

WISO

November 2010

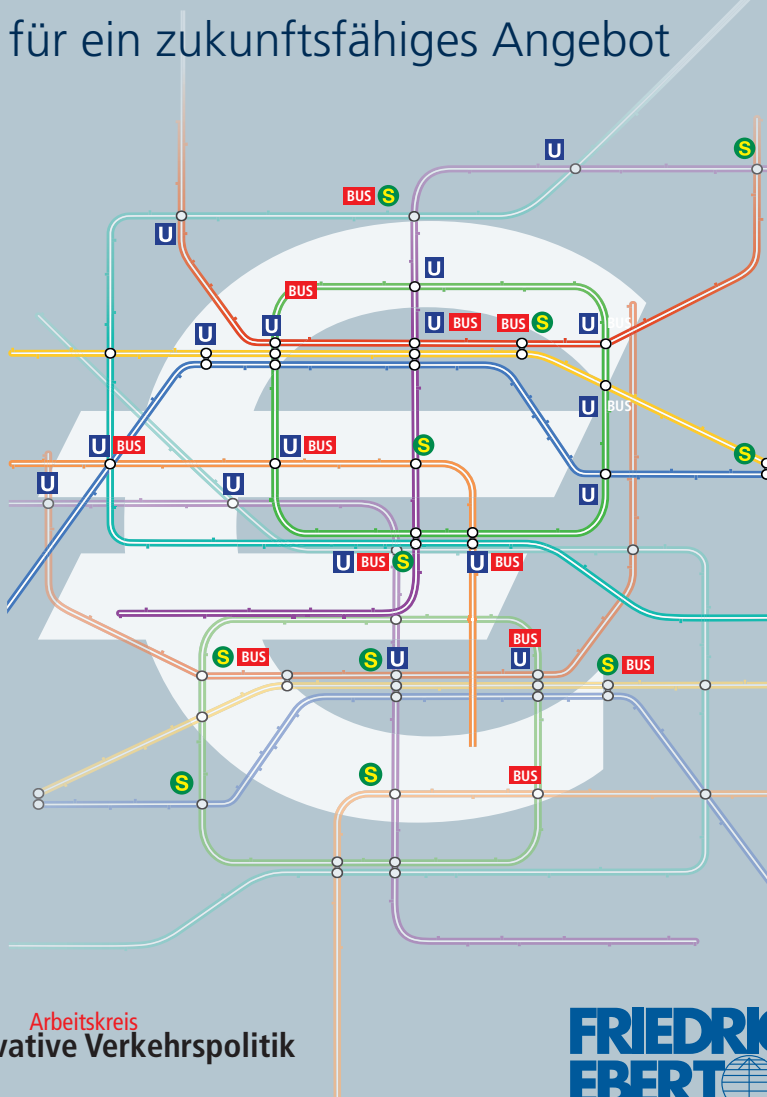
Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Bündelung, Subsidiarität und Anreize
für ein zukunftsfähiges Angebot



Arbeitskreis
Innovative Verkehrspolitik

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



Publikation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Bündelung, Subsidiarität und Anreize
für ein zukunftsfähiges Angebot

René Bormann
Tilman Bracher
Oliver Dümmler
Ludwig Dünbier
Martin Haag
Helmut Holzapfel
Friedemann Kunst
Oliver Mietzsch
Joan Mirbach
Holger Mossakowski
Jobst-Hinrich Ubbelohde
Jan Werner
Holger Zoubek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Ziel und Zweck des Positionspapiers	5
2. Einführung	6
2.1 Problemstellung	6
2.2 Definition und Abgrenzung	6
3. Aktuelle Situation der ÖPNV-Finanzierung	9
3.1 Die Finanzierungsquellen des ÖPNV	9
3.1.1 Nutzerfinanzierung	10
3.1.2 Tarifersatzleistungen	10
3.1.3 Betrieb SPNV	12
3.1.4 Betrieb ÖSPV	12
3.1.5 Investitionsförderung SPNV	13
3.1.6 Investitionsförderung ÖSPV	13
3.1.7 Steuerrechtliche Regelung	13
3.2 Zusammenfassung und Ausblick	14
4. Zukünftige Rahmenbedingungen, Aufgaben und Ziele für den ÖPNV	16
4.1 Anforderungen und Funktionen des ÖPNV	16
4.2 Nachfrageentwicklung und Potenziale	17
4.2.1 Ballungsräume	17
4.2.2 Ländliche Regionen	18
4.3 Fazit Rahmenbedingungen	19
5. Anpassungsbedarf für eine nachhaltige ÖPNV-Finanzierung	21
5.1 Ordnungsrahmen	21
5.1.1 Organisation und Zuständigkeit	21
5.1.2 Regionalisierung der Infrastruktur des SPNV	23
5.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen	23

Diese Publikation wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

5.2	Finanzierungsrahmen	24
5.2.1	Planungssicherheit und Anreize	24
5.2.2	Reform der Regionalisierungsmittel	25
5.2.3	Neue Finanzierungsinstrumente für den SPNV	25
5.3	Steuerungsinstrumente	28
5.3.1	Masterplan ÖPNV	28
5.3.2	Aufwertung des Nahverkehrsplans	28
5.3.3	Ausschreibungen – Wettbewerb um Qualität und Preis	29
5.3.4	Bemessung des Mindestangebots	29
5.4	Fazit Anpassungsbedarf	30
6.	Handlungsansätze einer zukünftigen ÖPNV-Finanzierung	32
6.1	Für ein abgestimmtes Angebot, Konsistenz und Effizienz – Ein Masterplan ÖPNV für Deutschland	32
6.2	Planungssicherheit für den ÖPNV – Klare und langfristig angelegte Organisations- und Finanzierungsstrukturen schaffen	32
6.3	Die notwendige Verkehrsinfrastruktur langfristig erhalten – Übergangslösung für Erhaltungsinvestitionen	33
6.4	ÖPNV-Ausbau in Agglomerationsräumen fortführen – Regionale Zusammenarbeit als Grundlage für eine Förderung	33
6.5	Der ÖPNV als Teil des Mobilitätsverbunds – Förderung von multimodalen Verkehrslösungen	34
6.6	Innovationen im ÖPNV – Bundesförderung für Forschung und Innovation	34
6.7	Gestalterische Integration des ÖPNV in der Stadt – Ziele statt Lösungen vorgeben	34
6.8	ÖPNV-Finanzierung auf breitere Beine stellen – Neue Finanzierungsinstrumente prüfen	35
7.	Zusammenfassung und Empfehlungen	36
8.	Beispiele der Organisation und Angebotsgestaltung im Ausland	39
8.1	Dimensionierung des Regionalverkehrs in der Schweiz	39
8.2	Das Beispiel der Schweizer Agglomerationen als neue Organisationsebene	41
9.	Erläuterungen zu Gesetzen und Vereinbarungen	43
	Exkurse	45
	Literatur zum Thema und Quellenverzeichnis	51
	Die Autoren	56

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BSchwAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
emta	European Metropolitan Transport Authorities
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
EG VO	Verordnung der Europäischen Union
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MWVLW RLP	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz
NVRP	Nationaler Radverkehrsplan
NVP	Nahverkehrsplan
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RegG	Regionalisierungsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr

1. Ziel und Zweck des Positionspapiers*

In der aktuellen Legislaturperiode werden die Weichen für die Zukunft der Finanzierung und Organisation des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) gestellt. Die Zweckbindung für Mittel des Entflechtungsgesetzes¹ (EntflechtG) entfällt im Jahr 2014. Im Jahr 2019 läuft das Gesetz endgültig aus. Zudem steht 2014 die Überprüfung der Regionalisierungsmittel² an. Die schwierige Haushaltslage aller Gebietskörperschaften, die sich durch die Auswirkungen der Finanzkrise dramatisch verschlechtert hat, kommt noch hinzu.

Aber auch die seit dem 3.12.2009 geltenden neuen europarechtlichen Grundlagen der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs machen eine Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sowie der für die Finanzierung des ÖPNV einschlägigen Gesetze der Länder erforderlich.

Der vorliegende Beitrag, der vom Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung gemeinsam mit Partnern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden erarbeitet wurde, will:

- Anforderungen an einen zukunftsfähigen ÖPNV formulieren;
- die dafür notwendigen Finanzierungsgrundlagen und -instrumente benennen;
- und daraus abgeleitet Rahmenbedingungen für die politischen Entscheidungen in Bund, Ländern und Gemeinden aufzeigen.

Die Kernforderungen des Arbeitspapiers sind:

- eine ÖPNV-Offensive für Deutschland zu starten; nur damit können die Ziele in der Wirtschaftspolitik der Sozialpolitik und der Umweltpolitik erreicht werden;

- hierfür klare und einfache Finanzierungsinstrumente aufzulegen, die zu einer Bündelung von Verantwortung bei den Aufgabenträgern führen;
- stärker als bisher Zielvorgaben zu machen und dabei Anreizsysteme zu verwenden;
- mit gesetzlichen Regelungen für eine ausreichende und verlässliche Finanzierung des ÖPNV zu sorgen, damit die politischen Ziele auch erreicht werden können.

Das Papier nimmt im ersten Teil eine Bestandsanalyse der Situation und Zusammensetzung der derzeitigen Finanzierung (Kapitel 3) sowie der zukünftigen Rahmenbedingungen für den Öffentlichen Personennahverkehr (Kapitel 4) vor. Danach werden die Themenbereiche herausgearbeitet, in denen Veränderungen erfolgen müssen, um den ÖPNV zukunftsfähig zu gestalten (Kapitel 5). Daraus leiten sich konkrete Vorschläge und Handlungsaufträge an die unterschiedlichen Akteure und politischen Ebenen ab (Kapitel 6). Eine Zusammenfassung und ein Fazit beschließen den Beitrag (Kapitel 7). Damit liefert das Papier eine Diskussionsgrundlage zu den Prinzipien einer zukünftigen ÖPNV-Förderung und beschreibt wichtige Handlungsansätze. Diese Prinzipien und Handlungsansätze sowie deren Diskussion eröffnen den Einstieg in die notwendige Reform und Ausgestaltung, in der dann Volumen und Mechanismen noch im Detail festzulegen sind. Der ÖPNV als Rückgrat unserer Mobilität hat diese Perspektiv- und Reformdebatte verdient. Er braucht eine klare und verlässliche Zukunft – zum Wohle unserer Gesellschaft.

1 Das Entflechtungsgesetz stellt die Nachfolge des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GVFG) dar, das die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (im MIV und im ÖPNV) verbessern soll. Weitere Erläuterungen finden sich im Kapitel 9.

2 Mittel, die den Ländern vom Bund gemäß Regionalisierungsgesetz (RegG) übertragen werden, damit die Länder Nahverkehrsleistungen bestellen können.

* Wir danken Martin Blum, VCÖ, Stephan Bull, koordinierender Referent der Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der SPD-Bundestagsfraktion, Brigitte Deja, koordinierende Referentin im Büro des stellv. Vorsitzenden der SPD Bundestagsfraktion, Florian Pronold, MdB, Stefan Heimlich, Bundesfachgruppenleiter Schienenverkehr, Thomas Hilpert, Fachbereichsleiter ÖPNV-Finanzierung und Beförderungsbedingungen des VDV, Stefan Mitter, Referent der Arbeitsgruppe Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der SPD-Bundestagsfraktion, Alexander Möller, Leiter Markt und Verkehr DB Stadtverkehr GmbH, Prof. Knut Ringat, Geschäftsführer und Sprecher der Geschäftsführung Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH, Wolfgang Schwenk, Leiter Hauptstadtbüro des VDV, für wertvolle Hinweise und Kommentare.

