ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Berndt, Falk; Blümel, Hermann

Working Paper

ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV

WZB Discussion Paper, No. SP III 2003-106

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Berndt, Falk; Blümel, Hermann (2003) : ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV, WZB Discussion Paper, No. SP III 2003-106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/47953

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB discussion paper

ÖPNV quo vadis?

Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV

Falk Berndt & Hermann Blümel

SP III 2003-106

falk.berndt@gmx.de
bluemel.m21@t-online.de

* Diese Arbeit entstand im Rahmen des vom BMBF geförderten Projektes „Lasten- und Pflichtenheft für einen zukunftsfähigen öffentlichen Verkehr: Neue Produkte und Produktionsformen in einem wettbewerblichen Umfeld“.

Wir danken der Kollegin und den Kollegen der Projektgruppe Mobilität für die intensiven Diskussionen.

ZITIERWEISE/CITATION:

Falk Berndt & Hermann Blümel

ÖPNV – quo vadis? - Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV
Discussion Paper SPIII 2003-106
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2003)

Forschungsschwerpunkt:
Organisationen und Wissen

Research Area:
Organizations and Knowledge

Abteilung:
Innovation und Organisation

Research Unit:
Innovation and Organization

Zusammenfassung

Dieses Discussion Paper soll einen Anstoß zu einer weitreichenden Reform des ÖPNV in Deutschland geben. Diese wird erforderlich, da sich der ÖPNV in einer mehrfachen, strukturellen Krise befindet. Der ÖPNV verfehlt die sozialen, ökologischen und ökonomischen Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung. Die derzeitige „business as usual“-Politik aller verantwortlichen Akteure wird diese Krise verstärken. Diese Krisensituation und die von der Liberalisierungspolitik der EU initiierten Strukturveränderungen bieten aktuell jedoch die Chance, eine Neuausrichtung zu realisieren, mit der der ÖPNV die an ihn gerichteten Hoffnungen erfüllen kann.

Das Paper enthält im ersten Teil eine kritische Analyse der Situation des ÖPNV. Es diagnostiziert eine „Nachfragekrise“, eine „Angebots- und Innovationskrise“, eine „Öko-Krise“, eine „Rechts- und Finanzierungskrise“ sowie eine „Krise der politischen Leitbilder und Strategien“. Auf diese aufbauend wird der Versuch unternommen, eine wünschenswerte künftige ÖPNV-Dienstleistung aus Sicht der (potentiellen) Kunden normativ zu skizzieren. Den Kunden und dessen Mobilitätsbedürfnisse in den Mittelpunkt zu stellen, bedeutet einen weitgehenden Paradigmenwechsel. Der Fokus liegt hier bei der angebotsseitigen Perspektive. Im abschließenden dritten Teil wird dargelegt, an welchen rechtlichen Hürden ein Unternehmer heute scheitert, der Verkehrsdienstleistungen anbieten wollte, die wesentliche, konkret formulierte Elemente des zuvor beschriebenen öffentlichen Verkehrs einschließen.

Abstract

This discussion paper seeks to initiate a reform of the local public transport in Germany. As the German local public transport undergoes a structural crisis, a reform policy is necessary and should be seen in the light of the social, ecological, and economic targets of sustainable development. The responsible actors´ current policy, which can be characterized by a “business as usual” attitude, doesn´t offer solutions. The European Commission´s liberalization policy forces the actors to reconsider their positions and provides the opportunity for a fundamental policy of reform.

The first part of the paper analyses the current situation in Germany´ s local public transport system and gives an overview of the multiple level crisis. The second part is an attempt to describe a customer-oriented local public transport service. The focus on the customers and their needs requires a paradigm change. The third and final part shows the legal problems an entrepreneur will face when offering mobility services as described in the second part.

Inhalt

1 EINLEITUNG 1

2 DER ÖPNV IN DER KRISE 4

2.1 DIE NACHFRAGEKRISE 4

2.2 DIE ANGEBOTS- UND INNOVATIONSKRISE 10

2.3 DIE ÖKO-KRISE 14

2.4 DIE RECHTS- UND FINANZIERUNGSKRISE 18

2.5 DIE KRISE DER POLITISCHEN LEITBILDER, KONZEPTIONEN UND STRATEGIEN 22

3 ÖPNV-DIENSTLEISTUNGEN: VERSUCH EINER NEUBESTIMMUNG – VON DER BIPOLARITÄT ZUR INTEGRIERTEN, INTERMODALEN MULTIMODALITÄT 25

3.1 DEN KUNDEN IN DEN MITTELPUNKT STELLEN: DIE GESELLSCHAFTLICHEN VERÄNDERUNGEN WAHRNEHMEN 25

3.2 NEUE VERKEHRSPOLITISCHE LEITVORSTELLUNGEN: RÜCKGRAT TRADITIONELLER ÖPNV MIT NACHFRAGEGERECHTEN FUNKTIONALEN ERGÄNZUNGEN 27

3.3 NEUE VERKEHRSPLANERISCHE KRITERIEN: FLEXIBILITÄT UND ENTFERNUNG 29

3.4 ADAPTIERUNG DER RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN: DIE UMSETZUNG EINES VERKEHRSPOLITISCHEN LEITBILDS 31

4 … UND WARUM ÖPNV-DIENSTLEISTUNGEN NICHT SO SEIN DÜRFEN 32

4.1 SZENARIO 32

4.2 RECHTLICHE WÜRDIGUNG 34

4.2.1 Der Betrieb von Kleinbussen als Taxen während der Tageszeit 34

4.2.1.1 Vereinbarkeit mit dem PBefG 34

4.2.1.1.1 Genehmigungsbedürftigkeit und Genehmigungsfähigkeit 34

4.2.1.1.2 Voraussetzungen der Genehmigung 36

4.2.1.1.2.1 Genehmigung nach § 13 PBefG 36

4.2.1.1.2.2 Genehmigung nach § 13a PBefG 39

4.2.1.1.3 Inhalt der Genehmigung und sich daraus ergebende Konsequenzen 39

4.2.1.2 Vereinbarkeit mit weiteren Vorschriften 39

4.2.1.3 Zwischenergebnis 40

4.2.2 Der Betrieb von Kleinbussen im Auftrag und auf Linien der BVG während der Tageszeit als Verstärkerbusse 40

4.2.2.1 Vereinbarkeit mit dem PBefG 40

4.2.2.1.1 Voraussetzungen der Genehmigung 41

4.2.2.1.1.1 Genehmigung nach § 13 PBefG 41

Exkurs: Die Durchführung des beantragten Verkehrs durch bereits vorhandene Unternehmen unter Beachtung des § 8 Abs. 3 PBefG 42

Exkurs: Der Nahverkehrsplan (NVP) 43

Exkurs: Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre 45

4.2.2.1.1.2 Genehmigung nach § 13a PBefG 50

4.2.2.1.2 Inhalt der Genehmigung und sich daraus ergebende Konsequenzen 52

4.2.2.2 Weitere Vorschriften 52
4.2.2.3 Zwischenergebnis 52
4.2.3 Der Betrieb von Kleinbussen als (zusätzliche) Quartiersbusse im Auftrag der BVG 53
4.2.4 Der Betrieb von Kleinbussen, die tagsüber im Auftrag und auf Linien der BVG eingesetzt werden, als Taxen und Anrufsammeltaxen während der Nachtzeit 53
4.2.4.1 Vereinbarkeit mit dem PBefG 53
4.2.4.2 Die Zuwendung im Rahmen des Auftragsverhältnisses 55
4.2.4.3 Zwischenergebnis 56
4.2.5 Die Aufrüstung der Fahrzeugflotte durch Car-Sharing-Fahrzeuge im Bedarfsfall 56
4.2.6 Der Betrieb von umgebauten Kleinbussen im Rahmen eines Lieferdienstes 57
4.3 ZUSAMMENFASSUNG 58
Anhang 60
Literatur 63

„....ähnlich steht es mit den Fuhrwerken; sie gehen in Berlin in einem verhältnismäßig gemütlichen Trab, und selbst wenn die Gangart Galopp ist, scheint es ein launiger Wille des Kutschers zu sein. In London ist die Gangart von gleichmäßiger höchster Geschwindigkeit. Und auch hier tritt die Temperamentseigentümlichkeit dieses Volkes hervor: es ist Geschwindigkeit, aber keine Hast; es ist keinerlei Aufregung dabei.....

Weil der freien, tätigen Besonnenheit des einzelnen vieles überlassen bleibt und Zwang nun einmal als hinderlich betrachtet wird, gibt es keine Pferdebahnschienen in London; erst in den Vorstädten beginnen sie. Im ganzen wird aller Verkehr durch rasche kleine viereckige Gefährte von brauner, gelber, grüner Farbe bewältigt, welche mit unsern schönen Omnibussen nichts als den Namen gemein haben; auch dieser Name wird praktisch in Bus verkürzt. Die Busse schießen die Straße entlang.... ganze Heereszüge Busse galoppieren in der gleichen oder in entgegengesetzter Richtung, keiner stört den anderen, und Tausende von Menschen werden schleunigst befördert. Wie geschäftiger Müßiggang erscheint dagegen die Fortbewegung der klingelnden Berliner Pferdebahnen, die in schematisch vorgeschriebenen Rinnen, ohne ausweichen zu können, die Leipziger Straße entlangschieben, voll schweren Gewichts, bürokratisch und belämmert....“

Alfred Kerr, 13. September 1896

in: Wo liegt Berlin? - Briefe aus der Reichshauptstadt

Berlin 1999, S. 192

1 Einleitung

Ist Alfred Kerr, der sensible Beobachter und Chronist der Epoche um die Jahrhundertwende in Berlin, der erste Protagonist nachfrageorientierter, flexibler, „individualisierter“ Angebote im ÖPNV? Was würde er heute über die Doppeldecker- und Gelenkbusse der BVG in der Leipziger Straße schreiben? Und über die Veränderungen seit 1896?

Für die Verkehrs-, Umwelt- und Raumordungspolitik ist der traditionelle, im Vergleich zu 1896 weitgehend unveränderte ÖPNV[1] „auf Linie und nach Fahrplan“ der Hoffnungsträger schlechthin. Einige schlaglichtartige Einblicke in die politische Programmatik dieser drei Politikfelder zeigen dessen herausgehobene Bedeutung.

Verkehrspolitik

Seit Jahrzehnten setzt jedes verkehrspolitische Programm große Hoffnungen in den ÖPNV. Auslöser hierfür war der erste politische Schock über die erschreckenden Folgen der seit Mitte der 50er Jahre einsetzenden und durch zahlreiche Maßnahmen der Haushalts- und Steuerpolitik forcierten Motorisierungswelle. Im Fern- wie Innerortsverkehr trat als deren Folge schon damals – neben dem sprunghaften Anstieg der Unfallzahlen - zunehmend das Phänomen Stau auf (Klenke 1993:91 und Klenke 1995:50). Auf der politischen Ebene wurde der Begriff der „Verkehrsnot“ geprägt. Die Bundesregierung erließ zur Überwindung dieses „Notstands“ (Zit.!) ein Gesetz[2] und setzte am 1. August 1961 eine Sachverständigenkommission ein, die die Verkehrsverhältnisse in Gemeinden untersuchen und geeignete Gegenmaßnahmen unterbreiten sollte. Diese legte im Herbst 1964 ihre Empfehlungen vor, die auch Vorschläge zur konsequenten Förderung und Finanzierung des ÖPNV enthielt (vgl. Deutscher Bundestag 1961). Ziel war ein massives Zurückdrängen des Pkw-Verkehrs aus den Ballungszentren und eine Verlagerung auf den ÖPNV mit investiven, ordnungs- und steuerrechtlichen Maßnahmen. Die Bundesregierung folgte den Vorschlägen nur sehr bedingt. In der Umsetzung wurde die Mineralölsteuer im Jahr 1966 um 3 Pf/Liter erhöht und die Einnahmen im Verhältnis 60:40 für den kommunalen Straßenbau und den ÖPNV zweckgebunden (vgl. Klenke 1995:69f).

In der verkehrspolitischen Programmatik der `80-er Jahren bildete sich zunehmend das Leitbild der „integrierten Verkehrspolitik“ heraus. Dieses Leitbild steht für die Neuausrichtung der städtebaulichen und umweltpolitischen Konzeptionen, das auch als „stadtgerechter Verkehr“ zusammengefasst werden; zu diesem Leitbild zählend die Konzepte der „Stadt der kurzen Wege“, der „Reurbanisierung“, der „Nutzungsmischung“, der „verkehrsberuhigten Gebiete“[3]. Die „integrierte Verkehrspolitik“ gilt seither – zumindest rhetorisch-konzeptionell – bei den Verkehrsressorts auf allen politischen Ebenen sowie verbändeübergreifend als Strategie der Wahl, die absehbar deutlich weiter wachsende Verkehrsnachfrage zu bewältigen.

In ihrem bisher letzten verkehrspolitischen Programm, dem Verkehrsbericht 2000 (BMVBW 2000a:11) bekannte sich die Bundesregierung erneut zu einer integrierten Verkehrspolitik. Hierzu müsse „das Verkehrssystem als Ganzes gestärkt“ werden. „Jeder Verkehrsträger

---

[1] In diesem Beitrag werden der öffentliche Nahverkehr mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen, der rechtlich korrekt als allgemeiner ÖPNV bezeichnet wird und der schienengebundene Personennahverkehr mit Eisenbahnen – SPNV – unter dem Oberbegriff ÖPNV zusammengefasst.

[2] Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, BGBl I S.1109, Bonn 1961

[3] Die Entwicklung der verkehrspolitischen und städtebaulichen Leitbilder nach 1945 bis zur Wende und die überraschenderweise weitgehend parallelen Entwicklungen BRD/DDR fasst eindrucksvoll Barbara Schmucki zusammen, vgl. Schucki (2001: Kap 3)

muss seine spezifischen Stärken voll zur Geltung bringen können.“ Für den ÖPNV werden anspruchsvolle Aufgaben und Erwartungen formuliert: „Ein attraktiver ÖPNV ist ein zentraler Bestandteil zur Befriedigung der gegenwärtigen und zukünftigen Mobilitätsbedürfnisse“. In einem Eckpunkte-Papier vom Mai 2000 (BMVBW 2000b: 3ff) werden einige Vorstellungen über die Weiterentwicklung etwas weiter konkretisiert, Schritte zur Umsetzung jedoch nicht genannt.

Auch das Erreichen der sozial-ökologischen Entwicklungsziele der Nachhaltigkeit wurde in den 90er Jahren mit dieser Strategie verbunden. Das Verkehrssystem müsse „effizient“, „sozial verträglich“ und „umweltfreundlich“ sein. Das Leitbild der nachhaltigen Mobilität würde „allen verkehrspolitischen Entscheidungen zugrunde liegen“. Die besseres Verknüpfung und Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsträger im Konzept der integrierten Verkehrspolitik würde die verkehrsbedingten Umweltbelastungen vermindern.

Ähnlich wie die Bundesregierung argumentiert auch die EU-Kommission, sowohl im Hinblick auf die verkehrliche, die soziale wie auch die umweltpolitische Bedeutung des ÖPNV und hat dem ÖPNV daher ein eigenes „Grünbuch“ gewidmet (EU-Kommission 1995 und EU-Kommission 1998).

Die Einlösung dieser langjährigen Programmatik für die verkehrspolitische Praxis steht allerdings noch weitgehend aus. Im ÖPNV-Recht, in der ÖPNV-Finanzierung, in der infrastrukturlastigen Ausrichtung der Förderpolitik oder im Straßenverkehrsrecht, es fanden keinerlei Korrekturen statt. Während die Verkehrspolitik in zahlreichen angrenzenden Aufgabenfeldern einen radikalen Paradigmenwechsel der ordnungspolitischen Rahmenbedingung vollzog (z.B. mit dem Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetz sowie durch die von der EU initiierte enorme Dynamik zur Etablierung des Binnenmarktes im Güterverkehr und im Luftverkehr) und weitere grundlegende Veränderungen eingeleitet bzw. absehbar sind (z.B. der Systemwechsel von einer Haushalts- zu einer Nutzerfinanzierung bei der Verkehrsinfrastruktur, beginnend mit der Lkw-Maut auf Autobahnen ab August 2003), blieb der Rechtsrahmen des ÖPNV weitgehend dem verkehrspolitischen Leitbild der 30er bis 50er Jahre verhaftet. Daran änderten auch das Regionalisierungsgesetz und die als Stückwerk, wenn nicht sogar als gescheitert zu bezeichnende Bahnreform wenig.

Umweltpolitik

Das erste - und bisher einzige - Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 1971 (Deutscher Bundestag 1971) erkennt erheblichen Handlungsbedarf im verkehrsbezogenen Umweltschutz. Die Minderung der von Ottomotoren verursachten Luftverschmutzung wird als primäre Aufgabe gesehen. Die Schadstoffe in deren Abgasen sollten bis 1980 schrittweise auf ein Zehntel der Durchschnittswerte von 1969 reduziert, der Bleigehalt im Benzin gesenkt und die „Nachverbrennung“ der Schadstoffe (Katalysatortechnik) eingeführt werden. Der ÖPNV spielte in der Umweltpolitik jedoch noch keine Rolle.

Gleichwohl waren die umweltpolitischen Strategien im Verkehr - wie in anderen Feldern - bereits formuliert: „Vermeiden, verlagern und umweltfreundlich abwickeln“ soll die Umweltbelastungen reduzieren. Die Verlagerungen auf die vergleichsweise umweltschonenden Verkehrsarten Zu-Fuß-Gehen, Rad- und ÖV-/ÖPNV-Fahren werden in den Berichten der „Klima-Enquete-Kommission des Bundestages“ (Deutscher Bundestag 1990:670f) erstmals präzise kalkuliert. Einer Verlagerung von 10% der Pkw-Fahrten im Nahverkehr auf den ÖPNV wurde unter bestimmten Voraussetzungen als möglich quantifiziert, auch wenn dieses Szenario ein 50%-iges Wachstum der ÖPNV-Nutzung bedeuten würde und mit den vorhandenen Ressourcen wohl kaum zu bewältigen wäre. An gleicher Stelle geht das Umweltbundesamt sogar von einer Verlagerung von 30% der Pkw-Fahrten aus, was mithin einem Nachfrageanstieg im ÖPNV um 150% entspräche (Deutscher Bundestag 1994:148f).

Dieser Verlagerungsansatz wird in jüngster Zeit in der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung (Bundesregierung 2002:150) sowie in den „Leitlinien des Bundesumweltministeriums - Nachhaltige Mobilität“ (Bundesumweltministerium 2002:5) fortgeführt.

Raumordungspolitik

Auch die Raumordnungspolitik setzt große Hoffnungen in den ÖPNV. Im bereits zitierten Verkehrsbericht 2000 wird – in Sinne der integrierten Verkehrspolitik - der Zusammenhang zwischen Siedlungs- und Verkehrentwicklung mehrfach hervorgehoben. Die Bundesregierung habe sich daher für eine integrierte Raumordungs-, Städtebau- und Verkehrspolitik entschieden.

Der gemeinsam vom Bund und den Ländern bereits 1993 aufgestellte „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ fordert eine „Entlastung hochbelasteter Stadtregionen und Korridore vom zunehmenden Straßenverkehr durch Verlagerung auf die Schiene“. Er verlangt, dass „in hochbelasteten Stadtregionen Bussen und Bahnen Vorrang einzuräumen“ ist.

Aufgabenstellung und Ziel des Diskussionspapiers

Diese Projektionen verkehrs- und umweltweltpolitischer Hoffnungen auf das Verkehrsmittel ÖPNV überraschen angesichts der realen, seit Jahrzehnten ungebrochenen Entwicklungen in der Verkehrsnachfrage. Diese sind geprägt von einem durch keine wirtschaftliche und gesellschaftliche Krise beeindruckten Wachstum des Pkw-Verkehrs und einem fortgesetzten Bedeutungsverlust des ÖPNV. Doch während die Verkehrspolitik unbeirrt an dieser „Autosuggestion“[4] festhält, setzte sich in der Umweltpolitik mittlerweile die Erkenntnis durch, dass der Öko-Bonus des ÖPNV rapide schmilz und politische Initiativen gegen diesen Verlust erforderlich sind (Blümel 2002). Die bisherigen Aktivitäten blieben aus Gründen der Ressortzuständigkeit und der Reichweite klassischer ordnungsrechtlicher Instrumente bisher in der „auspuffzentrierten“ Technikorientierung der Umweltpolitik begrenzt.

Dieses Diskussionspapier hat das Ziel, Impulse für eine Neuorientierung der Verkehrspolitik zu setzen. Eine weitreichende Korrektur des bestehenden ÖPNV-Rechtsrahmens und der deutschen ÖPNV-Finanzierung ist als Folge des anstehenden Grundsatzentscheids des EuGH in Sachen „Altmark Trans“ („Magdeburger Urteil“)[5] zu erwarten. Konzeptionell-programmatische Überlegungen, die über ein „Weiter so“ hinausgehen, sind jedoch nicht zu erkennen. Die vom Bundesverkehrsministerium, dem Branchenverband VDV sowie den kommunalen Spitzenverbänden vorgelegten Überlegungen versuchen weitgehend Besitzstände zu verteidigen (BMVBW 2000b, VDV 2003, Deutscher Städtetag 2002).

Nach Ansicht der Autoren braucht die Verkehrs-, Raumordnungs- und Umweltpolitik eine (neue) Vorstellung davon, welche Elemente den ÖPNV im 21. Jahrhundert bilden, eine neue Vorstellung seiner Angebote, seiner rechtlichen und finanziellen Einbettung. Die

---

[4] So Reinhard Kaiser, Leiter des Arbeitsstabes Umwelt und Verkehr im Bundesumweltministerium bei seinem Vortrag beim Zukunftsforum Bahn, vgl. Kaiser 2002

[5] Im Kern dreht sich der im Sommer 2003 erwartete EuGH-Entscheid zum „Magdeburger Urteil“ um die EU-rechtliche Zulässigkeit der derzeitigen Subventionspraxis im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr, d.h. im ÖPNV mit Bussen, Straßenbahnen und U-Bahnen in Deutschland. Sollte der EuGH diese Subventionspraxis wie in den bisherigen Plädoyers des Generalanwalts beurteilen, könnte der Fall eintreten, dass alle neuen Verkehrsverträge im Wettbewerb vergeben werden müssen; ggf. müssen auch die bestehenden Verkehrsverträge, evtl. nach einer Übergangsfrist, neu ausgeschrieben werden (vgl. auch Karl 2002).

ÖPNV-Politik steht damit vor einer Aufgabe, die sich nicht wesentlich von der der Reform der sozialen Sicherungssysteme unterscheidet.

Eine Reform des ordnungspolitischen Rechtsrahmens des ÖV/ÖPNV muss damit bei den Grundstrukturen ansetzen und eine konsequente Entflechtung der politischen Ebenen anstreben sowie Rechtsgrundlagen für intermodale, kombinierte Mobilität entwickeln. Erst dann hat der ÖV/ÖPNV eine Chance, im Verkehrsmarkt wieder eine nennenswerte Rolle zu spielen. Die Ziele der Nachhaltigkeitstrias werden nur auf diesem Weg erreicht werden können. Der Verkehrs-, Umwelt- und Raumordungspolitik wird damit ein Ausweg aus der heutigen Legitimationskrise ihrer ÖV/ÖPNV-Politik eröffnet.

Ausgangspunkt dieses Diskussionspapiers ist daher eine kritische Analyse der Situation des ÖPNV. Auf diese aufbauend wird der Versuch unternommen, eine wünschenswerte künftige ÖPNV-Dienstleistung aus Sicht der (potentiellen) Kunden normativ zu skizzieren. Den Kunden und dessen Mobilitätsbedürfnisse in den Mittelpunkt zu stellen bedeutet ein weitgehender Paradigmenwechsel. Abseits der gängigen Rhetorik ist diese Kundenorientierung nicht vorhanden. Die Strukturen des „Behördenverkehrs“ stehen dem diametral entgegen (Projektgruppe 2001).

Damit soll eine Diskussionsgrundlage geschaffen werden, die die Fallen und Stolperdrähte des Regelungsgeflechts im ÖPNV umgeht. Erfahrungsgemäß enden Diskussionen über den Veränderungsbedarf im ÖPNV an dem Hinweis auf die Unvereinbarkeit mit dem bestehenden Regelwerk.

Das Diskussionspapier besteht daher aus drei Teilen:

1. Einleitend wird die – im Hinblick auf die in ihn gesetzten Hoffnungen ernüchternde – Situation des ÖPNV schlaglichtartig und ohne Anspruch auf vollständige Behandlung aller Aspekte dargestellt. Dabei werden verschiedene Blickwinkel eingenommen und entlang der Themenfelder „Nachfragekrise“, „Angebots- und Innovationskrise“, „Öko-Krise“, „Rechts- und Finanzierungskrise“ sowie „Krise der politischen Leitbilder und Strategien“ beschrieben (Kapitel 2).
2. An diese Analyse schließt im zweiten Teil der Versuch an, aus den erläuterten Defiziten heraus eine Perspektive für einen öffentlichen Verkehr normativ zu entwickeln. In dieser Perspektive könnte der ÖPNV den Anforderungen des 21. Jahrhunderts an eine nachhaltige öffentliche Dienstleistung und damit den in ihn gesetzten Hoffnungen weitaus besser gerecht werden, als der heutige ÖPNV diese erfüllt (Kapitel 3). Der Fokus liegt hier bei der angebotsseitigen Perspektive. Diese werden den ÖPNV auch umweltseitig verbessern, allerdings sind darüber hinaus gehende ordnungsrechtliche Maßnahmen erforderlich, die hier jedoch nicht weiter detailliert werden.
3. Im abschließenden dritten Teil wird in Form eines Rechtsgutachtens von Falk Berndt in einem Szenario exemplarisch dargelegt, an welchen rechtlichen Hürden ein Unternehmer heute scheitern würde, wenn er Verkehrsdienstleistungen anbieten wollte, die wesentliche, konkret formulierte Elemente des zuvor beschriebenen öffentlichen Verkehrs einschließen (Kapitel 4).

2 Der ÖPNV in der Krise

2.1 Die Nachfragekrise

Der Verkehrsmarkt ist der Wachstumsmarkt schlechthin. Kaum eine zweite Branche kann auf ein vergleichbar jahrzehntelanges, von den wirtschaftlichen Krisen kaum beeinflusstes ungebrochenes Wachstum zurückblicken.

Das Auto ist dabei der eindeutige Gewinner. Die kontinuierlichen Zuwächse beim Verkehrsaufwand – dargestellt als Personenkilometer – fanden bei einer seit Jahrzehnten nur geringfügig angestiegenen Zahl der aushäusig zurückgelegten Wege[6] weitgehend allein im motorisierten Individualverkehr statt (Bild 1). In Gesamtdeutschland betrug das Wachstum rund 40% innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte. Der Anteil des ÖV am Verkehrsaufwand blieb dabei seit 1978 nahezu konstant, der Anteil des ÖPNV sank von 10% auf 9% (alle Daten nach BMVBW (Hrsg.): Verkehr in Zahlen).

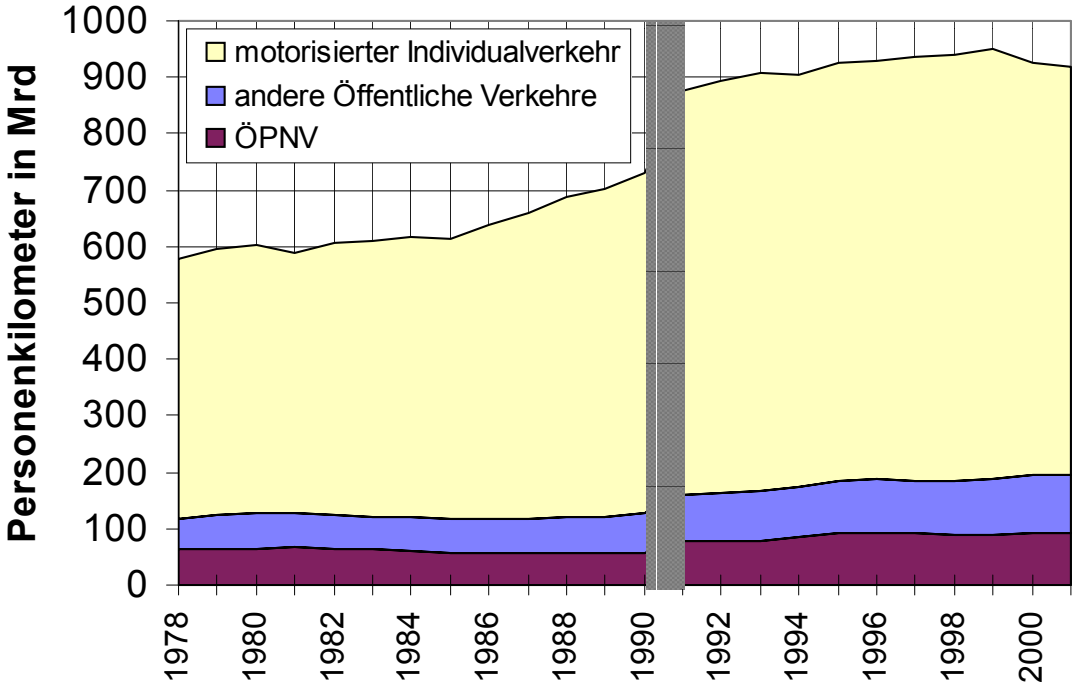

Bild 1: Verkehrsleistung im Personenverkehr seit 1978 (Quelle: Verkehr in Zahlen)

Diese Relation zeigt das verkehrliche Entlastungspotential und zugleich die Grenzen der Verlagerungsstrategie, die in der politischen Programmatik eine zentrale Rolle spielen. Eine Verlagerung von nur 10% des gesamten Pkw-Verkehrs auf Bus und Bahn würde die ÖPNV-Nachfrage nahezu verdoppeln bzw. um rund die Hälfte erhöhen, wenn der gesamte öffentliche Verkehr betrachtet wird. Im Straßennetz und hinsichtlich der Klimawirkungen des Verkehrs hätte diese Verlagerung einerseits nur geringe Entlastungseffekte, sie wäre andererseits ohne weitreichende und kostenintensive infrastrukturseitige und betriebliche Kapazitätsausweitungen im ÖPNV nicht zu bewältigen.

Dabei werden verkehrserzeugende Effekte und Verlagerungen nichtmotorisierter Verkehre zum ÖPNV, die stets eine Folge von Angebotsverbesserungen im ÖPNV sind, noch vernachlässig. Das viel gefeierte und mit spektakulären Aktionen promotete „Karlsruher Modell“ zeigt bei differenzierter Analyse, dass die Fahrgastzuwächse kaum zu Lasten des Autoverkehrs erfolgten. Die meisten Umsteiger waren zuvor Mitfahrer im Auto, Radfahrer und Fußgänger (vgl. Deutscher Bundestag 1998:187). Die Pkw rollten weiterhin, jedoch meist nur noch mit dem Fahrer besetzt.

---

[6] Die in der Verkehrswissenschaft vertretene, empirisch abgeleitete und zur „ewigen Wahrheit“ aufgewertete Auffassung ist jedoch weitgehend ein erhebungstechnischer Artefakt. Eine ausführliche Kritik findet sich u.a. in: Canzler/Knie (1998:49)

Seit 1999 sind in der MIV-Nachfrage eine leichte Trendumkehr, jedoch keine nennenswerten Verlagerungen zum ÖPNV erkennbar. Wie weit dieser Effekt beispielsweise auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit zurückgeführt werden kann und welche Entwicklung bei – hoffentlich bald einsetzender - sinkender Arbeitslosigkeit erfolgt, bleibt abzuwarten. Der massive Einbruch der Nachfrage im Eisenbahnfernverkehr ab Januar 2003 in Folge der Einführung des neuen Tarifsystems der DB AG zeigt zudem die Sensibilität der Nachfrageseite[7].

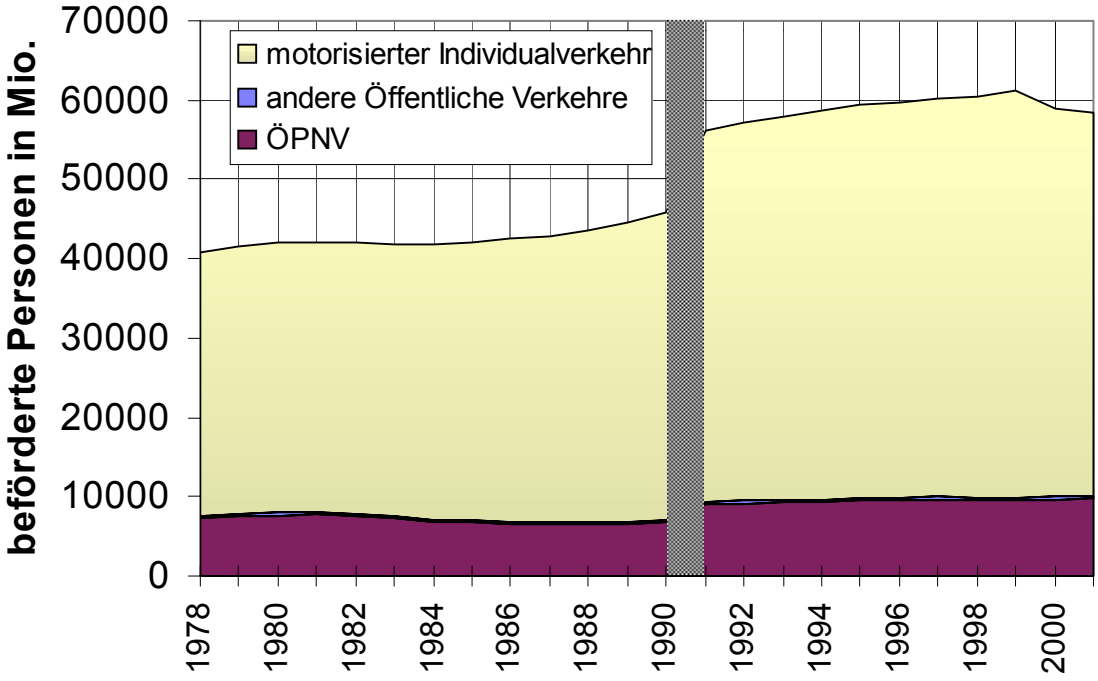

Bild 2: Verkehrsaufkommen im Personenverkehr seit 1978

Auch auf der Kundenseite verlor der ÖPNV an Marktanteilen (Bild 2). Zwischen 1975 und 1990[8] ist die Zahl der beförderten Personen im ÖV wie im ÖPNV um jeweils rund 10% gefallen, bei einer im gleichen Zeitraum um rund 3% gestiegenen Bevölkerung. Der gesamte öffentliche Verkehr befördert heute rund 17% der Personen, die ihre Wege „motorisiert“ zurücklegen; 83% benutzen motorisierte Individualverkehrsmittel. Für etwa 10% der Wege wird der ÖPNV genutzt, genau so häufig wie die eigenen Füße und das Fahrrad.