2. Einführung

Täglich befördern die rund 120.000 Beschäftigten des Öffentlichen Personennahverkehrs bundesweit circa 28 Millionen Personen – auf das Jahr hochgerechnet sind das mehr als 10 Milliarden Fahrgäste. Der ÖPNV sichert die Mobilität aller Bürger und erfüllt eine wichtige Aufgabe in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, indem er beispielsweise Arbeitsplätze sichert, die Erreichbarkeit von Standorten herstellt und allgemeine Austauschprozesse ermöglicht. Der ÖPNV hilft, die Siedlungsbereiche lebenswert zu gestalten, die Umwelt- und Ressourcen zu entlasten und die Unfallzahlen zu reduzieren.

Entwicklungen wie der demografische Wandel, Wanderungsbewegungen in die Städte, klimatische Veränderungen und sich verteuernde Ressourcen stellen den ÖPNV zukünftig vor neue Herausforderungen. Damit steigt zugleich seine Bedeutung für die Sicherstellung einer nachhaltigen Mobilität aller Bürger.

2.1 Problemstellung

Die Finanzierung des ÖPNV ist derzeit durch eine unübersichtliche Finanzierungslandschaft, in der Förderinstrumente von verschiedensten Stellen nebeneinander existieren (siehe Abbildung 1), gekennzeichnet. Dies führt zu Effizienzverlusten, unzureichenden Lenkungswirkungen und Akzeptanzproblemen. Es schwächt zugleich die Position in der Auseinandersetzung um (öffentliche) Mittel. Hinzu kommt, dass zentrale Finanzierungsinstrumente in den kommenden Jahren ohne adäquaten Ersatz auslaufen.

Überholte und auf Bestandssicherung bedachte Organisationsstrukturen verhindern einen transparenten, effizienten und zukunftsgerichteten Mitteleinsatz. Teilweise gaben die bisherigen Finanzierungsinstrumente falsche Anreize. Oftmals berücksichtigte die Gestaltung des ÖPNV-Angebots nicht die Bedürfnisse der Kunden, sondern stellte die optimale Zuschussgestaltung in den Vordergrund. Die unübersichtliche Aufgabenverantwortung³ sowie deren Trennung von der Ausgabenverantwortung hat ihren Teil zu dieser Entwicklung beigetragen. Darüber hinaus verhindert ein rechtlicher Rahmen, der nicht in allen Punkten zeitgemäß und EU-konform ist, eine zukunftsbeständige Ausrichtung des ÖPNV. Hinzu kommt noch, dass infolge des demografischen Wandels zum Teil die Auffassung vertreten wird, ein weiterer Infrastrukturausbau im ÖPNV sei entbehrlich und die entsprechenden (öffentlichen) Mittel könnten daher anderen Zwecken zugeführt bzw. gleich eingespart werden.

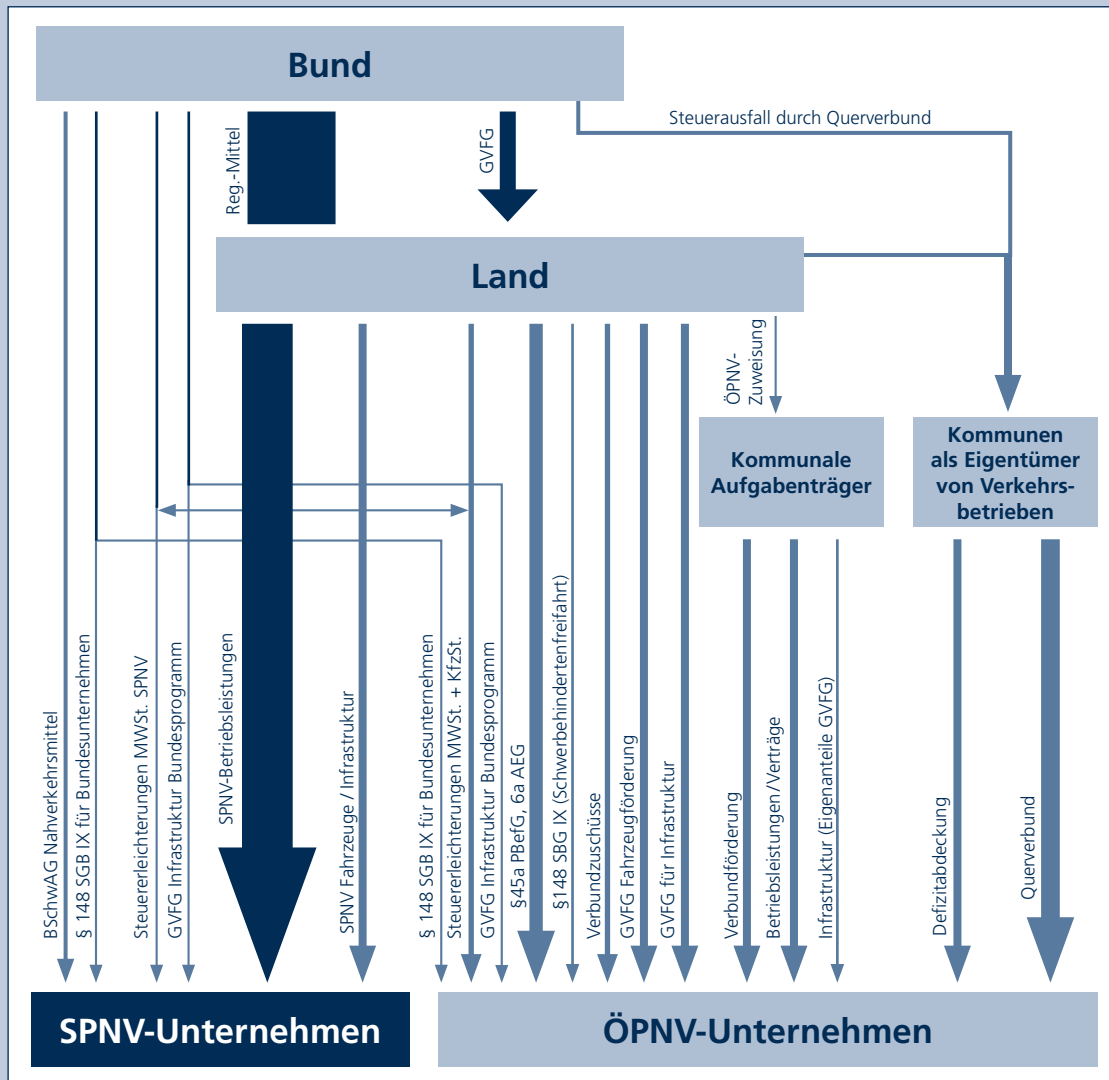
Angesichts der heutigen Herausforderungen ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen die wichtige gesellschaftliche Funktion des ÖPNV in Gefahr. Es ist notwendig, umgehend die richtigen Weichenstellungen vorzunehmen, damit der ÖPNV auch künftig seine wesentlichen Funktionen für unsere Gesellschaft erfüllen kann.

2.2 Definition und Abgrenzung

Für den Begriff „Öffentlicher Personennahverkehr“ schlägt der § 2 des Regionalisierungsgesetzes (RegG) eine Definition vor, die sich nahezu

3 Der Begriff „Aufgaben- und Ausgabenverantwortung“ beschreibt ein organisatorisches Prinzip, dass die Behörde, welche für eine Aufgabe zuständig ist, auch die dafür notwendigen rechtlichen und finanziellen Mittel zur Verfügung hat. Im ÖPNV ist dies derzeit nicht durchgängig der Fall.

Abbildung 1:

Die unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente des ÖPNV im Überblick

Quelle: Hickmann, Nahverkehrsberatung Südwest

identisch auch im PBefG für den straßengebundenen ÖPNV und im AEG für den schienengebundenen ÖPNV wiederfindet.⁴ Demnach handelt es sich beim Öffentlichen Personennahverkehr um „[...] die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln 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“.

Diese Definition grenzt den ÖPNV vom Taxigewerbe und vom Gelegenheitsverkehr (Reisebusse und andere) ab. Die Begrenzung auf den

⁴ Aus historischen und aus gewerberechtlichen Gründen wird hinsichtlich der Finanzierung des ÖPNV zudem nach Öffentlichem Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV; d. h. Verkehr mit Bussen, Straßenbahnen/Stadtbahnen sowie U-Bahnen) und Schienenpersonennahverkehr (SPNV; d. h. Verkehr mit Eisenbahnen) differenziert.

Linienverkehr erschwert die Zuordnung von Angeboten mit flexibler Bedienung (zum Beispiel Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxi). Nicht gelöst wird die Frage der eindeutigen Abgrenzung zwischen Fern- und Nahverkehr und die damit verbundene Frage der politischen Verantwortlichkeit. Durch die Aufgabe von überregionalen Angeboten des Fernverkehrs seitens der Deutschen Bahn AG müssen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) immer häufiger die Aufgabenträger (der Länder) Ersatzangebote finanzieren.

Es ist zu konstatieren, dass zwar eine einheitliche Definition für den Öffentlichen Personennahverkehr vorzufinden ist, dass es aber nicht den *einen* ÖPNV gibt. Besonders deutlich wird dies bei den unterschiedlichen Aufgaben des ÖPNV in Verdichtungsräumen im Vergleich mit dessen Aufgaben in ländlichen Räumen.

Aus diesen Gründen sollte bei der Fortschreibung der gesetzlichen Regelungen wie des Personenbeförderungsgesetzes eine neue Definition des ÖPNV verwendet werden, die den oben genannten Anforderungen in der Praxis besser entspricht und an der die Förderkulissen besser ausgerichtet werden können.

3. Aktuelle Situation der ÖPNV-Finanzierung

Eine zukünftige Neuordnung und Strukturierung der ÖPNV-Finanzierung erfordert die Betrachtung der Finanzierungsbereiche und der derzeitigen Finanzierungsinstrumente.

3.1 Die Finanzierungsquellen des ÖPNV

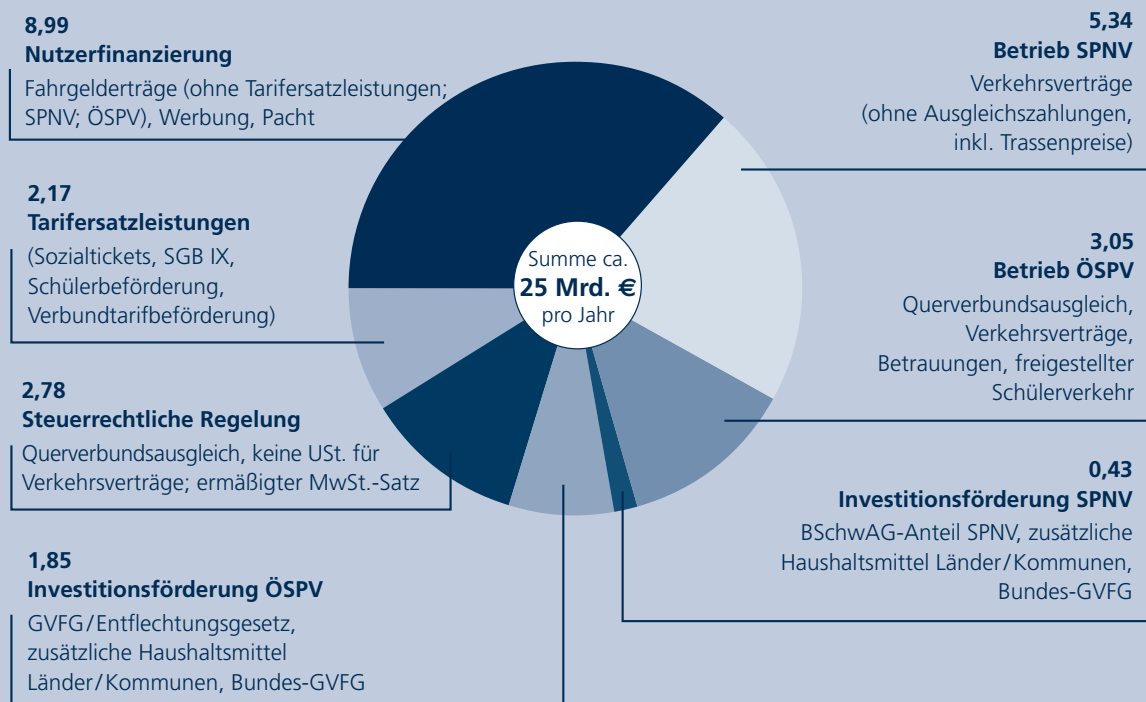
Aufgrund der Vielzahl und Unübersichtlichkeit der einzelnen Finanzierungsströme (vgl. Abbildung 1) sowie dem Fehlen einer konsistenten Statistik, die alle relevanten Positionen abbildet, ist die Bestimmung des Gesamtvolumens der

ÖPNV-Finanzierung problematisch. Es wird geschätzt, dass die Wertschöpfung des ÖPNV im Jahre 2008 etwa 25 Milliarden Euro entsprach (vgl. Abbildung 2) – wobei circa 9 Milliarden Euro Tarifierlöse (Nutzerfinanzierung) und circa 16 Milliarden Euro durch öffentliche Ausgleichsleistungen (Zuschüsse, Ersatzleistungen für Schwerbehindertenbeförderung, Vertragsentgelte und Defizitausgleich) finanziert wurden.

In den folgenden Unterkapiteln werden die einzelnen Finanzierungspositionen aus der vorangestellten Grafik näher erläutert.

Abbildung 2:

Die verschiedenen Finanzierungstöpfе des ÖPNV, Schätzung der Anteile 2008 in Mrd. Euro



Quelle: cnb

3.1.1 Nutzerfinanzierung

Wie Abbildung 2 verdeutlicht, wird der größte Anteil der Erträge von den Nutzern geleistet. Als unmittelbare Nutzerfinanzierung sind zunächst die Fahrgelderträge anzusehen.⁵ Ohne Tarifiersatzleistungen⁶ beliefen sich diese im Jahr 2008 auf etwa 8,99 Milliarden Euro. Hinzu kommen Erträge aus Werbe- und Pachteinnahmen.

Der Anteil der Nutzerfinanzierung differiert mit der Größe der Verkehrsräume, mit der Bevölkerungsdichte, mit den Nutzungsmöglichkeiten des Individualverkehrs und auch mit den spezifischen Systemkosten des Öffentlichen Personennahverkehrs (Infrastruktur). Die Nutzerfinanzierung deckt auch in anderen Ländern Europas nicht annähernd die Kosten des ÖPNV, wie die in Abbildung 3 dargestellten Daten einer Studie im Auftrag der European Metropolitan Transport Authorities (emta) verdeutlichen.

Der Forderung nach einem steigenden Anteil der Nutzerfinanzierung sind sowohl kosten- wie ertragsseitig Grenzen gesetzt. Die Preiselastizität der Nachfrage ist im Regelfall so hoch, dass bei

starken Preiserhöhungen die Nachfrage deutlich zurückgehen würde. Da das ÖPNV-System häufig öffentliche Interessen und Funktionen erfüllen soll, stellen bei der Preisbildung sowohl die Preishöhe als auch der Preismengeneffekt (Nachfrage) wichtige Faktoren dar und daher können in der Folge keine kostendeckenden Preise verlangt werden.

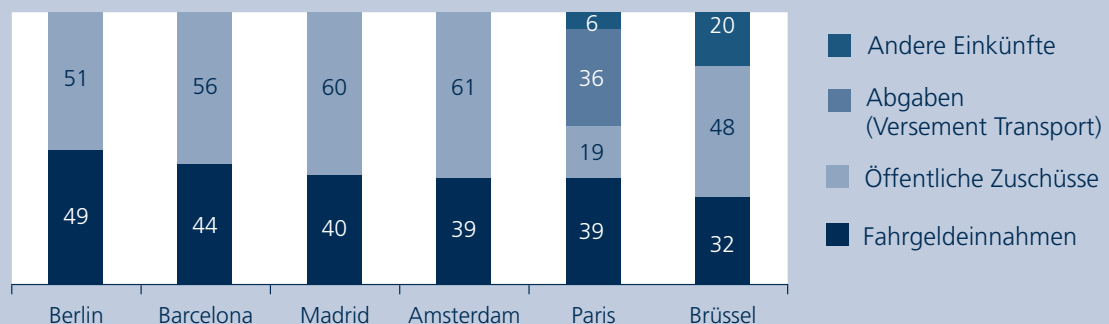
Bislang nicht in die Nutzerfinanzierung einbezogen, sind die indirekten Nutzer, beispielsweise die Anrainer der ÖPNV-Infrastruktur – so spiegelt sich eine gute ÖPNV-Erschließung im Wert eines Grundstücks oder in der Lagegunst eines Gewerbetreibenden wider. Dennoch existieren in Deutschland bislang keine Instrumente, um diesen von der öffentlichen Hand geschaffenen Vorteil anteilig zur Finanzierung heranzuziehen.

3.1.2 Tarifiersatzleistungen

Die öffentliche Hand ergänzt in bestimmten Konstellationen die Zahlungen der Fahrgäste durch öffentliche Gelder. In der Summe werden die Tarifierträge damit um einen Betrag in der

Abbildung 3:

Zusammensetzung der Finanzierung des ÖPNV im europäischen Vergleich 2007, Anteile in Prozent



Quelle: emta

5 Zu beachten ist weiterhin, dass im ÖSPV die Investitionen in die Infrastruktur unmittelbar gefördert werden, wohingegen im SPNV die Infrastrukturkosten mit den Verkehrsvertragsentgelten abgegolten werden.

6 Bei den Tarifiersatzleistungen geht es um Zahlungen an Unternehmen für die kostenlose Beförderung von Personen bzw. für die Beförderung zu reduzierten Tarifen (z. B. Beförderung von Schülern, Beförderung von Schwerbehinderten).

Größenordnung von circa 2,17 Milliarden Euro erhöht (gegenüber den 8,99 Milliarden Euro durch Nutzerentgelte). Gefördert wird auf diese Weise insbesondere die Mobilität von Schülern, Auszubildenden und schwerbehinderten Personenkreisen. Zudem wird die Bildung von Verbundtarifen gestützt.

Die Schülerbeförderung im Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) kennt traditionell zwei Instrumente der Ersatzleistung. Zum einen gibt es eine finanzielle Förderung durch das jeweilige Bundesland nach § 45a PBefG für einen gegenüber dem Normaltarif vergünstigten Schüler tarif. Zum anderen werden die Schülerfahrkarten unter bestimmten Voraussetzungen (zum Beispiel Schulwegelänge) häufig von den Schulträgern erworben und den Schülern kostenlos zur Verfügung gestellt.

Für die Schülerbeförderung im Schienenpersonennahverkehr gibt es mit § 6a AEG eine Regelung, die dem in § 45a PBefG geregelten ÖSPV zwar vergleichbar ist, die aber nicht gegenüber der Deutschen Bahn AG angewendet werden kann, da diese nur für „NE-Bahnen“, also Bahnen die nicht im Besitz des Bundes sind, zur Anwendung kommt (§ 6g AEG). Der Ausgleich für abgesenkte Schülerverkehrstarife ist daher regelmäßig in die Zahlungen nach den Verkehrsverträgen integriert.

Die Auszubildenden können häufig auch rabattierte Fahrkarten erwerben, für die die Betreiber auf Basis von § 45a PBefG für den Straßenpersonennahverkehr bzw. § 6a AEG für den Schienenpersonennahverkehr Tarifiersatzleistungen vom Bund und den Ländern erhalten. Darüber hinaus erhalten Schwerbehinderte, deren Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt ist, nach den Regelungen des SGB IX eine Freifahrtberechtigung für den Öffentlichen Personennahverkehr. Auch für diese Leistungen erhalten die Betreiber in erster Linie vom Bund eine Ausgleichszahlung.

Wird das ÖPNV-Angebot zum Beispiel in einer Metropole von mehreren Betreibern erbracht, steigern Tickets, die zur Nutzung des Verbunds aus allen Betreibern in einem Raum berechtigen, die Attraktivität und Nutzung des Angebots. Dieser Vorteil kann jedoch damit verbunden sein, dass die Tarifiergiebigkeit, also das, was für die in

Anspruch genommene „Gesamtbeförderungsleistung“ vom Kunden bezahlt wird, sinkt. Vielfach werden Verbünde daher durch die Erstattung so genannter „Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste“ gestützt. Erstattet werden diese durch die Kommunen oder kommunale Zweckverbände, durch Regionalverbände und teilweise durch die Länder.

Zwei Aspekte hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Tarifiersatzleistungen sind zu beachten:

- Entsprechend der EG VO Nr. 1370/2007 müssen bestimmte Spielregeln bei gewährten Tarifierabgeltungen eingehalten werden – beispielsweise müssen klarer gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen definiert, eine Überkompensationskontrolle durchgeführt und die Auswirkungen auf Tarifiergiebigkeit begrenzt werden. Andererseits ermöglicht die EU-Verordnung die Integration derartiger Vorgaben auch in öffentliche Dienstleistungsaufträge (Berücksichtigung in Ausschreibungen und Verkehrsverträgen). Das wird in Zukunft vor allem zu mehr Transparenz führen, da Leistungsvereinbarungen nachvollziehbar festgelegt werden und überprüfbar sind.
- Der Bemessungsschlüssel für die Zuweisung der nach § 45a PBefG verfügbaren Mittel für den Straßenpersonennahverkehr ist sehr komplex und führte in der Praxis oft zu unbefriedigenden Ergebnissen. Die neuen EU-Vorgaben haben viele Länder mittlerweile dazu veranlasst, keine Tarifiersatzleistungen nach § 45a PBefG mehr auszusahlen, sondern diese Mittel den kommunalen Aufgabenträgern pauschal zur Verfügung zu stellen. Diese können die entsprechenden Mittel selbstständig zum Zwecke der Finanzierung, unter anderem des Schüler- und Ausbildungsverkehrs, einsetzen. Ermöglicht wurde dies durch eine Öffnungsklausel im PBefG (§64a), die es den Ländern erlaubt, die Regelung des § 45a PBefG durch Landesrecht zu ersetzen. Damit verliert die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (in der Fläche) über § 45a zunehmend an Bedeutung. Gleichzeitig eröffnen sich den kommunalen Aufgabenträgern durch die pauschale Zuweisung neue Freiheiten in puncto Angebotsplanung.