---

[7] Im Personenfernverkehr fiel der Umsatz im ersten Quartal 2003 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahrzeitraum um 14%. Auch wenn zahlreiche Probleme im Angebote der DB-AG wie sinkende Pünktlichkeitsraten, zahllose Langsamfahr- und Bausstellen im Schienennetz hinzukommen und die schwache Konjunktur, der Irakkrieg und die Verunsicherung der Bevölkerung auch dem Flugverkehr Nachfragerückgänge bescherten, die DB AG sah sich jedoch gezwungen, ein Task Force „Sprint“ einzurichten. (vgl. auch Schmid 2003)

[8] Zeitreihen, die Aussagen zu den Entwicklungen nach 1990 ermöglichen, sind aufgrund der zusammenfassenden Darstellung der Alten und Neuen Bundesländer in den relevanten Statistiken des Bundesverkehrsministeriums (BMVBW) nicht möglich. Darüber hinaus wurden die statistischen Grundlagen im Lauf der 90er Jahre in mehreren Stufen weitreichend verändert, wodurch seither zahlreiche Doppelzählungen erfolgen (z.B. durch Aufteilung in Nah- und Fernverkehr bei der DB AG seit 1994 und bei ausgegründeten regionalen Eisenbahnunternehmen seit 1996).

Immerhin 24% aller Haushalt in Deutschland, in Großstädten bis zu 49% (Berlin) sind „autofrei“. In dieser Gruppe wäre, entsprechend der politischen Aufgabenzuschreibung, eine intensive ÖPNV-Nutzung zu erwarten. Wie gering die Rolle des ÖPNV selbst in diesen autofreien Haushalten ausfällt, für die der ÖPNV eine „ausreichende Verkehrsbedienung“ und die „Sicherung der Mobilität“ ermöglichen soll, zeigt eine differenzierte Analyse der Verkehrsnachfrage (Bild 3) für deutsche Großstädte. In allen Stadtgrößen dominieren die Fußwege. In „kleinen“ Großstädten mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern liegt der Anteil der Fußwege nahezu 3-fach höher als die ÖPNV-Nutzung. Selbst in Großstädten mit über 500.000 Einwohner und entsprechenden großen Wegelängen und überdurchschnittlichem ÖPNV-Angebot, erreicht der ÖPNV-Anteil nur knapp ein Viertel der Wege. Das hochflexible Fahrrad, das individuelle Mobilität – ohne Parkplatzbedarf und ohne Fahrplan - in einem Umkreis von etlichen Kilometern um den Wohnort ermöglicht, ist für diese Haushalte in fast allen Stadtgrößen das wichtigste Verkehrsmittel.

Aus dieser Perspektive erscheint das Fahrrad als das verkehrs- und ÖPNV-politisch vergessene Verkehrsmittel. Die Integration des „privaten“ Fahrrads in den ÖPNV durch die kostengünstige und einfache Fahrradmitnahme und möglicherweise das Angebot „öffentlicher Fahrräder“ könnten demnach Ansätze für eine Anpassung des ÖPNV an eine veränderte Nachfrage sein.

Die dargestellten Entwicklungen auf der Nachfrageseite spiegelt zugleich die Bewertung der ÖPNV-Dienstleitung durch die Kunden. Im deutschen Kundenmonitor (Bild 4) rangiert der ÖPNV seit etlichen Jahren auf einem der letzten Plätze unter den 42 untersuchten Branchen (EMNID 2000). Die Automobilbranche belegt dagegen meist die vordersten Plätze. Im Kriterium „Preis-/Leistungsverhältnis“ belegt der ÖPNV meist sogar den letzten Platz. Der ÖPNV findet sich dabei in einem Branchenumfeld wieder, das von den Kunden als öffentliche Dienstleistung („Behördenbetrieb“) wahrgenommen wird.

Die künftige Entwicklung der ÖPNV-Nachfrage wird u.a. von einer insgesamt sinkenden Bevölkerungszahl geprägt. Bis 2025 werden 90 von 200 Regionen in Europa mit teilweise dramatischen Bevölkerungsrückgängen konfrontiert. Sechs der zehn am stärksten betroffenen Regionen liegen in Ostdeutschland (IRS 2003:14). Auch bei einzelnen Kundengruppen, die insbesondere in ländlichen, aber auch in Stadtregionen zu den Hauptkunden zählen, sind massive Rückgängen absehbar. So ist beispielsweise in Berlin die Zahl der Kinder im Alter bis 14 Jahren im kurzen Zeitraum von 1995 bis 2001 um 14% gesunken. Bis zum Jahr 2009 wird ein weiterer Rückgang um 13% prognostiziert. Schulschließungen und Zusammenlegungen von Schulen sind seit einigen Jahren die Konsequenz dieser demografischen Entwicklung (Blümel/Arnhold 2001).

Zahlreiche weitere gesellschaftliche Veränderungen, die durchweg Veränderungen der Raum-Zeit-Strukturen und damit der Verkehrsnachfrage bedeuten, sollen hier nur kurz angerissen werden: der Übergang von der Industrie- in die Dienstleistungsgesellschaft hat nicht nur das „Verschwinden“ von Arbeitsplätzen mit Regelarbeitszeiten zur Folge, auch die Standortentscheidungen der Unternehmen erfolgt nach anderen Kriterien und ändert sich abhängig von der Marktsituation sehr kurzfristig.

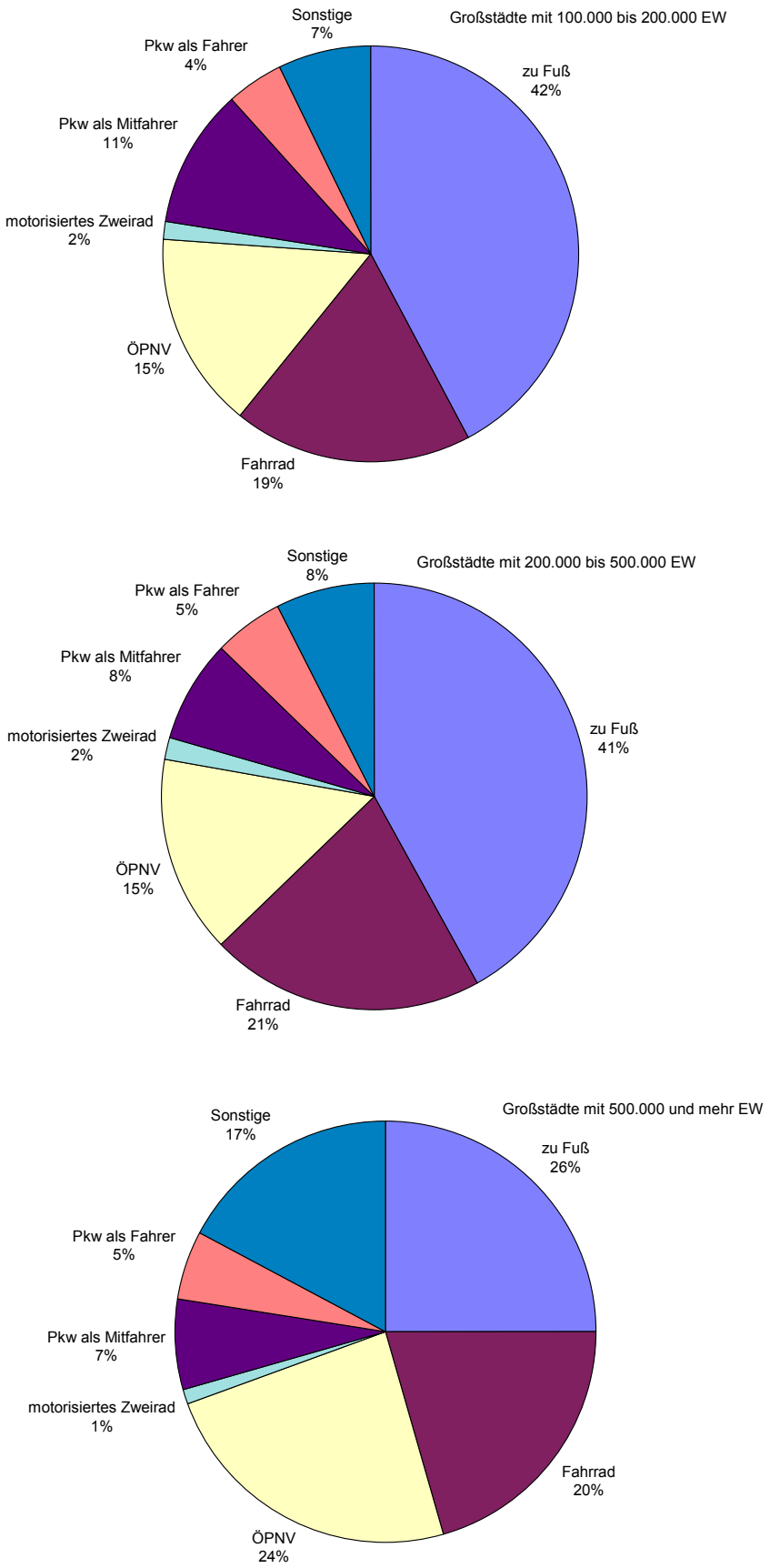

Bild 3: Verkehrsmittelnutzung (Anteil aller Wege) von Bürgern ab 10 Jahren in autofreien Haushalten in westdeutschen Großstädten in 1989 (Quelle: Stat. Bundesamt)

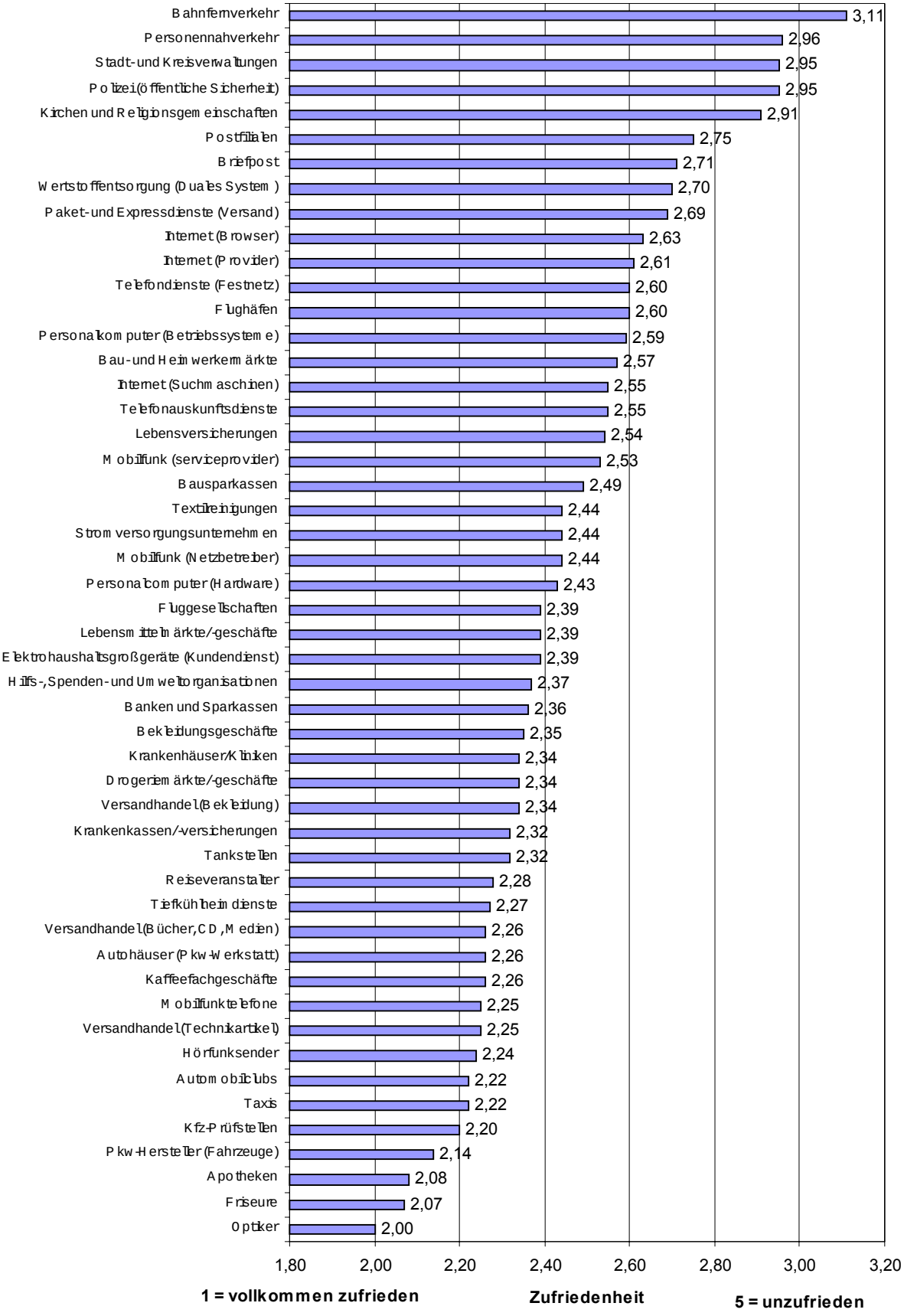

Bild 4: Deutscher Kundenmonitor 2000: Globalzufriedenheit

Diese dramatische Veränderungen der lokalen und regionalen Raumnutzungen, die Freigabe der Ladenöffnungszeiten, die Pluralisierung von Lebensstilen, die wachsende Vielfalt der Freizeitaktivitäten, etc pp. stehen alle im Konflikt mit den traditionellen Angebotsstrukturen des klassischen ÖPNV, dessen Stärke in der Bündelung regelmäßige auftretender, gleichgerichteter und starker Verkehrsnachfrage liegt.

Die in der eingangs skizzierten politischen Programmatik ausgedrückten Hoffnungen der Verkehrspolitik auf den ÖPNV sind damit nicht nachvollziehbar. Es ist vielmehr festzustellen, dass der ÖPNV mit seinen heutigen Verkehrsangeboten den staatlichen Aufgaben der „ausreichenden Verkehrbedienung“ und der „Sicherung der Mobilität“ zunehmend weniger gerecht wird. Auf der Nachfrageseite ist dieser Anspruch jedenfalls nicht zu erkennen.

Um diesen Aufgaben gerecht zu werden sind offensichtlich andere Angebote erforderlich. Von der Verkehrspolitik sind Ansätze oder gar Maßnahmen mit dem Ziel einer Anpassung der Angebote an die veränderte Nachfrage jedoch nicht erkennbar.

Während sich der Städtebau und die Wohnungswirtschaft mit diesen Veränderungen seit etlichen Jahren intensiv befassen und strategisch-konzeptionelle Überlegungen einen hohen Entwicklungsstand erreicht haben und teilweise bereits umgesetzt werden, wie z.B. die Programme Stadtumbau Ost/Stadtumbau West, Die soziale Stadt, Stadt 2030, Umbau der Konzepte des Sozialen Wohnungsbaus – der einem Paradigmenwechsel entspricht - von der objekt- zur subjektorientierten Finanzierung, etc pp, sind von der ÖPNV-Politik keinerlei konzeptionelle Überlegungen oder gar Reformaktivitäten wahrnehmbar.

2.2 Die Angebots- und Innovationskrise

Es besteht kein Zweifel, dass sehr viele Verkehrsunternehmen, getrieben von der Befürchtung künftiger wettbewerblicher Strukturen und vom wachsenden kommunalen Sparzwang, in den vergangenen Jahren erhebliche Erfolge bei ihren „Hausaufgaben“, der Steigerung der betriebswirtschaftlichen Effizienz erzielten. Der Produktionsprozess der ÖPNV-Dienstleistung wurde erheblich verbessert, neue Unternehmens- und Organisationsstrukturen aufgebaut, Leistungen wurden outsourced, Personal erheblich abgebaut sowie Investitionen und Beschaffung an unternehmerische Kriterien herangeführt. Die Ergebnisse lassen sich an entsprechenden Kennzahlen ablesen: So stiegen beispielsweise die Wagen-km je Vollbeschäftigten – mithin die Produktivität der Mitarbeiter - von 1992 bis 2001 um 43% (VDV 2001:20).

Auf der Angebotsseite blieb die Dienstleistung seit rund 100 Jahren nahezu unverändert. ÖPNV, das ist die Personenbeförderung auf Linien nach einem Fahrplan, festen Haltestellen und genehmigten Tarifen mit den „Großgefäßen“ Bus, Straßen-, U- und S-Bahn.

Dieses überschaubare Angebotsspektrum wäre um ein Haar noch kleiner geworden, wenn auch noch die letzten Straßenbahnen in Deutschland unter die Räder von Dieselbussen geraten wären. So hat die Westberliner BVG – nicht die Stadtregierung oder das Parlament - die „Herausnahme“ der Straßenbahn bereits 1953 beschlossen (Wolf 1994:104ff und Orb/Schütz 2000:29), 1967 – inzwischen war die Stadt geteilt - fuhr die letzte Straßenbahn in Westberlin ins Depot. In Ostberlin begann der Abbau der Schienentrassen bereits 1951, erfolgte jedoch wesentlich langsamer als im Westen und wurde 1971 in einen Zubau umgekehrt, um die heimische Energie Braunkohl an Stelle des importierten Mineralöls für Dieselbusse nutzen zu können[9]. Die Straßenbahn wurde häufig durch die U-Bahn ersetzt,

[9] Die überraschenden Parallelen in den verkehrsplanerischen Leitbildern, Methoden und Maßnahmen zwischen der BRD und der DDR beschreibt sehr eindrucksvoll Barbara Schmucki. Zur „Straßenbahnparallele“ vgl. Schmucki 2001:57, 67 und 199.

sie entsprach dem Leitbild es modernen Stadtverkehrs, das Straßenfläche für den Kraftfahrzeugverkehr erweiterte und die Behinderung des Verkehrsflusses durch die Straßenbahn vermied. Zwar wurden auch der Kostenvorteil des Busbetriebs und die Flexibilität als Argument gegen die Straßenbahn angeführt, bei den zahlreichen U-Bahn-Bauten spielten diese Aspekte jedoch keine Rolle.

In der BRD setzte die Renaissance der Straßenbahn in den 80er Jahren ein, kurz nach deren Relaunch in der DDR. Vorbild war – wie in den 50er Jahren beim Ausbau der Stadtautobahnen – die Entwicklung in den USA[10] und nicht unwesentlich getrieben von den lokalen verkehrsökologischen Aktivitäten sowie durch die spektakulären Straßenbahnaktionen des Chefs der Karlsruher Verkehrsbetriebe, Ludwig, der die Straßenbahn auf stillgelegten Gleisen der DB ohne Umsteigen vom Zentrum in die Region führte. Die Straßenbahn wurde in kurzer Zeit zum Symbolträger einer neu ausgerichteten, menschengerechten städtischen Verkehrspolitik, die an Stelle des Leitbilds der verkehrs- und autogerechten Städte der Nachkriegszeit trat.

Der Oberleitungsbus, der in einigen Nachbarländern wie der Schweiz und Österreich zur Standardausstattung der Städte gehört und u.a. in Dänemark eine Renaissance erlebte, hatte in Deutschland gegen die über Jahrzehnte unbeirrbare Dieselverliebtheit der deutschen ÖPNV-Branche und ihres Verbands (VDV 2002; Offener Brief 2002a:13, Offener Brief 2002b:19), die schon die Straßenbahn vom Gleis verdrängte, keine Chance. Seine Vorteile für die Lebensqualität der Städte durch Schadstofffreiheit, Lärm- und Erschütterungsarmut zählten in den Jahren der westdeutschen Motorisierungseuphorie nicht. Die O-Buslinien in den neuen Ländern, die in der DDR wie die Straßenbahn zur Nutzung heimischer Braunkohle an Stelle importierten Mineralöls beitragen mussten, wurden nach der Wende stillgelegt. Heute beträgt die deutsche O-Bus-Streckenlänge nur noch 75 km (VDV 2001:13), die Zahl der O-Busse sank von 1992 bis 2001 von 138 auf 92 (VDV 2001:16).

Die Angebotsvielfalt der konkurrierenden Individualverkehrsmittel ist dagegen seit den späten 70er Jahren zu einer kaum noch überschaubaren „Artenvielfalt“ gewachsen. Für nahezu jeden Verkehrszweck, jeden Geldbeutel, jede Möglichkeit der Selbstdarstellung besteht ein zudem individuell ausgestaltbares Angebot in den Preislisten der Automobilhersteller. Nahezu jeder Automobilhersteller ist inzwischen „Vollsortimenter“. An der Modellentwicklung zweier Hersteller wird dies beispielhaft deutlich:

Das Volkswagenwerk baute bis 1961 nur den „Käfer“ und den „Bus/Transporter“. Ein Sportcoupe auf der Basis von Großserienteilen wurde extern im Auftrag gefertigt (Karmann, Osnabrück). Erst nach zwei glücklosen, für das Volkswagenwerk nahezu ruinösen Versuchen, das einzige Pkw-Modell durch modernisierte und vergrößerte Varianten zu ergänzen (VW 1600 und Typ 411/412), begann mit der Markteinführung des VW-Golf im Jahr 1971 die Epoche der Modellvielfalt. Heute werden auf der Basis von 4 „Plattformen“ allein 4 Pkw-Modellreihen angeboten (Lupo, Polo, Golf, Passat), die meist Stufenheck-, Kombi-, Cabrio-, Off-Road, Allrad- und neuerdings Van-Derivate einschließen. Der Kunde kann zudem zwischen einer breiten Palette an Otto- und Dieselmotoren unterschiedlichster Leistungsstufen, manuellem und Automatikgetriebe und zahllosen Ausstattungsdetails wählen. Diese Plattformen sowie Motorvarianten einschließlich zahlloser Bauteile werden auch von den meisten anderen Marken des Konzerns genutzt (bei Audi A3 und TT, A4, A6,

---

[10] In den USA und Kanada war die Zahl der Städte mit Straßenbahnen von 483 im Jahr 1935 über 36 im Jahr 1950 auf 8 in 1975 zusammengeschrumpft. Ab 1978 bauten zahlreiche Städte auch große Netze wieder auf, u.a. Portland, Sacramento, Edmonton, San Diego, Calgary, Buffalo, San Jose Los Angeles; bestehende Netze wurden ausgebaut in San Franzisco, Toronto, u.a., zitiert nach Schmucki 2001: FN 305

A8, sowie von Seat und von Skoda). Der Konzern wurde zudem um die „Sportwagen-Edelschmieden“ Bugatti und Lamborghini ergänzt.

Eine ähnliche Entwicklung fand beim einstigen Oberklassehersteller Mercedes-Benz, heute Daimler-Chrysler statt. Bis 1982 wurden nur 2 Pkw-Modellreihen angeboten, entsprechend der heutigen E- und S-Klasse, dazu die in den Stückzahlen vernachlässigbare 600er Baureihe, ein Kombi-Modell, ein Sportcoupe und ein Roadster sowie das aus einem Militärauftrag abgeleitet und in Österreich bei Steyr produzierte G-Modell. Der Start zur Modellvielfalt erfolgte 1982 mit dem – aus Gründen der US-amerikanischen Verbrauchsvorschriften – zuerst auf dem US-Markt eingeführten „Baby-Benz“ (Baureihe W 201, heute C-Klasse). Heute reicht die Modellpalette vom Smart bis zum Maybach, in nahezu jeder Klasse ist eine Kombi-, Cabrio- und Coupevariante im Angebot, dazu MPV- (Multi-purpose-vehicel), SUV- (Sports-utility-vehicel) und Off-Road-Modelle. Die Motorisierungs- und Ausstattungsvarianten sind nahezu unübersehbar. Um diese Produkte herum ist ein ausdifferenzierter Dienstleistungsbereich entstanden. Finanz- und Versicherungsdienstleistungen werden von einem breiten Kundenkreis selbstverständlich mit dem Auto zusammen gekauft, Informationsdienste entwickeln sich zu einem neuen Angebotssegment.

Zumindest auf der Produktseite gilt vergleichbares für die Fahrradbranche: MTB, ATB, Crossrad, Citybike, Treckingrad, Faltrad,…. Jeder Kunde kann das Fahrrad wählen, das seinen Vorstellungen und finanziellen Möglichkeiten nahe kommt.

Die Hersteller individueller Verkehrsmittel bieten somit für nahezu jeden Geldbeutel, jeden persönlichen Lebensstil und unterschiedlichste Konsumgewohnheiten ein individuelles Angebot, wie es die Kunden bei der Wahl ihrer Kleidung, der Lage und Ausstattung ihrer Wohnung und der Wahl ihrer Freizeit- und Urlaubsaktivitäten in erheblichem Umfang schätzen und daher eine hohe Zahlungsbereitschaft entwickeln.

Der konkurrierende ÖPNV ist dagegen noch weitgehend in der Epoche von Henry Ford zu orten. Die für dessen T-Modell, das von 1910 bis 1927 als erster Pkw in Großserien-Fließbandproduktion hergestellt wurde, zutreffende Produktbeschreibung gilt abgewandelt noch immer für den ÖPNV: „Wir erfüllen jedes Mobilitätsbedürfnis, Hauptsache es wird mit Großgefäßen bedient, die nach einem Fahrplan fahren, mit genehmigten Tarifen und auf Linie.“ Zwar fehlt es nicht an zahlreichen, teilweise sehr kostenträchtigen, gleichwohl inkrementellen Weiterentwicklungen der Fahrzeugtechnik; der 12-Meter-Standardlinienbus mit Dieselmotor wird inzwischen obligatorisch als Niederflurfahrzeug mit Kneeling-Funktion, Klimaanlage und digitalisierter Fahrziel- und Haltestellenanzeige ausgestattet, er blieb gleichwohl das Maß der Dinge. Die Busse zahlreicher vom BMFT/BMBF initiierter und geförderter Flottentests mit Bi-Mot-, Hydro- und Gyrospeicher-, Methanol- und Wasserstoffantrieb oder die zu Beginn der 90er Jahre in Berlin getesteten Busse mit Kunststoffkarosserie landeten nach Projektabschluss auf dem Abstellplatz. Wer erinnert sich noch an die Euphorie der Kabinenbahn-Projekte, people-mover in Form von Rollbändern – z.B. in Röhren unter dem Kurfürstendamm[11]?

Auch an administrativen Initiativen, andere, insbesondere bedarfsgesteuerte Angebote und entsprechende Fahrzeuge zu entwickeln und einzuführen bestand kein Mangel. Den Ausgangspunkt bildete in Deutschland eine 1974 vom damaligen BMFT in Auftrag gegebene Durchführbarkeitsstudie (Menden 1989). Bei dieser stand allerdings die damals noch extrem teure Informationstechnik zur Koordination und Kommunikation im Vordergrund. Die Verbesserung von ÖPNV-Dienstleistungen wurde lediglich als eine Nebenerscheinung wahrgenommen (Mehlert 2001:25). Seither gab es eine große Zahl

[11] Noch in den frühen 90er Jahren geisterten derartige Ideen durch prominente Konzeptvorschläge, vgl. Heinze (1991)

unterschiedlichster Pilot- und Demonstrationsvorhaben, von denen der größte Teil nach dem Auslaufen der Projektförderung endete. Den meisten Teilprojekten des derzeit noch laufenden BMBF- Förderschwerpunkts „Personennahverkehr für die Region“[12] steht ein ähnliches Schicksal bevor; darauf deuten die Zwischenergebnisse bereits hin. Die Gebietsmonopole der Verkehrsunternehmen, das wettbewerbsfeindliche Personenbeförderungsgesetz, das eine Genehmigung dieser Angebote weitgehend verhindert (Denning/Sieber 2002:109f) und die auf „Großgefäße“ fokussierten Förderinstrumente, die das Interesse von Verkehrsunternehmen einschränken, haben einen Erfolg dieses kundenorientierten Verkehrsangebots bisher weitgehend verhindert (Mehlert 2001:99). Eine Analyse von 11 Anrufbus-Projekten kam zu dem Ergebnis, dass 9 aus unterschiedlichsten Gründen den Betrieb wieder eingestellt haben.

Die ÖPNV-Branche ist derweilen ausschließlich auf die Optimierung der Produktion konzentriert. Neben den betriebswirtschaftlichen Hausaufgaben werden aufwendige Verfahren zur Messung der Dienstleistungsqualität eingeführt. Bisherigen Höhepunkt bildet die DIN EN 13816 vom Juli 2002, eine europäische Norm für den ÖPNV zur „Definition, Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität“. Verkehrsverbünde habe daneben eigene Qualitätsaudits etabliert, viele Verkehrsunternehmen sind inzwischen nach DIN EN 9000 bzw. 14000 zertifiziert.

Das erstgenannte Verfahren baut auf dem Konzept des Qualitätskreises für eine Dienstleitung auf. Die Erwartung der Kunden wird in der „erwartete Dienstleistungsqualität“ abgebildet. In der ÖPNV-Branche sind Verfahren, die Kundenerwartung explizit zu erfassen, jedoch kaum bekannt (DVWG 2001, VCD 1999, VDV 2001b, VCD 2000, VCD 2001). Diese wird vielmehr von dem Aufgabenträger und von Fachzirkeln ohne Kundenkontakt festgelegt, meist geprägt von traditionellen verkehrsplanerischen Methoden. In diesen interpretieren Experten übersetzend, was die Kunden in Befragungen gemeint haben könnten. Ein direkter Dialog „in gleicher Augenhöhe“ wird nachhaltig vermieden, der Kunde bleibt Objekt von Datenerhebungs-, Marketing-, Werbungs- und Überzeugungsmaßnahmen. Das wertvolle Alltagswissen der Kunden bleibt den Verkehrsunternehmen damit verborgen. Die Automobilindustrie nutzt dieses Wissen und die Kundeneinschätzungen dagegen seit Jahrzehnten mit zahlreichen ausgefeilten Methoden systematisch. Die gängigen Nahverkehrsbeiräte, meist ein Treffen der lokalen professionellen oder semiprofessionellen verkehrspolitischen Akteure und Interessenvertreter, können diese Aufgabe nicht übernehmen. Ihnen fehlt die Kundenperspektive meist weitgehend, ihre primäre Aufgabe ist die verbandspolitische Profilierung.

Die Defizite der traditionellen verkehrsplanerischen Methoden und Kriterien zur Beschreibung der Kundenvorstellungen und -bedürfnisse sind auf wissenschaftlicher Seite zwar ausführlich thematisiert (Hautzinger/Knie/Wermuth 1997), in der Praxis der ÖPNV-Branche sind kritische Standpunkte jedoch unbekannt. Diese Norm hat sich inzwischen zu einer neuen Legitimationsgrundlage für die ÖPNV-Branche entwickelt. Ihr primäres Ziel ist nicht, die Kundenwünsche besser zu bedienen, sondern „Bonuspunkte“ auf der Seite der Zuschüsse zu legitimieren. Die Justiziabilität der Ergebnisse ist durch die Verregelung des ÖPNV zudem oberste Maxime (N.N. 2002:546). Damit lässt sie sich einfach in konstruktive Ausschreibungen und in Verkehrsverträge integrieren (Becker/Brehns/Hollborn 2003:32, Schellhoß/Hambuch/ Nickel 2002:40). Von der Anwendung dieser Methoden profitiert neben der ÖPNV- auch eine ihr nahe stehende, teilweise eng verflochtene Beratungsbranche.

Die Selbstbeschränkung dieser Verfahren wird an der gedanklichen Vorstellung deutlich, die Automobilindustrie sollte sich europaweit auf ein Verfahren zur „Definition und Festlegung von Leistungszielen von Automobilen“ und zur „Messung der Fahrqualität“ verständigen. So sinnvoll derartige Instrumente zur unternehmensinternen Optimierung des

[12] http://www.pnvregion.de/

Produktionsprozesses sein mögen, in der ÖPNV-Branche haben diese die Innovationshemmnisse verstärkt.

Diese ausschließliche Binnenorientierung ist durch das völlige Fehlen unternehmerischer Anreize infolge einer extremen Verregelung verständlich. Verkehrsangebote und Tarife müssen in einem komplizierten und schwergängigen Verfahren – meist innerhalb eines Verbunds – abgestimmt und politisch genehmigt werden. Selbst kleine Tarifänderungen scheitern nicht selten an der Frage der Einnahmeaufteilung innerhalb eines Verkehrsverbunds. Mehreinnahmen durch Markterfolge bessern nicht das Unternehmenskonto auf, sondern entlasten die Stadtkasse, da sie den Defizitausgleich reduzieren. Warum sollte sich ein Verkehrsunternehmen für die Bedürfnisse seiner Kunden interessieren? Die Zusicherung weiterer Ausgleichszahlungen ist mit weitaus geringeren und kostengünstigeren kommunalpolitischen Aktivitäten zu erreichen, als unsichere Kunden durch ein überzeugendes Angebot zu halten oder gar neue Kunden zu gewinnen.

Diese Marktferne ist auch beim Marketing zu erkennen: Angebote für einzelne Zielgruppen und zu besonderen Ereignissen, Cross-selling, Bonus-Meilen… das gesamte Instrumentarium gängigen Marketings ist im ÖPNV weitestgehend unbekannt. Vergleichbare Defizite sind auf der Kommunikationsseite festzustellen. Während die Automobilhersteller das Spiel mit der Gefühlsseite der Käuferschicht, den sozialen und psychologischen Regeln perfekt beherrschen[13], erzeugt die Kommunikation der Verkehrsunternehmen mehrheitlich Langweile. Noch schlimmer sind moralische Ansprachen, oberlehrerhaft erziehende Vernunft- oder gar Verzichtappelle mit erhobenem Zeigefinger („Autos würden U-Bahn fahren.“) Die zahlreichen Public-Awareness-Kampagnen der später 90er Jahre, meist auf den Arbeiten des Unternehmens Sozialdata in München basierend, und die vom Brachenverband VDV bis heute geschalteten Anzeigen und publizierten Medien[14] sind ausschließlich faktenbasiert-technokratisch aufgebaut, thematisieren den Transportvorgang zwischen den Punkten A und B oder belegen die autofahrenden potentiellen Kunden sogar mit Kritik. Diese Defizite sind umso unverständlicher, als kaum eine andere Dienstleistung über eine vergleichbare Markenstärke verfügt.

Ganz im Geist der obrigkeitsstaatlich angeordneten und behördlich erbrachten Personenbeförderung haben die Beförderungsfälle bisher kaum Verbraucherrechte. Eine Verordnung aus dem Jahr 1938 (EVO, VO über die allgemeinen Beförderungsbedingungen), als den Militärtransporten Vorrang eingeräumt wurde, legte fest (§17): "Verspätung oder Ausfall eines Zuges begründen keinen Anspruch auf Entschädigung." Erst im Jahr 2002 trat eine Veränderung in Kraft, in deren Anwendung die Übernachtungskosten erstattet werden "wenn die Eisenbahn die Verspätung verschuldet hat". Die EU-Kommission hat jedoch angekündigt, europäische Standards für angemessene Verbraucherrechte bei Transportdienstverträgen zu schaffen.

2.3 Die Öko-Krise

Der ÖPNV gilt in der Fachwelt, bei den Interessenvertretungen und in weiten Teilen der Bevölkerung als umweltfreundlich. Er zählt schließlich zum „Umweltverbund“. Es wurde übersehen, welche Konsequenzen die erheblichen technischen Fortschritte beim konkurrierenden Auto haben. Das Auto ist inzwischen jedoch nicht nur verkehrlich, sondern

---

[13] vgl. Patrik (2000:11), Hilgers (1997:Kap 8), Hilgers (1992:131)

[14] So wiederholt beispielsweise die Info-Broschüre des VDV aus dem Jahr 2001 „Wie man mehr Lebensqualität in Ihrer Stadt schafft, steht nicht in den Sternen“ ausschließlich Zahlen, Daten und Fakten, die teilweise seit Jahrzehnten eingesetzt werden und kommentiert diese mit moralischen Argumentationen.

auch bei mehreren Umweltkriterien der Benchmark. Diese Problematik betrifft den gesamten ÖPNV, allerdings je nach Verkehrsmittel unterschiedlich.