3.1.3 Betrieb SPNV

Ein in Qualität, Umfang, Preis und verkehrlicher Vernetzung dem öffentlichen Interesse entsprechendes Angebot kann im Schienenpersonennahverkehr aus Gründen der Kostendeckung meist nicht ohne staatliche Unterstützungszahlungen gewährleistet werden. Seit der Bahnreform der Jahre 1993/96 finanzieren und organisieren die Länder oder kommunalen Gebietskörperschaften im Regelfall das Angebot des SPNV auf der Basis von Verkehrsverträgen. In diesen Verträgen wird die zu erbringende Leistung nach Qualität und Quantität durch die öffentliche Hand festgelegt. Oftmals beziehen solche Verträge auch die Höhe der Fahrpreise mit ein. Im Gegenzug erhält der Betreiber ein festgelegtes Vertragsentgelt, das meist auf Basis der erbrachten Fahrplankilometer berechnet wird. In Summe belief sich dieses Entgelt im Jahr 2008 in der Bundesrepublik auf circa 5,34 Milliarden Euro.

Der Betreiber muss mit den Zahlungen – auf die die Fahrgelderträge angerechnet werden (Bruttovertrag) oder noch hinzukommen können (Nettovertrag) – alle Ausgaben abdecken. In erster Linie sind dies die Kosten des Fahrbetriebs (Personal, Fahrzeugkapital, Werkstatt, Treibenergie, Vertrieb) und der Nutzungsentgelte für die Infrastruktur (Trasse und Stationen).

Die angemessene Finanzmittelausstattung der für den Verkehrsvertragsabschluss zuständigen Stellen (Aufgabenträger) ist im Regionalisierungsgesetz geregelt. Gestützt auf Artikel 106a des Grundgesetzes wird den Ländern im Rahmen des RegG vom Bund Geld für den ÖPNV zur Verfügung gestellt. Soweit die Länder nicht selber die Beförderungsleistungen des SPNV einkaufen, leiten sie die Mittel auf Basis der einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen an die jeweiligen SPNV-Aufgabenträger weiter.

3.1.4 Betrieb ÖSPV

Beim Öffentlichen Personennahverkehr auf der Straße (inklusive Straßenbahn und U-Bahn) handelte es sich stets um eine kommunale Aufgabe. Die Finanzkraft der Kommunen und auch der Stellenwert des Öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV) schwanken beträchtlich. Es können daher keine einheitlichen Aussagen zum Umfang der Finanzierung der Betriebskosten auf kommunaler Ebene gemacht werden. In ungefährender Annäherung wird abgeschätzt, dass 2008 etwa 3,05 Milliarden Euro aus den kommunalen Haushalten in den Betrieb des ÖSPV geflossen sind.

Infolge der Regionalisierung⁷ des ÖPNV wurde die Aufgabenverantwortung in mehreren Gesetzen außerhalb des Kommunalrechts präzisiert (§ 1 RegG, § 8 Abs. 3 PBefG, ÖPNV-Gesetze der Länder). Da die herkömmliche Finanzierung des ÖSPV unangetastet bleiben sollte, erfolgte keine Überprüfung und Neuregelung der zur Verfügung gestellten Finanzmittel wie beim SPNV. Stattdessen fand nur eine rudimentäre Ergänzung der bestehenden Finanzierung um häufig so bezeichnete „kommunale Regionalisierungsmittel“ statt.⁸

Im Allgemeinen gibt es beim Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr eine Tendenz zur Zusammenfassung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung „in eine Hand“. Da dies jedoch in den Ländern unterschiedlich stark forciert wird, unterscheiden sich die Finanzierungsstrukturen des kommunalen und regionalen ÖSPV je nach Bundesland sehr deutlich. Allgemein ist festzustellen, dass sich die Finanzierung auf unterschiedliche Instrumente stützt,⁹ sich aus den kommunalen Haushalten und in erheblichem Umfang aus dem kommunalen Querverbund¹⁰ speist, indem die Verluste eines kommunalen Verkehrsbetriebs mit Gewinnen anderer kommu-

7 Der Begriff „Regionalisierung“ steht für die Verlagerung der Aufgaben- (und Ausgabenverantwortung) von der Bundesebene auf eine untergeordnete (i. d. R. auf die Landes-) Ebene.

8 Hintergrund für die Zurückhaltung war zum einen, dass die vom Bund an die Länder zu zahlenden Regionalisierungsmittel überwiegend für den SPNV zu verwenden waren. Deshalb standen für den kommunalen ÖSPV weniger Mittel zur Verfügung. Zum anderen sollten Mitnahmeeffekte und eine Reduzierung kommunaler Eigenmittel vermieden werden, die traditionell einen großen Anteil der Finanzierung des ÖSPV ausmachen.

9 Beispielsweise auf Basis so genannter Betrauungen, auf Basis von Verkehrsverträgen, von Zuwendungen oder anderweitig bewilligten Zuschüssen.

10 Der „kommunale Querverbund“ bezeichnet den steuerlichen Ausgleich in kommunalen Unternehmen von Gewinnen in einer Unternehmenssparte (typischerweise Energie) mit Verlusten aus einer anderen Unternehmenssparte (typischerweise ÖPNV, aber auch Bäder, etc.).

naler Unternehmungen verrechnet werden. Dies erschwert eine transparente Bewertung der eingesetzten Mittel wie auch ihrer Verwendung. Damit wird es schwieriger, klare Vorgaben, Ziele und Qualitätskriterien mit den Zahlungen zu verbinden.

3.1.5 Investitionsförderung SPNV

Der Bund ist gemäß Grundgesetz dafür verantwortlich, dass ausreichend in den Erhalt, Ausbau und Neubau der Schieneninfrastruktur der Deutschen Bahn AG investiert wird. Häufig müssen die Länder und Kommunen jedoch zumindest einen komplementären Beitrag leisten, wenn sie erreichen wollen, dass die Deutsche Bahn AG in SPNV-Infrastruktur investiert. Die Größenordnung der Investitionsförderung durch Bund, Länder und Kommunen lag 2008 bei circa 0,43 Milliarden Euro.¹¹

Begründet ist die geringe Höhe dieses Betrags unter anderem in dem für den Schienenpersonenverkehr maßgeblichen Allgemeinen Eisenbahngesetz, das festschreibt, dass Infrastrukturbetreiber über entsprechende Benutzungsentgelte ihre vollen Kosten finanzieren, inklusive notwendiger Erhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen in das Streckennetz und die Stationen. Somit finanzieren die Anbieter von Beförderungsleistungen auf der Schiene (die SPNV-Betreiber) nicht nur die Anschaffung der notwendigen Fahrzeuge und deren Einsatz, sondern auch die Infrastruktur.

Dass die Investitionsförderung des Bundes – die durch das Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) und die mit der Deutschen Bahn AG abgeschlossene Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) geregelt ist – eher gering ausfällt, ist aber auch in schwierigen Abgrenzungsfragen begründet. So nutzt die Förderung von

Investitionen der Fernverkehrs- oder Güterverkehrsinfrastruktur auch dem Schienenpersonennahverkehr.¹²

3.1.6 Investitionsförderung ÖSPV

Derzeit werden Investitionen im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr von der öffentlichen Hand jährlich mit circa 1,85 Milliarden Euro gefördert. Da jedoch bestimmte Vorhaben nicht nur der Modernisierung der Schieneninfrastruktur des ÖSPV, sondern auch den kommunalen Straßen dienen, ist davon auszugehen, dass die reinen Investitionen in die ÖSPV-Infrastruktur wesentlich geringer ausfallen. Verzerrt werden die Daten zusätzlich, da ein Teil der Investitionen im kommunalen Querverbund finanziert wird (zum Beispiel Fahrzeugbeschaffung).

Die über Jahrzehnte bestehende Förderung des Bundes zugunsten der kommunalen Verkehrsinfrastruktur auf Basis des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) wurde im Rahmen der Föderalismusreform stark verändert. Diese Veränderungen haben im ÖPNV insgesamt zu einer massiven Verunsicherung geführt, da derzeit weder auf Ebene des Bundes noch der Länder absehbar ist, wie sich dieser wichtige Förderstrang in Zukunft, insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen Investitions- und Erneuerungsvorhaben, entwickeln wird.

3.1.7 Steuerrechtliche Regelung

Der Gesetzgeber gewährt dem Öffentlichen Personennahverkehr verschiedene steuerliche Vorteile, die sich jährlich auf etwa 2,78 Milliarden Euro addieren lassen. Hierzu gehört, dass die Verkehrsverträge, die insbesondere im Schienenpersonennahverkehr die zu erbringenden Leistun-

11 Dieser Betrag kann nicht eindeutig bestimmt werden, da die scharfe Abgrenzung von anderen Investitionen nicht möglich ist. Darüber hinaus unterliegt er vorhabensbedingt größeren Schwankungen.

12 Nach § 8 II des BSchwAG sollen 20 Prozent der Investitionsmittel des Bundes (der BSchwAG-Mittel) für den SPNV verwendet werden. Derzeit entsprechen originäre SPNV-Maßnahmen jedoch noch nicht einmal 5 Prozent der BSchwAG-Mittel. Mit der LuFV stellt der Bund der Deutschen Bahn AG Mittel für den Netzerhalt im Umfang von 2,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Allerdings besteht dabei weder eine verbindliche Investitionsquote zugunsten des SPNV, noch ist die Qualität der SPNV-Infrastruktur für den konkreten Einzelfall substantiell abgesichert. Folglich findet eine Mittelverwendung vorrangig im Fernverkehrsnetz statt, wohingegen die Infrastruktur des Schienenpersonennahverkehrs eher vernachlässigt wird.

gen und deren Finanzierung spezifizieren, nicht umsatzsteuerpflichtig sind. Die steuerliche Gewinn- und Verlustverrechnung im kommunalen Querverbund, die dazu führt, dass die kommunalen Versorgungsunternehmen den ÖPNV aus nicht versteuerten Gewinnen finanzieren können, wie auch der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Fahrausweise im ÖPNV, gehören zu diesen gewährten Vergünstigungen.

3.2 Zusammenfassung und Ausblick

Die ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist, wie dargestellt, vor allem durch eine Vielzahl von Instrumenten, Förderwegen und Akteuren gekennzeichnet. Alle Regelungen haben im Einzelnen betrachtet ihre guten Gründe – sie sind zumeist in der historischen Entstehungsgeschichte zu finden. Das in Summe entstandene Finanzierungsgebilde ist allerdings wenig transparent, schafft kaum Anreize zur Verbesserung der Qualität oder der Wirtschaftlichkeit, definiert keinen Systemverantwortlichen und lässt daher auch keine ausreichende Steuerung des Gesamtsystems zu.

Hinzu kommt, dass die derzeitige Reform der ÖPNV-Finanzierung vor allem unter dem Aspekt der Einsparung von Finanzmitteln für die öffentliche Hand geführt wird. Mit der Föderalismusreform wird der Bund die Verantwortung für die Finanzierung des ÖPNV weitgehend abgeben. Dieser Herauslösungsprozess vollzieht sich schleichend, da er auf einen Zeitraum von circa 15 Jahren angelegt wurde.

Tatsächlich wird aber in den nächsten 10 bis 15 Jahren der Bedarf an Ersatzinvestitionen für die in den 1970er und 1980er Jahren mithilfe des Gemeindefinanzierungsgesetzes geförderte ÖPNV-Infrastruktur kräftig ansteigen. Genau in diesem Zeitraum nehmen die Mittel für Investitionsvorhaben nach dem Entflechtungsgesetz, das an die Stelle der bisherigen GVFG-Länderprogramme in Höhe von 1,33 Milliarden Euro getreten ist und das einen Wegfall der gemeindespezifischen Zweckbindung unter Beibehaltung der anschließenden Finanzierung auf Neu- und Ausbaumaßnahmen im Zeitraum 2014 bis 2019 vorsieht, jedoch tendenziell ab bzw. werden ab 2019 ganz entfallen. Hier ist es Sache der Länder, dafür zu

sorgen, dass die ab 2014 noch gewährten Kompensationsmittel, für die die Zweckbindung entfällt, weiterhin in die Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden fließen. Die Länder müssen möglichst frühzeitig für eine Nachfolgeregelung hinsichtlich des Entflechtungsgesetzes streiten, weil sie sonst ab 2020 ausschließlich aus den eigenen Landeshaushalten den Finanzierungsbedarf der ÖPNV-Infrastruktur decken müssen. Was den Bereich der Ersatzinvestitionen in kommunale Infrastruktur anbelangt, kann der Bedarf aus den oben genannten Gründen sehr hoch werden und auch über dem liegen, was landesseitig auf Basis der Zahlungen nach dem Entflechtungsgesetz finanzierbar ist – was problematisch ist, da die Mittel nach dem Entflechtungsgesetz gegenwärtig bereits über das Jahr 2013 hinaus in konkreten Projekten gebunden sind. Deshalb sind geeignete länderübergreifende Infrastrukturplanungs- und Finanzierungsmechanismen zu entwickeln bzw. einzusetzen, in denen auch entgegen der jetzigen Praxis die Ersatzinvestitionskosten adäquat berücksichtigt werden. Diese Forderung richtet sich namentlich an den Bund, der im Rahmen des GVFG-Bundesprogramms noch bis 2019 den Neu- und Ausbau der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur mit jährlich 330 Millionen Euro fördert.

Nach derzeitigem Stand bilden zukünftig vor allem die Regionalisierungsmittel die Basis der Finanzierung des SPNV und zunehmend auch des ÖSPV. Die Neubemessung und Neuverteilung der Mittel ab dem Jahr 2014 wird ebenfalls Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen Ländern und Bund sein. Hierbei geht es sowohl um die absolute Höhe als auch um die Verteilung der Mittel zwischen den Ländern.

Ein weiteres ungelöstes Problem ist die Sicherstellung eines qualitativ adäquaten Zustands der Infrastruktur des Schienenpersonennahverkehrs durch die Deutsche Bahn AG – mithilfe der finanziellen Unterstützung des Bundes. Es besteht die Gefahr, dass der Bund bzw. die Deutsche Bahn AG die erforderlichen Investitionen nicht in ausreichendem Umfang selber vornehmen und finanzieren, sondern auf die Länder und Kommunen abwälzen.

Während in der Frage der Mittelbereitstellung Bund und Länder ihren Verpflichtungen nachkommen müssen, sind die strukturellen und

organisatorischen Kritikpunkte der ÖPNV-Finanzierung (Förderlandschaft, Spaghettifinanzierung) von den Ländern zu beseitigen. Sie müssen mit ihren ÖPNV-Gesetzen eine der Daseinsvorsorge entsprechende und zugleich volkswirtschaftlich effiziente Verteilung und Verwendung der Mittel schaffen. Dabei spricht einiges dafür, den erfolgreichen Ansatz der Regionalisierung im SPNV weiterzuführen und die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung für den Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr bei den kommunalen Aufgabenträgern zusammenzuführen. Die Berücksichtigung von Erfolgsfaktoren bei der Verteilung

der Mittel auf die Aufgabenträger kann helfen, Effizienz und Innovationsfähigkeit zu steigern, wie sich am Beispiel Brandenburg zeigen lässt (vgl. den Exkurs „Neue Modelle der ÖPNV-Finanzierung – Das Beispiel Brandenburg“, Seite 46). Damit die Kommunen und die kommunalen Aufgabenträger verlässlich und effizient wirtschaften können, müssen die Finanzmittelzusagen für einen längeren Zeithorizont gesichert sein. Eine Mittelzuweisung nach Verfügbarkeit des Haushaltsplanes ist der Finanzierung einer langfristig angelegten Daueraufgabe, wie der Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs, nicht angemessen.

4. Zukünftige Rahmenbedingungen, Aufgaben und Ziele für den ÖPNV

Neue Ansätze zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs müssen die relevanten, sowohl inner- als auch außerhalb des Systems liegenden Rahmenbedingungen und Anforderungen berücksichtigen.

4.1 Anforderungen und Funktionen des ÖPNV

Der ÖPNV hat zentrale Aufgaben und Funktionen, die über die reine Beförderung von Personen hinausgehen. Für viele Bürgerinnen und Bürger stellt der ÖPNV die grundlegenden Mobilitätsbedürfnisse und damit die Partizipation an sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austauschprozessen sicher. Indem der ÖPNV Transportaufgaben in Ballungsräumen effektiv und flächensparsam durchführt, sichert er die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems – auch des Automobilverkehrs. Das geschieht umwelt- und stadtverträglich, denn durch die Verlagerung vom Autoverkehr, beispielsweise, auf den ÖPNV werden die Lärmsituation und die Luftqualität verbessert, bessere Wohn- und Arbeitsbedingungen geschaffen und die Aufenthaltsqualität von städtischen Räumen und Plätzen gesteigert. Damit ist der ÖPNV ein Schlüssel zu mehr Lebensqualität. Regionen wie zum Beispiel Karlsruhe oder Freiburg zeigen, dass vom ÖPNV identitätsstiftende und den Tourismus fördernde Wirkungen ausgehen können.

Nur mit dem ÖPNV – der eine zentrale Rolle im Rahmen der Daseinsvorsorge einnimmt (vgl. den Exkurs „ÖPNV als Pflichtaufgabe aufgrund der Daseinsvorsorge?“, Seite 45) – können in strukturschwachen ländlichen Räumen sowie in Ballungsgebieten attraktive, sichere und für alle nutzbare Mobilitätsangebote bereitgestellt wer-

den. Gerade die steigenden Energiekosten, die zunehmenden Umweltprobleme und der demografische Wandel erfordern mehr ÖPNV.

Zukünftig brauchen wir also nicht weniger, sondern mehr und vor allem einen anderen, effizienteren, innovativen, finanziell abgesicherten und bedarfsgerechten ÖPNV – in der Stadt wie auch im ländlichen Raum. Der ÖPNV gehört der Sache nach genau wie die Versorgung mit Wasser oder auch die Abfallbeseitigung zu den kommunalen Daseinsvorsorgeaufgaben. Seine rechtliche Verankerung als kommunale Pflichtaufgabe erfordert dann konsequenterweise auch eine ausreichende Finanzausstattung durch Bund und Länder.

Gegenwärtig ist in Deutschland aber nicht einmal eine Minimalversorgung im ÖPNV abgesichert. Während in den Ballungsräumen sich häufig aufgrund der hohen Nachfrage ansprechende Fahrplandichten und Betriebszeiten ergeben, erfolgt die so genannte Mindestbedienung in ländlichen Räumen meist auf Basis der Fahrten des Schülerverkehrs.

Eine politische Diskussion zur Grundversorgung¹³ ist dringend notwendig, um diese flächendeckend zu verankern und zu legitimieren. Auch wenn der ÖPNV sich in einer solchen Diskussion der politischen Konkurrenz durch andere Projekte und Aufgaben stellen muss, kann Interesse und Akzeptanz für den ÖPNV geschaffen werden. Notwendig hierfür wäre insbesondere die gesetzliche Verpflichtung der Aufgabenträger, eine solche Definition lokal- und regionalspezifisch vorzunehmen. Der dafür geeignete Rahmen ist der Nahverkehrsplan, der nach den ÖPNV-Gesetzen der meisten Bundesländer vom Aufgabenträger verpflichtend aufzustellen ist (vgl. Kapitel 5.3.2, Seite 28). Für die Ausgestaltung der Parameter bei einer entsprechenden Festlegung zeigt der Regio-

13 Begründen lässt sich die Mindestversorgung aus dem Gebot der Daseinsvorsorge, aus dem RegG (§ 1 Abs. I S.1) und der im Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes geforderten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

nalverkehr der Schweiz mögliche Wege – eine genaue Beschreibung des Schweizer Beispiels findet sich im Anhang (vgl. Kapitel 8.1, Seite 39).

Bisher wird die Entscheidung der Bedienstandards und die damit verbundene gesellschaftliche Verantwortung zu weiten Teilen den Handelnden im System ÖPNV selbst überlassen. Wenn man betrachtet, dass es sich auch um wirtschafts-, gesellschafts-, umwelt- und sozialpolitische Aufgabenfelder der öffentlichen Hand handelt, so darf diese Aufgabe jedoch nicht alleine in der Entscheidungs- und damit in der Finanzierungsverantwortung der Akteure des ÖPNV stehen. Künftig ist der ÖPNV von dieser Bürde zu befreien, indem ein klarer Handlungsauftrag formuliert wird und entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden. Flankierend ist ein Rahmen herzustellen, der Effizienz und zielgerichteten Mitteleinsatz sicherstellt.

4.2 Nachfrageentwicklung und Potenziale

Die Nachfrage im Öffentlichen Personennahverkehr wird sich aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung in den Teilräumen Deutschlands zukünftig sehr differenziert darstellen. Deshalb gehen die nachfolgenden Überlegungen getrennt auf die Entwicklung in Ballungsräumen und in ländlichen Räumen ein. Hier liegen grundsätzlich unterschiedliche Ausgangslagen und Perspektiven vor, auch wenn die Entwicklung in beiden Raumkategorien im streng wissenschaftlichen Sinne nicht generalisiert werden sollte.

Neben der regionalspezifischen Entwicklung gibt es auch allgemeine Trends, die zu beachten sind. Besonders bedeutsam für den ÖPNV ist hier der Trend zur Individualisierung innerhalb unserer Gesellschaft. Dies führt zu einer zeitlich und räumlich dispersen Verkehrsnachfrage, was besonders für den ÖPNV kontraproduktiv ist, da für einen wirtschaftlichen ÖPNV gebündelte Nachfrage eine Grundvoraussetzung darstellt – wenn also viele Personen zur selben Zeit dieselbe Strecke befahren. Zudem erhöht diese Entwicklung den Druck auf die Verkehrsunternehmen, zu allen

Tageszeiten eine ÖPNV-Versorgung anzubieten. Gleichzeitig werden aber die morgendlichen Nachfragespitzen, die im ÖPNV teure Produktionsspitzen darstellen, reduziert.

4.2.1 Ballungsräume

In den meisten Ballungsräumen und Metropolregionen ist zu erwarten, dass auch in den kommenden Jahren die Einwohnerzahlen wachsen, was zukünftig zu einem leichten Anstieg im Berufs-, Freizeit- und Einkaufsverkehr führen dürfte. Die Alterung der Gesellschaft wird aber auch vor den Ballungsräumen nicht haltmachen und ein genereller Trend in der Gesellschaft werden. Dies führt zu neuen gesellschaftlichen Anforderungen auch an die Transportangebote. Damit einher geht eine Verschiebung der Nutzergruppen: Schüler- und Ausbildungsverkehre werden zurückgehen.

Insgesamt ist bundesweit immer noch ein zunehmender Motorisierungsgrad und steigende Führerscheinverfügbarkeit festzustellen. Auch wenn die Fahrleistungen in Summe stagnieren, kann es regional bei ihnen zu einem Wachstum kommen. Die Zunahmen in der Verkehrsnachfrage der wachsenden Ballungsräume können nur mit einem guten Angebot und stadtplanerisch integrierten Mobilitätskonzepten auf den ÖPNV umgeleitet werden.