Das Rückgrat und Arbeitspferd des ÖPNV in Deutschland ist der Dieselbus. Rund 62,5% (36,3% einschließlich DB-Regio) (VDV 2001:14) der ÖPNV-Verkehrsleistungen wird von Bussen erbracht. Seit geraumer Zeit hat der Katalysator-Pkw den Diesel-Bus in der Emissionsbilanz überholt. Dank umweltpolitischen Drucks sind moderne Kat-Autos bei den klassischen Schadstoffen „clean“. Die technische Entwicklung beim Dieselbus, von der Umweltpolitik erst Mitte der 80er Jahre als Schadstoffquelle erkannt und von der EU erst seit 1996 wirksam geregelt, weist keine der Katalysatortechnik vergleichbaren Minderungserfolge auf. Das Dieselprinzip bedingt zudem für vergleichbare Minderungen weitaus höheren technischen Aufwand (Projektgruppe:15, Blümel 2001, Blümel 2002c).

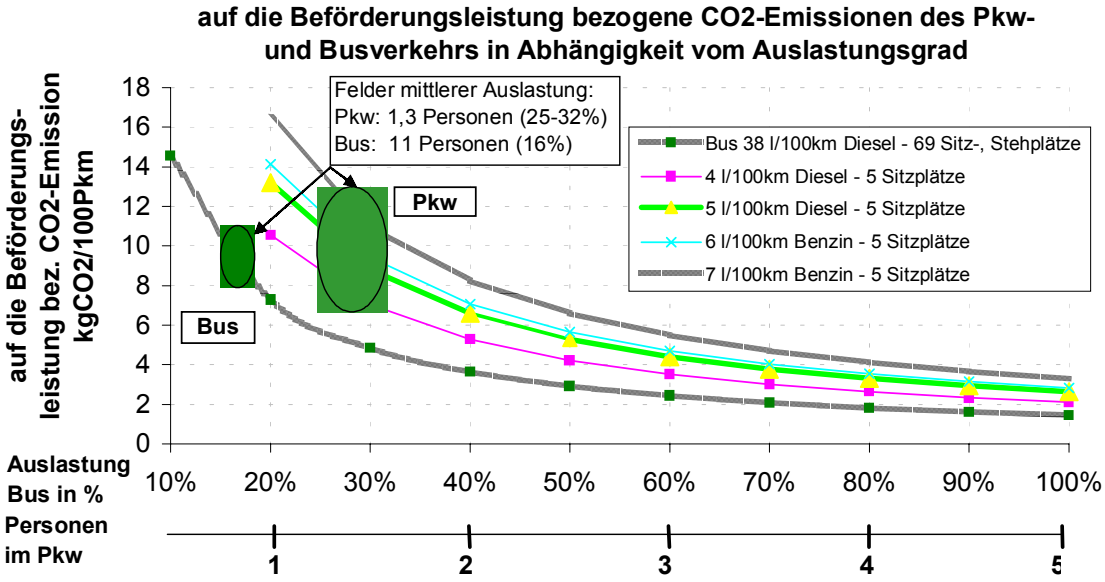

Bild 5

Dieselbusse fahren bei den Treibhausgasen noch deutliche Vorteile ein. Ein Drei-Liter-Auto kann jedoch bei den Klimagasen gut mithalten, selbst wenn nur der Fahrersitz besetzt ist (Bild 5). Das mit der europäischen Automobilindustrie für die Pkw-Flotte vereinbarte Ziel von 14 kg CO_2/100 km im Jahr 2008 bedeutet eine Minderung von rund 30%. Busse fahren dann absehbar in einen Nachteil. Dies gilt erst recht, wenn das vom Europäischen Parlament für 2012 diskutierte Ziel 9 kg/100km erreicht wird. Die Energieverbräuche der ÖPNV-Fahrzeuge steigen zugleich erkennbar, insbesondere in Folge von Komfortausstattungen, insbesondere der obligatorischen Ausrüstung mit Klimaanlagen.

Eine wesentliche Ursache dieses Ergebnisses ist - neben den o.g. abgasseitigen Defiziten des Dieselantriebs - die häufig nur geringe Auslastung der Busse. So sind in Berlin 28% der Streckenabschnitte aller ÖPNV-Verkehre im Tagesmittel weniger als 10% ausgelastet, 33% mit 10%-20%; der Busverkehr erreicht eine mittlere Auslastung von 16% (Senat 1998). Ein mit den stadtverkehrstypischen 1,3 Personen besetzter 5-sitziger Pkw fährt dagegen mit einer Auslastung von 26%. Im ÖPNV hatte die unbefriedigende Nachfrageentwicklung in Verbindung mit einem weiter steigenden Angebot einen Rückgang der Auslastung zur Folge: Nach Angaben des Branchenverbands sank die durchschnittliche Platzausnutzung von 1992 bis 2001 um über 8% (VDV 2001:20).

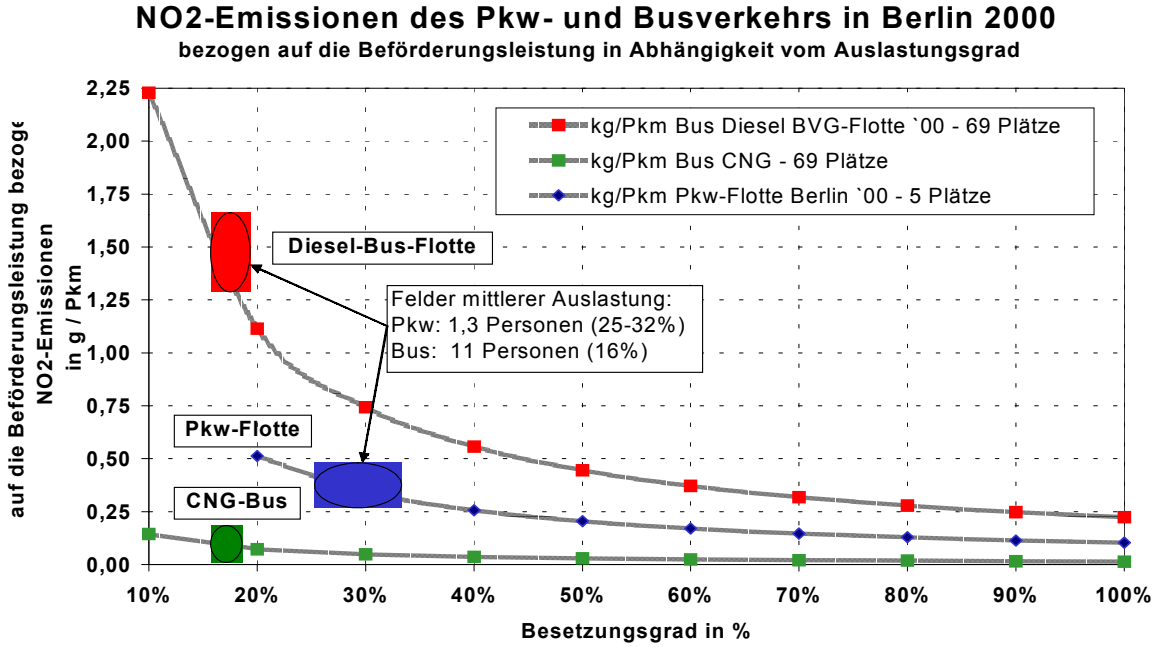

Bild 6

Die Diskussion der Fahrzeugauslastung macht zugleich das Dilemma der von verkehrs- und umweltpolitischer Seite häufig eingeforderten Angebotsorientierung deutlich: Kurze Taktzeiten, Fahrplanangebote in den späten Nachstunden und am Wochenende sowie die Anbindung jedes kleinen Dorfs an das ÖPNV-Netz – Leitbild war das in den frühen 90er Jahren vom Wuppertal-Institut im Auftrag des Verkehrsministeriums Sachsen-Anhalt entwickelte Konzept der „Flächenbahn“ – verschärfen nicht nur die kosten-, sondern auch die umweltseitigen Probleme des ÖPNV.

Während Dieselbusse bei den Klimagasen (noch) Vorteile aufweisen, schneiden sie bei den wirkungsrelevanten Luftschadstoffen weitaus schlechter ab. Nach Analysen im Auftrag des Umweltbundesamtes emittieren 5 Jahre alte Dieselbusse 5- bis 10-mal mehr Stickoxide pro Personenkilometer als gleichaltrige Katalysator-Pkw. Stickoxide sind Mitverursacher des Sommersmog und zudem direkt toxisch wirkend. Das kanzerogene Risiko der Bus-Abgase ist gar 10- bis 15-fach höher (Mangelsdorf 1999:281ff). Der Vergleich der Stickoxidemissionen des Busverkehrs und des Pkw-Verkehrs ist für die Bus- und die Pkw-Flotten in Berlin dargestellt (Bild 6).

Der Dieselbus schneidet im Öko-Vergleich unglücklicherweise gerade bei den Schadstoffkomponenten schlecht ab, bei denen der größte Handlungsbedarf besteht. Im September 2002 – drei Jahre nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der EG (Europäische Kommission 1999, Europäische Kommission 2000) und damit mehr als ein Jahr nach der von der EU gesetzten Frist – übernahm die Bundesregierung zwei EU-Luft-qualitätsrichtlinien in nationales Recht[15]. Die darin festgelegten EU-weiten Luft-qualitätsstandards sollen den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt auf hohem Niveau gewährleisten.

In den Vorschriften sind für bestimmte gefährliche Luftschadstoffe strenge Immissionsgrenzwerte festgelegt, die ab dem 1. Januar 2005 bzw. dem 1. Januar 2010

---

[15] 7. Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und Novelle der 22. Verordnung über die Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (22. BImSchV) vom 17. September 2002, BGBL I, Nr. 66, S. 3622- 3643, Bonn 2002

nicht mehr überschritten werden dürfen. Diese Grenzwerte betreffen die Schadstoffe Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei sowie Benzol und Kohlenmonoxid.

In der Zeit zwischen dem Inkrafttreten der o. a. Vorschriften im September 2002 und dem Zeitpunkt der ersten verbindlichen Einhaltung der neuen Grenzwerte müssen die zuständigen Behörden in den Fällen Luftreinhaltepläne aufstellen, in denen die künftig geltenden Grenzwerte um mehr als bestimmte Toleranzmargen überschritten sind. Diese Toleranzmargen sind definiert als in jährlichen Stufen abnehmende Werte. Die Toleranzmargen schaffen den zuständigen Behörden Handlungsspielräume, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um rechtzeitig die ab 2005 bzw. 2010 geltenden Grenzwerte zu erreichen. Die Luftreinhaltepläne müssen u.a. Aussagen über ergriffene, beschlossene oder geplante Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte zu festgelegten Terminen enthalten.

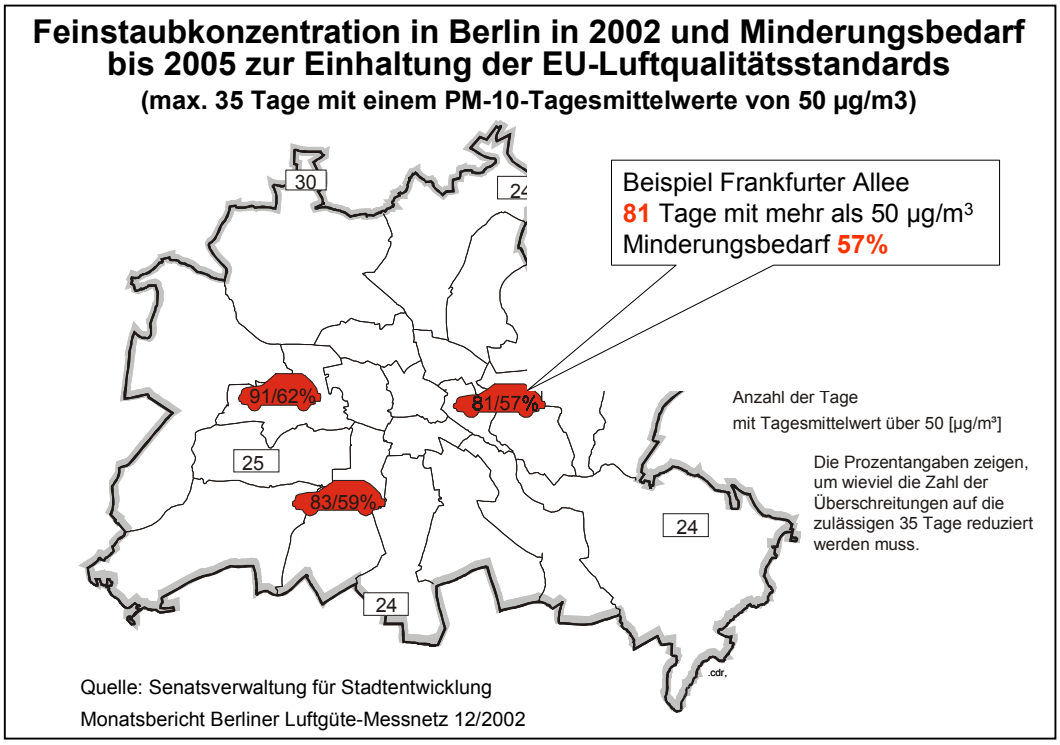

Bild 7: Beispiel für den umweltpolitischen Handlungsbedarf

Für Stickstoffdioxid ist neben Grenzwerten auch eine sogenannte Alarmschwelle festgelegt worden. Alarmschwellen sind Werte, bei deren Überschreiten bereits bei kurzfristiger Exposition eine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht. Wird eine solche Alarmschwelle überschritten, müssen die Behörden umgehend Maßnahmen (kurzfristig einzuleitende Aktionspläne, aktuelle Warnungen, Verhaltensregeln für Risikogruppen) ergreifen.

Diese kurzfristig einzuleitenden Aktionspläne sind auch dann durchzuführen, wenn die Gefahr der Überschreitung von bereits in Kraft getretenen Grenzwerten besteht oder derartige Grenzwerte überschritten sind. In den Aktionsplänen können Maßnahmen zur Beschränkung solcher Tätigkeiten festgelegt werden, die zu der Gefahr einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und/oder der Alarmschwellenwerte beitragen. Der Kraftfahrzeugverkehr und damit auch der ÖPNV sind hiervon nicht ausgenommen.

Um Grenzwertüberschreitungen im Jahr 2005 zu vermeiden, müssen in den meisten deutschen Städten kurzfristig wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um insbesondere den Schadstoffausstoß von Feinstäuben (PM 10) zu reduzieren. So müssen in Berlin an einigen hoch belasteten Straßenabschnitten die Feinstaub-Belastungen um bis zu 62 Prozent reduziert werden, um die ab 2005 gültigen Grenzwerte zu erreichen (Bild 7). Dominierende Quelle der Feinstaub-Belastungen ist der Verkehr. Insbesondere dieselbetriebene Busse und Lkw stoßen viele Feinstaub-Partikel aus.

Eine weitere Herausforderung werden die im Jahr 2010 einzuhaltenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO_2) sein. Die Emissionen des Verkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen – Lkw und Busse – dominieren auch diese Schadstoffkomponente.

Die Umweltpolitik wird dann absehbar vor einem erheblichen Argumentationsproblem stehen. Sie wird dem Besitzer eines privaten Diesel-Pkw kaum vermitteln können, warum sein Fahrzeug in Straßen oder Stadtgebieten mit hohen Grenzwertüberschreitungen nicht fahren darf, während ein Dieselbus, der weitaus mehr zu dieser Belastungssituation beiträgt, ungehindert fahren darf.

Eine für den ÖPNV ähnlich ungünstige Entwicklung ist auf der Seite der Lärmemissionen zu befürchten. Durch die Umgebungslärmrichtlinie der EU müssen in Ballungsgebieten die Lärmbelastungen durch den Verkehr erfasst und die Quellen identifiziert werden. Für etliche Straßen- und Eisenbahnverkehrsunternehmen wird diese Analyse überraschende Ergebnisse hervorbringen und großen Handlungsbedarf aufzeigen.

Während bei Kraftfahrzeugen – analog zur Reduzierung der Schadstoffemissionen - die Fahrgeräuschgrenzwerte durch europäisches Recht innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte (1980 bis 1996) bei schweren Lkw um 11 dB(A) abgesenkt worden sind, bei Pkw um 8 dB(A) und ein Lkw somit heute leiser als ein Pkw vor 1980 ist, gibt es für die Bahn bisher überhaupt keine verbindlichen Anforderungen. Die Staatsbahn brauchte kein Ordnungsrecht. Sie war „Kraft Amtes“ umweltfreundlich.

In der Diskussion der umweltseitigen Anforderungen an den ÖPNV kommt auf Grund der Langlebigkeit insbesondere von Schienenfahrzeugen eine weitere, für den ÖPNV kritische Dimension hinzu: Die gesellschaftliche Akzeptanz gesundheitlicher und umweltweitseitiger Risiken ist keine Konstante. Sinkt diese Akzeptanz, so werden steigende Anforderungen, u.a. an das schadstoff- und lärmseitige Verhalten von Fahrzeugen des ÖPNV folgen. Der ÖPNV ist auf diese Entwicklungen nicht vorbereitet.

Die Akzeptanzdiskussion hat die Politik bereits erreicht. Eine Kleine Anfrage der CDU/CSU – Fraktion im Bundestag stellt im Frühjahr 2002 mit Hinweis auf die sinkenden und zukünftig verschwindenden Umweltvorteile das verkehrs- und umweltpolitische Ziel, Güterverkehr auf die Schiene zu verlagern, offensiv in Frage (Deutscher Bundestag 2002). Die Bundesregierung hat auf die Anfrage eine politisch korrekte Antwort gegeben, gleichwohl wurden im Bundesumweltministerium aufwendige Demonstrationsprojekte zur Rettung des umweltpolitischen Vorsprungs des ÖPNV gestartet (BMU 2003 und Blümel 2002).

2.4 Die Rechts- und Finanzierungskrise

Die Liberalisierungsabsicht der EU bestimmt die branchenseitige Diskussion seit etlichen Jahren nahezu ausschließlich. Diese Fokussierung verstellt den Blick auf die gesellschaftlichen und marktseitigen Entwicklungen. Denn diese Entwicklungen stellen die ÖPNV-Politik vor eine wesentlich weitergehende Aufgabe, als die Rechtsgrundlagen und die Förderinstrumente des deutschen ÖPNV-Systems an veränderte EU-rechtliche Vorgaben mit möglichst geringen rechtstechnischen Änderungen anzupassen. Das

geltende ÖPNV-Recht hat sich durch diese Entwicklungen längst gegen den ÖPNV gewandt.

Kern des gesamten Regelwerks im ÖPNV - und Ausgangspunkt des gültigen Personenbeförderungsgesetzes - ist das „ Gesetz über die Beförderung von Personen zu Land“ vom 4. Dezember 1934 (PBefG). Es hat die Aufgabe einer speziellen Gewerbeordnung für Verkehrsunternehmen. Neben dieses Gesetz wurden im Lauf des vergangenen Jahrhunderts eine kaum übersehbare Vielzahl den ÖPNV adressierender Gesetze und Verordnungen gestellt, die u. a. die Planung, die Genehmigung und den Betrieb, die Berufszugangsbestimmungen sowie die Finanzierung betreffen. Besondere Vorschriften für den ÖPNV reichen daneben bis in etliche weit entfernte Rechtsbereiche – von der Straßenverkehrsordnung über die Straßenverkehrszulassungsordnung bis ins Steuer- und Arbeitsrecht.

Der nationale Ordnungsrahmen wurde zudem seit den frühen 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts durch zahlreiche EU-Verordnungen und –Richtlinien, den ÖPNV sowie markt- und finanzierungsseitige Aspekte regelnd, und schließlich eigene Gesetze der Länder, z.B. deren ÖPNV-Gesetze und Ausführungsvorschriften ergänzt, beispielsweise die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes. Ausgerechnet dieses, für Investitionen des ÖPNV zentrale Instrument, ist jedoch mit dem Beihilferecht der EU nicht vereinbar. Hierauf weist die Bundesregierung inzwischen selbst hin (BMU 2002:11). Ansätze zur Neugestaltung sind jedoch nicht erkennbar.

Dieser Regelungsdschungel und das völlige Fehlen marktwirtschaftlicher Anreize störten kaum, solange die Kommunen und der Bund ausreichende finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellten und die Verkehrsunternehmen ihrer Gebietsmonopole sicher waren. Erst als die EU-Kommission die politischen Ziele der Europäischen Gemeinschaft auch im Öffentlichen Verkehr ernsthaft durchzusetzen begann, wurde dieses Regelwerk auch in der politischen Öffentlichkeit als Wettbewerbs- und seit kurzer Zeit als Innovationshemmnis wahrgenommen. Zwar ist der Gemeinsame Markt im Verkehrssektor bereits im EWG-Vertrag von 1958 formuliert und die EU-Kommission versucht diesem seit den frühen 60er Jahren näher zu kommen, die deutsche Verkehrspolitik ignorierte diese Liberalisierungsentwicklungen jedoch bis in die späten 80er Jahre des 20. Jahrhunderts weitgehend. Mehrere Liberalisierungskommissionen des Bundesverkehrsministeriums beendeten ihre Tätigkeit ohne Ergebnis.

Das Bundesverkehrsministerium geriet erst mit der Novellierung der EU-Verordnung (EWG) 1191/69 durch die Verordnung (EWG) 1893/91 in Zugzwang. Das PBefG wurde daher im Zusammenhang mit der Bahnstrukturreform ab Ende 1993 beginnend erstmals in zentralen Aspekten geändert. Mit der Unterscheidung zwischen gemeinwirtschaftlichen und eigenwirtschaftlichen Verkehren und den Verfahren des Ausschreibungs- und Genehmigungswettbewerbs wurden (u.a.) neue Marktzugangsmöglichkeiten geschaffen. Die Novelle des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) legte die Grundlage für die Übertragung der Zuständigkeiten auf die Bundesländer für den schienengebundenen Personennahverkehrs mit dem Regionalisierungsgesetz (RegG). Hierin wurde die „ausreichende Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr“ erstmals als eine öffentliche Aufgabe gesetzlich festgelegt und den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen eine Legitimationsgrundlage geschaffen. Das gesamte Regelwerk baut an zentralen Stellen auf zahlreiche unbestimmte Rechtbegriffe, wie der „ausreichenden Verkehrsbedienung“, der „Daseinsvorsorge“[16], der „Sicherung der Mobilität“ usw., die verfassungsrechtlich kaum abgesichert sein dürften, eine Systematik ist zudem nicht erkennbar.

---

[16] Martin Gegner hat sich ausführlich mit dem Begriff der Daseinsvorsorge und dessen Problematik auseinandergesetzt; er schlägt vor, statt dessen von „Diensten im öffentlichen Interesse“ zu sprechen (Gegner 2002).

Die Subventionsstrukturen wurden an die Strukturveränderungen durch die Regionalisierung parallel abgepasst. Die Bundesmittel für die Bestellung von Schienennahverkehren werden den Ländern seither pauschal zur Verfügung gestellt und von einigen Ländern zweckentfremdet. Die Bundesregierung nutzte alle rechtlichen („Bereichsausnahme“) und politischen Möglichkeiten so weit und lange als möglich, erst am 1.1.1996 wurde mit dem Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes zumindest im Schienennahverkehr eine Liberalisierung eingeleitet.

Dieses unübersehbare Regelungsgeflecht und die hohe Veränderungsresistenz sind nicht zuletzt in den marktseitigen Größenordungen begründet. Der ÖV/ÖPNV ist neben dem Wohnungsbau, der Landwirtschaft und dem Steinkohlebergbau der größte Subventionsempfänger in Deutschland. Welches Marktvolumen im ÖPNV zur Diskussion steht und welche Höhe die stattlichen Transferleistungen erreichen, ist im Finanzierungsdschungel gleichwohl kaum ermittelbar. Einzelne Kommunen sind jedenfalls nicht in der Lage, ihre Haushaltsmittel für den ÖPNV zu quantifizieren[17], zu vielfältig sind die Investitions- und Betriebsbeihilfen, Ausgleichszahlungen, Steuererleichterungen und Defizitübernahmen.

Die Bundesregierung legt zwar seit 1976 in 5-Jahres-Abständen eine Zusammenfassung der Aufwendungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV vor (Deutscher Bundestag 1996), in diesem fehlen jedoch zahlreiche Posten. So werden die Pensionslasten von Mitarbeitern ehemaliger kommunaler Eigenbetriebe genau so wenig aufgeführt, wie die steuerlich attraktiven Quersubventionen, die unter dem Dach zahlreicher Stadtwerke erfolgen. Nach diesen Angaben lagen die Finanzleistungen der öffentlichen Hand im Jahr 1993 bei 32,4 Mrd. DM. Davon trug der Bund 54%, die Länder 22% und die Gemeinden 24%. Der Subventionsbericht der Bundesregierung (Deutscher Bundesrat 1999) erwähnt – nach den Subventionskriterien des Bundesfinanzministeriums – den ÖPNV nicht. Das Bundesverkehrsministerium geht von jährlich rd. 30 Mrd. DM aus (BMVBW 2000b: 8). Der Anteil des ÖPNV im Rahmen der vom Bund bereitgestellten GVFG-Mittel betrug im Jahr 1999 rund 0,8 Mrd. €, seit 1976 insgesamt 26,7 Mrd. € (BMVBW 2000c). Die seit der Regionalisierung des SPNV vom Bund jährlich den Ländern überwiesenen Regionalisierungsmittel stiegen zwischen 1996 und 2001 von 4,45 auf 6,14 Mrd. € p.a, bis 2007 werden sie um jährlich 1,5% auf bis zu 7,266 Mrd. € (VDV 2001:24, Mertens 2002).

So wird verständlich, dass es der Branchenverband der Automobilindustrie (VDA) nicht versäumt, die Konferenz der Verkehrsminister und Senatoren des Bundes und der Länder in sog. „Kamingesprächen“ nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass eine anderweitige Nutzung der bisher für die Beschaffung von Stadtbussen vorgesehenen Fördermittel, die der Bund den Ländern nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz pauschal zur Verfügung stellt, einen sofortigen Arbeitsplatzabbau in der Automobilindustrie zur Folge haben würde. Je nach Bundesland wird der Kauf von „Standardlinienbussen“ mit 60% bis über 80% gefördert. Die Verkehrsunternehmen ihrerseits setzten bis zur Verpflichtung, die Beschaffung von Bussen europaweit auszuschreiben, nahezu ausnahmslos Fahrzeuge deutscher Hersteller ein. Erst mit der von der EU erzwungenen Marktöffnung finden sich zunehmend ausländische Modelle, meist deutlich kostengünstiger und mit technisch innovativen Lösungen (Blümel 2002a:129 und Blümel 2002b: 20), in den Busflotten der kommunalen Verkehrsbetriebe.

Allein diese kurze, auf einige wichtige Aspekte reduzierte Darstellung lässt ahnen, welches immer dichter verwobene, intransparente Wirrwarr an Kompetenzverflechtungen mehrerer politischer Ebenen, gegenseitige Abhängigkeiten, Doppelförderungen und Mischfinan-

---

[17] So Staatssekretärin Maria Krautzberger, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, in ihrem Vortrag beim Deutsch-Britischen Umweltforum 5. / 6. Juli 2001, „Wege aus dem Stau“ – Für eine Integration von Umwelt- und Verkehrspolitik - Experimente und Ideen aus Deutschland und Großbritannien, Berlin 2001

zierungen, den Rechts- und Finanzierungsrahmen des ÖPNV charakterisiert[18]. Das Geflecht an vielfältigen ordnungsrechtlichen, fiskalischen und investitionspolitischen Anreizen und Lenkungsinstrumente ist in seinen Effekten nicht beherrschbar, die erhofften Ziele werden selten erreicht, die Mitteleffizienz ist gering. Die Adressaten suchen häufig den jeweils subventions- oder steuergünstigsten Weg. Damit werden vielfältige gesamtwirtschaftlich, stadtentwicklungs-, verkehrs-, umwelt- und arbeitsmarktpolitisch kontraproduktive Anreize geschaffen. So adressieren die Finanzierungsinstrumente primär Infrastrukturinvestitionen in kostenintensive Anlagegüter, „in Beton und Stahl". Förderung „intelligenter Bausteine" einer modernen, integrierten Mobilitätskonzeption sind ausgeschlossen. Arbeitsplatzintensität ist ebenso wenig ein Kriterium. Der Verwaltungsaufwand der politischen Steuerungsversuche ist meist erheblich.

Überlegungen, diese kontraproduktiven, teilweise gegen die Interessen des ÖPNV gerichteten Verflechtungen aufzulösen, sind zwar – auch von politischer Seite initiiert - bekannt (Hickmann 2000), selbst vergleichsweise kleine Reformvorschläge spielen in der verkehrspolitischen Diskussion jedoch keine Rolle[19].

Das verwobene Regelungsgeflecht ist zugleich ein Abbild der jahrzehntelangen und vielfältigen politischen Einflüsse, insbesondere im Hinblick auf das Markt- bzw. Subventionsvolumen. Die Einflussnahme reichen von den Kommunen über die Gewerkschaften bis zur Bauwirtschaft und der Automobilindustrie.

Die Notwendigkeit, die Förderung des ÖPNV neu zu ordnen, fällt unglücklicherweise nicht nur mit prekären Haushaltssituationen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zusammen. Vielmehr wird der ÖPNV demnächst – die in wesentlichen Teilen beihilferechtliche Unvereinbarkeit der deutschen ÖPNV-Finanzierung wird voraussichtlich im Sommer 2003 vom EuGH im „Magdeburg-Urteil" festgestellt werden – ausschließlich mit Verkehrsverträgen beauftragt werden müssen. Die Transfers werden damit erstmals transparent, da alle Aufwendungen aus dem kommunalen Haushalt finanziert werden müssen. Der ÖPNV steht dann in einer für ihn ungewohnten Konkurrenz. Schulen, Kindergärten, Sportvereine und die Feuerwehr kämpfen neben dem ÖPNV um den gleichen „Fleischtopf". Es bleibt abzuwarten, wie die Bereitschaft der kommunalpolitischen Entscheider ausfällt, sich für eine ÖPNV-Förderung in unveränderter Höhe einzusetzen.

Die verwobenen Strukturen und die extreme Verregelung des ÖPNV sind damit nicht nur die Ursache für die gravierenden angebotsseitigen Fehlentwicklungen, sie sind der Kern der Modernisierungsresistenz und bildet das eigentliche Reformhemmnis. Die langjährigen politischen Versäumnisse einer strukturellen Reform haben die heutige Situation nicht nur ermöglicht, sondern die eingetretenen Entwicklungen breit unterstützt. Der Politikwissenschaften prägten für die föderalen Verflechtungen in Deutschland schon Mitte der 80er Jahre den Begriff der Politikverflechtungsfalle. In der ÖV/ÖPNV-Politik findet sie eine der eindrucksvollsten Ausprägungen. Zukunftsfähig ist das heutige System nicht.

Der verkehrsseitige Bedeutungsverlust des ÖV/ÖPNV ist somit nicht nur eine Folge der Stärke des Individualverkehrs, insbesondere seiner Attraktivität, sondern spiegelbildlich auch eine Folge der Schwäche des ÖPNV, seiner rechtlichen Grundlagen, seiner institutionellen Einbettung sowie der fehlenden marktwirtschaftlichen Ausrichtung.

---

[18] Eine ausführliche Darstellung der Problematik findet sich bei Karl (2002)

[19] So schlägt Hickmann vor, die Regionalisierung des SPNV auf den gesamten ÖPNV analog auszuweiten, d.h. eine Bündelung der Kompetenzen und der Mittelverwaltung in einer Hand auf Landesebene, d.h. die Einheit von Aufgaben- und Finanzverantwortung beim Aufgabenträger.

2.5 Die Krise der politischen Leitbilder, Konzeptionen und Strategien

Leitbilder sind das Produkt eines permanenten und verbindlichen Verständigungsprozesses der involvierten Akteure sowohl über die Ziele wie auch über den Sinn u. a. politischer Aktivitäten. Leitbilder sind damit Bestandteil sozialer Prozesse, in die wirtschaftliche und politische Interessen, nicht zuletzt gesellschaftliche Wert- und Zielvorstellungen einfließen.

Leitbilder bestimmen auch die politische Programmatik in allen Politikfeldern. Eine Analyse der politischen Programmatik ist somit eine Analyse der jeweils „hinter" dieser Programmatik bestehenden Leitbilder.

Es wäre anzunehmen, dass die zu Beginn des 21. Jahrhundert gültigen Leitbilder sich erheblich von denjenigen Mitte der 30er und Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts unterscheiden, als die zentralen, noch heute gültigen Rechtsgrundlagen für den ÖPNV und dessen Finanzierung geschaffen wurden.

Das verkehrspolitische Leitbild der Verkehrspolitik und der meinungsbildenden Kräfte ist jedoch – trotz der eingangs zitierten Modernisierungsrhetorik mit dem Begriff der „integrierten Verkehrspolitik" und von den beschriebenen Krisen weitgehend unbeeinflusst - nach wie vor von einem traditionellen bi-polaren Weltbild geprägt, das den Personenverkehre in zwei Kategorien sortiert:

- öffentlicher Kollektivverkehr unter staatlicher Obhut entsprechend den Vorstellungen der Daseinsvorsorge,
- Individualverkehr als privater Luxus und daher mit Verkehrsmitteln des Privatbesitzes

Allenfalls der kollektive, inzwischen jedoch weitgehend liberalisierte Linienflug- und der öffentliche, gleichwohl individuelle und ebenfalls ohne staatliche Transferleistungen erfolgende Taxiverkehr sind mit diesem Leitbild nicht kompatibel. Dagegen hat selbst die rechtliche Bewertung des Autoverkehrs sich inzwischen von diesem Leitbild entfernt; von namhaften Juristen wird ein Grundrecht auf Autofahren vertreten.

Der entsprechen dem bipolaren Weltbild auch im jeweiligen Regelwerk „autarke" Charakter der beiden Verkehrsträger öffentlicher Kollektivverkehr und privater Individualverkehr be- und verhindert bisher die Integration des Individual- und des Öffentlichen Verkehrs entsprechend den Stärken (und Schwächen) der verschiedenen Verkehrsmittel.

Die traditionelle verkehrspolitische Strategie mit dem Ziel der Bündelung und Verlagerung des Personen- (wie des Güter-) Verkehrs auf massenleistungsfähige Schienenverkehrsträger folgt diesem Leitbild. In der Umsetzung bestimmt die diesem Leitbild adäquate „push- and pull-Strategie" seit Jahrzehnten die verkehrspolitische Diskussion. Leitbild, Konzept und Strategie stehen jedoch im deutlichen Gegensatz zu den gesellschaftlichen Entwicklungen und Handlungsnotwenigkeiten. Ihre, an der Entwicklung der Verkehrsmärkte gemessen geringen Erfolge sind Anlass zur Überprüfung und Korrektur.