Immer wichtiger wird dabei die regionale Komponente. Das Verkehrswachstum findet heute überwiegend im Stadt-Umland-Verhältnis sowie in den tangentialen Beziehungen am Stadtrand und in der Region statt. Gerade dort ist der ÖPNV gefordert, konkurrenzfähige Angebote zum motorisierten Individualverkehr (MIV) bereitzustellen. Dazu gehört dann auch eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland, auch auf institutioneller Ebene. Hierfür ist es notwendig, organisatorische und administrative Barrieren abzubauen. Eindrucksvolle Beispiele wie die Region Freiburg oder die Region Kassel belegen, dass sich auch durch die Verbesserung der Schnittstelle Stadt-Umland wichtige Potenziale für eine stärkere Nutzung des ÖPNV und eine höhere Lebensqualität ergeben können. (vgl. den Exkurs: „ÖPNV als Element und Stütze regionaler Netzwerke“, Seite 49).

Innerhalb der Gruppe der Ballungsräume werden Disparitäten in Zukunft weiter zunehmen. „Gewinner-“ und „Verliererregionen“ werden sich deutlicher herausbilden. Dabei werden sich auch die Anforderungen beziehungsweise Probleme der ÖPNV-Systeme in diesen unterschiedlichen Raumtypen verändern. In den prosperierenden Gebieten müssen Kapazitätsausweitungen realisiert werden, während in den stagnierenden Gebieten Lösungen für eine überdimensionierte Infrastruktur und damit verbundenen hohen Unterhaltungskosten gefunden werden müssen.

In den vergangenen Jahren haben besonders im Verkehrssektor Umweltthemen einen größeren Stellenwert eingenommen, denkt man hier zum Beispiel an Lärminderung, Luftreinhaltung oder Klimaschutz. Der ÖPNV muss gerade in den Ballungsräumen seine spezifischen Vorteile gegenüber dem motorisierten Individualverkehr kommunizieren, um durch erfolgreiche Konzepte, unterstützt durch Marketing und Information, Marktanteile zu gewinnen.

Sollte es zu erheblichem Nachfragezuwachs im Öffentlichen Personennahverkehr kommen, dann können im Bereich der Kernstädte massive Angebotsverbesserungen nur erfolgen, wenn die hierfür notwendigen infrastrukturellen Maßnahmen finanziert werden können. Die weiterhin notwendige Verlagerung vom Kfz-Verkehr auf den ÖPNV und Angebotsausweitung des öffentlichen Verkehrs, besonders in den Kernbereichen der Ballungsräume, wird daher auch in Zukunft eine finanzielle Förderung des Infrastrukturausbaus erfordern. Nur der Ausbau des ÖPNV in den Wachstumsräumen kann die Lebensqualität in der Stadt weiter stärken und damit den vorhandenen Trend einer Reurbanisierung unterstützen.

4.2.2 Ländliche Regionen

Die Entwicklung in den ländlichen Regionen wird künftig vollkommen unterschiedlich zu der in den Ballungsgebieten ausfallen. Generell ist in ländlichen Räumen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, mit rückläufigen Einwohnerzahlen, einer stärkeren Alterung der Gesellschaft und einem weiteren Anstieg der individuellen Motorisierung zu rechnen. So weisen Flächenländer wie Rheinland-Pfalz oder Bayern gegenwärtig schon den

höchsten Motorisierungsgrad im Bundesdurchschnitt auf.

Aufgrund der schwachen Nachfrage und entsprechend geringen Angebotsdichte ist das ÖPNV-Angebot auf dem Lande heute und auch in Zukunft nur in den seltensten Fällen konkurrenzfähig zum MIV. Erschwerend kommt hinzu, dass durch massiv zurückgehende Schülerverkehre und bei gleichzeitiger Veränderung der Schulstandorte die Nachfrage disperser und im Volumen rückläufig sein wird – mit entsprechenden rückläufigen Einnahmen und steigenden Ausgaben für die Verkehrsbetriebe. Die verloren gehen den Schülerverkehre lassen sich nicht ersetzen.

Um alleine den Effekt der zurückgehenden Beförderungszahlen von Schülern zu kompensieren, müsste bei einer Aufrechterhaltung des derzeitigen Angebotsumfangs (und den damit verbundenen Erbringungskosten und einer Ausblendung aller weiteren Preissteigerungsfaktoren) innerhalb der kommenden fünf Jahre eine Tarifierhöhung um nahezu zehn Prozent stattfinden, wie die nachfolgende Abbildung 4 verdeutlicht. Dies würde zu einem starken Rückgang der Fahrgastzahlen und damit wahrscheinlich insgesamt zu einer fatalen Abwärtsspirale führen. Dies zeigt deutlich, dass mit den bisherigen Konzepten und Modellen, sowohl der Finanzierung als auch der Angebotsentwicklung, besonders in ländlichen Räumen nicht mehr zukunftsbeständig gearbeitet werden kann.

Der Öffentliche Personennahverkehr in ländlichen Räumen, der immer den Schülerverkehr als das Rückgrat des Linienverkehrs in der Fläche hatte, ist massiven Veränderungen unterworfen. Aber auch der zu erwartende drastische Anstieg der über 60-Jährigen, der bisherigen Hauptzielgruppe des ÖPNV, erfordert Anpassungen, die über die altersadäquate Ausgestaltung der Angebote hinausgehen.

Es ist davon auszugehen, dass zukünftig die Hauptaufgabe des ÖPNV im ländlichen Raum in der Sicherung einer Grundversorgung, der Grundmobilität liegen wird. Auch wenn es weiterhin Ziel ist, die Lebensräume gleichwertig zu entwickeln und im Rahmen des Daseinsvorsorgeauftrags Mindeststandards einer ÖPNV-Versorgung der Fläche zu sichern, muss aufgezeigt werden, wie dies finanziert und organisiert werden soll.

Abbildung 4:

Durch den Rückgang des Schülerverkehrs* erforderliche Tarifierhöhungen, in Prozent (kumuliert)

* ca. 1.5 Prozent pro Jahr

Quelle: MWVLW RLP

Ohne neue Bemessungsansätze und Legitimationen für ein Grundangebot wird man in Zukunft in diesen Räumen kein akzeptables ÖPNV-Angebot gestalten können.

4.3 Fazit Rahmenbedingungen

Der ÖPNV in Ballungsräumen entwickelt sich weiter sehr positiv. Thema der kommenden Jahre wird hier die richtige und sachdienliche Verteilung von Mitteln zwischen Erhalt, Ausbau der Infrastruktur und anderen Themen wie Betrieb,

Marketing und Innovation sein. Weniger zukunftssicher zeigt sich hingegen die Entwicklung in ländlichen Räumen. Hier sind die Grundpfeiler der Finanzierung und Organisation des ÖPNV in Gefahr. Gleichzeitig verändern sich die Nutzergruppen und deren Anforderungen an Zugänglichkeit und Barrierefreiheit. Daraus ergibt sich die Frage, wie bei abnehmender (gebündelter) Nachfrage gleichzeitig höhere Anforderungen an Technik und Infrastruktur (besonders in der Fläche) finanziert und organisiert werden können?

In der nachfolgenden Tabelle 1 sind die für die Ballungsräume und die ländlichen Räume

Tabelle 1:

Zusammenfassung Rahmenbedingungen des ÖPNV

	Ländliche Räume	Ballungsräume
Infrastruktur	– Straßengebundener ÖPNV, wenig eigene ortsfeste Infrastruktur – Bisher kaum Einsatz von Technik zur Betriebssteuerung/ Kommunikation	– Hoher Infrastrukturbestand – Probleme bei Finanzierung des Unterhalts / Instandhaltung – Sehr unterschiedlicher Bedarf nach Ausbau, Rückbau, Anpassung
Betrieb	– Daseinsvorsorgeauftrag und Grundangebot – Schülerverkehre bisher als tragender Pfeiler – Sehr geringe disperse Nachfrage	– Leistungsgrenzen durch Infrastruktur – Betriebsausweitung häufig nur mit zusätzlichen Infrastrukturkosten – Daseinsvorsorge in Tagesrandlagen

jeweils in den Themenbereichen Infrastruktur und Betrieb wesentlichen Rahmenbedingungen zusammengefasst.

Die sich wandelnden Rahmenbedingungen und bestehenden Probleme stellen den ÖPNV, sowohl in den Ballungsräumen wie auch in den ländlichen Räumen, vor große Herausforderungen. Es ist zu erwarten, dass die Haushaltslage der öffentlichen Hand sich in den kommenden Jahren eher verschärfen wird. In der Folge sind harte Verteilungskämpfe um die verfügbaren Mittel zu erwarten. Heute besteht weder für die Ballungs-

räume noch für die ländlichen Räume eine klare und zukunftsorientierte Aufgaben- und Zieldefinition, die jedoch für die anstehende Diskussion notwendig ist. Daher muss dieser Rahmen für den ÖPNV erarbeitet werden.

Die gegenwärtigen Strukturen der Finanzierung und Organisation des ÖPNV erscheinen an vielen Stellen nicht geeignet, den zukünftigen Anforderungen und Rahmenbedingungen gerecht werden zu können. Im folgenden Kapitel wird daher der Anpassungsbedarf in verschiedenen Themenfeldern erarbeitet.

5. Anpassungsbedarf für eine nachhaltige ÖPNV-Finanzierung

Der Öffentliche Personennahverkehr leistet schon heute einen unverzichtbaren Beitrag zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik. Aufgrund der oben beschriebenen Veränderungen und neuen Herausforderungen muss der ÖPNV in Zukunft aber noch weiter verbessert werden, wenn Deutschland seine wirtschaftlichen Wachstumsziele mit den lokalen und globalen Umweltzielen in Einklang bringen möchte. Auch aus der demografischen Entwicklung ergibt sich keine Entlastung, es stellen sich eher neue Qualitätsanforderungen in Richtung Universal Design und Barrierefreiheit.

Bund und Länder haben diese Notwendigkeiten bislang nicht wahrgenommen. Statt der erforderlichen Offensive, zeichnet sich sogar eine weitere Reduzierung der öffentlichen Mittel ab. Der ÖPNV benötigt eine grundsätzliche Reform seiner Organisation und Finanzierung. Dazu bedarf es in verschiedenen Themenfeldern einer Weiterentwicklung und Neuausrichtung. Im Folgenden werden die zentralen Themenfelder „Ordnungsrahmen“, „Finanzierungsrahmen“ und „Steuerungsinstrumente“ dargestellt.

5.1 Ordnungsrahmen

Der Öffentliche Personennahverkehr benötigt eine langfristig ausgerichtete und abgesicherte politische wie auch finanzielle Perspektive. Sowohl die Investitionen im ÖPNV, vor allem im Bereich der Schieneninfrastruktur, als auch Prozesse der Stadt- und Raumentwicklung inklusive Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Nutzung des ÖPNV, also bei Immobilien-, Arbeitsplatz- und Schul- sowie Ausbildungsstandortsentscheidungen, sind langfristig orientiert. Diese zeitliche Perspektive benötigt klare Vorgaben in Form von Zielen und Rahmenbedingungen, an denen sich die Ausgestaltung der Organisation und die Finanzierung und der Betrieb des ÖPNV ausrichten können.

5.1.1 Organisation und Zuständigkeit

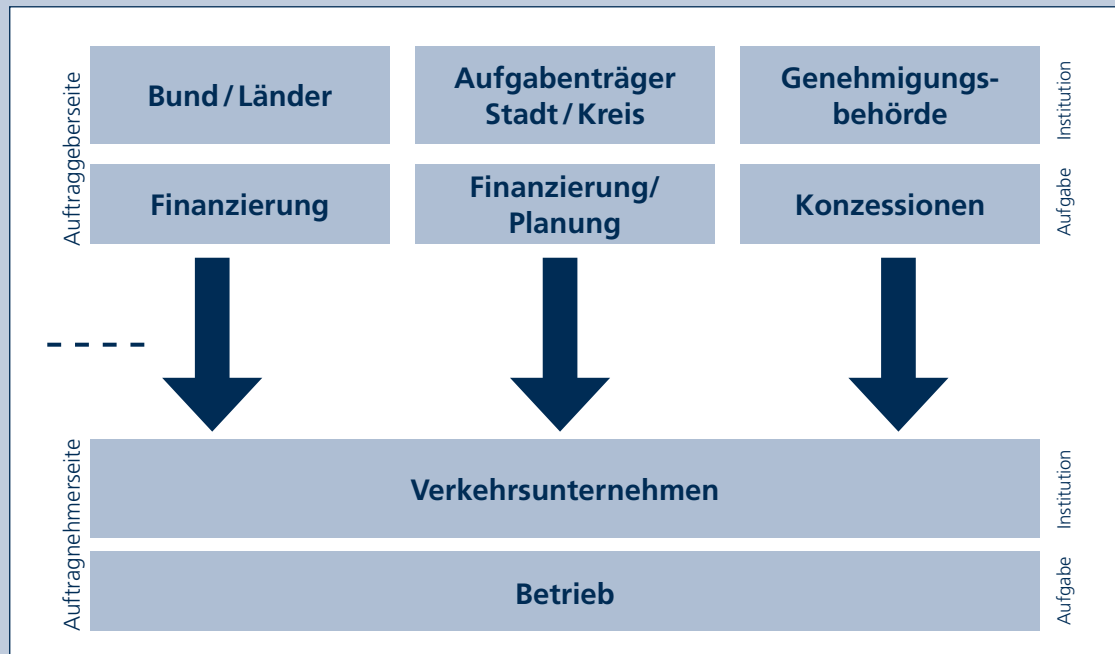
Wie die nachstehende Grafik verdeutlicht, ist bisher auf Seite der Aufgabenträger keine klare Zuordnung der unterschiedlichen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung vorzufinden. Entsprechend ist insbesondere bei den Aufgabenträgern eine Anpassung der Organisations- und Zuständigkeitsstruktur erforderlich – wie sie bei Unternehmen, die Kompetenz und Verantwortung gebündelt haben, bereits erfolgt ist.

Zukünftig sollten auf jeder Ebene (der Aufgabenträgerseite) die dort sinnvoll zu bewältigenden Aufgaben angesiedelt werden. Dazu müssen insbesondere Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gebündelt werden – inklusive der Vergabe von Rechten, die Steuerungs- und Einflussnahmemöglichkeiten enthalten. Eine Stärkung der kommunalen und regionalen Kompetenz ist dafür erforderlich. Beispielhaft kann hier die Ausgestaltung der Aufgabenträgerstellung im Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern sein.

Wichtig für die Stärkung der kommunalen Steuerungskompetenz ist auch die Aufgabe der Unterscheidung zwischen investiven und konsumtiven Mitteln. Eine globale Mittelzuweisung lediglich mit einer Zweckbindung für den ÖPNV versehen, versetzt die kommunalen Aufgabenträger in die Lage, eigene Prioritäten zu setzen. Dies kann je nach Ausgangslage und Problemstellung einmal ein Neubau von Infrastruktur sein, die Erhaltung derselben oder auch die Verbesserung von Angeboten.

In Ballungsräumen orientieren sich die Verkehrsverflechtungen schon lange nicht mehr an kommunalen Verwaltungsgrenzen. Dennoch finden sich heute kommunale Aufgabenträger, die teilweise in Kooperation, aber mitunter auch in Konkurrenz zu einander den ÖPNV gestalten. Zukünftig muss die Gestaltung des ÖPNV im Verbund aller Kommunen eines Ballungsraumes auf regionaler Ebene erfolgen. Wie eine Stärkung der

Abbildung 5:

Zuständigkeiten im ÖPNV

Quelle: eigene Angaben

regionalen Kompetenz ausgestaltet werden könnte, zeigt anschaulich das in Kapitel 8.2 (vgl. Seite 41) dargestellte Beispiel der Agglomerationen in der Schweiz. Dort werden Investitions- und Ausbauentscheidungen auf einer regionalen Ebene getroffen. Dabei erfolgt eine Kopplung an integrierte Planungen und Ziele, die nicht einzelne Projekte, sondern diese in einem Gesamtkontext mit der Entwicklung der Agglomeration (Straße, Siedlungsstruktur, etc.) berücksichtigen.

Zu ergänzen ist dies durch klare Planungs- und Bemessungsvorgaben sowie durch richtige Anreizsetzung, um zukunftsweisende Strukturen aufzubauen. Wie diese aussehen können, verdeutlicht das Brandenburger Modell, das im Exkurs „Neue Modelle der ÖPNV-Finanzierung: Das Beispiel Brandenburg“ (vgl. Seite 46) näher dargestellt wird.

Zentral für die Weiterentwicklung der Organisation des Öffentlichen Personennahverkehrs ist die Stärkung der dezentralen Kompetenz und

Verantwortung der Aufgabenträger vor Ort. Damit verbunden, ist die Bündelung der Verantwortung für Planung, Finanzierung und Genehmigung beim Aufgabenträger – der Begriff der Genehmigung umfasst in diesem Kontext nur den Marktzugang.. Weitere Aufgaben, wie zum Beispiel die Ausschreibung von Verkehrsleistung und Leistungskontrolle, kommen hinzu. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben- und Ausgabenverantwortung muss der jeweilige Aufgabenträger seine Kompetenz stärken und ausbauen. Die Unternehmenszulassung kann dabei auch in Zukunft in dem Bereich des Gewerberechts angesiedelt bleiben.

Notwendige Transaktionskosten zur Planung und zur Leistungskontrolle des Verkehrsangebots sind als systemimmanent zu berücksichtigen. Gleichwohl ist hier bei den Aufgabenträgern Sparsamkeit geboten. Es sollte keine Mehrfachabdeckung der gleichen Aufgaben zum Beispiel durch unterschiedliche Regieorganisationen¹⁴ ge-

¹⁴ Regieorganisationen im ÖPNV können Verbünde oder auch Teile aus kommunalen Verkehrsunternehmen sein. Diese übernehmen Steuerungsaufgaben vergleichbar mit den Funktionen der Aufgabenträger.

ben. Stattdessen sind sinnvolle und effiziente Strukturgrößen durch Bildung zum Beispiel von Zweckverbänden auf regionaler Ebene anzustreben. Solche regionalen Verbände sollten dann auch sinnvolle räumliche Zuschnitte aufweisen, die sich an den Verkehrsverflechtungen orientieren.

5.1.2 Regionalisierung der Infrastruktur des SPNV

Als Vorbild für die Schaffung von effektiven Strukturen mit einer klaren Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen kann die Regionalisierung im Schienenpersonennahverkehr dienen. Diese Organisationsreform mit klaren Leistungsbeschreibungen und Aufgabenverteilungen führte dazu, dass im SPNV in den vergangenen zehn Jahren bei nahezu gleichbleibendem Mitteleinsatz die Verkehrsleistung und die Fahrgastzahlen kontinuierlich gesteigert werden konnten.

Trotz dieses Vorbildcharakters bezüglich der organisatorischen Struktur und eines klaren Besteller-/Erstellerverhältnisses ist festzustellen, dass die Regionalisierung im SPNV noch nicht abgeschlossen ist. Noch fehlt der gesamte Bereich der Infrastruktur. Da hier weitere Effizienzpotenziale in beträchtlicher Größenordnung liegen dürften, ist die Regionalisierung der Infrastruktur im SPNV unter Berücksichtigung der folgenden Punkte dringend geboten:

- Die Verantwortung für die Infrastruktur ist neu festzulegen. Dabei sind Nebenstrecken und Stationen, die überwiegend vom SPNV genutzt werden, in Landes- oder Regionalverantwortung zu übergeben.
- Die Einnahmen aus Infrastrukturnutzungspreisen müssen im regionalen Infrastruktursystem verbleiben und auch für Reinvestitionen genutzt werden. Effizienzgewinne dienen der Sicherung und Optimierung der Leistungen im SPNV/ÖPNV in der Region. Ein Konzernverbund Infrastruktur und Betrieb ist hierfür nicht geeignet.
- Angemessene Bau- und Betriebsstandards der regionalen Infrastruktur sind so festzulegen,

dass Ausbau und Betrieb dieser Strecken kostengünstiger zu realisieren sind als heute.

- Ausbau und Erhalt der (regionalen und überregionalen) Schieneninfrastruktur sind als öffentliche Aufgabe zu definieren und die erforderliche Finanzierung langfristig abzusichern. Eine Verantwortungsübertragung durch Regionalisierung ist analog zur Regionalisierung der Verantwortung für den SPNV durch eine entsprechende Mittelübertragung zu begleiten.
- Die Zuständigkeit der SPNV-Aufgabenträger für das Regionalnetz eröffnete die Möglichkeit zur Ausschreibung und Vergabe des Netzmanagements sowie zum Abschluss von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit einem Netzbetreiber auf regionaler Ebene.

Auf dieser Basis könnte auch im Bereich der Infrastruktur die regionale Kompetenz gestärkt, Organisationskosten und Zeitverzögerungen infolge unterschiedlicher Schnittstellen vermindert und damit eine effizientere Mittelverwendung und ein besseres Angebot an Mobilitätsdienstleistungen ermöglicht werden. Das Kernnetz (Hauptachsen) könnte beim Bund verbleiben. Gleichzeitig würden intransparente Entscheidungs-, Vergabe- und Preisbildungsverfahren vermieden. Eine vergleichbare Abstufung und Zuständigkeitsverteilung ist schon seit Jahren beim Straßennetz mit den Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen zu finden.

5.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach Maßgabe der seit dem 3.12.2009 geltenden EG VO Nr. 1370/2007 zum ÖPNV muss geprüft werden, ob die bisher verwendeten Instrumente den neuen Anforderungen an „öffentliche Dienstleistungsaufträge“ entsprechen.¹⁵ Darüber hinaus steht die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes an, bei der die EU-Vorgaben hinsichtlich Marktöffnung, Transparenz und Wettbewerb umzusetzen sind. In diesem Rahmen sollte ein weiteres Problem angegangen werden: Die gegenwärtige Praxis sowie die wissenschaftliche Analyse zeigen deutlich auf, dass derzeit kein brauch-

¹⁵ Das betrifft insbesondere die Ex-ante-Bestimmung der Leistung durch die öffentliche Hand (Begründung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen), die vorherige Etablierung von Ausgleichsparametern, die Einhaltung von Transparenz- und Berichtspflichten sowie die Einrichtung einer nachträglichen Überkompensationskontrolle, wenn ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag nicht im Wettbewerb vergeben wird.

barer Rechtsrahmen für Angebote unterhalb des Linienverkehrs vorhanden ist. Bedarfsorientierte Verkehre und alternative Betreibermodelle (Bürgerbusse, Fahrgemeinschaften, Mitfahrangebote, Sportvereine, etc.) werden zukünftig eine größere Rolle spielen. Daher müssen für dieses Betätigungsfeld rechtsverbindliche Regelungen gefunden werden.