Im ÖV/ÖPNV verfolgt die Verkehrpolitik, unterstützt von der Umwelt- und Raumordnungspolitik entsprechend diesem Leitbild und Konzept bislang die Strategie, Verhaltensänderungen durch Angebotsverbesserungen zu erreichen. Die klassischen ÖV- und ÖPNV-Angebote sollen durch Attraktivitätssteigerungen zu Alternativen zum Individualverkehr entwickelt werden. Hierzu wurden bisher primär die Infrastrukturen ausgebaut und/oder moderne Informationstechniken eingeführt. Taktverdichtungen und Angebotsausweitungen erfolgten zudem dort, wo eine entsprechende Nachfrage erkennbar und/oder Zahlungsbereitschaft der politisch Verantwortlichen vorhanden war. Die „push-Elemente" dieser Strategie, d.h. die gesamte Palette der attraktivitätsmindernde Maßnamen im Pkw-Verkehr, von niedrigen, großräumigen Tempobegrenzungen auf Autobahnen wie

auch Innerortsstraßen, über Parkraumbewirtschaftung, Kauf-, Halter- bis Mineralölsteuern bis hin zu „zonenbezogenen“ Verkehrsbeschränkungen und –verboten wurde von der Verkehrspolitik allenfalls in „homöopathischen Dosen verordnet“. Die Protagonisten dieser „push- and pull-Strategie“ übersahen, dass den attraktivitäts-mindernden „push-Elemente“ in einem demokratischen System sehr enge Grenzen gesetzt sind.

Diese Strategie zeigt wie zuvor dargestellt jedoch keine signifikanten oder – in Relation zu den Zielformulierungen der Verkehrsverlagerung zur Reduzierung des Pkw-Verkehrs – gar ausreichenden Effekte mehr in die gewünschte Richtung. Vielmehr ist festzustellen, dass unter den derzeitigen Randbedingungen auch massive Investitionen in die Modernisierung und den Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur keine signifikanten Nachfrageeffekte in Form von modal-split-Verschiebungen bewirken[20].

Nachfragesteigerungen bei einige Verkehrsbetrieben und -verbünden widersprechen der o.g. Feststellung keinesfalls. In den häufig zitierten Beispielstädten entwickelten sich die Pkw-Fahrten davon nur unerheblich beeinflusst (Deutscher Bundestag 1998:187). Fahrgastzuwächse des ÖPNV resultierten überwiegend aus induzierten Verkehren und Umsteigern vom Fahrrad bzw. früheren Pkw-Mitfahrern. Aus verkehrs- und umweltpolitischer Sicht sind die erzielten Effekte nur in Teilbereichen und nur in geringem Umfang positiv. Auch hinsichtlich der kommunalen Haushalte sind keine signifikanten Vorteile erkennbar. Die Investitionen und insbesondere die Betriebskostenzuschüsse der Kommunen stiegen in diesen Orten als Folge der Angebotsausweitung trotz erheblich gestiegener Fahrgastzahlen.

Auch mit hohem technisch-organisatorischem Aufwand einhergehende Verkehrs-informations- (Telematik-) und Verbundlösungen zeigen allein keine weitreichenden Nachfrageänderungen, ihr Kosten/Nutzen-Verhältnis ist zweifelhaft (Beckers 2001).

Diese Strategie der Angebotsverbesserung und Attraktivitätssteigerung durch massiven Mitteleinsatz zum Ausbau des Infrastruktur- und Verkehrsangebots sowie der Informations- und Kommunikationstechnik stößt nicht mit dem Ende des Zeitalters der Bezahlbarkeit an ökonomische Grenzen. Sie wird damit weder den Kriterien eines nachhaltig-zukunftsfähigen Umgangs mit den ökonomischen Ressourcen, noch den Effizienz- oder den sozialen Nachhaltigkeitskriterien gerecht. Sie muss längst durch effizientere Strategien ersetzt werden.

Seit Anfang der 90er Jahre etlichen Jahren bestimmt nahezu ausschließlich die Liberalisierungsabsicht der EU die branchenseitige Diskussion. Diese Fokussierung verstellt den Blick auf die gesellschaftlichen und marktseitigen Entwicklungen. Die Verkehrspolitik steht jedoch vor einer weitaus weitergehenden Aufgaben, als das PBefG und das GVFG an veränderte EU-rechtliche Vorgaben mit möglichst geringen rechtstechnischen Korrekturen anzupassen. Das geltende ÖPNV-Recht hat sich durch diese gesellschaftlichen Entwicklungen längst gegen den ÖPNV gewandt. Während sich der Städtebau und die Wohnungswirtschaft mit diesen Veränderungen seit etlichen Jahren intensiv befassen und strategisch-konzeptionelle Überlegungen einen hohen Entwicklungsstand erreicht haben und teilweise bereits umgesetzt werden, wie z.B. die Programme Stadtumbau Ost/Stadtumbau West, Die soziale Stadt, Stadt 2030, Umbau der Konzepte des Sozialen Wohnungsbaus – der einem Paradigmenwechsel entspricht - von der objekt- zur subjektorientierten Finanzierung, etcpp, sind von der ÖPNV-Politik keinerlei konzeptionelle Überlegungen wahrnehmbar. Beide Organisationen – Deutscher Städtetag und VDV – zeigen in ihren Positions- und Diskussionspapieren weitreichende strukturelle Reformblockaden und Besitzstandsverteidigung.

---

[20] Trotz eines in der Geschichte der Bundesrepublik einmaligen Investitionsvolumens von 15 – 20 Mrd. DM, die zwischen 1990 und 1999 allein in die Modernisierung, Wiederherstellung und den Ausbau der Schieneninfrastruktur in Berlin investiert wurden, sank die Zahl der ÖPNV-Fahrgäste in diesem Zeitraum um ca. 20%, vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2001

Sie bleiben damit ganz in der verkehrspolitischen Tradition. Die politische Auseinandersetzung um die Kernfrage Wettbewerb und Gemeinwirtschaft – „Wie viel Staat und wie viel Markt darf´s denn sein?“ – zieht sich durch die gesamte westdeutsche Nachkriegsgeschichte der Verkehrspolitik, im Personen- wie im Güterverkehr. Klare politische Positionen, konzeptionelle Stärke und Entscheidungsfreude waren in dieser Frage bisher weder in der Bundes- und noch weniger in der Landespolitik vorhanden[21].

Der VDV (VDV 2003) stellt eine „Partnerschaft“ / „Qualitätspartnerschaft“ zwischen Betreiber und Aufgabenträger als Modell einer „funktionalen Ausschreibung“[22] zur Diskussion. Das „Partnerschafts-Modell“ zielt darauf ab, unter der Oberfläche eines vermeintlich wettbewerbskonformen Vertragsmäntelchens das traditionelle, von intensiven meist über Jahrzehnte gewachsenen politischen, gewerkschaftlichen und persönlichen Verflechtungen zwischen der Kommunalpolitik, den Aufsichtsgremien und dem Verkehrsunternehmen geprägte Strukturen weiter bestehen zu lassen („Wir setzen uns mit der Kommune zusammen wenn es Probleme gibt.“) Der VDV stützt seine Position, die erhebliche Vorteile in funktionalen Ausschreibungen an Stelle von konstruktiven Ausschreibungen sieht, weitgehend auf das Argument des unternehmerischen Know-Hows, der Markt- und Kundennähe, die bei den Verkehrsunternehmen und nicht bei einem Aufgabenträger und ggf. den Regieorganisation vorhanden sei und auf das Argument der Integration der Verkehre. Entsprechend den Ausführungen in den vorangegangenen Abschnitten sind hier erhebliche Zweifel angebracht, dass diese Kompetenzen vorhanden sind.

Funktionale Ausschreibungen können den Gestaltungsspielraum der Verkehrsunternehmen erweitern und unternehmerische Anreize setzen. Sie werden jedoch primär den Kostenwettbewerb innerhalb des Rahmens der behördlich definierten Verkehrsleistung verstärken. Produktoptimierung wird bei den Kostenstrukturen des ÖPNV nur in geringem Umfang, Produktinnovation kaum stattfinden. Funktionale Ausschreibungen reduzieren gegenüber konstruktiven Ausschreibungen die Transaktionskosten, Know-How-Besitzern erleichtern sie die Verteidigung ihres Konzessionsgebiets bei wettbewerblichen Ausschreibungen, da diese die Risiken genauer kalkulieren können.

Funktionale Ausschreibungen allein bieten damit keine Gewähr für Kundenorientierung, Produktverbesserung und Umweltschutz. Der ÖPNV braucht jedoch genau diese Innovation, Produkt- und Dienstleistungsverbesserungen dringend, um eine Chance gegen den in vielen Kriterien haushoch überlegenen MIV zu bekommen. Diese werden durch funktionale Ausschreibungen nicht erreicht. Ein Verkehrsunternehmen wird diese unternehmerischen Ziele erst dann verfolgen, wenn es hierin finanzielle Anreize erkennt. Dieses Eigeninteresse wird erst entstehen, wenn die finanziellen Vor- bzw. Nachteile (Boni/Mali) Verkehrsunternehmen dazu motivieren, der Regelungsdschungel im ÖPNV drastisch gelichtet wird und kontraproduktive Förderanreize abgebaut sind.

---

[21] So zog sich allein der parlamentarische Diskussionsprozess, der schließlich zur Novelle des PBefG von 1961 führte, von der Vorlage des ersten Gesetzentwurfs der Bundesregierung im März 1958 über mehr als 3 Jahre hin; ein Abschluss kam erst nach einem Grundsatzurteil des BVerfG (Entscheidungen des BVerfG, Band 11, S. 168 ff) zustande, das den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen und Kraftdroschken sowie den Ausflugs- und Ferienziel-Reiseverkehr von der Prüfung des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses freistellte. Zu erinnern ist auch an mehrere Deregulierungskommissionen des BMV in den späten 80er und frühen 90er Jahren, deren Tätigkeit in der Verkehrspolitik weitgehend ohne politische Folgen oder gar Umsetzungen blieb.

[22] Funktionale Ausschreibungen sind dadurch – grob vereinfacht – charakterisiert, dass lediglich Eckpunkte der zu erbringenden Leistung festgelegt werden, z.B. im ÖPNV die Betriebszeiten, Taktfrequenzen und die erwartete Fahrgastentwicklung; wie das beauftragte Verkehrsunternehmen diese Leistung erbringt, bleibt seiner unternehmerischen Entscheidung vorbehalten. Im Gegensatz hierzu werden bei konstruktiven Ausschreibungen alle Details der Leistung sehr präzise beschrieben und im Verkehrsvertrag festgelegt.

Der Deutsche Städtetag (Deutscher Städtetag 2002) hat offensichtlich erst mit der von der EU erzwungenen klaren Aufgabentrennung Besteller/Ersteller entdeckt, dass die kommunale Planungshoheit auch den ÖPNV betrifft. Bei der Lektüre des Diskussionspapiers kann der Eindruck entstehen, die Kommunen hätten im ÖPNV bisher keinerlei planerische Kompetenzen und die mit der Regionalisierung bzw. den ÖPNV-Gesetzen der Länder ab 1996 eingeführten Nahverkehrspläne seien eine völlig neue Aufgabe.

Das Diskussionspapier mit seinen großen Hoffungen auf den Nahverkehrsplan, der den ÖPNV-Verkehr bis ins kleinste Detail planen soll, demonstriert einen Rückfall in die Planungseuphorie und den technokratischen Optimismus, der seit der Rezession von 1966/67 die „Planbarkeit“ aller gesellschaftlichen Bereiche und erst recht aller wirtschaftsrelevanten Entscheidungen sichern sollte. Damals sollte ein dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum garantiert werden, heute die Nachfrageentwicklung im ÖPNV.

Etliche Detailvorschläge beider Diskussionsbeiträge sind aus fachlicher Sicht problematisch, wenig praxisnah und umgehen konflikthaltige Fragen (Was ist „Kostendeckung“?, Wer beauftragt/führt durch/bezahlt die jährliche (!) Erhebung des Verkehrsaufkommens?).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Hoffnungen und Erwartungen, die seit den frühen 70er Jahren in den ÖPNV insbesondere durch hohe Investitionen und seit den 80er Jahren durch entsprechenden verkehrsplanerischen Maßnahmen unterstützt gesetzt wurden, nicht erfüllt worden sind. Die Konjunktur der wenig erfolgversprechenden Rezepte hält an: Auch für die Zukunft sind weder von der Bundesregierung noch von den Kommunalen Spitzenverbänden oder dem Branchenverband VDV konzeptionelle Überlegungen erkennbar, die einen Ausweg aus der beschriebenen Krisensituation bieten könnten.

3 ÖPNV-Dienstleistungen: Versuch einer Neubestimmung – von der Bi-Polarität zur integrierten, intermodalen Multimodalität

3.1 Den Kunden in den Mittelpunkt stellen: die gesellschaftlichen Veränderungen wahrnehmen

Jede Dienstleistung stellt den Kunden in den Mittelpunkt. Im ÖV/ÖPNV tritt damit der Fahrgast an die Stelle der Erfüllung eines Nahverkehrsplans, eines Verkehrsvertrags oder eines anderen Regelwerks. Für die ÖPNV-Politik wie die ÖPNV-Planung erfordert dieser Paradigmenwechsel, zunächst die gesellschaftlichen Veränderungen wahrzunehmen (vgl. Projektgruppe Mobilität 2001:Kap 3). Der Rechtsrahmen, die Finanzierung und die Planung müssen dieser Kunden- und Marktorientierung entsprechend neu gestaltet werden.

Wenn die veränderten und sich wahrscheinlich beschleunigt weiter verändernden Nachfragestrukturen zur Kenntnis genommen und an den Anfang der Suche nach neuen Lösungen gestellt werden, können Verkehrsangebote entstehen, die akzeptiert und nachgefragt werden. An den ökonomischen Erfolg wird der ökologische Erfolg gekoppelt sein.

Die gesellschaftlichen Entwicklungen der Moderne sind alle Lebensbereiche durch eine ausgeprägte Differenzierung (Familienstrukturen, Globalisierung und Liberalisierungen der Wirtschaft, steigender Anteil der Teilzeit-Arbeitsplätze, Suburbanisierungen, sinkende residentielle Mobilität,....) und Beschleunigung (veränderte Arbeitszeit, verlängerte

Ladenöffnungszeiten, spontaneres Freizeit- und Urlaubsverhalten,.....) gekennzeichnet (Bild 8).

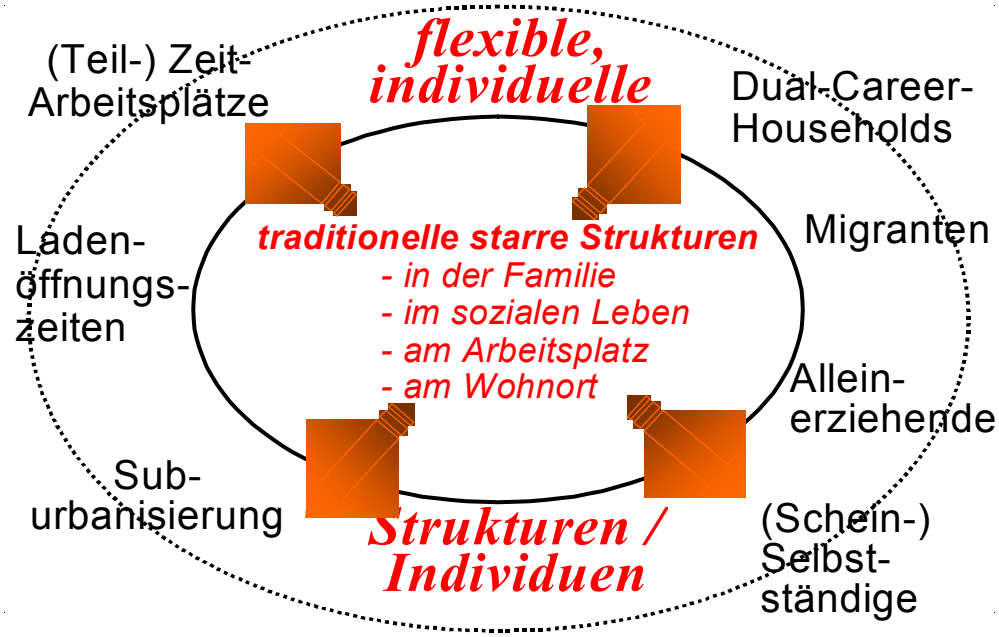

Bild 8: Trends in Gesellschaft und Wirtschaft

Für die Veränderung der Erwerbsformen beispielhaft:

In Deutschland hat von 1991 bis 2001

- die Zahl der Teilzeitbeschäftigen um 44% auf nunmehr 6,8 Mio Arbeitnehmer und
- die Zahl der Selbstständigen um 20% auf 3,6 Mio Menschen und
- die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse um 13% zugenommen, dagegen ist
- die Zahl der Vollzeitarbeitnehmer um 11% auf 25,9 Mio gesunken.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Verkehrsnachfrage sind nicht quantifiziert. Es wird jedoch angenommen, dass der ÖPNV hierdurch an verkehrlicher Bedeutung im Berufsverkehr verloren hat. (Daten: Statistisches Bundesamt)

Diesen gesellschaftlichen Veränderungen, der Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie dem steigenden materiellen Wohlstands folgen veränderte Raum-Zeit-Strukturen, im Personen- wie im Güterverkehr. Diese Entwicklungen führen alle zu einer rapiden Veränderung der Personenverkehrsnachfrage. Aus der Zunahme hoch-differenzierter Alltagsorganisationen folgen zunehmend komplexe Wegeketten; der Anteil verkehrlicher Routinen mit simplen Hin- und Rückwegen sinkt. Auf der Angebotsseite reduzierte der stetige Ausbau der Infrastruktur den Raumwiderstand, erhebliche technische Verbesserungen und über Jahrzehnte sinkende Preise steigerten die Attraktivität. Die Folge ist ein seit Jahrzehnten steigender Verkehrsaufwand (Bild 9).

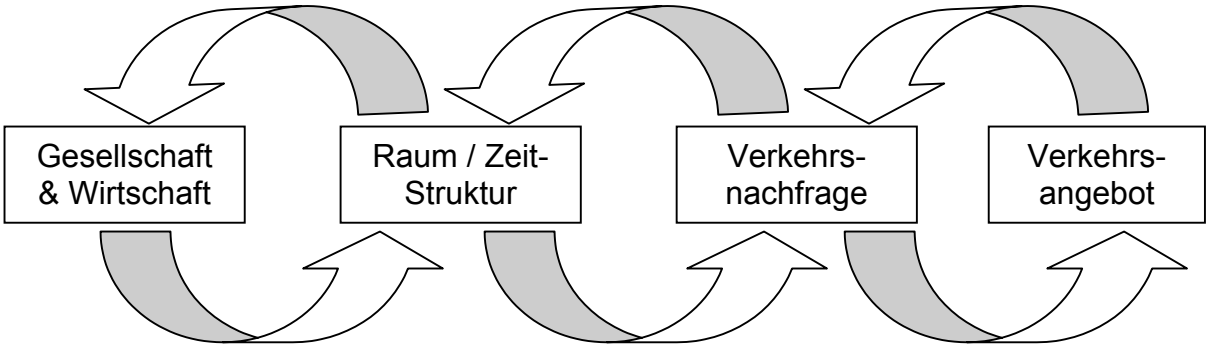

Bild 9: Wechselwirkungen von Gesellschaft, Wirtschaft sowie Verkehrsentwicklung

Die im 19. Jahrhundert als Bestandteil der industriellen Revolution entstandenen Transportstrukturen und Massenverkehrsmittel haben ihre Stärke im effektiven Transport große Personengruppen und Gütermengen durch ihre Bündelung. Die Differenzierung und Individualisierung der Mobilitätsbedürfnisse bedeutet einen Verlust dieser Möglichkeiten zur Bündelung. Die gebündelten, fahrplan- und linienorientierten Verkehrsangebote werden der sich rapide verändernden Nachfrage daher zunehmend weniger gerecht. Das langjährige Wachstum der Verkehrsnachfrage, das trotz etlicher Regulierungsversuche nahezu ausschließlich bei den Verkehrsmitteln stattfand, die dieser individuellen Nachfrage gerecht werden, bestätigt diese Zusammenhänge. Das Auto ist inzwischen aus Sicht des verkehrlichen Angebots die Meßlatte für den ÖV/ÖPNV.

3.2 Neue verkehrspolitische Leitvorstellungen: Rückgrat traditioneller ÖPNV mit nachfragegerechten funktionalen Ergänzungen

Die nachfolgend entwickelten Leitvorstellungen für eine zukunftsfähige ÖV / ÖPNV – Konzeption sind vom Kerngedanken bestimmt, dass der traditionelle ÖV / ÖPNV das Rückgrat einer zukunftsfähigen Verkehrskonzeption bildet. Das bi-polare Leitbild ist jedoch überwunden. Zahlreiche individuelle Verkehrsmittel – Fahrrad, Taxi, Fahrradtaxi, Rufbus, Sammeltaxi, Car-sharing-Pkw usw. - sind integrierter Bestandteil des öffentlichen Verkehrs: das öffentliche Fahrrad und das öffentliche Auto stehen gleichberechtigt neben Taxi, Bus, Straßen- und U-Bahn usw.. Der Rechtsrahmen ist entsprechend weiterentwickelt. Für den Kunden ist der Zugang zu diesen öffentlichen Individual-Verkehrsmitteln durch eine einheitliche Benutzeroberfläche vereinfacht.

Ein neues (Gegen-)Leitbild wird an dieser Stelle bewusst nicht eingeführt. Die sich individualisierenden und flexibilisierenden Mobilitätsbedürfnisse könne nicht (mehr) in ein normiertes und allgemeingültiges Bild gepresst werden, dies würde im Widerspruch zu ihrem Charakter stehen. Daher werden hier Leitgedanken formuliert, die bei der Gestaltung der Verkehrskonzeption relevant werden.

Ein Beispiel aus dem Städtebau mag diese Überlegungen veranschaulichen: Unter dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ konnten in den 60er/70er Jahren noch reihenweise identische städtebauliche Großstrukturen geschaffen werden. Heute betont der Städtebau hingegen individuelle Wohnbedürfnisse, die schon lange den normierten Massenwohnungsbau sprengen und für die wir kein allgemeingültiges Bild mehr finden.

Die lokalen Verkehrskonzeptionen sollen vielmehr die lokalen, teilweise sehr spezifischen Randbedingungen (z.B. der Sozialstruktur, der Einwohnerdichte, der Einkommensverhältnisse, der Topografie, etc.) an zentraler Stelle berücksichtigen. Gemeinwohlbelange sind von der lokalen Politik zu berücksichtigen.

Es ist zu erwarten, dass das bundesdeutsche intermodale Verkehrssystem der Zukunft zwar einheitliche Zugänge (Information, Buchung, Bezahlung) aufweisen wird, aber keinem flächendeckend identischen Angebot. Hieraus ergeben sich bereits erste Hinweise auf die Neuorientierung der Grenzen der ordnungsrechtlichen / ordnungspolitischen Steuerbarkeit, die Zuordnung der Verantwortlichkeiten und die hierfür erforderlichen Handlungsspielräume.

Die Transformation des traditionellen ÖV/ÖPNV verfolgen das Ziel, „öffentliche Verkehrsmittel privater und private Verkehrsmittel öffentlicher“ zu gestalten, indem sie primär funktionale Ergänzungen des traditionellen ÖPNV und funktionale Äquivalente des privaten Pkw bieten und diese in das gesamte ÖPNV-System integrieren.

Öffentlicher Verkehr definierte sich bisher über die verschiedenen technischen Systeme und ihre Optimierungsstrategien; die konstruktiven Besonderheiten von Bussen, U-, S- und Straßenbahnen bestimmten Angebot und Leistungsfähigkeit - sowie Grenzen - des ÖPNV. Die eingesetzten Mittel überformten dabei - wie stets in der Technik und ihrer Anwendung - die eigentlichen Zwecke. Diese Strategie stößt offensichtlich an ihre Grenzen, die Angebote werden zunehmend weniger akzeptiert.

Ein ÖPNV-Angebot, das von den Mobilitätswünschen der Kunden geprägt wird, endet nicht an den Haltestellen der ÖPNV-Verkehrsmittel, sondern geht über diese physischen Grenzen hinaus. Erst damit wird es als vollwertige Dienstleistungs-Alternative zum Individualverkehr eine Erfolgchance erreichen. Denn nur flexible Angebote werden den flexiblen Individuen gerecht.

Moderner öffentlicher Verkehr darf daher nicht länger allein von den technischen Möglichkeiten her betrachtet und weiterentwickelt werden. Multimodaler Verkehr wird dann ökonomisch und ökologisch erfolgreich sein, wenn er vom Zweck her geplant, organisiert und realisiert wird. Übersetzt in die Strukturen traditioneller Verkehrsunternehmen bedeutet dies, dass die linien- und fahrplangebundenen Verkehrsmittel das Rückgrat des ÖPNV bilden, die um zahlreiche flexible Module „veredelnd“ ergänzt werden (Bild 10) (Beutler/Blümel/Petersen 2002:20).

Das Rückgrat kombinierter Mobilität ist ein qualitativ hochwertiger Öffentlicher Verkehr. Integrierte Verkehrsmittel ergänzen und stärken den traditionellen Öffentlichen Verkehr, denn multimodale Verkehrsmittelnutzer sind in erster Linie Nutzer des ÖV/ÖPNV. Die kombinierte Mobilität stärkt darüber hinaus den gesamten Umweltverbund, denn die Nutzer integrierter Verkehrsmittel sind überdurchschnittlich häufige Fahrradnutzer und Fußgänger.

Diese integrierten Mobilitätsdienstleistungen schaffen die wesentlichen Voraussetzungen für eine Überwindung der nicht stadt- und umweltverträglichen Trennung des individuellen Pkw-Verkehrs vom kollektiven ÖPNV. Diese Innovationen lassen eine deutliche Entschärfung der städtischen Belastungen und Risiken erhoffen.

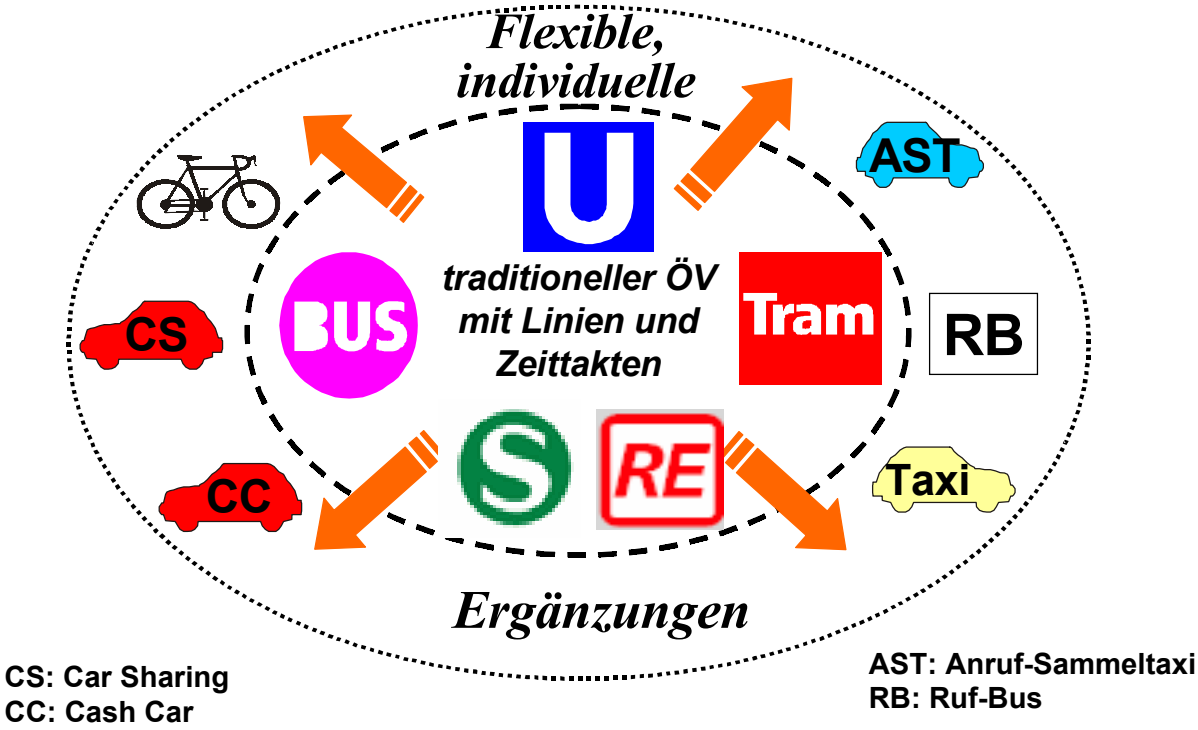

Bild 10: Artenvielfalt der Verkehrsmittel und ihrer Nutzung als Äquivalent gesellschaftlicher Differenzierung

Den Kunden können die Verkehrunternehmen damit das jedem Mobilitätsbedürfnis gerechte Angebot bieten, verschiedene Verkehrsmittel, zwischen denen je nach Aktivität, Tageszeit, Entfernung, Saison und Verfügbarkeit gewählt werden kann.

3.3 Neue verkehrsplanerische Kriterien: Flexibilität und Entfernung

Verkehrsplanung – im ÖPNV wie im MIV – orientiert die Verkehrsmittelwahl und die Wahl des Wegs bisher überwiegend am Entscheidungskriterium Reisezeit. Diese Vorstellung geht von völlig ökonomisch-rationalen Verkehrsteilnehmern aus, die ihre Verkehrsmittelwahl nach kurzfristigen, individuellen Kosten-Nutzen-Kalkulationen treffen. Dass diese Annahme bei der Gruppe der Kinder und Jugendlichen versagt, versteht sich von selbst. Die möglichst schnelle, sichere, kostengünstige und bequeme Raumüberwindung von A nach B existiert in deren Alltagswelt nicht (Arnhold/Blümel 2001:18). Die traditionelle Verkehrsplanung ignoriert mit der Reduktion auf das Kriterium Reisezeit jedoch die von der sozialwissenschaftlichen Verkehrsforschung beobachtete Bedeutung von Routinen (Franke 2001:76f sowie Canzler/Franke 2002:48f), die Bedeutung sozialer Differenzierung usw.[23].

[23] Eine knappe Übersicht über die breite Palette der Theorien und theoretischen Ansätze zur Erklärung der Verkehrsmittelwahl siehe: mit Schwerpunkt bei den psychologischen Ansätzen bei Flade/Wullkopf (2000) sowie Franke (2001:51f); ergänzend aus Sicht der Psychoanalyse: Hilgers (1992), aus Sicht der Evolutionsbiologie Holte (2000), aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Heine/Mautz/Rosenbaum (2001)

Zu den wichtigen Auswahlkriterien erwachsener Kunden bei der Wahl des Verkehrsmittels zählen die zu überwindende Entfernung und die Flexibilität der einzelnen Verkehrsmittel (Bild 11). Den Stärken des Öffentlichen Verkehrs bei der Überwindung mittlerer und größerer Entfernungen steht die geringe Flexibilität gegenüber. Im Nahbereich erhält das Fahrrad lediglich Konkurrenz vom Taxi. Car-sharing kann zahlreiche Mobilitätswünsche im mittleren und großen Entfernungsbereich mit hoher Flexibilität verbinden.

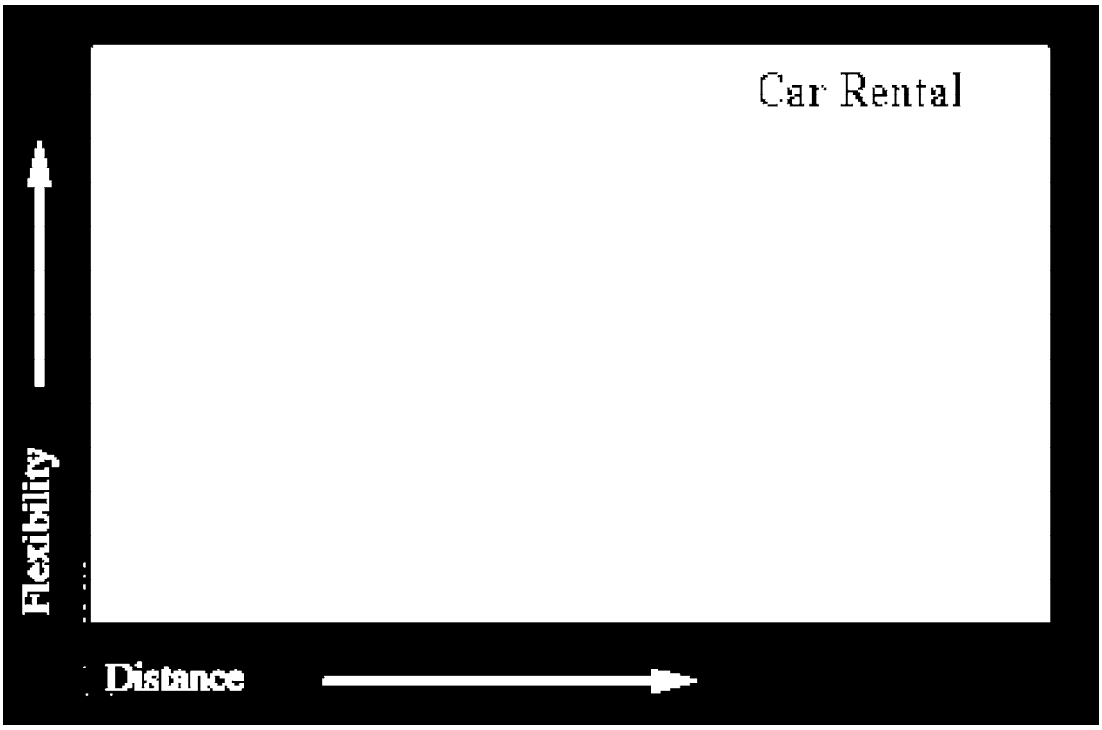

Bild 11: Funktionale Ergänzungen der traditionellen ÖPNV-Angebote – funktionale Äquivalente zum privaten Pkw[24]

Dieser Ansatz bedeutet, dass die von der Verkehrsplanung angesetzten Kriterien für die Gestaltung eines nachfragegerechten Verkehrsangebots – wie Reisezeitaufwand und Umsteigewiderstände – durch etliche weitere Kriterien ergänzt werden. Der ökonomische Ansatz, wonach die Verkehrsmittelwahl allein aus kurzfristigen, individuellen Kosten-Nutzen-Kalkulationen basiert, lässt wesentliche Produkt- bzw. Dienstleistungseigenschaften unberücksichtigt. Da jedes Produkt und jede Dienstleistung zumeist mehrere Eigenschaften in sich vereint, wobei aus der Sicht des Kunden mal der eine, mal der andere Aspekt überwiegt, entsteht ein Gesamtnutzen für den Kunden oftmals erst durch die Kombination mehrerer Produkte bzw. Dienstleistungen.

Bei der Verkehrsmittelwahl wird die individuelle Entscheidung durch die Konfigurationen von: Flexibilität in der Wahl des Zieles, „punktgenaue“ Zielerreichung, persönliche/individuelle Umweltqualität, Orientierungsqualität, Qualität der Gepäckmitnahme etcpp. geprägt. Einige dieser Kriterien spielen zwar in der Produktentwicklung der Automobilindustrie und der Verkehrsunternehmen eine Rolle, in der Gestaltung einer Verkehrskonzeption sind sie bisher jedoch weitgehend unberücksichtigt.

---

[24] http://www.bremen.de/info/agenda21/carfree/intermodal.html, Website der CarFreeCities – Intermodal Co-operation.

Insbesondere in Metropolen und Ballungsräumen kann weder der Individualverkehr noch das ÖPNV die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen zufriedenstellend abdecken. Beide stoßen häufig an systembedingte Grenzen. Kombinierte Mobilität verbindet die Vorteile beider Verkehrsmittel und vermeidet deren Nachteile. Aus Sicht der Kunden ist kombinierte Mobilität nichts anderes, als der Wunsch nach einfachem, preisgünstigem, komfortablem und umweltfreundlichem Fahren. Funktioniert die Dienstleistung, wird das Verkehrsmittel Nebensache.

Begriffsdefinitionen

In den zahlreichen Publikationen zur kombinierten Mobilität, Multimodalität und Intermodalität werden die relevanten Begriffe nicht immer konsistent verwendet. Daher werden die beiden zentralen Begriffe erläutert, wie sie hier verwendet werden:

Als **Intermodalität** wird gemeinhin angesehen, wenn für *einen* Weg verschiedene Verkehrsmittel genutzt werden. **Multimodalität** hingegen ist die Nutzung verschiedener Verkehrsmittel für *verschiedene* Wege. Abgrenzungskriterium für Wege sind Aktivitäten. Mehrere räumlich voneinander getrennte Aktivitäten sind durch Wegeketten miteinander verbunden (z.B. zur Arbeit fahren- Dienstweg – Freizeitaktivität – nach Hause). Wegeketten sind jedoch häufig dadurch gekennzeichnet, dass eine Zuordnung in multimodale oder intermodale Wegeketten nicht einfach und eindeutig möglich ist.

Intermodalität: Bedingungen und Kennzeichnungen

Intermodalität bedeutet die kombinierte Nutzung von mehr als einem Verkehrsmittel während eines Weges. Dazu ist es notwendig, dass die genutzten Verkehrsmittel auch nur für einen Weg ohne Rückkehr zum Ausgangspunkt genutzt werden können, d.h. dass sie one-way-fähig sind. Ein allein genutzter Privat-Pkw ist daher nicht in eine intermodale Wegekette einzubauen, ebenso wenig ein Autobaustein, der den gleichen Start- und Zielort vorschreibt.

Der Wechsel zwischen den Verkehrsmitteln muss durch niedrige physische und psychische Transaktionskosten gekennzeichnet sein. On-Trip-Informationen erlauben während der Fahrt die Kombination der Verkehrsmittel nach eigenen Nutzenkriterien (Zeit, Kosten, Selbstfahren, Mitnahme von Gegenständen und Mitfahrern, Wetterunabhängigkeit etc.) ständig neu auszuwählen. Kosten entstehen immer nur für das gerade tatsächlich genutzte Verkehrsmittel (Pay-as-you-go).

Kennzeichen von Intermodalität sind daher: Flexibilität, kombinierte Nutzung, Spontaneität, niedrige Transaktionskosten, One-Way-Fähigkeit, On-Trip-Information, Pay-as-you go-Bezahlschema.

3.4 Adaptierung der rechtlichen Rahmenbedingungen: die Umsetzung eines verkehrspolitischen Leitbilds

Eine Reform des ordnungspolitischen Rechtsrahmens des ÖV/ÖPNV muss bei den Grundstrukturen ansetzen und eine konsequente Entflechtung der politischen Ebenen anstreben sowie Rechtsgrundlagen für intermodale, kombinierte Mobilität entwickeln.

Die notwendige Entflechtung der verschiedenen politischen Ebenen bedeutet, dass einzelne verkehrspolitische Aufgaben wieder zu den Ländern und Kommunen zurückkommen, andere allein beim Bund verbleiben. Das Ziel ist: möglichst wenig Verschränkungen zwischen den politischen Ebenen und möglichst viel Eigenverantwortung. Damit verbunden muss jedoch sein, dass verschiedene Gebietskörperschaften vermehrt über eigene Steuern und Abgaben verfügen können.

Auf der Seite der Umsetzung fordert der Abschied vom bi-polaren Weltbild die Entwicklung von Rechtsgrundlagen für intermodale, kombinierte Mobilität. Alle zuvor erwähnten

Mobilitätsangebote sind als Einzelelemente bereits an vielen Orten mit Erfolg eingeführt. Diese Erfolge waren häufig nur durch die Nutzung von „Experimentierklauseln“ oder einer sehr weitreichenden Auslegung des geltenden Rechts durch engagierte Mitarbeiter einzelner Behörden möglich. Die Innovation besteht daher primär in der rechtlichen Integration kombinierter Mobilität, d.h. Überwindung des traditionellen bi-polaren Leitbilds. Die informationstechnische Integration ist als Voraussetzung alleine noch nicht ausreichend. Mit der rechtlichen Integration wird die angebotsseitige Entwicklung einsetzen.

Zu entwickeln sind zahlreiche ordnungsrechtliche und ordnungspolitische Regelungen für „hybride“ Mobilitätsformen, z.B. Stellplatz- und Gebührenregelungen für Car-sharing, verschiedene Benutzervorteile für diese Verkehre, Ruf- und Bürgerbusse, Shuttle-Busse etc., wie auch Versicherungsregelungen für die private Mitnahme von Fahrgästen, Streichung zahlreicher Subventionen, die individuelle Verkehre begünstigen, um das Rationalitätsprinzip im Verkehr wieder zu stärken (bzw. wieder einzuführen).

Ebenso sind politische Initiativen erforderlich, die die Zusammenhänge zwischen einer flächenhaften Parkraumbewirtschaftung, der in vielen Ländern bestehenden Stellplatzverpflichtung oder die Einbettung in die Wohnbauförderung und den Potentialen innovativer Mobilitätsdienstleistungen berücksichtigen.

Mit der vom EU-Recht unabwendbar vorgegebenen Liberalisierung des ÖPNV-Markts stehen die bisherigen Förderstrukturen – meist ohne Zusammenhang zu einer Transportleistung – auf dem Prüfstand. Die Förderkriterien - in Deutschland derzeit noch des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes - sind auf den traditionellen ÖPNV mit dem „Transport in Großgefäßen“ und die Investition in kostenintensive Anlagegüter ausgerichtet. Integrierende Mobilitätsdienstleistungen, flexible Angebotsformen (Rufbus, Anruf-Sammeltaxi, Car-sharing, Mitfahrorganisationen etc.) sind kaum/nicht förderfähig. Ausnahmen sind zwar möglich, aber nur gegen etablierte Besitzstände mit erheblichen Verwaltungsanstrengungen durchzusetzen. Das Ziel einer Reform sollte es nicht sein, diesen Besitzstand für neue Anwendungen zu öffnen, sondern eine „Out-put-Steuerung“ anstelle der bisherigen, wenig effizienten „In-put-Steuerung“ zu setzen. Bisher gibt es keine politischen Initiativen, diese strukturelle Innovationsblockade zu überwinden.

4 … und warum ÖPNV-Dienstleistungen nicht so sein dürfen

In der aktuellen Diskussion um die Zukunft des ÖPNV spielt der Rechtsrahmen eine überragende Rolle. Es ist daher von zentraler Bedeutung, ob ein fiktives innovatives ÖPNV-Angebot eines Unternehmers in Berlin mit dem geltenden Recht vereinbar ist und wo sich Grenzen auftun. Das in Form eines Gutachtens verfasste Stellungnahme zu einer Verkehrsdienstleistung[25] (Szenario) verschafft einen Einblick in das Regelungsdickicht, mit dem ein Unternehmer konfrontiert ist, der diese Dienstleistung am Markt anbieten wollte.

4.1 Szenario

Der Berliner Taxiunternehmer S verfügt über eine Flotte von 125 Kleinbusse und Großraum-PKW, mit denen bis zu 12 Menschen befördert werden können. Sein Geschäft ist vielfältig. Tagsüber fahren einige Kleinbusse auf festen Linien im Auftrag der BVG. Ein Teil der Kleinbusse wurden umgebaut und als Lieferwagen für einen eigenen Lieferdienst

[25] Das von Felix Beutler entwickelte Szenario lehnt sich an Kap 5 einer Studie im Auftrag des BUND an, vgl. Beutler/Blümel/Petersen 2002

benutzt, der Paketzustellungen betreibt. Wieder andere Kleinbusse fahren als normale Taxen durch die Stadt. Nachts werden die Kleinbusse flexibel zu normalen Taxen und Anrufsammeltaxen, die nicht mehr an feste Linien gebunden sind.

Seine Fahrer sind Taxifahrer, die den Personenbeförderungsschein besitzen. Im Linienverkehr sind sie berechtigt, die Fahrausweise zu kontrollieren und Fahrscheine zu verkaufen. Die Kleinbusse werden als Verstärker-Busse auf stark ausgelasteten Abschnitten von Linien der BVG eingesetzt. Teilweise werden sie – ebenfalls auf festen Linien der BVG – auch als Quartiersbusse in Vororten eingesetzt. Der Fahrgast macht hier seinen Beförderungswunsch durch ein entsprechendes Handzeichen deutlich, woraufhin der Bus anhält und der Fahrgast an hierzu bestimmten Stellen einsteigen kann.

Während S tagsüber als Subunternehmer der BVG auftritt, ist er abends und nachts als Auftragnehmer des Landes Berlin unterwegs. Er hat einen Wettbewerb des Aufgabenträgers gewonnen, in Berlin einen Nachtverkehr zu organisieren. Der Nachtverkehr mit Anrufsammeltaxen findet statt in der Zeit von 0.30 Uhr bis 5.30. Der Nachtverkehr wird telefonisch geordert und kann unabhängig von Haltestellen Menschen aufnehmen und absetzen.

Der mit dem Aufgabenträger geschlossene Vertrag enthält folgende Bedingungen:

Innerhalb von Zielgebiet A (verdichtete Räume entlang der Hauptverkehrsstraßen) darf kein Kunde länger als 20 Minuten (von Anruf bis Abfahrt) auf den Bus warten, in Zielgebiet B beträgt die max. Wartezeit 40 Minuten. Wird diese Zeit überschritten, kann der Kunde ein Taxi bestellen. Die Kostenerstattung muss in diesem Fall der Auftragnehmer leisten. Umwegfahrten, um weitere Kunden aufzunehmen, dürfen nicht mehr als 50% länger dauern, als eine Direktverbindung. Zum Einsatz kommen dürfen nur Kleinbusse, die mindestens EURO-V-Norm besitzen, die Fahrer müssen den Tariflohn erhalten. Die gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeiten sind einzuhalten.

Jedes Fahrzeug, das nachts im Einsatz ist, ist im Dual-Mode (Taxi oder Anrufsammeltaxi) unterwegs. Ein Fahrgast, der ein normales Taxi bestellt, kann jederzeit während der Fahrt entscheiden, dass das Taxi in den AST-Modus wechselt und weitere Fahrgäste aufnimmt. In diesem Fall muss er nur den AST-Preis zahlen. Das Risiko, dass kein zusätzlicher Fahrgast aufgenommen wird und der volle Taxipreis entrichtet werden muss, liegt beim Fahrgast. Will der Fahrgast sicher gehen, dass er nur den AST-Preis zahlt, muss er ein AST-Taxi ordern, dafür aber eventuell längere Wartezeiten in Kauf nehmen.

Seine Fahrzeugflotte kann S nach Bedarf durch Car-Sharing-Fahrzeuge ergänzen. Dazu hat er einen Vertrag mit der Firma Stattauto abgeschlossen, der ihm nachts Fahrzeuge zu sehr günstigen Konditionen überlässt. S hat den Preis nochmals absenken können, seitdem er in dem Vertrag geregelt hat, dass seine Taxifahrer den Wagen vor der Rückgabe reinigen und einem technischen Check unterziehen. Dadurch entfallen für einen Teil der Car-Sharing-Flotte die Wartungs- und Reinigungsarbeiten. Bei den Fahrzeugen handelt es sich um handelsübliche Pkw, Transporter oder Kleinbusse. Von der Betriebsfähigkeit muss sich der Fahrer vor Beginn des Einsatzes der Fahrzeuge als Anrufsammeltaxen oder als Linienbus überzeugen. Weitere Auflagen an den Einsatz gibt es nicht.

Der Auftragnehmer ist verpflichtet mit einer zentral vom Verkehrsverbund eingerichteten Dispositionszentrale zusammenzuarbeiten.

Der Fahrpreis ist entfernungsunabhängig. Eine Zeitkarte mit „Night-Option„ (5 EUR mehr im Monat als ohne Night-Option) ermöglicht die kostenlose Beförderung. Eine Zeitkarte ohne Night-Option erfordert einen Komfortzuschlag in Höhe von 2 EUR. Ein Einzelfahrschein kostet den BVG-Tarif + Komfortzuschlag.

Der Aufgabenträger zahlt S eine Zuwendung, die sich wie folgt zusammensetzt:

- Einnahmen aus dem Einzelverkauf

- Night-Option-Einnahmen des Verkehrsverbunds abzüglich Vertriebskosten-pauschale.

Zusätzlich erhält er eine pauschale Zuwendung für die Anschaffung der Fahrzeuge und einen Betriebskostenzuschuss aus GVFG-Mitteln.

Die Einhaltung der Vorgaben ist bindend. Zuwiderhandlungen führen zu Kürzungen der Subvention. Bei mehrmaligem oder Nachweis von systematischen Verstößen verliert er die Konzession.

Die Kontrolle findet durch regelmäßige Fahrgastbefragungen statt.

4.2 Rechtliche Würdigung

Die verschiedenen Tätigkeiten des S hängen von unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen ab. Deshalb ist es notwendig, das Szenario in folgende Komplexe aufzuteilen: Der Betrieb von Kleinbussen als Taxen während der Tageszeit; Der Betrieb von Kleinbussen im Auftrag und auf Linien der BVG während der Tageszeit als Verteilerbusse; Der Betrieb von Kleinbussen als (zusätzliche) Quartiersbusse im Auftrag der BVG; Der Betrieb von Kleinbussen, die tagsüber im Auftrag und auf Linien der BVG eingesetzt wurden, als Taxen und Anrufsammeltaxen während der Nachtzeit; Die Aufrüstung der Fahrzeugflotte durch Car-Sharing-Fahrzeuge im Bedarfsfall; Der Betrieb von umgebauten Kleinbussen im Rahmen eines Lieferdienstes.

4.2.1 Der Betrieb von Kleinbussen als Taxen während der Tageszeit

4.2.1.1 Vereinbarkeit mit dem PBefG[26]

Der Betrieb von Kleinbussen als Taxen müsste mit den Vorschriften des PBefG vereinbar sein.

Das PBefG ist anwendbar. Es gilt für die *entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen* mit Straßenbahnen, Oberleitungsomnibussen und Kraftfahrzeugen (§ 1 Abs. 1 S. 1). Ausgenommen hiervon sind lediglich Fälle, in denen das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG). S betreibt eine Tätigkeit mit Kraftfahrzeugen.[27] Seine Dienstleistung erbringt er auch entgeltlich und geschäftsmäßig. Entgeltlich ist die Beförderung, wenn für sie irgendeine Gegenleistung gewährt wird.[28] Geschäftsmäßig handelt, wer beabsichtigt, die Tätigkeit in gleicher Art zu wiederholen und dadurch zu einem wiederkehrenden oder sogar dauernden Bestandteil seiner Beschäftigung zu machen.[29]

4.2.1.1.1 Genehmigungsbedürftigkeit und Genehmigungsfähigkeit

---

[26] Personenbeförderungsgesetz - PBefG - i.d.F. der Bekanntmachung v. 08.08.1990, BGBl. I 1690, zuletzt geändert durch Gesetz v. 27.04.2002, BGBl. I 1467.

[27] Das PBefG definiert die Begriffe Straßenbahnen, Oberleitungsbusse, Kraftfahrzeuge, Personenkraftwagen, Kraftomnibusse, Lastkraftwagen, Anhänger, Krankenkraftwagen in § 4. Von den Regelungen des PBefG werden bestimmte Beförderungen freigestellt: vgl. Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (Feistellungs-VO) v. 30.08.1962, BGBl. I 601, zuletzt geändert durch Verordnung v. 30.06.1989, BGBl. I 1273.

[28] Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 1 PBefG Rn. 4 m.w.N.

[29] Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, a.a.O. Rn. 6.

Wer im Anwendungsbereich des PBefG mit Kraftfahrzeugen im *Linien- oder im Gelegenheitsverkehr* Personen befördert, muss hierzu im Besitz einer entsprechenden Genehmigung sein (§§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und 4 i.V.m. 1 Abs. 1 PBefG).

Zum *Gelegenheitsverkehr* zählt der Verkehr mit Taxen, Mietomnibussen oder Mietwagen; hierher gehören ferner Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen (§ 46 Abs. 1 und 2 PBefG). Diese Aufzählung ist abschließend.[30]

In Betracht kommt hier ein Taxenverkehr.[31] Darunter versteht das Gesetz die *Personenbeförderung mit Personenkraftwagen*, die an behördlich zugelassenen Stellen (Taxiständen) bereitgehalten und mit denen Fahrten zu einem vom Fahrgast bestimmten Ziel ausgeführt werden (§ 47 Abs. 1 S. 1 PBefG).[32] Personenkraftwagen wiederum sind nur solche Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als neun Personen (einschließlich dem Führer) geeignet und bestimmt sind (§ 4 Abs. 4 Nr. 1 PBefG). Soweit S Kleinbusse mit einem Fassungsvermögen von mehr als neun Personen einsetzen will, kann dieser Verkehr nicht mehr als Taxenverkehr genehmigt werden.

Möglicherweise läßt sich der Verkehr insoweit aber als ein Mietomnibusverkehr einordnen (§§ 46 Abs. 2 Nr. 3 Alt. 1 i.V.m. 49 Abs. 1 bis 3 PBefG).[33] Hierunter fällt die Beförderung von Personen mit Kraftomnibussen, die nur im Ganzen zur Beförderung angemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt. Die Teilnehmer müssen ein zusammengehöriger Personenkreis und über Ziel und Ablauf der Fahrt einig sein (§ 49 Abs. 1 PBefG). Eine Vergabe von einzelnen Plätzen ist somit nicht möglich.[34] S' Tätigkeit scheitert folglich schon an diesem Umstand. Zudem dürfen Mietomnibusse nicht durch Bereitstellen auf öffentlichen Straßen oder Plätzen angeboten werden (§ 49 Abs. 2 S. 2 PBefG). Auch insofern stößt die Dienstleistung des S auf Grenzen. Er kann seine Kleinbusse, die eine Kapazität von mehr als neun Personen haben, folglich nicht im Rahmen eines Mietomnibusverkehrs einsetzen.

Der als Taxiverkehr nicht genehmigungsfähige Betrieb von Kleinbussen erlangt seine Genehmigungsfähigkeit auch nicht aufgrund des § 2 Abs. 7 PBefG (sogenannte Experimentierklausel). Hiernach kann ein Verkehr ausnahmsweise genehmigt werden, wenn neue Verkehrsarten oder Verkehrsmittel erprobt werden sollen, die nicht den PBefG-Typen ähneln.[35] Mit dieser Vorschrift soll indes nicht erreicht werden, dass die für den Gelegenheitsverkehr bestehenden Vorschriften umgangen werden können. Hier geht es aber gerade um einen Taxenverkehr im konventionellen Sinne.

Eine Genehmigung des Verkehrs als *Linienverkehr*, soweit er mit Kraftfahrzeugen betrieben werden soll, die eine Beförderungskapazität von mehr als neun Personen aufweisen, scheidet von vornherein aus. Unter Linienverkehr versteht das Gesetz nämlich eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. Ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten oder die Einrichtung

---

30 Vgl. den Wortlaut des § 46 Abs. 2: Als Formen des Gelegenheitsverkehrs sind nur zulässig [...]. Das PBefG statuiert einen *Typenzwang*, vgl. Fielitz/Grätz, PBefG § 2 Rn. 25.

31 Die Genehmigung des Verkehrs mit einem Taxi wird auch als Taxikonzession bezeichnet.

32 An welchen Stellen und in welcher Ordnung die Taxen bereitzuhalten sind, legen die aufgrund des § 47 Abs. 3 PBefG erlassenen Rechtsverordnungen der Landesregierungen fest. In Berlin ist hierzu die Verordnung über den Verkehr mit Taxen (Taxenordnung - TaxO) v. 12.06.2001 - GVBl. 204 - ergangen. Vgl. dort insbesondere § 3.

33 Ein Verkehr mit Mietwagen scheidet aus, da insofern ebenfalls an die Eigenschaft als Personenkraftwagen anknüpft wird (§ 49 Abs. 4 S. 1 PBefG).

34 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 49 PBefG Rn. 1.

35 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 3 PBefG Rn. 15.

von Zwischenhaltestellen ist nicht erforderlich (§ 42 PBefG). Der Berufsverkehr, Schülerfahrten, Marktfahrten und die Beförderung von Theaterbesuchern gelten kraft gesetzlicher Fiktion ebenfalls als Linienverkehr, obwohl diese Verkehre u.U. auch unter Ausschluss anderer Fahrgäste durchgeführt werden können (§ 43 S. 1 PBefG). Keine der genannten Voraussetzungen trifft auf die hier in Rede stehende Dienstleistung des S zu.

4.2.1.1.2 Voraussetzungen der Genehmigung

Die Genehmigung kann unter den Voraussetzungen des §§ 13 oder 13a PBefG erteilt werden.

4.2.1.1.2.1 Genehmigung nach § 13 PBefG

Die Genehmigung setzt in formeller Hinsicht einen Antrag des S als Unternehmer voraus (§ 12 PBefG). Ferner müssen verschiedene öffentliche und private Institutionen vorab angehört werden (vgl. § 14 Abs. 2 PBefG).

In materieller Hinsicht hängt die Genehmigung von einer Vielzahl subjektiver und objektiver Zulassungsvoraussetzungen ab: Zunächst kann sie gemäß § 13 Abs. 1 PBefG nur erfolgen, wenn

1. die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet sind,
2. keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun, und
3. der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist. Die Fachliche Eignung wird durch eine angemessene Tätigkeit in einem Unternehmen des Straßenpersonenverkehrs oder durch Ablegung einer Prüfung nachgewiesen.[36]

Die Sicherheit des Unternehmens (Nr. 1) ist nur dann gewährleistet, wenn der Betrieb leistungsfähig ist.[37] Die Voraussetzungen der Nummern 2 und 3 werden in der nach § 57 Abs. 1 Nr. 4 PBefG erlassenen Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr[38] näher konkretisiert.[39] Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass S die oben in Nr. 1 - 3 und die in der Rechtsverordnung angeführten Erfordernisse erfüllt.

Des weiteren kann die Genehmigung nach § 13 Abs. 2a PBefG untersagt werden, wenn der beantragte Verkehr mit einem *Nahverkehrsplan* nicht im Einklang steht.[40] Dies ist aber nur dann möglich, wenn es sich um *öffentlichen Personennahverkehr* (ÖPNV) handelt.

Das Gesetz regelt den Begriff des ÖPNV in § 8 Abs. 1 PBefG: ÖPNV ist hiernach die *allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und*

---

[36] Die subjektiven Voraussetzungen müssen bei allen Antragstellern vorliegen, unabhängig davon, für welche Verkehrsart und für welches Verkehrsmittel die Personenbeförderung beantragt wird - vgl. Fielitz/Grätz, PBefG § 13 Rn. 3.

[37] Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 2 m.w.N.

[38] Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr - PBZugV - v. 15.06.2000, BGBl I 851, diese Verordnung ersetzt die Verordnung über den Zugang zum Beruf des Straßenpersonenverkehrsunternehmers (Berufszugangsverordnung PBefG) v. 09.04.1991, BGBl. I 896.

[39] Die Verordnung diente zugleich der Umsetzung der Richtlinie 96/26/EG - ABl. L 124, 1 - i.d.F. der Richtlinie 98/76/EG - ABl. L 277, 17; vgl. Sellmann, NVwZ 2001, 1364.

[40] Es handelt sich hier um eine Ermessensvorschrift.

Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt. Da S hier lediglich einen Gelegenheitsverkehr betreibt, die Vorschrift aber einen Linienverkehr voraussetzt, liegt insoweit kein ÖPNV vor. § 8 Abs. 2 PBefG erweitert den Begriff des ÖPNV aber auch auf den Verkehr mit Taxen, der einen der genannten Linienverkehre ersetzt, ergänzt oder verdichtet.[41] Dass ein Taxenverkehr den ÖPNV in jedem Fall ergänzt, liegt - geht man vom herkömmlichen Sinn des Wortes "ergänzen" aus - auf der Hand.[42] Fällt demnach jeder Taxenverkehr in den Bereich des ÖPNV? Ein derart weites Verständnis wird durchaus vertreten. Dies ergebe sich aus der Bedeutung des Taxenverkehrs als wichtigster Träger individueller Verkehrsbedienung und aufgrund seiner dem Linienverkehr vergleichbaren Unterworfenheit unter die Betriebs-, Tarif- und Beförderungspflicht.[43] Nach der Begründung des Ausschusses für Verkehr des Deutschen Bundestages, auf den die Einführung der Vorschrift zurückgeht, soll durch § 8 Abs. 2 PBefG dem Mobilitätsbedürfnis der Bevölkerung auch in Räumen und Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage entsprochen werden. Hierzu sei eine Differenzierung des Angebots und eine größere Flexibilität des Linienverkehrs erforderlich. Ein diesen Anforderungen gerecht werdender ÖPNV werde durch die Einbeziehung der vorhandenen Kapazitäten des Taxen- und Mietwagengewerbes in den Linienverkehr ohne großen Aufwand und ohne Subventionen ermöglicht. Für diesen Fall seien Taxen- und Mietwagenverkehre als Teil des ÖPNV anzusehen.[44] Nun vermag diese – ebenfalls weit gehaltene – Begründung des Gesetzgebers ebenso wenig Klarheit zu schaffen, wie der Wortlaut des Gesetzes selbst. Jedenfalls klingt hier aber an, dass die Einbeziehung in den ÖPNV erst dann angenommen werden kann, wenn dem Taxen- und Mietwagenverkehr tatsächlich eine gewisse Ersatzfunktion zukommt. Ein Nebeneinander der Verkehre mit wenigen Berührungspunkten reicht dafür wohl nicht aus.[45] Des weiteren spricht für ein derartiges Verständnis auch der Umstand, dass die vollumfängliche Einbeziehung des Taxenverkehrs in den ÖPNV eine Mittelgewährung nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG)[46] zugunsten von Taxiunternehmen bedeutet hätte. Denn das GVFG macht die Bereitstellung finanzieller Mittel u.a. vom Tatbestandsmerkmal des ÖPNV abhängig (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 4 GVFG). Eine solche Ausdehnung war aber nicht beabsichtigt.[47] Nach dieser einschränkenden Auslegung erfüllt ein herkömmlicher Taxenverkehr die Ersatzfunktion des § 8 Abs. 2 PBefG somit nicht. Die hier zu untersuchende Verkehrsleistung des S stellt

---

41 Beispiele für die Ersetzung, Ergänzung und Verdichtung finden sich bei Fielitz/Grätz, PBefG § 8 Rn. 3.

42 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 8 PBefG Rn. 2, die den Wortlaut der Vorschrift als "sprachlich missglückt" bezeichnen. Taxenverkehr ergänze nach h.M. den öffentlichen Verkehr ohne weiteres. Dies sei mit der Regelung anscheinend aber nicht gemeint.

43 Vgl. Fielitz/Grätz, PBefG a.a.O.

44 Vgl. BT-Drs. 12/6269 - Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr (16. Ausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG) - 142 f.

45 So auch Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 8 PBefG Rn. 2, die hier das Beispiel des Anrufsammeltaxis anführen; ferner Fielitz/Grätz, a.a.O. Der Landesgesetzgeber hat auf die "Ergänzungsfunktion" gänzlich verzichtet: nach § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNV-Gesetz) v. 27.06.1995, GVBl. 390, im Folgenden ÖPNVG Bln, wird der ÖPNV in Anlehnung an § 8 Abs. 1 PBefG definiert. Der Taxenverkehr wird aber ausdrücklich hiervon ausgenommen, wenn es in § 1 Abs. 1 S. 2 ÖPNVG Bln heißt, dass es "eine außerhalb des Gesetzes geregelte öffentliche Beförderung von Personen, wie z.B. durch das Taxigewerbe" gebe.

46 Gesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 28.01.1988, BGBl. I 100, zuletzt geändert durch Verordnung v. 29.10.2001, BGBl. I 2785, 2837.

47 So Fielitz/Grätz, a.a.O.

folglich auch keinen ÖPNV dar. Die Vorgaben des Nahverkehrsplans bleiben demnach bei der Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzungen unberücksichtigt.[48]

Ist ein Taxenverkehr von einem Unternehmer jahrelang in einer dem öffentlichen Verkehrsinteresse entsprechenden Weise betrieben worden, so ist dieser Umstand nach § 13 Abs. 3 PBefG bei der Genehmigung angemessen zu berücksichtigen. (sogen. Besitzstandsklausel).[49] Dieser Umstand kann aber nur dann zum Tragen kommen, wenn es für den fraglichen Verkehr mehrere Antragsteller gibt, unter denen sich auch der "Altunternehmer" befindet. Die Genehmigungsbehörde wägt dann die wirtschaftlichen und unternehmensbezogenen Interessen des vorhandenen Unternehmers an der Wiedererteilung seiner Genehmigung mit dem Interesse des Neubewerbers an der erstmaligen Genehmigungserteilung ab. Kriterien hierfür sind u.a. welche Aufwendungen der Altunternehmer für den Betrieb gemacht hat, in welcher Weise der Verkehr in der Vergangenheit bedient worden ist u.a.m. Von einem jahrelangen Betreiben kann erst ab der Dauer von mindestens zwei Jahren gesprochen werden.[50] Die Vorschrift des § 13 Abs. 3 PBefG lässt für eine Ermessensausübung der Verwaltung keinen Raum. Eine auf dieser Norm basierende Entscheidung ist deshalb von den Gerichten voll überprüfbar.[51] Es soll hier davon ausgegangen werden, dass die Genehmigung zugunsten S' nicht an der Besitzstandsklausel scheitert.

§ 13 Abs. 4 und 5 PBefG enthält Versagungsgründe im Hinblick auf die Genehmigung speziell für den Taxenverkehr.

Nach § 13 Abs. 4 PBefG erfolgt eine Versagung zwingend, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird. Als Kriterien hierfür nennt das Gesetz beispielhaft: die Nachfrage nach den Beförderungsaufträgen im Taxenverkehr, die Taxendichte, die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit, die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben. Von einer Bedrohung der Funktionsfähigkeit kann aber erst dann die Rede sein, wenn anhand der genannten Kriterien eine konkret belegte Gefahr besteht, dass die Erteilung weiterer Genehmigungen zu schwerwiegenden Mängeln in der Bedienung durch Taxen führen kann.[52]

Nach § 13 Abs. 5 S. 1 PBefG sind Neubewerber und vorhandene Unternehmer bei der Erteilung der Genehmigung angemessen zu berücksichtigen.[53] Für jede Gruppe werden

---

48 Aus diesem Grund braucht an dieser Stelle ebenfalls nicht zu untersucht werden, ob es sich um einen eigenwirtschaftlichen oder einen gemeinwirtschaftlichen Verkehr handelt (hierzu mehr unten). Denn die zu dieser Unterscheidung notwendigen Voraussetzungen des § 8 Abs. 4 PBefG können nicht erfüllt sein, da diese Vorschrift ebenfalls wieder an den Begriff des ÖPNV anknüpft.

49 Vgl. Fielitz/Grätz, PBefG § 13, Rn. 191. Die Besitzstandsklausel führt letztlich dazu, dass der schon tätige Unternehmer eine einmal erworbene Konzession faktisch behält und keinen nennenswerten Wettbewerb befürchten muss, vgl. Berschin, 8.

50 Vgl. zu allem Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 16.

51 Vgl. Batzill/Zuck, S. 67; Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, a.a.O. § 13 Abs. 3 PBefG enthält (auf der Tatbestandsseite) sogenannte *unbestimmte Rechtsbegriffe*, die grundsätzlich voll justiziabel sind, d.h. das Gericht prüft die Voraussetzungen des betreffenden Merkmals selbständig, es ist nicht an eine Einschätzung der Verwaltung oder anderer Institutionen gebunden. Hingegen ist eine Vorschrift, die auf der *Rechtsfolgenseite* der Behörde einen Spielraum (= Ermessen) lässt, nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar.

52 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 19 m.w.N.

53 Das Verhältnis dieser Regelung zu § 13 Abs. 3 PBefG bleibt freilich etwas unklar. Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, dass § 13 Abs. 5 S. 1 PBefG als - für das Taxengewerbe -

dabei sogenannte Vormerklisten geführt, die dann in einem bestimmten – von der Verwaltung ermessensfehlerfrei zu bestimmenden – Verhältnis bei Genehmigungen abgearbeitet werden. Im Grundsatz sieht das Gesetz in § 13 Abs. 5 S. 2 PBefG eine Berücksichtigung nach der zeitlichen Reihenfolge der Antragseingänge vor.[54]

Es wird hier unterstellt, dass keine Versagungsgründe für den von S betriebenen Verkehr nach § 13 Abs. 4 und 5 PBefG bestehen.

Damit sind die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzung erfüllt. S hat damit einen Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung.[55]

4.2.1.1.2.2 Genehmigung nach § 13a PBefG

Aus den oben unter 4.2.1.1.2.1 genannten Gründen kommt die Erteilung einer Genehmigung nach § 13a PBefG nicht in Betracht. Denn § 13a PBefG knüpft an das Merkmal des gemeinwirtschaftlichen Verkehrs an. Die Einordnung als gemeinwirtschaftlich wiederum kann aber nur anhand des § 8 Abs. 4 PBefG erfolgen, der jedoch auf den ÖPNV bezogen ist. Die hier in Rede stehende Verkehrsdienstleistung des S stellt keinen ÖPNV dar.

4.2.1.1.3 Inhalt der Genehmigung und sich daraus ergebende Konsequenzen

Beim Taxenverkehr wird die Genehmigung nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 PBefG für den Taxenverkehr als solchen und den Betrieb mit *bestimmten* Kraftfahrzeugen unter Angabe ihrer amtlichen Kennzeichen für höchstens vier Jahre erteilt (§ 16 Abs. 3 PBefG). Der Unternehmer[56] erhält eine Genehmigungsurkunde (§ 16 PBefG).

Die genehmigten Taxen dürfen nur in der Gemeinde bereitgehalten werden, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat (sogen. Gebietskonzession). Ausnahmen hiervon sind im Einzelfall möglich (§ 47 Abs. 2 PBefG).

Die Genehmigung hat ferner zur Folge, dass S einer Betriebs-, einer Beförderungs- und einer Tarifpflicht unterliegt (§§ 21 f., 51 PBefG i.V. mit den jeweiligen Landesverordnungen).

4.2.1.2 Vereinbarkeit mit weiteren Vorschriften

Im Rahmen des Taxenverkehrs sind des weiteren die Vorschriften der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft)[57] zu beachten. Nach § 26 Abs. 1 BOKraft müssen die als Taxen eingesetzten Fahrzeuge einen bestimmten Anstrich haben. Daneben ist ein auf dem Dach zu befestigendes Taxischild, die Anbringung einer Ordnungsnummer, eines Wegstreckenzählers sowie die Ausrüstung mit einem Fahrpreisanzeiger vorgeschrieben (vgl. §§ 26 ff. BOKraft).[58]

---

speziellere Norm § 13 Abs. 3 PBefG verdrängt. In der Literatur findet sich, soweit ersichtlich, jedoch kein entsprechender Hinweis.

54 Zu den Ausnahmen vgl. § 13 Abs. 5 S. 3 PBefG.

55 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 1 m.w.N., Heinze, S. 983.

56 Unternehmer kann sowohl eine natürliche, als auch eine juristische Person sein.

57 Verordnung v. 21.06.1975, BGBl. I 1573, zuletzt geändert durch Gesetz v. 29.10.2001, BGBl. I, 2785, diese Verordnung enthält u.a. Vorschriften über den Betrieb und die Beschaffenheit der Fahrzeuge sowie Sondervorschriften für die unterschiedlichen Verkehre.

58 S hat darüber hinaus auch weitere gesetzliche Regelungen zu beachten. Hierzu gehören insbesondere die Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) v. 19.12.1952, BGBl. I 837, zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.09.2002, BGBl. I 3574, der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) v. 18.08.1998, BGBl. I 2214, zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.03.2001, BGBl. I 386 - hier insbesondere die §§ 6, 48 (Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung), und der Straßenverkehrs-

4.2.1.3 Zwischenergebnis

S kann seine Kleinbusse, soweit sie ein Fassungsvermögen von neun oder weniger Personen haben im Rahmen eines Taxenverkehrs nutzen. Er bedarf für diese Art der Personenbeförderung jedoch einer Genehmigung nach dem PBefG. Großräumigere Fahrzeuge sind indes nicht genehmigungsfähig.

4.2.2 Der Betrieb von Kleinbussen im Auftrag und auf Linien der BVG während der Tageszeit als Verstärkerbusse

4.2.2.1 Vereinbarkeit mit dem PBefG

Der Einsatz von Kleinbussen im Auftrag und auf Linien der BVG während der Tageszeit muss mit den Bestimmungen des PBefG im Einklang stehen.

Das PBefG ist auch hier nach dem unter 4.2.1 Gesagten sachlich anwendbar.

Die Genehmigungsbedürftigkeit für den Betrieb der Kleinbusse im Linienverkehr ergibt sich in diesem Fall jedoch nicht aus §§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 PBefG.[59] Denn diese Vorschrift regelt nur das Erfordernis einer Genehmigung in Bezug auf die Ersteinrichtung eines Verkehrs. Bei der hier zu untersuchenden Verkehrsdienstleistung geht es um die bloße Verstärkung bereits bestehender Linien (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 3 PBefG).

Aber auch dieser Umstand bedarf einer Genehmigung. Denn nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 PBefG ist für jede Erweiterung oder wesentliche Änderung des Unternehmens eine Genehmigung erforderlich. Eine Erweiterung des Unternehmens liegt bei einer Vergrößerung der Beförderungskapazität und bei einer räumlichen Ausweitung vor.[60] Ersteres ist insbesondere dann gegeben, wenn die Zahl der einzusetzenden Kraftfahrzeuge erhöht werden soll.[61]

Adressat der Genehmigung ist der *Unternehmer* (§ 3 Abs. 1 PBefG). Unternehmer ist hier die BVG, nicht S als Auftragnehmer der BVG. Denn als Unternehmer kommt nur in Betracht, wer die Personenbeförderung durchführt (§ 1 Abs. 1 S. 2 PBefG). Personen wiederum befördert lediglich derjenige, der nach außen hin, d.h. gegenüber den Fahrgästen als Beförderer, also als Vertragspartner, auftritt.[62] Die Fahrgäste nehmen die Tätigkeit des S nicht wahr, denn ihnen gegenüber tritt nur die BVG in Erscheinung. Die Beförderungsverträge der Passagiere kommen - wenn auch durch S als Vertreter der BVG handelnd - mit der BVG selbst zustande. Der Unternehmer ist nach § 3 Abs. 2 PBefG aber auch verpflichtet, den Verkehr in eigener Verantwortung und für eigene Rechnung zu

---

Zulassungs-Ordnung (StVZO) i.d.F. der Bekanntmachung v. 28.09.1988, BGBl. I 1793, zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.09.2002, BGBl. I 3574.

59 Zu Definition des Linienverkehrs vgl. oben 4.2.1.1.1.

60 Vgl. Fielitz/Grätz, PBefG § 6; Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 2 PBefG Rn. 4.

61 So ausdrücklich: Bidinger, B § 2 11. a). Dies mutet freilich vor dem Hintergrund des § 9 Abs. 1 Nr. 3 PBefG etwas befremdlich an: Denn hiernach wird bei einem Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen die Genehmigung nur für die Einrichtung, die Linienführung und den Betrieb erteilt. Allerdings sind durch den Begriff der „Einrichtung" all diejenigen Merkmale umfasst, die der Genehmigungsantrag enthalten soll (§ 12 PBefG), so deutlich Fielitz/Grätz, PBefG § 9 Rn. 2. Hierzu gehören auch Angaben über die Zahl, die Art und das Fassungsvermögen der zu verwendenden Fahrzeuge (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 lit. c PBefG).

62 Vgl. OLG Köln, Beschl. v. 28.05.1985, GZ: Ss 718/84 in VRS 69, 312, 313 f. m.w.N.; VGH München, Urt. v. 25.11.1982, GZ: 11 B 80 A. 922 in VRS 64, 396, 399f.; Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 2 PBefG Rn. 7, § 3 PBefG Rn. 2; Bidinger, B § 3 3. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, a.a.O., weisen allerdings darauf hin, dass die Unternehmereigenschaft des Auftraggebers bei Auftragsverhältnissen, wie dem hier geschilderten, strittig ist.

betreiben. In eigener Verantwortung betreibt Verkehr, wer gegenüber der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Betriebs innehat.[63] Für eigene Rechnung handelt, wer das Geschäftsrisiko trägt.[64] Die BVG muss – etwa durch entsprechende vertragliche Regelungen mit S – sicherstellen, dass diese Voraussetzungen erfüllt werden.

4.2.2.1.1 Voraussetzungen der Genehmigung

Als Grundlage der Genehmigung kommen wiederum §§ 13 oder 13a PBefG in Betracht.

4.2.2.1.1.1 Genehmigung nach § 13 PBefG

Die Genehmigung erfolgt nur auf Antrag der BVG (§ 12 PBefG).

Vom Vorliegen der subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 PBefG seitens der BVG ist ohne weiteres auszugehen. Denn bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts werden diese Voraussetzungen unwiderleglich vermutet (§ 13 Abs. 6 PBefG). Die BVG unterfällt als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts dieser Regelung.[65]

Nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 PBefG ist für den Bereich des Linienverkehrs eine Genehmigung zu versagen, wenn der Verkehr auf Straßen durchgeführt werden soll, die sich aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen ihres Bauzustandes hierfür nicht eignen. Dieser Versagungsgrund ist aber nur gerechtfertigt, wenn der beabsichtigte Verkehr selbst einen feststellbar nachteiligen Einfluss auf die Verkehrssicherheit ausübt. Wo öffentlicher Straßenverkehr stattfindet, wird grundsätzlich auch ein Linienverkehr möglich sein.[66] Im konkreten Fall soll davon ausgegangen werden, dass die Genehmigung nicht aufgrund des § 13 Abs. 2 Nr. 1 PBefG versagt wird.

Darüber hinaus besteht ein Versagungsgrund, wenn *öffentliche Verkehrsinteressen beeinträchtigt* werden. Das Gesetz geht in der beispielhaften Aufzählung des § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG von einer solchen Beeinträchtigung aus, wenn

a) der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann,

b) der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben übernehmen soll, die vorhandene Unternehmer oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen,

c) die für die Bedienung dieses Verkehrs vorhandenen Unternehmer oder Eisenbahnen die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs innerhalb einer von der Genehmigungsbehörde festzusetzenden angemessenen Frist und, soweit es sich um öffentlichen Personennahverkehr handelt, unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 PBefG selbst durchzuführen bereit sind.

Der Begriff des öffentlichen Interesses stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind grundsätzlich vollständig gerichtlich überprüfbar.

---

[63] Vgl. Fielitz/Grätz, PBefG § 3 Rn. 3.
[64] Vgl. Fielitz/Grätz, a.a.O.
[65] Die Rechtsstellung der BVG ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Nr. 3 BerlBG (Berliner Betriebegesetz) v. 09.07.1993, GVBl. 319. Die BVG wurde vordem als Eigenbetrieb geführt.
[66] Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 3 m.w.N.

Allerdings misst die h.M. hier dem öffentlichen Interesse einen "planerischen Einschlag" zu.[67] Planerische Aufgaben erfüllen eine Lenkungsfunktion und fußen u.a. auf Prognosen. Deshalb wird in diesem Bereich der Verwaltung ein sogenannter Beurteilungsspielraum zugestanden, ein Raum, der nicht vollständig der gerichtlichen Kontrolle unterfällt.[68]

Da es sich bei der o.g. Aufzählung in lit. a) bis c) nur um Beispiele handelt, liegt eine Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen auch vor, wenn die Verwirklichung (früherer) öffentlicher Verkehrsprogramme oder eine Bevorzugung der Schiene dem beantragten Verkehr entgegensteht.[69] Dennoch kommt der Aufzählung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu, da sie die Richtung der Auslegung des Begriffs des öffentlichen Interesses vorgibt.

Die Frage, ob der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigt werden kann (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. a PBefG), ist aus Sicht der Verkehrsnutzer zu beurteilen. Dabei ist nicht nur auf Verkehre nach dem PBefG abzuheben. Vielmehr sind auch andere Verkehre (Eisenbahn, Schifffahrt) einzubeziehen.[70] Es soll hier davon ausgegangen werden, dass der zu untersuchende Verkehr der BVG von anderen vorher vorhandenen Verkehrsmitteln nicht ausreichend bedient werden kann.

Das Merkmal der wesentlichen Verbesserung der Verkehrsbedienung (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. b PBefG) ist ebenfalls aus Sicht der Marktgegenseite (Nutzer) zu beurteilen. Mit § 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. b PBefG sollen Parallelverkehre verboten werden.[71] Eine Verbesserung kann vorliegen, wenn etwa Außenbezirke eine verstärkte Anbindung erhalten oder wenn ein günstigeres Tarifsystem angeboten wird.[72] Sie muss dementsprechend aber auch dann gegeben sein, wenn - wie hier - die Taktzahl auf bestimmten Linien aufgrund einer entsprechenden Nachfrage angehoben wird.

Vorhandenen Unternehmern wird das Recht eingeräumt, innerhalb einer angemessenen Frist den vom Neubewerber beantragten Verkehr selbst auszugestalten und durchzuführen, bevor der Neubewerber zugelassen wird (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. c PBefG). Nach dem gesetzgeberischen Willen soll damit erreicht werden, dass sich die Verkehrsbedienung auf einer Strecke möglichst in der Hand eines Unternehmers konzentriert.[73] Eine Ausgestaltung liegt nur dann vor, wenn sich der neue Verkehr in das System des schon vorhandenen Verkehrs einordnet. Müsste der bisherige Verkehr hingegen umgestaltet werden (z.B. durch Verlängerung einer Linie u.ä.)., ist § 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. c PBefG nicht mehr einschlägig.[74] Die BVG betreibt auf den in Frage kommenden Linien bereits einen Verkehr, der lediglich verstärkt und damit ausgestaltet werden soll. Sie kommt daher selbst in den Genuss der Bevorzugung nach § 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. c PBefG. Die Regelung kann folglich keinen Versagungsgrund darstellen.

Exkurs: Die Durchführung des beantragten Verkehrs durch bereits vorhandene Unternehmen unter Beachtung des § 8 Abs. 3 PBefG

Unterstellt jedoch, es handelte sich bei dem Antragsteller um einen Dritten, so müsste die Genehmigungsbehörde, vorausgesetzt es läge bei dem beantragten Verkehr ÖPNV vor, § 8 Abs. 3 PBefG beachten (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. c PBefG). Ein Linienverkehr ist Bestandteil

---

67 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 5.
68 Vgl. Fn. 51.
69 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, a.a.O., m.w.N.; Batzill/Zuck, 64, die als weitere Beispiele für eine Abwägung Landesentwicklungspläne, Generalverkehrspläne u.a. anführen.
70 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 7 m.w.N.
71 Die Vorschrift dient demnach dem Schutz der vorhandenen Unternehmen, vgl. Batzill/Zuck, 62f.
72 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 8 m.w.N.
73 So Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 9 m.w.N., vgl. auch Batzill/Zuck, 63.
74 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 10.

des ÖPNV (vgl. oben 4.2.1.1.2.1). Nach § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG hat die Genehmigungsbehörde für eine Integration der Nahverkehrsbedingungen, insbesondere für die Verkehrskooperation, für die Abstimmung oder den Verbund der Beförderungsentgelte und für die Abstimmung der Fahrpläne zu sorgen. Sie hat dabei den Nahverkehrsplan zu berücksichtigen (vgl. zum Nahverkehrsplan unten: *Exkurs: Der Nahverkehrsplan*).[75] Der Vorrang der Ausgestaltung des Verkehrs zugunsten vorhandener Unternehmer kann folglich beseitigt werden, wenn sich diese Unternehmer beispielsweise weigern, im Rahmen der Fahrplan- oder Entgeltgestaltung zu kooperieren. Desgleichen kann der Vorrang beseitigt werden, wenn er dem zu berücksichtigenden Nahverkehrsplan widerspricht.[76] Allerdings führt § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG nicht zu einer Bindung der Genehmigungsbehörde an die Vorgaben des Nahverkehrsplanes.[77] Sie ist lediglich verpflichtet, die Vorgaben des Nahverkehrsplanes in ihre Erwägungen einzustellen.[78]

Eine Untersagung kann nach § 13 Abs. 2a PBefG ferner erfolgen, wenn der beantragte Verkehr mit einem *Nahverkehrsplan* i.S.d. § 8 Abs. 3 S. 2 und 3 PBefG nicht im Einklang steht.

Exkurs: Der Nahverkehrsplan (NVP)

Der NVP wird vom Aufgabenträger beschlossen. An seinem Zustandekommen wirken die vorhandenen Unternehmer mit.[79] Wer Aufgabenträger ist, bestimmt sich nach den ÖPNV-Gesetzen der Länder.[80] §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 2 ÖPNVG Bln[81] regeln, dass das Land Berlin selbst Aufgabenträger ist. Der NVP wird in Berlin vom Senat beschlossen (§ 5 Abs. 6 S. 1 ÖPNVG Bln). Eine Verpflichtung zum Erlass eines NVP besteht nicht.[82]

§ 8 Abs. 3 S. 5 PBefG besagt, dass der NVP den Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV bildet, eine Definition des NVP enthält das Gesetz indes nicht. Der NVP bezweckt, die Verkehrswirtschaft im Sinne der öffentlichen Verkehrsinteressen zu gestalten.[83] Er ist als planerische Leitlinie für die Entwicklung des ÖPNV zu verstehen. Der NVP hat die vorhandenen Verkehrsstrukturen zu beachten. Hierzu zählen in erster Linie der Öffentliche Straßenpersonennahverkehr, daneben aber auch der Schienenpersonennahverkehr, der motorisierte Individualverkehr sowie der Fahrrad- und Fußgängerverkehr.[84] In ihm sind ferner auch die Belange behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 3 S. 3 und 4 PBefG). Nach der Gesetzesbegründung sollen einerseits die Vorstellungen des Aufgabenträgers zur Befriedigung des örtlichen öffentlichen Verkehrsbedürfnisses in den NVP Eingang finden, andererseits soll aber auch am Grundsatz der unternehmerischen Eigenverantwortung für Ausgestaltung und Betreiben der einzelnen Verkehre festgehalten werden.[85] Die zu berücksichtigenden Belange sind vom Aufgabenträger bei Aufstellung des NVP ordnungsgemäß abzuwägen und hiernach in den NVP einzustellen.

---

75 Vgl. BT-Drs 12/6269, 144.
76 Vgl. Barth/Baumeister, 21f.; Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13 PBefG Rn. 11.
77 Dies folgt aus dem Wortlaut des § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG, der nur von "berücksichtigen", nicht aber von "beachten" spricht.
78 Vgl. Sellmann, NVwZ 1995, 1168.
79 Zu den Vorgaben des Gesetzes in formeller Hinsicht vgl. Biletzki, 314.
80 Ein knapper Überblick über die Gesetzgebung der Länder in diesem Bereich findet sich bei Sellmann, NVwZ 1996, 862.
81 Vgl. oben Fn. 45.
82 Vgl. Fey, 134.
83 Vgl. Biletzki, 313.
84 Vgl. Barth/Baumeister, 20.
85 Vgl. BT-Drs 12/6269, 143.

Im NVP sind Aussagen zur Analyse der aktuellen Lage des ÖPNV, zu den Zielvorstellungen des Aufgabenträgers und zu deren Umsetzung zu machen.[86] Wie detailreich der NVP ausgestaltet werden kann, ist umstritten.[87] Für eine eher großzügige Planung, die genauere Festlegungen verbietet und sich daher auf konzeptionelle Vorgaben beschränken muss, spricht der Wortlaut des Gesetzes. Denn er stellt nur auf einen "Rahmen" ab. Auch gerät die Zielvorgabe der Aufrechterhaltung unternehmerischer Freiheiten im Bereich des ÖPNV mit zu detaillierten Vorgaben in Konflikt. Hierdurch könnte die nach § 8 Abs. 4 PBefG präferierte eigenwirtschaftliche Erbringung von Verkehrsleistungen innerhalb des ÖPNV gefährdet werden.[88] Hingegen kann der Zweck des NVP u.U. auch verlangen, konkretere Vorgaben aufzustellen, wenn erst dadurch eine effektive Gestaltung des ÖPNV ermöglicht werden kann. Überdies sind aus dem PBefG selbst Hinweise auf die Zulässigkeit konkreter Vorgaben enthalten: Denn wie sollen die Aspekte des NVP im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzungen der §§ 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. c, Abs. 2a, 8 Abs. 3 S. 1 und 2 PBefG geprüft werden und Eingang in die entsprechende Entscheidung finden, wenn der NVP über allgemeine Erwägungen nicht hinausreicht? Richtigerweise wird ein NVP daher sowohl konzeptionelle als auch detaillierte Vorgaben enthalten dürfen, da das mit dem Plan generell verfolgte Ziel beides notwendig werden lassen kann. Inwieweit eine solche Notwendigkeit besteht, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalles ab. So kann in Räumen, die eine starke Verdichtung des ÖPNV aufweisen, eine detailreichere Vorgabe notwendig werden, um einen effektiven Lenkungseffekt herbeizuführen. Keinesfalls darf sich ein NVP aber auf detaillierte Vorgaben beschränken. Dann nämlich würde die gesetzgeberische Intention verletzt.

Nach den Berliner Regelungen wird für den ÖPNV ein Bedarfsplan erarbeitet (§ 5 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG Bln). Er umfasst langfristige Planungen für die Schieneninfrastruktur und andere bedeutsame Investitionsmaßnahmen des ÖPNV. Unter Berücksichtigung der Vorgaben dieses Bedarfsplanes wird darauf folgend ein NVP zur Sicherung und zur Verbesserung des ÖPNV aufgestellt (§ 5 Abs. 2 S. 1 ÖPNVG Bln). Dabei sind Ziele der Stadtentwicklungs- und Regionalplanung zu beachten. Die Belange des Umweltschutzes sind zu berücksichtigen. Des weiteren sind nach § 5 Abs. 3 ÖPNVG Bln auf der Grundlage der vorhandenen und geplanten Siedlungs- und Verkehrsstrukturen sowie einer Prognose der zu erwartenden Verkehrsentwicklung Ziele und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot im NVP festzulegen. Hierzu gehören Mindestanforderungen für Betriebszeiten, Zugfolgen und Anschlussbeziehungen an wichtigen Verknüpfungspunkten. Darüber hinaus soll der NVP Aussagen über die Struktur und Fortentwicklung der gemeinschaftlichen Beförderungsentgelte und -bedingungen enthalten.

Der aktuelle Nahverkehrsplan des Landes Berlin - Fortschreibung 2000/2001 und 2004 - enthält u.a. Vorgaben zu verschiedenen Bedienungsstandards (hier u.a. zu Taktzahlen), zu Belangen des Umweltschutzes, Anforderungen an die Fahrzeuge, zu qualitätssichernden und attraktivitätssteigernden Maßnahmen u.v.a.m.[89]

---

[86] Vgl. Fey, 134, der in Bezug auf die Analyse Angaben zu den Verkehrsströmen und der entsprechenden Nachfrage, zu den Verkehrsstrukturen sowie zum erreichbaren Verkehrspotential und der potentiellen Verkehrsnachfrage incl. einer Kosten-Nutzen-Analyse für erforderlich hält.

[87] Vgl. zum Meinungsstand Biletzki, 315ff. m.w.N., hier findet sich auch eine Vorlage für eine Grobgliederung zu einem Nahverkehrsplan anhand des Bayerischen ÖPNVG.

[88] Daran wird zugleich deutlich, dass mit einem zu konkreten Nahverkehrsplan die Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 PBefG vereitelt und zu einem Genehmigungserfordernis i.R. des gemeinwirtschaftlichen Verkehrs nach § 13a PBefG "übergegangen" werden kann.

[89] Der Nahverkehrsplan des Landes Berlin - Fortschreibung 2000/2001 und 2004 findet sich als PDF-Datei im Internet unter www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/nahverkehrsplan; eine Gliederungsübersicht des Berliner NVP ist der Darstellung als Anhang beigefügt.

Zurück zum Ausgangsfall: Der Verkehr steht dann nicht mit dem NVP im Einklang und kann zur Versagung führen, wenn die Rahmenbedingungen des Planes nicht eingehalten werden. Ein Verstoß gegen - mögliche - Detailregelungen, etwa Aussagen zum betrieblichen oder tariflichen Leistungsangebot, kann indes nicht zur Versagung führen, denn hierdurch würde die oben angesprochene unternehmerische Freiheit beseitigt, was letztlich die vom Gesetz grundsätzlich angestrebte Eigenwirtschaftlichkeit i.S.d. § 8 Abs. 4 PBefG beeinträchtigen kann.[90] Voraussetzung für eine Versagung nach § 13 Abs. 2a PBefG ist jedoch immer, dass der NVP die o.g. formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt. Anderenfalls ist er unbeachtlich. Im hier zu untersuchenden Fall gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass der Einsatz von Kleinbussen als Verstärkerbusse auf den Linien der BVG gegen den Berliner NVP verstößt.

Als weitere - sich nicht unmittelbar aus § 13 PBefG ergebende - Voraussetzung ist die Eigenwirtschaftlichkeit zu prüfen: Das Gesetz legt die Unterscheidung zwischen *eigenwirtschaftlich* und *gemeinwirtschaftlich* betriebenem Verkehr in § 8 Abs. 4 PBefG an. Hiernach sind Verkehrsleistungen im ÖPNV grundsätzlich eigenwirtschaftlich zu erbringen. Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand durch Beförderungserlöse, Erträgen aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstigen Unternehmenserträgen im handelsrechtlichen Sinn gedeckt wird. Sofern eine ausreichende Verkehrsbedienung im ÖPNV im Rahmen der Eigenwirtschaftlichkeit nicht möglich ist, erfolgt deren Erbringung gemeinwirtschaftlich. Dabei ist die Verordnung - VO - (EWG) Nr. 1191/69[91] in der jeweils geltenden Fassung maßgebend (§§ 8 Abs. 4 S. 3, 13a PBefG). Die Genehmigung erfolgt in diesem Fall nach § 13a PBefG. Insofern bleibt für die Genehmigung des eigenwirtschaftlichen Verkehrs im Rahmen des ÖPNV nur noch § 13 PBefG "übrig".[92]

Exkurs: Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre

Die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichem und gemeinwirtschaftlichem Verkehr im PBefG gehört neben der Neufassung des § 8 PBefG zu den wichtigsten Neuerungen innerhalb der Reform des PBefG im Jahre 1996. Das Gesetz statuiert mit § 8 Abs. 4 PBefG nach nationalem Verständnis einen Vorrang für den eigenwirtschaftlichen ÖPNV.[93] Um den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit ranken sich jedoch heftige Diskussionen: Auslöser hierfür ist die bereits erwähnte Definition im Gesetz selbst (vgl. § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG)[94]:

Unproblematisch sind zunächst die beiden erstgenannten Einnahmeformen. Beförderungserlöse sind Einnahmen, die als Entgelt für die Beförderung gezahlt werden (Fahrpreiseinnahmen). Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich umfassen Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG (Ausgleich für die im Linienverkehr betriebene Beförderung von Personen mit Zeitausweisen des Ausbildungsverkehrs) und nach §§ 148 ff. SGB IX[95] (Ausgleich für die unentgeltliche

---

90 So Batzill/Zuck, 66.

91 Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates v. 26.06.1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binneschiffsverkehrs, ABl. L 156, 1 v. 28.06.1969, zuletzt geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates v. 20.06.1991, ABl. L 169, 1 v. 29.06.1991.

92 Vgl. zu diesem Themenbereich Batzill/Zuck, 61ff.; Fey, 134; Heinze, 977.

93 Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 8 PBefG Rn. 10 m.w.N.

94 Der Gesetzgeber selbst weist in seiner Begründung zu § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG lediglich darauf hin, dass mit der Definition "herkömmliche Einnahmeformen der Unternehmen" gemeint seien - BT-Drs. a.a.O., 143.

95 Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen v. 19.06.2001, BGBl. I 1046, zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.07.2002, BGBl. I 2850. Das SGB IX ersetzt das frühere Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf

Beförderung Schwerbehinderter im ÖPNV). Die genannten Einnahmen verstoßen nicht gegen die VO 1191/69, da deren Art. 9 derartige Ausgleichsmaßnahmen als zulässig ansieht. Folglich stellen diese Zahlungen auch keine unzulässigen Beihilfen i.S.d. Art. 87 Abs. 1 EG[96] dar. Nach Art. 87 Abs. 1 EG sind jegliche aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die bestimmten Unternehmen gewährt werden, unzulässig, soweit sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der EG beeinträchtigen.[97] Die hier zu betrachtenden Ausgleichszahlungen erfüllen diese Voraussetzungen selbst dann nicht, wenn die VO 1191/69 keine Anwendung fände. Ihr stehen nämlich entsprechende Gegenleistungen gegenüber: die untertarifliche Beförderung der begünstigten Personen.[98] Denn um eine unzulässige Beihilfe handelt es sich nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) nur, wenn die staatliche oder staatlich veranlasste Leistung freiwillig erfolgt, eine begünstigende Wirkung hat und *einseitig*, d.h. ohne äquivalente Gegenleistung erbracht wird.[99]

Umstritten ist hingegen die Einnahmeform der *sonstigen Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn* i.S.d. § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG. Die in Bezug genommenen handelsrechtlichen Bestimmungen finden sich v.a. in §§ 275, 277 HGB im Rahmen der Gewinn- und Verlustrechnung.[100] Hierunter fallen beispielsweise auch Erträge aus Beteiligungen an anderen Unternehmen oder außerordentliche Erträge. Das sind solche, die außerhalb der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit anfallen (vgl. § 275 Abs. 2 Nr. 9. und 15, Abs. 3 Nr. 8 und 14, § 275 Abs. 4 HGB). Stellen dann etwa auch - in der Praxis häufig gewährte - (versteckte) öffentliche Zuwendungen in Form von Betriebskostenzuschüssen, freiwilligen Tarifzuschüssen, Verlustübernahmen durch Einlagenleistungen auf gesellschaftsrechtlicher Basis bzw. in sonstiger Weise oder in Form von sogenannten Verlustabdeckungen im Querverbund Erträge im handelsrechtlichen Sinn dar?[101] Oder ist der Begriff einschränkend auszulegen, d.h. sind nur Einnahmen im handelsrechtlichen Sinn ohne zusätzliche öffentliche Unterstützungsleistungen jeglicher Art gemeint?[102]

Wesentlich beeinflusst wird die Beantwortung dieser Frage durch das Europarecht. Sollte es alle weiteren, als die oben als zulässig genannten staatlichen Zuwendungen an Verkehrsunternehmen verbieten oder eine andersartige Gestaltung der Unterstützung verlangen, so ist der Begriff der "sonstigen Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn" entsprechend einschränkend auszulegen.[103] Das Europarecht enthält, wie bereits

---

und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz - SchwbG) i.d.F. der Bekanntmachung v. 26.08.1986, BGBl. I 1421, ber. 1550, das den Ausgleich in §§ 59 ff. regelte.

96 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (zitiert als EG) v. 25.03.1957, Bek. v. 27.12.1957, BGBl. 1958 II, 1 i.d.F. des Amsterdamer Vertrages v. 02.10.1997, BGBl. 1998 II, 387, ber. BGBl. 1999 II, 416.

97 Der EuGH legt den Begriff der Beihilfe - wie gleich noch zu zeigen sein wird - sehr weit aus: Darunter sind staatliche Maßnahmen zu verstehen, die in verschiedener Form die Belastungen verhindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, vgl. Streinz, Rn. 845 m.w.N.

98 Andere, so z.B. Fielitz/Grätz, PBefG § 8 Rn. 9, stellen auf die fehlende Diskriminierung der Ausgleichszahlung ab.

99 Vgl. EuGH Slg. 1994, I-877; Streinz, a.a.O.

100 Handelsgesetzbuch v. 10.05.1897, RGBl. 219, zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.08.2002, BGBl. I 3412.

101 In diesem Sinne das BVerwG, Beschl. v. 06.04.2002, GZ: 3 C 7.99, 12f.: erfasst werden alle Erträge, die in die Gewinn- und Verlustrechnung einzusetzen seien. Hierzu gehören auch vertragliche oder durch Bewilligungsbescheid gewährte Zuschüsse zu defizitären Verkehrsleistungen. Zum Meinungsstand vgl. Bidinger/Müller-Bidinger, 367: Äußerung zu VG München, Urt. v. 04.11.1998, GZ: M 6 K 97.8581; Spuller, 252 m.w.N.; Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 8 PBefG Rn. 11 m.w.N.

102 Zu dieser Auffassung: OVG Magdeburg, Urt. v. 07.04.1998, GZ: A 1/4 S 221/97, in LKV 1999, 31; Meyer, 1410 m.w.N.

103 Eine solche *europarechtskonforme Auslegung* ist hier möglich. Der Wortlaut des § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG läßt sie ohne weiteres zu. Erst wenn eine derartige Auslegung scheitern würde,

gesehen, in Art. 87 Abs. 1 EG ein umfassendes Beihilfeverbot. Nach Art. 73 EG werden - in Abkehr vom Grundsatz des Art. 87 Abs. 1 EG - Beihilfen allerdings als zulässig angesehen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen. Die VO 1191/69 enthält Regelungen zum Begriff des öffentlichen Dienstes im Verkehrsbereich.[104] Nach Ansicht des OVG Magdeburg konkretisieren die Regelungen der VO 1191/69 die Vorschrift des Art. 73 EG: Nach Art. 1 Abs. 3 der VO 1191/69 werden die Mitgliedstaaten der EG verpflichtet, die auf dem Gebiet des Verkehrs auferlegten Verpflichtungen aufzuheben, die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden seien. Damit beseitige die VO die Möglichkeit, nach Art. 73 EG zur Abgeltung dieser Verpflichtungen Beihilfen zu gewähren.[105] Dem hat sich die Literatur weitgehend angeschlossen; die VO 1191/69 sei eine besondere und abschließende Beihilfevorschrift.[106] Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat hingegen Zweifel an dieser Begründung.[107]

Der Wortlaut der Verordnung spricht für eine Spezialregelung gegenüber Art. 73 EG, wenn es im ersten Erwägungsgrund heißt:

> *Ein Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik ist die Beseitigung der Unterschiede, die sich dadurch ergeben, dass die Mitgliedstaaten den Verkehrsunternehmen mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundene Verpflichtungen auferlegen; diese Unterschiede führen zu einer erheblichen Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen.*

Könnten die Mitgliedstaaten weiterhin Beihilfen im Verkehrsbereich nach Art. 73 EG vergeben, würde das mit der Verordnung verfolgte Ziel der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen vereitelt. Für den konkretisierenden Charakter der VO 1191/69 kann ferner angeführt werden, dass sich die VO 1191/69 auf Art. 71 und 89 EG[108] als Rechtsgrundlage stützt. Dies sind Ermächtigungsvorschriften für den Erlass von Rechtsakten durch die Gemeinschaftsorgane (sogenanntem Sekundärrecht) auf dem Gebiet des Verkehrs und des Beihilferechts. Die Verordnung selbst sieht bestimmte Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand vor, die nach einem dort festgelegten Verfahren ermittelt werden. Ein Rückgriff auf die allgemeinen Beihilfevorschriften ist daher nicht notwendig. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass den Mitgliedstaaten durch Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2 2 VO 1191/69 die Möglichkeit eingeräumt wurde, Unternehmen, deren Tätigkeitsbereich auf Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste beschränkt ist, vom Anwendungsbereich der Verordnung auszunehmen. Deutschland macht von dieser Ermächtigung seit dem 01.01.1996 keinen Gebrauch mehr.[109]

---

beanspruchte das Europarecht sogenannten *Anwendungsvorrang:* Das deutsche Recht wäre in diesem Fall nicht mehr anwendbar, über seine Nichtigkeit ist damit aber nicht entschieden, vgl. EuGH, Slg. 1964, 1251 (Costa/ENEL).

[104] Der Begriff des *öffentlichen Dienstes* wirkt in der deutschen Fassung sowohl des Vertrags- als auch des Verordnungstextes etwas unpassend. Mit ihm sollen diejenigen Tätigkeiten umschrieben werden, die im deutschen Sprachraum gemeinhin als *Daseinsvorsorge* bezeichnet werden, so Meyer, 1410.

[105] OVG Magdeburg, zitiert aus BVerwG, a.a.O., 5.

[106] Vgl. Berschin, 5; ebenso Spuller, 253, der zusätzlich noch auf die VO (EWG) 1107/70, ABl. Nr. L 130 verweist; Meyer, 1409.

[107] BVerwG, a.a.O., 14: Das Gericht hebt allein auf die deutsche Regelung des § 8 Abs. 4 PBefG und den entsprechenden gesetzgeberischen Willen ab. Es sieht es als "zweifelhaft an, ob das Normengeflecht der Art. 73, 87 EG und der VO (EWG) Nr. 1191/69 zur der vom Berufungsgericht [das OVG Magdeburg, Anmerkung des Verfassers] vorgenommenen gemeinschaftskonformen Auslegung des § 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG zwingt."

[108] Nach der alten Nummerierung des EGV vor dem Amsterdamer Vertrag entsprachen dem die Art. 75 und 94.

[109] Zu diesem Zeitpunkt trat auch die Novelle des PbefG in Kraft, die die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich erbrachten Verkehren einführte (vgl. § 3 der

Das BVerwG hat dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EG die Frage vorgelegt, ob eine nationale Regelung wie die des § 8 Abs. 4 PBefG gegen europäisches Recht verstößt (sogenannter "Altmarkstreit").[110] Innerhalb dieses Verfahrens wird es auch zu einer Klärung des Verhältnisses der unterschiedlichen Normen des Europarechts kommen. Mit einem Urteil des EuGH ist demnächst zu rechnen.

Wenn man der Argumentation folgt, wonach die VO 1191/69 abschließenden Charakter hat, muss die öffentliche Unterstützung der Verkehrsunternehmen aber mit den Vorgaben der VO 1191/69 als speziellere Regelung[111] zu Art. 87 Abs. 1 EG vereinbar sein:

> Grundsatz: Nach Art. 1 Abs. 4 der VO 1191/69 werden die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Verpflichtungen, die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden sind, aufzuheben. Zu den Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes gehören all diejenigen, die das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde (Art. 2 Abs. 1 VO 1191/69). Hierzu zählen die Betriebs-, die Beförderungs- und die Tarifpflicht (Art. 2 Abs. 2 VO 1191/69).[112]
>
> 1. Ausnahme: Um jedoch eine *ausreichende Verkehrsbedienung* sicherstellen zu können, wird den Behörden der Mitgliedstaaten erlaubt, mit einem Verkehrsunternehmen *Verträge* über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes abzuschließen (Art. 1 Abs. 4 S. 1 1. Alt. i.V.m. Art. 14 VO 1191/69). Gleiches gilt auch, um Sondertarife für bestimmte Gruppen von Reisenden anzubieten (Art. 1 Abs. 4 S. 1 2. Alt i.V.m. Art. 14 VO 1191/69). Im Bereich der Personenbeförderung können die Behörden allerdings von einem solchen Vertragsschluss absehen, wenn die festgelegten Beförderungstarife und -bedingungen im Interesse einer oder mehrerer besonderer sozialer Gruppen festgelegt werden sollen (Art. 1 Abs. 6 VO 1191/69). Wird ein Vertrag geschlossen, so muss er u.a. Regelungen über den Umfang und die Qualität der zu erbringenden Verkehrsleistung bzw. deren Erfolg sowie über den Preis der vereinbarten Dienstleistungen inklusive der Einzelheiten über die finanziellen Beziehungen zwischen den Parteien enthalten (Art. 14 Abs. 2 lit. a und b VO 1191/69).[113]
>
> 2. Ausnahme: Darüber hinaus können die Behörden der Mitgliedstaaten im *Bereich des Stadt-, Vorort- und Regionalpersonenverkehrs* nach Art. 1 Abs. 5 i.V.m. Art. 2 ff. VO 1191/69 *Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes beibehalten oder auferlegen.* Zu diesen Verpflichtungen gehören nur die schon genannten Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten. Entscheiden sich die Mitgliedstaaten für eine völlige oder teilweise Aufrechterhaltung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes, so wählen sie diejenige Lösung, welche die *geringsten Kosten für die Allgemeinheit* mit sich bringt soweit mehrere Lösungen *eine ausreichende Verkehrsbedienung* sicherstellen würden (Art. 3 Abs. 1 VO 1191/69). Wird eine Verpflichtung beibehalten oder auferlegt, so sind die damit verbundenen Belastungen nach den Art. 11 bis 13 der VO 1191/69 auszugleichen. Zum Merkmal der geringsten Kosten finden sich in der Verordnung keine Regelungen. Es dürfte dabei der Grundsatz des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Haushaltsmitteln angesprochen sein.[114] Der zu § 13a Abs. 1 S. 3 PBefG ergangenen (deutsche) Verordnung zu den geringsten Kosten (im

---

Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs der VO (EWG) 1191/69 i.d.F. 1893/91 v. 31.07.1992, BGB. I, 1442 zuletzt geändert durch VO v. 29.11.1994, BGBl. I 3630).

[110] BVerwG, a.a.O., 2, 14f., GZ des EuGH: C-280/00.

[111] Verordnungen der EG gelten in den Mitgliedstaaten unmittelbar, sie bedürfen keines weiteren Umsetzungsaktes in innerstaatliches Recht, vgl. Art. 249 Abs. 2 EG.

[112] Die einzelnen Pflichten werden in Art. 2 Abs. 3 bis 5 VO 1191/69 definiert.

[113] Vgl. Berschin, 7.

[114] So Berschin, a.a.O.

folgenden: GKVO),[115] die auch auf Art. 3 Abs. 1 VO 1191/69 Bezug nimmt, liegt ein solches Verständnis jedenfalls zugrunde (vgl. deren § 1 Abs. 1 GKVO). Die geringsten Kosten für die Allgemeinheit sind nach der GKVO grundsätzlich dann anzunehmen, wenn die Verkehrsleistung im Wettbewerb vergeben und das Vergabeverfahren nach Maßgabe der Verfahrensregelungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) Teil A Abschnitt 1 durchgeführt wurde (vgl. § 1 Abs. 2 GKVO).[116]

Schließlich sind die *Entscheidungen der Behörden der Mitgliedstaaten* im Rahmen der VO 1191/69 gemäß Art. 15 VO 1191/69 zu begründen und in angemessener Weise *zu veröffentlichen*.

Die Unterstützung der Verkehrsunternehmen durch die öffentliche Hand im Rahmen der o.g. Zuwendungen innerhalb der Einnahmeart der "sonstigen Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn" verstößt demnach mehrfach gegen die angeführten Verordnungsbestimmungen. Denn sie erfolgt zum einen nicht nach den in der Verordnung vorgesehen Methoden. Wie gesehen, darf der Ausgleich nur in Bezug auf die in der VO 1191/69 bestimmten Verpflichtungen erfolgen. Dies ist bei einer rein pauschalen Mittelzuweisung, gleich auf welchem Weg, nicht der Fall. Zum anderen wird die mit der Verordnung geforderte Öffentlichkeit bei der Behördenentscheidung nicht hergestellt. Darüber hinaus verbietet Art. 1 Abs. 5 VO 1191/69 die Finanzierung aus dem sogenannten Querverbund. Denn hiernach sind Transferleistungen aus einem Unternehmensbereich, der keinen Verpflichtungen im Rahmen öffentlicher Dienste unterfällt, in einen anderen Unternehmensbereich, der derartige Verpflichtungen erfüllt, nicht gestattet.[117] Endlich ist auch das Gebot der geringsten Kosten nicht eingehalten, das - zumindest nach den Maßstäben der Verordnung zu § 13a Abs. 1 S. 3 PBefG - grundsätzlich zu einem Vergabeverfahren führen müsste.[118]

Damit könnten die hier problematischen "sonstigen Unternehmenserträge" als Beihilfen i.S.d. Art. 87 Abs. 1 EG anzusehen sein. Wäre dies der Fall, so müssten sie der Kommission der Europäischen Gemeinschaft gemäß Art. 88 Abs. 3 EG vorab notifiziert werden. Die Kommission kann sie dann nach bestimmten Kriterien genehmigen. Bereits die Einordnung als Beihilfe ist aber umstritten. Hier wird u.a. vertreten, dass die finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand nur als Gegenleistung zu verstehen sei und demzufolge keine Einseitigkeit vorliege.[119] Das Argument greift aber zu kurz. Denn ohne eine Ausschreibung bzw. ähnliche Verfahren kann die Frage der Äquivalenz der Gegenleistung überhaupt nicht hinreichend beantwortet werden. Um - im Rahmen des Art. 87 Abs. 1 EG - des weiteren feststellen zu können, dass die Beihilfen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (vgl. den Wortlaut der Vorschrift), müssen konkrete Untersuchungen durchgeführt werden. Erst dann ist feststellbar, ob potentiellen Neuunternehmen der Marktzutritt durch die staatliche Unterstützung erschwert wird.[120] Die Untersuchungen dürften zu einer - zumindest - drohenden Wettbewerbsverfälschung führen, was hier im folgenden unterstellt werden soll Darüber hinaus müssen die Beihilfen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Insoweit reicht es aber aus,

---

[115] Verordnung zur Anwendung von § 13a Abs. 1 S. 3 PBefG v. 15.12.1995, BGBl. I 1705.

[116] Meyer, 1411, geht von der Verbindlichkeit dieser Verordnung auch dann aus, wenn es nicht um die Genehmigung nach § 13a PBefG geht. Die Verordnung sei aufgrund ihres Wortlautes für einen größeren Anwendungsbereich bestimmt. Batzill/Zuck, 70f., meinen, dass die Vorschriften in der GKVO den Vorgaben der VO 1191/69 widersprechen. Eine Definition der geringsten Kosten enthält die VO 1191/69 aber gerade nicht.

[117] Dies ist umstritten, wie hier: Meyer, 1410 m.w.N.; Fielitz/Grätz, PBefG § 8 Rn. 9; a.A.: Berschin, 10; Heinze, 984.

[118] Vgl. auch Berschin, 7.

[119] So einige der Verfahrensbeteiligten im o.g. Vorabentscheidungsverfahren, vgl. Schlussantrag des Generalanwalts Léger v. 14.01.2003.

[120] Vgl. Spuller, 254.

dass potentielle Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten auf den deutschen ÖPNV-Markt drängen, deren Zutritt durch die hiesige Beihilfepraxis erschwert wird.[121] Da auch das letzte Merkmal einschlägig ist, sind die o.g. staatlichen Unterstützungsmaßnahmen demnach als Beihilfe zu klassifizieren. Sie müssen somit gemäß Art. 88 Abs. 3 EG der Kommission notifiziert werden. Die Notifizierungspflicht entfällt auch dann nicht, wenn eine Beihilfe nach Art. 87 Abs. 2 oder 3 EG ausnahmsweise zulässig wäre. Anhaltspunkte für eine solche Zulässigkeit sind aber ohnehin nicht erkennbar.

Nach alledem ist somit festzuhalten: Der Begriff der "sonstigen Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn" ist einschränkend und europarechtskonform auszulegen. Er umfasst keine - wie auch immer gearteten - Zuwendungen der öffentlichen Hand an Verkehrsunternehmen, die ohne angemessene Gegenleistung gewährt werden. Die bestehenden Verkehre, die derartige Leistungen erhalten und ohne diese nicht überlebensfähig sind, sind nicht mehr als eigenwirtschaftliche Verkehre anzusehen. Die PBefG-Genehmigung müsste folglich nach § 25 PBefG widerrufen und nach § 13a PBefG neu erteilt werden.

Wie im Rahmen der hier zu untersuchenden Tätigkeit des S zu entscheiden ist, hängt davon ab, ob die BVG in den Genuss der sonstigen Unternehmenserträge im o.g. Sinn gelangt. Ist dies nicht der Fall oder folgt man der Interpretation des BVerwG[122], so kann die Genehmigung nach § 13 PBefG erteilt werden. Ist dem nicht so, hängt die weitere Einordnung davon ab, welche Argumentation zum Einfluss des Europarechts zugrunde gelegt wird. Hier soll zunächst weiterhin am Maßstab des § 13 PBefG geprüft werden.

Die eigenwirtschaftliche Erbringung der Verkehrsdienstleistung ist der BVG - unter der Prämisse des gerade Ausgeführten - möglich. Nach deutschem Verständnis soll dem Unternehmer hinsichtlich der Art der Erbringung der Verkehrsleistung jedoch ein Wahlrecht eingeräumt sein.[123] Wenn die BVG also der Auffassung ist, dass sie den hier zu betrachtenden Verkehr nicht ausreichend i.S.v. eigenwirtschaftlich erbringen kann, so soll es ihr möglich sein, durch ihren Antrag eine Genehmigung nach § 13a PBefG herbeizuführen. Dass auch diese Sichtweise mit den europarechtlichen Vorgaben in Konflikt geraten kann, liegt auf der Hand.

Im Hinblick auf die Beachtung der Besitzstandsklausel nach § 13 Abs. 3 darf auf das o.g. verwiesen werden (vgl. oben 4.2.1.1.2.1).

Der BVG kann daher eine Genehmigung nach § 13 PBefG erteilt werden.

4.2.2.1.1.2 Genehmigung nach § 13a PBefG

Sofern die BVG die Verkehrsleistung eigenwirtschaftlich i.S.d. Auslegung des BVerwG erbringt, ist für § 13a PBefG kein Raum. Anders hingegen, wenn man sich der europarechtlichen Sicht anschließt und der BVG die Inanspruchnahme o.g. öffentlicher Leistungen tatsächlich ermöglicht wäre. Dann müsste die Beurteilung des Genehmigungsantrages zwingend nach § 13a PBefG erfolgen. Dies gilt - nach deutschem Verständnis - ebenso, wenn die BVG von vornherein einen Antrag nach § 13a PBefG stellt.

---

[121] Vgl. Spuller, a.a.O.
[122] Oben Fn. 101, 107.
[123] Vgl. BT-Drs. 12/6269, 144.

Nach § 13a Abs. 1 S. 1 PBefG ist eine Genehmigung auf Antrag zu erteilen, soweit diese für die Umsetzung einer Verkehrsleistung aufgrund einer Auferlegung oder Vereinbarung im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates erforderlich ist und dabei diejenige Lösung gewählt worden ist, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt. Die Regelung knüpft damit unmittelbar an § 8 Abs. 3 S. 3 PBefG an.

Die Umsetzung einer gemeinwirtschaftlich zu erbringenden Verkehrsleistung im ÖPNV ist dann notwendig, wenn eine *ausreichende Verkehrsbedienung nicht eigenwirtschaftlich* erfolgen kann. Ob die Verkehrsbedienung ausreichend ist, ist von der zuständigen Behörde[124] unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls nach Angebot und Nachfrage im Verkehr und den Bedürfnissen der Allgemeinheit, insbesondere unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren für einen bestimmten Zeitraum zu beurteilen.[125] Die zuständige Behörde verfügt dabei über einen weiten Beurteilungsspielraum, denn auch insoweit ist ein planerischer Einschlag gegeben.[126] Kommt die zuständige Behörde zum Ergebnis, dass es an einer ausreichenden Verkehrsbedienung bislang mangelt, so bestellt sie den von ihr notwendig erachteten Verkehr (sogen. *Bestellerprinzip*). Im vorliegenden Fall müsste die zuständige Behörde - in Berlin die für den ÖPNV zuständige Senatsverwaltung[127] - die Notwendigkeit der Verstärkung der Linien bejaht haben, wovon aufgrund der hohen Nachfrage im folgenden ausgegangen werden soll. Dabei müsste die zuständige Behörde diejenige Lösung gewählt haben, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit verursacht. Insofern ist wiederum auf die zu § 13a PBefG ergangene Verordnung zu verweisen (vgl. oben Exkurs: Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre).[128] Grundsätzlich ist die erforderliche Verkehrsleistung daher im Wettbewerb zu vergeben (§ 1 Abs. 2 GKVO). Das Vergabeverfahren nach § 1 Abs. 2 GKVO richtet sich nach den Verfahrensregeln der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) Teil A Abschnitt 1 vom 03.08.1993.[129] Damit ist keine europaweite Ausschreibung verknüpft. Streitig ist jedoch, ob die Vorschriften des Vierten Teils des GWB (§§ 97 ff.)[130] i.V.m. der Vergabeverordnung[131] gegenüber der GKVO vorrangig Anwendung finden. Nach letzterem ist eine europaweite Ausschreibung bei Erreichung bestimmter Schwellenwerte - hier 200.000 € - notwendig.[132] Bei der Ausschreibung muss die zuständige Behörde die gewünschten Standards festlegen. Diese sollten insbesondere die technischen und sozialen Bedingungen umfassen, unter denen der Verkehr durchzuführen ist. Nach Beendigung des Vergabeverfahrens ist mit dem betreffenden Unternehmen ein Vertrag zu schließen. Nur wenn ein Vergabeverfahren nicht

---

[124] Die zuständige Behörde soll mit dem Aufgabenträger i.S.d. § 8 Abs. 3 PBefG, der den Nahverkehrsplan aufstellt, identisch sein.

[125] So Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 8 PBefG Rn. 12; vgl. des weiteren zum Begriff der ausreichenden Bedienung: Werner, 13ff.

[126] Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, a.a.O., sprechen von einem weiten "Ermessen". Richtigerweise dürfte es sich hierbei aber um einen Beurteilungsspielraum handeln, da es um Voraussetzungen auf der Tatbestandsseite der Norm geht.

[127] Vgl. § 3 Abs. 2 ÖPNVG Bln.

[128] Vgl. Fn. 115.

[129] Bundesanzeiger Nr. 175a v. 17.09.1993.

[130] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i.d.F. der Bekanntmachung v. 26.08.1998, BGBl. I 2546, zuletzt geändert durch Gesetz v. 02.09.2002, BGBl. I 3448.

[131] Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) v. 09.01.2001, BGBl. I 110, die aufgrund der §§ 97 Abs. 6 und 127 GWB erlassen wurde.

[132] Vgl. §§ 2 Nr. 3, 4 VgV. Zum Meinungsstand: Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 13a PBefG Rn. 4 m.w.N.; Sellmann, NVwZ 2001, 1365. Die GWB-Regelungen dienen u.a. auch der Umsetzung der Richtlinie 92/50/EWG des Rates: Richtlinie [...] über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (Diensleistungsrichtlinie) v. 18.06.1992, ABl. Nr. L 209/1, geändert durch Beitrittsvertrag v. 24.06.1994 ABl. Nr. C 241/233, Beschl. v. 01.01.1995 ABl. Nr. L 1/175, RL 97/52/EG v. 13.10.1997 ABl. Nr. L 328/1; vgl. hierzu auch BT-Drs. 13/9340, 1 sowie Bechtold, Vor § 97 Rn. 3ff.

sachgerecht ist oder zu keinem Ergebnis geführt hat oder wenn eine vertragliche Vereinbarung nicht zustande kam, kann die öffentliche Verpflichtung auferlegt werden.[133] Die Verstärkung der betroffenen Linien der BVG müsste demnach von der zuständige Behörde im Wege einer Ausschreibung - sei es nach VOL Teil A Abschnitt 1 oder nach den Vorschriften der Vergabeverordnung - vergeben und ein entsprechender Vertrag mit der BVG geschlossen worden sein. Auch das soll unterstellt werden.

Die Genehmigungsbehörde prüft im Anschluss daran nur, ob die vereinbarte oder auferlegte Verkehrsleistung die für die Allgemeinheit kostengünstigste darstellt.[134] Die Genehmigungsbehörde ist in Berlin ebenfalls die für den ÖPNV zuständige Senatsverwaltung.[135] Es soll davon ausgegangen werden, dass die Prüfung der Genehmigungsbehörde positiv ausgefallen ist.

Ist bei der Auferlegung oder Vereinbarung der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt worden, so ist die Genehmigung nach § 13a PBefG zu versagen (§ 13a Abs. 2 PBefG). Dies ist hier nicht anzunehmen.

Schließlich gelten die Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 Nr. 1 PBefG auch im Rahmen der Genehmigung nach § 13a PBefG (vgl. hierzu oben 4.2.2.1.1.1). Sofern alle Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen, *ist* die Genehmigung nach § 13a PBefG (zwingend) zu erteilen.

4.2.2.1.2 Inhalt der Genehmigung und sich daraus ergebende Konsequenzen

Die Genehmigung wird für höchstens acht Jahre erteilt (§ 16 Abs. 2 S. 2 PBefG). Als Inhaber einer Genehmigung für den Linienverkehr unterliegt die BVG einer Betriebs- und einer Beförderungspflicht (§§ 21 f. PBefG). Hinsichtlich der Gestaltung der Beförderungstarife und der Fahrpläne bzw. deren Änderung ist die Zustimmung der Genehmigungsbehörde erforderlich (§§ 39, 40, 45 Abs. 2 PBefG).

4.2.2.2 Weitere Vorschriften

S ist zwar nicht als Unternehmer nach dem PBefG haftbar. Allerdings ist er als Fahrzeughalter für die regelmäßige Überwachung der Fahrzeuge nach der StVZO (hier v.a. Untersuchungen) verantwortlich.

4.2.2.3 Zwischenergebnis

Die Verstärkung der Linien ist nach dem PBefG genehmigungsfähig. Als Adressat der Genehmigung kommt allerdings nicht S, sondern die BVG in Betracht.

Die Genehmigung erfolgt nach § 13 oder § 13a PBefG. § 13 PBefG mit all seinen Vorzügen (Besitzstandsklausel; bevorzugende Behandlung gegenüber Neubewerbern) kommt nur dann in Betracht, wenn die BVG den in Rede stehenden Verkehr *eigenwirtschaftlich* erbringen kann. Ob die Eigenwirtschaftlichkeit auch dann noch gewahrt ist, wenn die öffentliche Hand wie auch immer geartete (versteckte) Zuwendungen an die betroffenen Unternehmen leistet, ist umstritten. Eine europarechtlich fundierte Ansicht verneint dies. Müsste die BVG solche Zuwendungen in Anspruch nehmen, so kann demnach die

---

[133] Vgl. Fielitz/Grätz PBefG § 8 Rn. 9.
[134] So ausdrücklich Batzill/Zuck, 68f.
[135] Vgl. Nr. 11 lit. d der Anlage zum Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ZustKatOrd) i.V.m. § 2 Abs. 1, 2 und 4 des genannten Gesetzes (ASOG) v. 14.04.1992, GVBl. 119, zuletzt geändert durch Gesetz v. 30.07.2001, GVBl. 305.

Verstärkung der Linien nur i.R.d. § 13a PBefG *(gemeinwirtschaftliche Verkehre*) genehmigt werden. Dem voran müsste die Leistung aber europa- oder bundesweit (auch dies ist streitig) ausgeschrieben werden. Lehnt man diese Sichtweise generell ab, erfolgt die Genehmigung nach § 13 PBefG.

4.2.3 Der Betrieb von Kleinbussen als (zusätzliche) Quartiersbusse im Auftrag der BVG

Für diesen Tätigkeit gilt das zu 4.2.2 gesagte entsprechend. Der Verkehr mit Quartiersbussen unterfällt dem Linienverkehr (§ 42 PBefG). Denn er stellt eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichteten regelmäßigen Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können, dar. Voraussetzung ist nicht, dass ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten besteht (§ 42 S. 2 PBefG).

4.2.4 Der Betrieb von Kleinbussen, die tagsüber im Auftrag und auf Linien der BVG eingesetzt werden, als Taxen und Anrufsammeltaxen während der Nachtzeit

4.2.4.1 Vereinbarkeit mit dem PBefG

S ist hier als Auftragnehmer des Landes Berlin tätig, mit dem er einen entsprechenden Vertrag geschlossen hat. Die unternehmerische Tätigkeit des S muss mit den gesetzlichen Regelungen, insbesondere mit denen des PBefG vereinbar sein. Denn auch bei Vergabe eines Dienstleistungsauftrages im Wege einer Ausschreibung ist die personenbefördernde Tätigkeit nach § 2 Abs. 1 PBefG genehmigungspflichtig.[136]

Das PBefG enthält im Grundsatz jedoch einen Typenzwang hinsichtlich genehmigungsfähiger Verkehre.[137] Das bedeutet, dass die entgeltliche und/oder geschäftsmäßige Personenbeförderung grundsätzlich nur mit den vom PBefG vorgesehenen Verkehrsarten und -mitteln durchgeführt werden kann.

Betrachtet man hier nur den Teilbereich des Einsatzes der Kleinbusse als Taxen im konventionellen Sinn, so gilt hinsichtlich der Genehmigung das oben unter 4.2.1 Gesagte entsprechend. Kleinbusse mit einem Fassungsvermögen von über neun Personen sind nicht genehmigungsfähig.

Der Anrufsammeltaxen-Verkehr (AST-Verkehr) als solcher ist keiner Verkehrsart bzw. -form des PBefG zuzuordnen. Er ist weder ein herkömmlicher Linien- (§ 42 PBefG) noch ein Taxenverkehr (§ 47 PBefG). Die Annahme eines Linienverkehrs scheitert an der Einrichtung bestimmter Ausgangs- und Endpunkte, die eines Taxenverkehrs an der fehlenden umfassenden Weisungsmöglichkeit des Fahrgastes. Nach § 38 BOKraft hängt der Fahrtweg aber gerade vom Wunsch des Fahrgastes ab.[138] Darüber hinaus besteht ein Weisungsrecht des Fahrgastes auch in Bezug auf die Fahrgeschwindigkeit, Wartezeiten u.ä.[139] Schließlich kommt ein Verkehr mit Mietomnibussen aus den oben unter 4.2.1.1.1

---

[136] Vgl. Fielitz/Grätz, PBefG § 8 Rn. 9.
[137] Vgl. schon oben Fn. 30.
[138] Die Vorschrift lautet: Sofern der Fahrgast nichts anderes bestimmt, hat der Fahrzeugführer den kürzesten Weg zum Fahrziel zu wählen, es sei denn, dass ein anderer Weg verkehrs- oder preisgünstiger ist und mit dem Fahrgast vereinbart wird.
[139] Vgl. Bidinger, B § 47 22.

genannten Gründen nicht in Betracht. Das gleiche gilt für den Einsatz als Mietwagen (vgl. § 49 Abs. 4 PBefG).[140]

Allerdings eröffnet das Gesetz selbst gewisse Spielräume beim Abweichen von konventionellen Verkehren. Hier ist insbesondere § 2 Abs. 6 PBefG zu nennen: Danach können Beförderungen, die in besonders gelagerten Einzelfällen nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform des PBefG erfüllen, nach denjenigen Vorschriften des PBefG genehmigt werden, denen diese Beförderungen am meisten entsprechen. Das Gesetz spricht aber von *besonders gelagerten Einzelfällen*. Ganze Verkehrsvorhaben sollen nicht unter § 2 Abs. 6 PBefG fallen.[141] Ein Einzelfall soll vielmehr nur dann vorliegen, wenn wegen - beispielsweise örtlicher - Besonderheiten eine Beförderungsform eingerichtet werden könnte, die allgemein so ungebräuchlich ist, dass sie der Gesetzgeber bei der Erfassung der PBefG-Verkehrsarten und -formen nicht vor Augen haben konnte und deshalb auch nicht vorgesehen hat.[142] Eine Genehmigungsfähigkeit nach dieser Vorschrift kommt aus Sicht der Literatur auch dann nicht in Betracht, wenn der zugrunde liegende Verkehr auf Dauer angelegt sei bzw. die öffentlichen Verkehrsinteressen negativ tangiert werden. Schließlich könne § 2 Abs. 6 PBefG nicht der Umgehung anderer Vorschriften dienen.[143] Gerade wegen letzterem kann ein Taxenverkehr nicht mit Fahrzeugen betrieben werden, die keine Personenkraftwagen sind. Die Genehmigungsfähigkeit des AST-Verkehrs nach § 2 Abs. 6 PBefG wird in der Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet.[144] Die besseren Gründe sprechen v.a. aufgrund des Gesetzeswortlautes ("besonders gelagerter Einzelfall") sowie der daraus abgeleiteten strengen Anforderungen gegen eine Anwendung des § 2 Abs. 6 PBefG. Etwas anderes könnte freilich gelten, weil die hier in Rede stehende Verkehrsdienstleistung als Einheit geplant und vergeben wurde. Der Einsatz der Fahrzeuge als AST und Taxen soll gerade nicht aufgespalten werden. Beides ist wegen der Wahlmöglichkeit des Kunden, von einen auf den anderen Modus umzusteigen ("Dual-Mode"), untrennbar miteinander verbunden. Insofern müssen beide Verkehre auch in Bezug auf die Genehmigungsbedürftigkeit und -fähigkeit nach dem PBefG als Einheit betrachtet werden. Aber selbst unter Zugrundelegung dieses Verständnisses sind die o.g. Voraussetzungen für eine Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG nicht gegeben. Denn hier geht es ausschließlich um die Genehmigung eines neuen Verkehrsvorhabens, was gerade nicht Gegenstand einer Genehmigung i.R.d. § 2 Abs. 6 PBefG sein soll. Zudem ist das Projekt auch auf Dauer angelegt.

Damit bliebe nur noch eine Genehmigungsfähigkeit aufgrund der sogenannten Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG.[145] Nach dieser Vorschrift soll die Möglichkeit geschaffen werden, neue Verkehrsarten und -formen in der Praxis zu erproben. Die entscheidende Behörde hat dabei nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob ein Interesse der Öffentlichkeit an der Erprobung besteht und ob bereits dem Probebetrieb öffentliche Verkehrsinteressen entgegenstehen.[146] Liegen diese Voraussetzungen vor, so *kann* die Behörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von den Vorschriften des PBefG oder von auf Grund des PBefG erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens vier

---

[140] Mietwagen dürfen nicht an öffentlichen Straßen und Plätzen taxiähnlich bereitgestellt werden, vgl. hierzu Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 49 PBefG Rn. 10., § 47 PBefG Rn. 1.

[141] Vgl. Fielitz/Grätz, PBefG § 2 Rn. 26, die für diese Fälle auf die Möglichkeit des Verordnungsgebers nach § 57 Abs. 1 Nr. 8 PBefG im Rahmen einer Freistellung verweisen.

[142] So ausdrücklich Fielitz/Grätz, a.a.O., Rn. 27.

[143] Vgl. Fromm/Fey/Sellmann/Zuck, § 2 PBefG Rn. 13; Fielitz/Grätz, a.a.O.

[144] Für eine Genehmigung spricht sich das VG Köln, Urt. v. 19.04.1989, GZ: 21 K 2969/87 in VRS 77/474, 477 aus: es bestehe eine Nähe zum Linienverkehr. Anders hingegen das AG Herford, Urt. v. 09.02.1989, GZ: 10 C 965/88 in VRS 77/415, 416: eine Genehmigung scheide auch nach § 2 Abs. 6 PBefG (= § 59a PBefG a.F.) aus.

[145] Vgl. hierzu bereits oben 4.2.1.1.1.

[146] So Fielitz/Grätz, PBefG § 2 Rn. 8, die ein Entgegenstehen eines öffentlichen Interesses u.a. dann bejahen, wenn der bestehende Linienverkehr Schaden erleiden würde.

Jahren genehmigen. Ein entsprechender Anspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht indes nicht. Es soll im Folgenden davon ausgegangen werden, dass die Behörde ihr Ermessen positiv ausgeübt hat.

Die Genehmigung selbst muss sich ausschließlich an § 13a PBefG orientieren. Denn eine Ausschreibung einer Verkehrsdienstleistung durch die öffentliche Hand ist nur im Rahmen dieses Genehmigungstatbestandes möglich. Die Genehmigung nach § 13 PBefG setzt lediglich einen Antrag des Unternehmers voraus. Ein Ausschreibeverfahren ist dort nicht vorgesehen (vgl. oben).

Vor Erteilung der Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde muss die für die Ausschreibung zuständige Behörde die hier zu betrachtende Verkehrsdienstleistung als Beitrag zur ausreichenden Verkehrsbedienung angesehen und im Anschluss daran ausgeschrieben haben. Problematisch ist allerdings folgender Umstand: Die zuständige Behörde wird sich bei der Beurteilung der Frage, wie eine von ihr als erforderlich eingeschätzte Verkehrsdienstleistung zu erbringen ist, an den konventionellen Verkehrsarten und -mitteln des PBefG orientieren. M.a.W.: Sie wird ihre Ausschreibung nicht dahingehend tätigen, dass der erforderliche Verkehr "nur" i.R.d. Experimentierklausel genehmigungsfähig ist. Denn hierin lägen zu viele Unsicherheiten. Letzteres kommt u.a. auch darin zum Ausdruck, dass die Genehmigungsbehörde nicht mit der für die Ausschreibung zuständigen Behörde identisch sein muss. Unterstellt aber, eine Ausschreibung ist hier durchgeführt worden, so muss ferner das Angebot des S dasjenige gewesen sein, dessen Umsetzung für die Allgemeinheit mit den geringsten Kosten verbunden ist. Sollte auch das der Fall gewesen sein, was ebenfalls vorausgesetzt wird, so muss die zuständige Behörde mit dem S den im Szenario umschriebenen Vertrag geschlossen haben. Der Inhalt des Vertrages begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken (zu den finanziellen Aspekten des Vertrages vgl. unten).

Schließlich müssen die weiteren Tatbestandsmerkmale des § 13a PBefG vorliegen, was ebenfalls unterstellt werden soll.[147] Damit müsste die Genehmigung an sich nach § 13a PBefG erteilt werden. Hier nun aber greift wiederum die Ermessensbefugnis der Behörde aufgrund der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG (vgl. oben). Denn bei den Verkehrsarten und -mitteln handelt es sich um keinen konventionellen PBefG-Verkehr.

4.2.4.2 Die Zuwendung im Rahmen des Auftragsverhältnisses

Auf das Vertragsverhältnis zwischen S und dem Land Berlin findet die VO 1191/69 uneingeschränkt Anwendung (vgl. Wortlaut der §§ 8 Abs. 4 S. 3 i.V.m. 13a PBefG). Hiernach wird in dem Vertrag u.a. geregelt (Art. 14 Abs. 2 lit. b):

> der Preis für die vertraglich vereinbarten Dienstleistungen, der die Tarifeinnahmen oder die Einnahmen miteinschließt, sowie die Einzelheiten der finanziellen Beziehungen zwischen den beiden Parteien.

Infolgedessen ist die Vereinbarung über die Zahlung von Beträgen aus Einnahmen aus dem Einzelverkauf sowie aus Night-option-Einnahmen des Verkehrsverbunds abzüglich einer Vertriebskostenpauschale grundsätzlich möglich. Durch die Vergabe im Wettbewerb wird nämlich festgestellt, dass es bei dem den Zuschlag erhaltenden Verkehr um den kostengünstigsten handelt.

Anders hingegen verhält es sich mit der pauschalen Zuwendung für die Anschaffung von Fahrzeugen und dem Betriebskostenzuschuss aus GVFG-Mitteln. Denn nach dem GVFG sind nur *bestimmte* Vorhaben förderungsfähig. Welche Vorhaben dies sind, bestimmt § 2

[147] Vgl. zu all diesen Voraussetzungen oben 4.2.2.1.1.2.

GVFG abschließend. Gefördert werden können danach etwa der Bau oder Ausbau von innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen, von besonderen Fahrspuren für Busse (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a und b GVFG) oder der Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart und von nichtbundeseigenen Eisenbahnen, soweit sie dem ÖPNV dienen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 GVFG). Die Finanzierung des hier in Rede stehenden Dienstleistung fällt unter kein der in § 2 GVFG genannten Vorhaben.

Der Ergänzung halber sei noch darauf verwiesen, dass auch eine Finanzierung der Verkehrsdienstleistung mit Mitteln aus dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) ausscheidet.[148] Zwar hebt das Gesetz auch auf den ÖPNV i.S.d. PBefG ab (§ 2 Regionalisierungsgesetz). Allerdings soll mit den aus dem Mineralsteueraufkommen des Bundes stammenden Mitteln insbesondere der Schienenpersonennahverkehr finanziert werden (vgl. §§ 7, 5 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz).

4.2.4.3 Zwischenergebnis

Die Verkehrsdienstleistung des S im Rahmen eines Auftragsverhältnisses mit dem Land Berlin ist grundsätzlich genehmigungsfähig. Allerdings müssen die Erfolgsaussichten einer solchen Genehmigung eher als gering eingeschätzt werden. Denn zum einen ist eine Genehmigung nur aufgrund der sogenannten Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG möglich, die der Verwaltung ein weites Ermessen einräumt. Dass die für die Ausschreibung zuständige Behörde einen solchen Verkehr als erforderlich einschätzt und infolgedessen ausschreibt ist sehr unwahrscheinlich. Zum anderen ist zweifelhaft, ob es überhaupt zu einer Ausschreibung kommen wird. Denn sobald ein bereits vorhandener Unternehmer von der Notwendigkeit der neuen Verkehrsdienstleistung erfährt, was für ihn aufgrund seiner Marktkenntnis nicht besonderes schwierig sein dürfte, kann er ohne weiteres die Durchführung dieser Verkehrsleistung beantragen.[149] Der Antrag wird dann - sofern der betreffende Unternehmer die Dienstleistung eigenwirtschaftlich erbringen kann[150] - nach § 13 PBefG beurteilt, wonach wiederum Besitzstandsschutz gewährt wird.

Die Finanzierung der Verkehrsdienstleistung mit Mitteln nach dem GVFG ist nicht möglich.

4.2.5 Die Aufrüstung der Fahrzeugflotte durch Car-Sharing-Fahrzeuge im Bedarfsfall

Die vorübergehende Aufrüstung der Fahrzeugflotte durch Fahrzeuge Dritter ist mit erheblichen tatsächlichen Schwierigkeiten verbunden: Denn beim Taxenverkehr als Form des Gelegenheitsverkehrs wird die *Genehmigung für bestimmte Fahrzeuge unter Angabe ihrer amtlichen Kennzeichen* erteilt (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 PBefG). Sobald S weitere Fahrzeuge hinzunehmen (Erweiterung des Fahrzeugbestandes) oder aber bestimmte Fahrzeuge austauschen will, ist insofern eine Genehmigung erforderlich.[151] Die Genehmigung wird nach den o.g. Voraussetzungen des § 13 PBefG erteilt. Die Aufrüstung der Fahrzeugflotte ist damit zwar theoretisch denkbar, praktisch jedoch höchstwahrscheinlich nicht

---

[148] Gesetz v. 27.12.1993, BGBl. I 2378, 2395.

[149] Ob die bereits vorhandenen Unternehmer vor der Genehmigung gem. § 13a PBefG zugunsten des S nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 PBefG gehört werden müssen, ist unklar. Der Wortlaut stellt nur auf die Genehmigung der Personenbeförderung im Linienverkehr ab. Hier liegt ein Linienverkehr aber gerade nicht vor. Eine analoge Anwendung der Vorschrift scheint aber vor dem Zweck des § 13 PBefG (Besitzstandsklausel) geboten. Folgt man dem, so erhalten die Unternehmer spätestens aufgrund der notwendigen Anhörung von dem geplanten Vorhaben Kenntnis.

[150] Hier spielt die o.g. europarechtliche Problematik wieder eine Rolle.

[151] Vgl. Bidinger, B § 9 zu Abs. 1 10., 11.

durchführbar. Denn Zweck der Aufrüstung ist ja gerade, in Zeiten großer Nachfrage schnell und flexibel reagieren zu können. Dieser Zweck wird aber durch das genannte Genehmigungserfordernis vereitelt.

Soweit S seine Fahrzeugflotte durch das Anmieten weiterer Kleinbusse, die nicht Personenkraftwagen sind, erweitern will, stößt sein Vorhaben ebenfalls auf tatsächliche Grenzen. Zwar umfasst die Genehmigung bei Linienverkehren mit Kraftfahrzeugen im Gegensatz zu Gelegenheitsverkehren gerade nicht bestimmte Fahrzeuge unter Angabe ihrer amtlichen Kennzeichen. Die Fahrzeuge sind hier austauschbar (vgl. den Wortlaut des § 9 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PBefG). Allerdings unterliegt - wie oben unter 4.2.2.1 gesehen - auch jede Erweiterung des Linienverkehrs in quantitativer Hinsicht, etwa durch den Einsatz weiterer oder größerer Fahrzeuge, der Genehmigungspflicht (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 PBefG). Praktisch dürfte die Anmietung von zusätzlichen Fahrzeugen damit auch in diesem Fall unmöglich sein.

4.2.6 Der Betrieb von umgebauten Kleinbussen im Rahmen eines Lieferdienstes

Der Betrieb von umgebauten Kleinbussen im Rahmen eines Lieferdienstes begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Allerdings ist der Betrieb nach dem Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG)[152] dann erlaubnispflichtig, wenn die *Beförderung von Gütern gewerbsmäßig* und *mit Kraftfahrzeugen* erfolgt, *die einschließlich Anhänger ein höheres zulässiges Gesamtgewicht als 3,5 Tonnen* haben (§§ 1 Abs. 1 i.V.m. 3 Abs. 1 GüKG). Die Erlaubnis wird dem Unternehmer für die Dauer von fünf Jahren erteilt, wenn er zuverlässig, fachlich geeignet und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens gewährleistet ist (§ 3 Abs. 2 S. 1 GüKG[153]).

[152] Gesetz vom 22.06.1998, BGBl. I 1485, zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.12.2001, BGBl. I 3762.

[153] Zu weiteren Einzelheiten vgl. § 3 Abs. 3 - 7 sowie §§ 4ff. GüKG.

4.3 Zusammenfassung

Nach der rechtlichen Überprüfung ergibt sich folgendes Bild:

- Der Einsatz von Fahrzeugen mit einem Fassungsvermögen von mehr als neun Personen im Rahmen eines Taxenverkehrs ist nicht möglich. Dem stehen die Vorschriften des PBefG entgegen. Eine zur Ausübung der Personenbeförderung nach dem PBefG erforderliche Genehmigung kann insoweit nicht erteilt werden.
- Die Verstärkung der BVG-Linien und der Einsatz zusätzlicher Quartiersbusse ist nach dem PBefG möglich. Hierzu sind aber Genehmigungen erforderlich. Adressat der Genehmigungen ist die BVG als Unternehmer. Ob die Genehmigungen nach § 13 oder § 13a PBefG erteilt werden, hängt davon ab, ob die betreffenden Verkehrsdienstleistungen eigenwirtschaftlich erbracht werden können oder nicht.
- Der Einsatz der Kleinbusse als Taxen und AST während der Nachtzeit ist theoretisch genehmigungsfähig. Die tatsächliche Erteilung der Genehmigung ist aber eher unwahrscheinlich. Denn sie kann nur aufgrund der sogenannten Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG erfolgen. § 2 Abs. 7 PBefG räumt der Verwaltung jedoch einen weiten Ermessensspielraum ein; ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung besteht gerade nicht. Die Verkehrsdienstleistung müsste ferner im Wege einer Ausschreibung vergeben werden. Die hierfür zuständige Behörde wird aber schwerlich einen Verkehr ausschreiben, der "nur" aufgrund einer weitgefassten Experimentierklausel vergeben werden kann, zumal sie mit der Genehmigungsbehörde nicht identisch sein muss. Schließlich können bereits vorhandene Unternehmer die auszuschreibende Verkehrsdienstleistung selbst erbringen. Sie kommen dann u.a. in den Genuss einer vorzugswürdigen Behandlung gegenüber Neubewerbern. (Genehmigung nach § 13 PBefG).
- Die Zuwendung im Rahmen des Auftragsverhältnisses aufgrund vertraglicher Vereinbarung ist möglich. Dass dabei der öffentlichen Hand die geringst möglichen Kosten entstehen, wird durch das vorangehende Ausschreibungsverfahren sichergestellt. Hingegen können dem S Mittel aus dem GVFG nicht gewährt werden. Die Voraussetzungen des GvFG sind nicht erfüllt.
- Die Anmietung zusätzlicher Fahrzeuge im Bedarfsfall ist zwar rechtlich möglich, sie stößt jedoch auf tatsächliche Schwierigkeiten. Denn sie muss als Erweiterung des Unternehmens nach dem PBefG genehmigt werden. Das Genehmigungsverfahren steht aber dem Zweck der Anmietung, nämlich schnell und flexibel auf eine erhöhte Nachfrage reagieren zu können, entgegen.
- Der Einsatz von Kraftfahrzeugen im Rahmen eines Lieferdienstes ist möglich. Gegebenenfalls ist hierzu aber eine Erlaubnis nach dem GüKG erforderlich.

Insbesondere der Einsatz neuartiger Verkehrsarten (hier Kombination von Taxen und AST) passt nicht recht in das Bild des derzeit geltenden Personenbeförderungsrechts. Hier herrscht eine starke Ausrichtung an konventionellen Verkehrsarten (Linien- oder Gelegenheitsverkehr) vor.

Die Möglichkeit, erforderliche Verkehrsleistungen im Wege des Wettbewerbs zu vergeben, ist nur eingeschränkt vorgesehen. Sobald ein Unternehmer die Verkehrsleistung eigenwirtschaftlich erbringen kann und einen entsprechenden Antrag stellt, entfällt die freie Vergabe. Als besonders problematisch erweist sich dabei, dass das Merkmal der

Eigenwirtschaftlichkeit - nach deutscher Praxis - auch dann bejaht wird, wenn (versteckte) öffentliche Zuwendungen erfolgen. Diese sollen "sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn" darstellen. Ob diese Interpretation vor dem Hintergrund des Europarechts Bestand haben wird, ist äußerst fraglich. Der EuGH wird die Frage demnächst zu entscheiden haben. Für den Fall, dass er die Zuwendungen als europarechtswidrig einstuft, dürfte sich die deutsche Genehmigungspraxis nach dem PBefG grundlegend ändern.

Die weitere Entwicklung auf dem Gebiet des Personenbeförderungsrechts bleibt - gerade aus diesem Grund - mit Spannung abzuwarten.

Anhang

Nahverkehrsplan des Landes Berlin - Fortschreibung 2000/2001 und 2004
(Gliederungsübersicht)

0 Vorwort

I Zielstellung

- I.1 Verkehrspolitische Ziele des Landes Berlin
- I.2 Zielsetzung und Aufgaben des Nahverkehrsplans

II Analyse des öffentlichen Nahverkehrs 1998/1999 und Prognose 2001/2004

- II.1 Vorgehensweise
- II.2 Bestandsaufnahme
  - II.2.1 Verkehrsträger
  - II.2.2 Gegenwärtige Verkehrsnachfrage
- II.3 Bewertung des Nahverkehrsplans 1998/99
- II.4 Entwicklung der Verkehrsnachfrage bis 2001 und 2004
  - II.4.1 Rahmenbedingungen der Nachfrageentwicklung
  - II.4.2 Entwicklung der Strukturdaten bis 2001 / 2004
  - II.4.3 Entwicklung der Schienennetze bis 2001 und bis 2004
  - II.4.4 Verkehrsnachfrage 2001 und 2004
  - II.4.5 Entwicklung der Netzbelastung
    - II.4.5.1 Netzbelastung 2001
    - II.4.5.2 Netzbelastung 2004
- II.5 Handlungsbedarf

III Vorgaben für den öffentlichen Nahverkehr 2001 und 2004

- III.1 Anforderungsprofil
  - III.1.1 Erschließungsstandards
  - III.1.2 Verbindungsstandards
  - III.1.3 Bedienungsstandards
  - III.1.4 Pünktlichkeit und Anschlusssicherung
    - III.1.4.1 Pünktlichkeit
    - III.1.4.2 Anschlusssicherung
  - III.1.5 Anforderungen an Haltestellen und Verknüpfungspunkte
  - III.1.6 Belange des Umweltschutzes
    - III.1.6.1 Luftqualitätsstandards
    - III.1.6.2 Lärmqualitätsstandards
  - III.1.7 Anforderungen an Fahrzeuge

III.1.8 Sicherheit, Service und Sauberkeit
III.1.9 Fahrgastinformation
III.1.10 Behindertengerechte Ausstattung
III.2 Leistungsangebot 2001 und 2004
III.2.1 Rahmenvorgaben für das Leistungsangebot
III.2.2 Angebotsvorgaben
III.2.2.1 Angebotsvorgaben für den Eisenbahnregionalverkehr
III.2.2.2 Angebotsvorgaben für den S-Bahnverkehr
III.2.2.3 Angebotsvorgaben für den U-Bahnverkehr
III.2.2.4 Angebotsvorgaben für den Straßenbahnverkehr
III.2.2.5 Angebotsvorgaben für den Busverkehr
III.2.3 Entwicklung des Schnellnetzes
III.2.4 Kiezbusse / Flexible Bedienungsformen / Taxi
III.2.5 Umlandverkehre
III.2.6 Angebotsvorgaben für den Fährverkehr
III.2.7 Nachtverkehr
III.3 Wirkung des Leistungsangebotes
III.3.1 Entwicklung des Auslastungsgrades
III.3.2 Betriebsleistung 2001/2004
III.3.3 Gestaltungsspielraum für die zukünftigen Angebote
III.4 Qualitätssichernde und attraktivitätssteigernde Maßnahmen
III.4.1 Zugangsstellen
III.4.2 Beschleunigung des ÖPNV-Systems
III.4.3 Pünktlichkeit, Anschlusssicherung und Verknüpfungspunkte
III.4.4 Verkehrsmanagement
III.4.5 Weiterentwicklung des Fahrzeugbestandes
III.4.6 Sicherheit, Sauberkeit und Service
III.4.7 Park&Ride, Bike&Ride
III.5 Integrierte Mobilitätsdienste
III.5.1 Grundlagen
III.5.2 Funktionale Ergänzungen der traditionellen ÖPNV-Angebote – funktionale Äquivalente zum privaten Pkw
III.6 Umweltrelevante Maßnahmen
III.6.1 Lärmmindernde Maßnahmen an Fahrzeugen
III.6.2 Abgasmindernde Maßnahmen an Fahrzeugen
III.7 Kontrolle der quantitativen und qualitativen Leistungserbringung
IV Tarifentwicklung

V Finanzierungsbedarf

V.1 Finanzierungsquellen ÖPNV-Betrieb

V.2 Finanzierungsquellen ÖPNV-Investitionen

VI Wettbewerb im ÖPNV

Literatur

Arnhold, Heidemarie/Blümel, Hermann (2001): Ende der Dressur – Wie Kinder an heutige Mobilitätsbedürfnisse herangeführt werden können. In: Foyer – Journal für Stadtentwicklung, Heft 4/2001, Berlin 2001

Barth, Sibylle; Baumeister, Hubertus: Umweltwirksame Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs durch die kommunalen Aufgabenträger - Die Gewährleistungsinstrumente im regionalisierten ÖPNV unter besonderer Berücksichtigung der Nahverkehrspläne im ÖSPV, in Zeitschrift für Umweltrecht (ZUM) 1997, S. 17 ff.

Batzill, Roland; Zuck, Holger: Personenbeförderungsrecht im Spannungsfeld von Bahnstrukturreform, PBefG-Novelle, ÖPNV-Recht der Länder und EG-Recht, Baden-Baden 1997

Bechtold, Rainer: GWB - Kartellgesetz, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen; 3. Auflage, München 2002

Becker, Josef/Behrens, Hendrik/Hollborn, Saskia (2003): Qualität von Nahverkehrsleistungen – Die Bedeutung der neuen DIN EN 13816. In: Internationales Verkehrswesen (55), Heft1+2/2003

Beckers, Thorsten, et al: Potentiale, Wirkungen und ökonomische Bewertung von hochwertigen Verkehrsinformationsdiensten. Diskussionspapier 2001/14 der TU Berlin, Fach-gebiet Wirtschaft- und Infrastrukturpolitik, Berlin 2001

Berschin, Felix: Europäisches Recht der Finanzierung im ÖPNV bringt Wettbewerb um die Subvention - Die deutsche Praxis der ÖPNV-Finanzierung auf dem Prüfstand des EG-Rechts, in Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 1997, S. 4 ff.

Beutler, Felix/Blümel, Hermann/Petersen, Markus (2002): Neue Mobilitätspolitik, Studie im Auftrag des BUND, Berlin 2002

Bidinger, Helmuth (Begr., fortgeführt von Rita Bidinger): Personenbeförderungsrecht; Loseblattsammlung, Stand: Ergänzungslieferung 3/02 (Dezember 2002); Berlin 2002

Bidinger, Rita; Müller-Bidinger, Ralph: Überblick über neue Entscheidungen zum Personenbeförderungsrecht im Jahre 1998, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 1999, S. 364 ff.

Biletzki, Gregor C.: Zur Bedeutung des Nahverkehrsplanes i.S. des § 8 III PBefG, in Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2000, S. 313 ff.

Blümel, Hermann (2001): Busse und Bahnen verspielen ihren Öko-Bonus. In: Frankfurter Rundschau vom 27. Februar 2001

Blümel, Hermann (2002a): Förderangebote für ÖPNV-Unternehmen und Aufgabenträger mit anspruchsvollen Umweltkonzepten. In: Bundesministerium für Umwelt: Umwelt, Heft 2/2002, Berlin 2002

Blümel, Hermann (2002b): Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV-Wettbewerb. In: Verkehrsclub Deutschland: ÖPNV-Umweltliste 2002, VCD Fakten. Bonn 2002

Blümel, Hermann (2002c): Umweltrelevante Innovation und Dienstleistungsqualität im ÖPNV-Wettbewerb, in: Verkehr und Technik, 55. Jhrg., Heft 12, S. 532-539, Bielefeld 2002

Blümel, Hermann (2002):Umweltrelevante Innovation und Dienstleistungsqualität im ÖPNV-Wettbewerb-Demonstrationsprojekt des Bundesumweltministeriums „Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV-Wettbewerb“ geht in die Umsetzungsphase, in: Verkehr und Technik, 2002, Seite 532-539

BMU (2002): Bundesumweltministerium: Nachhaltige Mobilität – Leitlinien des BMU, Berlin, Juli 2002

BMU (2003): Bundesumweltministerium: Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV-Wettbewerb – ÖPNV-Forum am 21. November 2002 in Berlin, Sony-Center, Reihe Umweltpolitik, Berlin 2003

BMVBW: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Verkehr in Zahlen, div. Jahrgänge, Bonn/Berlin

BMVBW (2000a): Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Verkehrsbericht 2000 – Integriere Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft, Berlin, November 2000

BMVBW (2000b): Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Eckpunkte für einen leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Personennahverkehr, Berlin, Mai 2000

BMVBW (2000c): Bericht über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG-Bericht 1999, Berlin 2000

BMVBW (Hrsg.): Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Verkehr in Zahlen, mehrere Jahrgänge

Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Nationale Nachhaltigkeitsstrategie), Berlin April 2002

Canzler, Weert/Franke, Sassa (2002): Mit Cash car zum intermodalen Verkehrsangebot - Bericht 3 der choice-Forschung, WZB-Discussionpaper FS II 02-104, Berlin 2002

Canzler, Weert/Knie, Andreas (1998): Möglichkeitsräume – Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik , Wien1998

Denning, Daniela/Sieber, Niklas (2002): Alternative Bedienungsformen im ÖPNV – Typisierung und rechtlicher Rahmen, in: Verkehr und Technik, Heft 3/2002, Bielefeld 2002

Deutscher Bundesrat (1999): 17. Subventionsbericht der Bundesregierung für die Jahre 1997-2000, BR-Drucksache 430/99, Berlin 1999

Deutscher Bundestag (1964): Bericht der Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, BT-Drucksache IV/2661 vom 24.8.1964, Bonn 1964

Deutscher Bundestag (1971): Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drucksache VI/2710 vom 14. Oktober 1971, Bonn 1971

Deutscher Bundestag (Hrsg.)(1990): Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre": Schutz der Erde – Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik, Band 2, Bonn 1990

Deutscher Bundestag (Hrsg.)(1994): Enquete-Kommission des 12. Deutschen Bundestages "Schutz der Erdatmosphäre": Mobilität und Klima – Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik, Bonn 1994

Deutscher Bundestag (1997): Bericht der Bundesregierung 1996 über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), BT-Drs. 13/7552 vom 22.4.1997

Deutscher Bundestag (1998): Entwicklung und Analyse von Optionen zur Entlastung des Verkehrsnetzes und zur Verlagerung von Straßenverkehr auf umweltfreundlichere Verkehrsträger, Bericht des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung,

Technologie und Technikfolgenabschätzung (19. Ausschuss), BT-Drucksache 12/11447, Bonn 1998

Deutscher Bundestag (2002): Die Kleine Anfrage der CDU/CSU – Fraktion vom 22. Januar 2002, BT- Drucksache 14/8233, Berlin 2002

Deutscher Städtetag (2002): Diskussionspapier zur künftigen Rolle der Städte als Aufgabenträger im ÖPNV (Fassung Februar 2002), Köln 2002

DVWG (2001): Methoden der Marktforschung von Mobilitätsdienstleistern, 10. DVWG-Workshop über Statistik und Verkehr, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, Band 238, Bergisch Gladbach 2001

EMNID (2000): Deutscher Kundenmonitor 2000

EU-Kommission (1995): Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Das Bürgernetz – Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs, Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Wirtschaft- und Sozialausschuss, KOM(95) 601 end., Brüssel 1995

EU-Kommission (1998): Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Entwicklung des Bürgernetzes – Warum ein attraktiver lokaler und regionaler Personenverkehr wichtig ist und wie die Europäische Kommission zu seiner Schaffung beiträgt, Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Wirtschaft- und SozialAusschuss, KOM(98) 431 end.: Ratsdok. 10423/98, Brüssel 1998

Europäische Kommission (1999): Richtlinie 1999/30/EWG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. L 163/41 vom 29.6.1999, Brüssel 1999

Europäische Kommission (2000): Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 über Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft, ABl. Nr. L 313/12, Brüssel 2000

Fey, Michael: Zur Verordnung "Geringste Kosten" als Abschluss des Gesetzeswerkes zur Regionalisierung des ÖPNV-Marktes sowie zu anderen Fragen des novellierten PBefG, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 1996, S. 132 ff.

Fielitz, Karl H.; Grätz, Thomas: Personenbeförderungsgesetz; Loseblattsammlung, Stand: 45. Ergänzungslieferung; Neuwied, Kriftel 2002

Flade, Antje/Wullkopf, Uwe (2000): Theorien und Modelle zur Verkehrsmittelwahl, Darmstadt 2000

Franke, Sassa (2001): Car Sharing – vom Ökoprojekt zur Dienstleistung, Berlin 2001

Fromm, Günter; Fey, Michael; Sellmann, Klaus Albrecht; Zuck, Holger: Personenbeförderungsrecht, 3. Auflage, München 2001

Gegner, Martin (2002): Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge - Staatsintervention an der Schnittstelle von Sozial- und Verkehrspolitik. Discussion paper FS II 02-106 des WZB, Berlin 2002

Hautzinger, Heinz/Knie, Andreas/Wermuth, Manfred (1997): Mobilität und Verkehr besser verstehen – Dokumentation eines interdisziplinären Workshops am 5. und 6. Dezember 1996 in Berlin, WZB Discussionpaper FS II 97-101

Heine, Hartwig/Mautz, Rüdiger/Rosenbaum, Wolf (2001): Mobilität im Alltag – Warum wir nicht vom Auto lassen, Frankfurt/Main 2001

Heinze, Christian: Zur Rechtsstellung der Unternehmen in dem seit 1. Januar 1996 geltenden Personenbeförderungsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1996, S. 977 ff.

Heinze, Wolfgang G. (1991): Evolutionsgerechter Stadtverkehr. Grundüberlegungen zu neuen Konzeptionen für Berlin, Frankfurt a.M. 1991 (Schriftenreihe des VDA, 66)

Hickmann, Gerd (2000): Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) – Vorschläge zur effizienten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens im europäischen Wettbewerbsmarkt, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Tübingen 2000

Hilgers, Micha (1992): Total abgefahren – Psychoanalyse des Autofahrens, Freiburg 1992

Hilgers, Micha (1997): Ozonloch und Saumagen – Motivationsfragen der Umweltpolitik, Stuttgart/Leipzig 1997

Holte, Hardy (2000): Rasende Liebe – Warum wir so abfahren (und was wir dabei bedenken sollten), Stuttgart 2000

IRS (2003): Wohnungswirtschaft und Städtebau stellen sich dem demografischen Wandel, IRS-aktuell, Heft 39/April 2003, Erkner 2003

Kaiser, Reinhard (Leiter des Arbeitsstabes Umwelt und Verkehr im Bundesumweltministerium) (2002): Vortrag beim Zukunftsforum Bahn, 2. Berliner Bahngespräch, 5.Juni 2002

Karl, Astrid (2002): Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb – Wie ein inkonsistenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, WZB-Discussionpaper FS II 02-111, Berlin 2002

Klenke, Dietmar (1993): Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung: konfliktträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstiegs, Stuttgart 1993

Klenke, Dietmar (1995): Freier Stau für freie Bürger - die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik, Darmstadt 1995

Krautzberger, Maria: „Wege aus dem Stau – Für eine Integration von Umwelt- und Verkehrspolitik“ in ihrem Vortrag beim „Deutsch-Britischen Umweltforum - Experimente und Ideen aus Deutschland und Großbritannien“ am 5. / 6. Juli 2001, Berlin 2001

Mangelsdorf, Inge et al (1999): Durchführung eines Risikovergleiches zwischen Dieselmotoremissionen und Ottomotoremissionen hinsichtlich ihrer kanzerogenen und nicht-kanzerogenen Wirkungen, Berichte Umweltbundesamt 2/99, Berlin 1999

Mehlert, Christian (2001): Die Einführung des AnrufBus im ÖPNV – Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen, Bielefeld 2001, S. 25.

Menden, W. (1989): 10 Jahre Bedarfssteuerung im ÖPNV – Erwartungen und Ergebnisse aus Sicht des BMFT. In: 10 Jahre R-Bus, Zweckverband Großraum Hannover (Hrsg.), S. 40-43, Hannover 1989

Mertens, Angelika (2002): Mobilitätsoffensive – Was die Verkehrspolitik vom ÖPNV erwartet. Rede anlässlich des DVWG-Workshops „Die Chancen des Wettbewerbs im ÖPNV jetzt nutzen“ am 26. Juni 2002, Berlin 2002

Meyer, Susanne: Die Ausschreibungspflicht im gemeinwirtschaftlichen Linienverkehr und ihre Auswirkungen auf den Bestand der Genehmigung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1999, 1409 ff.

N.N. (2002): Messung der Dienstleistungsqualität im ÖPNV, Verkehr und Technik, Heft 12, Bielefeld 2002

Offener Brief (2002a): Offener Brief von 29 VDV-Mitgliedsunternehmen zum Positionspapier, in: Fairkehr - Das Magazin für Umwelt, Verkehr, Freizeit und Reisen, Heft 6/2002

Offener Brief (2002b): Offener Brief des VDV-Ausschusses für Kraftfahrwesen, in: Fairkehr - Das Magazin für Umwelt, Verkehr, Freizeit und Reisen, Heft 6/2002

Orb, Holger/Schütz, Tilo (2000): Straßenbahn für ganz Berlin – Geschichte, Konzeption, Städtebau, Berlin 2000

Patrik, Werner (2000): 1. Klasse für alle – Sieben Bausteine zum exzellenten Nahverkehrs-Unternehmen, Freiburg 2000

Projektgruppe (2001): Projektgruppe Mobilität: Kurswechsel im öffentlichen Verkehr – mit automobilen Angeboten in den Wettbewerb, Berlin 2001

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2001): Mobilität der Stadt – Berliner Verkehr in Zahlen, Berlin 2001

Schellhoß, Ortrud/Hambuch, Jürgen/Nickel, Bernhard (2002): Europäische Norm für Qualität im öffentlichen Personenverkehr – EN 13816 nimmt Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gemeinsam in die Pflicht. In: Der Nahverkehr, Heft 11/2002

Schmid, Klaus-Peter: Begrenzt einsatzfähig – Der Bahn laufen die Kunden weg, doch die Manager hoffen noch immer, dass sich die Vorteile des neuen Preissystems herumsprechen. In: Die Zeit, Nr.21, S. 23

Schmucki, Barbara (2001): Der Traum vom Verkehrsfluss – Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich, Frankfurt/New York 2001

Sellmann, Klaus Albrecht: Das neue Personenbeförderungsrecht, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995, S. 1167 ff.

Sellmann, Klaus Albrecht: Die Entwicklung des öffentlichen Verkehrsrechts, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2001, S. 1360 ff.

Sellmann, Klaus Albrecht: Die Entwicklung des öffentlichen Verkehrsrechts, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1996, S. 857 ff.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (1998): Nahverkehrsplan Berlin, 1998

Spuller, Gábor: Wettbewerb des Öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen der EG-Beihilfenkontrolle, in Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (LKV) 2001, S. 252 ff.

Streinz, Rudolf: Europarecht, 5. Auflage, Heidelberg 2001

VCD (2000): Qualitätssicherung, Kundenorientierung und der Wettbewerb im ÖPNV – ein Leitfaden für VCD-Aktive, Bonn 2000

VCD (2001): Gutachten zum VCD-Bahnkunden-Barometer 2001, erstellt von TNS EMNID im Auftrag des VCD, Bonn 2001

VCD (Hrsg.)(1999): Kundenorientierung im ÖPNV – Tagungsband zur Tagung „König Kunde in Bus & bahn“, 27./28.9.1999, Bonn 1999

VDV (2001): VDV-Statistik 2001, Köln 2002

VDV (2001b): Kundenorientierte Qualitätskriterien, VDV-Mitteilung 7012, Köln 2001

VDV (2002): Dem Wasserstoffantrieb gehört die Zukunft – dem Dieselmotor die Gegenwart, Rundschreiben Nr. 5/2002

VDV (2003): Wie lässt sich im Ausschreibungswettbewerb die Unternehmenskompetenz nutzen? – Ideen für eine funktionale Ausschreibung im ÖPNV, Mitteilungen Nr. 9025, Köln 2003

Werner, Jan: Die Verantwortung der öffentlichen Hand für das Verkehrsleistungsangebot im ÖPNV – Umfang der Gewährleistungsverantwortung und zustände Aufgabenträger, in Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 14997, S. 12 ff.

Wolf, Winfried (1994): Berlin-Weltstadt ohne Auto? – Eine Verkehrsgeschichte 1848-2015, Berlin 1994

Veröffentlichungsreihe der Abteilung Innovation und Organisation des Forschungsschwerpunktes Organisationen und Wissen Wissenschaftszentrum Berlin

1998

FS II 98-101	MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Lernkonventionen und Leitbilder. Zum Organisationslernen in Krisen, 69 S.
FS II 98-102	MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Wissensmanagement und Zukunft. Orientierungsnöte, Erwartungsfallen und „4D“-Strategie, 36 S.
FS II 98-103	MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Leitbildzentriertes Organisationslernen und technischer Wandel, 43 S.
FS II 98-104*	TILMAN BAUMGÄRTEL. Reisen ohne Karte. Wie funktionieren Suchmaschinen? 33 S.
FS II 98-105*	VALENTINA DJORDJEVIC. Von „emily postnews“ zu „help manners“. Netiquette im Internet, 49 S.
FS II 98-106	GABRIELE ABELS. Engendering the Representational Democratic Deficit in the European Union, 41 S.
FS II 98-107	STEPHAN RAMMLER, GERHARD PRÄTORIUS UND KARLHEINZ W. LEHRACH. Regionale Verkehrspolitik und Klimaschutz. Landespolitische Interventionsmöglichkeiten zur Reduktion der verkehrsbedingten CO2-Emissionen in Niedersachsen, 67 S.
FS II 98-108	HENNING BREUER. Technische Innovation und Altern - Leitbilder und Innovationsstile bei der Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für eine alternde Menschheit, 79 S.
FS II 98-109	ARIANE BERTHOIN ANTAL UND CAMILLA KREBSBACH-GNATH. Consultants as Agents of Organizational Learning: The Importance of Marginality, 36 S.
FS II 98-110*	TILMAN BAUMGÄRTEL. Das imaginäre Museum. Zu einigen Motiven der Netzkunst, 54 S.
FS II 98-111	MEINOLF DIERKES AND CLAUDIA VON GROTE (Eds.). Public Opinion and Public Debates. Notes on two perspectives for examining public understanding of science and technology, 69 S.
FS II 98-112	SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: Eine Ethnographie. Schlußbericht des Projekts "Interaktionsraum Internet. Netzkultur und Netzwerkorganisation", 134 S.

1999

FS II 99-101	EMILY UDLER. Israeli Business in Transition, 45 S.
FS II 99-102	MARK B. BROWN. Policy, design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle program, 49 S.
FS II 99-103	STEFAN BRATZEL. Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten. Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“, 74 S.

2000

FS II 00-101*	SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.
FS II 00-102	WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
FS II 00-103	MIKAEL HÅRD UND ANDREAS KNIE. Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20th Century, 20 S.
FS II 00-104	ARIANE BERTHOIN ANTAL, ILSE STROO AND MIEKE WILLEMS. Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies. 47 S.
FS II 00-105	ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.

2001

FS II 00-101	KATRIN BÖHLING. Zur Bedeutung von „boundary spanning units“ für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

2002

FS II 02-101	UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of

Accidental Excellence, 24 S.

FS II 02-102 UTE HOFFMANN. Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 126 S.

FS II 02-103 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 58 S.

FS II 02-104 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 67 S.

FS II 02-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES, KEITH MACMILLAN & LUTZ MARZ. Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.

FS II 02-106 MARTIN GEGNER. Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, 63 S.

FS II 02-107 MEINOLF DIERKES, LUTZ MARZ & ARIANE BERTHOIN ANTAL. Sozialbilanzen. Konzeptioneller Kern und diskursive Karriere einer zivilgesellschaftlichen Innovation, 18 S.

FS II 02-108 CHRISTIANA WEBER UND BARBARA WEBER. Learning in and of Corporate Venture Capital Organizations in Germany. Industry structure, companies' strategies, organizational learning capabilities, 19 S.

FS II 02-109 JEANETTE HOFMANN UNTER MITARBEIT VON JESSICA SCHATTSCHNEIDER. Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership, 155 S.

FS II 02-110 KATHRIN BÖHLING. Learning from Environmental Actors about Environ-mental Developments. The Case of International Organizations, 40 S.

FS II 02-111 ASTRID KARL. Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, 60 S.

FS II 02-112 THOMAS SAUTER-SERVAES UND STEPHAN RAMMLER. *Delaytainment* an Flughäfen. Die Notwendigkeit eines Verspätungsservices und erste Gestaltungsideen, 83 S.

FS II 02-113 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. Organisationslernen und Wissensmanagement: Überlegungen zur Entwicklung und zum Stand des Forschungsfeldes, 39 S.

FS II 02-114 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. On the Importance of Being Earnest about Business: Overcoming liberal arts students' misconceptions about leadership in corporate change processes, 31 S.

FS II 02-115 DANIELA ZENONE. Das Automobil im italienischen Futurismus und Faschismus. Seine ästhetische und politische Bedeutung, 72 S.

2003	
FS III 03-101	ARIANE BERTHOIN ANTAL UND VICTOR FRIEDMAN. Negotiating Reality as an Approach to Intercultural Competence, 35 S.
FS III 03-102	ARIANE BERTHOIN ANTAL, CAMILLA KREBSBACH-GNATH UND MEINOLF DIERKES. Hoechst Challenges Received Wisdom on Organizational Learning, 36 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** *mit, sowie* ***je Paper*** *eine* ***Briefmarke im Wert von Euro 0,51*** *oder einen "****Coupon Réponse International****" (für Besteller aus dem Ausland).*

Please send a ***self-addressed label*** *and* ***postage stamps in the amount of 0,51 Euro*** *or a* ***"Coupon-Réponse International"*** *(if you are ordering from outside Germany) for* ***each*** *WZB-Paper requested.*

Bestellschein

Order Form

Absender ● Return Address:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung gGmbH
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

Hiermit bestelle ich folgende(s)Discussion Paper(s) ● Please send me the following Discussion Paper(s) Autor(en) / Kurztitel ● Author(s) / Title(s) in brief	**Bestellnummer ● Order no.**