Die Neuausrichtung des rechtlichen Rahmens sollte Freiräume für „ordnungspolitische Innovationen“ enthalten, beispielsweise die Herstellung eines „freien Marktzugangs“ in Teilbereichen durch den Aufgabenträger – damit bedürfte es unter anderem keiner weiteren Erlaubnis für jedwede Angebote unterhalb des Linienverkehrs, außer der sicherheitsrechtlich erforderlichen Unternehmenszulassung. Dass dies funktioniert, zeigt sich in Schweden, wo der Aufgabenträger jeden Verkehr bestellen, parallel dazu aber auch eine Marktinitiative zulassen kann. Ziel in Schweden ist, auf diese Weise den Anteil am öffentlichen Verkehr zu verdoppeln.

Aber nicht nur im Personenbeförderungsrecht, sondern auch im Bauplanungsrecht besteht Handlungsbedarf. So ist die Pflicht zur Orientierung der baulichen Entwicklung an den ÖPNV-Achsen und eine engere Kooperation der Verkehrs- und Städteplanung auf strategischer Ebene mit der Verkehrsplanung stärker zu verankern.

5.2 Finanzierungsrahmen

Wie bereits eingangs dargestellt, stellen Investitionen in den ÖPNV in den meisten Fällen langfristige Entscheidungen dar. Bedarf und Planung werden über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte angelegt. Daher ist es von besonderer Bedeutung, dass die wesentlichen Eckpfeiler einer Finanzierung langfristig Bestand haben und stetig zur Verfügung stehen. Nur auf einer zuverlässigen Basis lassen sich die notwendigen Planungen und Erhaltungsmaßnahmen im ÖPNV solide aufbauen und realisieren.

Zentral sind hierbei eine GVFG-Nachfolge-
regelung sowie die Sicherung der Regionalisierungsmittel, auch über das Jahr 2014 hinaus. Um Bereiche wie Betrieb, Bestandserhaltung oder Marketing langfristig finanzieren zu können, sind

neue Instrumente oder eine Erweiterung/Anpassung bestehender Instrumente zu prüfen. Im Folgenden werden daher neben den bestehenden Instrumenten auch neue Finanzierungsmöglichkeiten betrachtet.

5.2.1 Planungssicherheit und Anreize

Ein wesentliches Element zur Herstellung von Planungssicherheit ist eine Nachfolgeregelung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, die die positiven Elemente des bisherigen GVFG sichert, verstetigt und zusätzlich Anforderungen wie Erneuerungsinvestitionen, Betriebskosten, Marketing und Innovation berücksichtigt.

Bei der Ausgestaltung einer solchen Nachfolgeregelung ist dabei nicht nur der derzeitige, sondern vor allem der zukünftige Finanzierungsbedarf zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind die Förderung von Investitions- und Ausbauvorhaben und die Verteilung von Finanzmitteln strikt am Bedarf auszurichten.

Neben einer Verstetigung der Finanzierungsgrundpfeiler, muss ein Wandel von der Aufwands- zur Erfolgsförderung erfolgen. Zukünftig darf nicht (mehr) nach dem Gesichtspunkt der maximal möglichen Förderung geplant und gebaut werden, sondern muss sich die Förderung am Nutzen und Erfolg einer Maßnahme ausrichten.

Zu jedem Mittelfluss müssen klare Ziele und Anreizkomponenten als Steuerungselemente vorhanden sein. Auf diesem Weg lassen sich auch übergeordnete Ziele (wie regionale Kooperation, Integration, Innovation, etc.) verankern. Dass dies positive Effekte hat, zeigt das Brandenburger Modell, das sich in der Praxis bereits bewährt hat (siehe Exkurs Seite 46). Von einigen Fördertatbeständen wird man in Zukunft aber auch Abstand nehmen müssen. So hat die direkte Finanzierung von Fahrzeugen oder Betriebshofanlagen durch die öffentliche Hand in der Vergangenheit zum Teil zu massiven Wettbewerbsverzerrungen geführt. Deshalb ist diese Praxis zu korrigieren, wie dies bereits in einigen Ländern geschehen ist.

Die Studie mehrerer Bundesländer, des Städtetags und des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) mit dem Titel „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ sowie die Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik

„Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen“ belegen eindrucksvoll, dass Unterhaltung und Instandhaltung vorhandener Infrastruktur in den Mittelpunkt der Debatte gestellt werden müssen. Größtes Problem ist die jahrzehntelang praktizierte Haushaltsführung der öffentlichen Hand, die einen Werteverzehr nicht dokumentierte und in der Folge keine Rückstellungen für Ersatz oder Instandhaltung bildete. Hier vertraute man lange Jahre auf die Einrichtung eines weiteren Förderinstruments auf Bundesebene, das die Unterhalt- und Instandhaltungskosten absichern sollte. Bei einer GVFG-Nachfolgeregelung erfordern Unterhaltung und Instandhaltung der Infrastruktur aber besondere Aufmerksamkeit. Der Exkurs „Reinvestitionspolitik in die ÖPNV-Infrastruktur – Hilfsmittel für die Ermittlung des optimalen Zeitpunkts“ (vgl. Seite 48) vertieft nochmals die Thematik der Reinvestitionspolitik in die ÖPNV-Infrastruktur anhand des Vorgehens der Stadt Hamburg, die hier neue Wege einschlägt.

Grundsätzlich ist bei der Finanzierung durch den Bund darauf zu achten, dass dem verfassungsrechtlichen Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Absatz 2 GG) entsprochen wird. Aus diesem Grund muss die Verteilung der Finanzmittel zwischen den Bundesländern mithilfe von nachvollziehbaren, transparenten und gerechten Kriterien erfolgen. Gegebenenfalls sind hierbei früher aufgestellte Parameter an veränderte Verhältnisse anzupassen. Dabei müssen bei der Bildung der Benchmark aber nicht nur Kosten-, sondern auch Qualitätskriterien herangezogen werden. Ein Verteilungskampf auf Länderebene ist bei einer Weiterentwicklung der Instrumente und der Verteilsystematik zu vermeiden.

5.2.2 Reform der Regionalisierungsmittel

Die Sicherung der Regionalisierungsmittel (für den SPNV) stellt ein weiteres zentrales Thema der kommenden Jahre dar, steht doch in 2014 eine Neufestlegung an. Dabei geht es nicht nur um eine Auseinandersetzung über den Gesamtumfang und den Verteilungsschlüssel, es muss zudem der schleichenden Entwertung entgegenge wirkt werden. Denn mit den Regionalisierungsmitteln werden auch die für den Eisenbahn-

betrieb notwendigen Vorleistungen wie Trasse, Stationen, Stromdurchleitung und teilweise Vertrieb eingekauft. Diese Vorleistungen umfassen zwischen 50 und 75 Prozent der Gesamtkosten und steigen seit einigen Jahren in wesentlich größerem Umfang, als dies der Dynamisierungsschlüssel der Regionalisierungsmittel mit 1,5 Prozent p.a. vorsieht. Daher wird zukünftig ein Anstieg um mindestens 2,5 Prozent pro Jahr als erforderlich angesehen.

Zudem bedarf es einer klareren Abgrenzung der mit den Regionalisierungsmitteln zu bewältigenden Aufgaben. Die Deutsche Bahn AG hat sich seit ihrer Gründung kontinuierlich aus dem Eisenbahnfernverkehr abseits der Hauptachsen zwischen den Metropolen zurückgezogen, soweit dieser nicht im Einklang mit ihren ambitionierten Renditezielen zu betreiben war. Faktisch ergibt sich somit für die Aufgabenträger des SPNV die Notwendigkeit, die entstehenden Lücken durch Angebote des schnellen Regionalverkehrs zu bedienen. Damit schrumpft das für den „originären SPNV“ verwendbare Budget. Zudem bedarf das Ersetzen von Angeboten des Eisenbahnfernverkehrs einer länderübergreifenden Koordination, für die es derzeit bei den bestehenden Aufgabenträgerstrukturen keine klare Organisations- und Aufgabenverantwortung gibt.

Nicht zuletzt muss darauf hingewirkt werden, dass Ausgleichszahlungen auf Basis öffentlicher Dienstleistungsaufträge von der Mehrwertsteuerpflicht freigestellt bleiben.

5.2.3 Neue Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV

Aufgrund des ansteigenden Mittelbedarfs zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs und der offensichtlichen Probleme der öffentlichen Haushalte, sind neue Instrumente zur Finanzierung zu prüfen. Dabei kommen zusätzliche Finanzierungsquellen aus verschiedenen Bereichen in Betracht. Unter dem Oberbegriff der Abgaben werden Steuern, Beiträge und Gebühren verstanden. Steuern sind in der Regel Geldleistungen (an den Staat) ohne Anspruch auf eine individuelle Gegenleistung (Zweckbindung). Gebühren hingegen werden für eine definierte Gegenleistung gezahlt. Beiträge stellen einen Er-

satz für die Kosten der Bereitstellung von (öffentlichen) Leistungen dar. Im Folgenden werden die am häufigsten diskutierten Möglichkeiten kurz dargestellt und bewertet.

5.2.3.1 Mineralölsteuer

Die Mineralölsteuer ist eine bundesgesetzlich geregelte Verbrauchssteuer und wird teilweise zweckgebunden eingesetzt. So regelt § 10 des GVFG, dass jeweils 90 v.H. des Mehraufkommens an Mineralölsteuer zur Finanzierung des Gemeindeverkehrs verwendet werden soll. Die Mineralölsteuer hat einen unmittelbaren Effekt auf die variablen Kosten des Motorisierten Individualverkehrs. Daher könnten mit einer Erhöhung der Mineralölsteuer und bei gleichzeitiger Zweckbindung so genannte Push and Pull-Effekte¹⁶ verknüpft werden, indem zum einen der MIV verteuert wird (Push) und zum anderen gezielt Mittel zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots (Pull) bereitgestellt werden. Dieser Lenkungsgedanke wird zum Beispiel auch in der Schweiz verfolgt. Dort besteht eine Lenkungsabgabe mit dem Ziel, den Konsum und Verbrauch bestimmter (umwelt- und ressourcenschädlicher) Produkte und Stoffe zu verteuern, um die Verbraucher hin zu anderem Verhalten oder Produkten zu bewegen. Die Abgabe wird auf unterschiedlichem Weg der Bevölkerung zurückerstattet.

5.2.3.2 Parkraumbewirtschaftung

Im Bereich des MIV liegen gleich mehrere Ansatzpunkte auf der Hand, die immer wieder in der öffentlichen Diskussion stehen. Eine umfassende Parkraumbewirtschaftung könnte im Sinne einer flächendeckenden Parkplatzsteuer für den gesamten öffentlichen und privaten Parkraum, außer bei den zu Wohnungen gehörenden Stellplätzen, einen Beitrag leisten. Eine solche Parkraumbewirtschaftung könnte die Entscheidung eines Betriebs unterstützen, sich in einem Gebiet mit guter Erschließung des öffentlichen Verkehrs anzusiedeln bzw. selbst zu helfen, die Anbindung zu

verbessern. Beispiele für Unternehmen, die ÖPNV-Infrastrukturverbesserungen mitfinanziert haben, sind die Sparkasse Köln und das Möbelhaus IKEA in Köln-Ossendorf. Auch wenn sich durch ein solches Instrument keine zusätzlichen Finanzierungsquellen für den ÖPNV erschließen lassen sollten, weil die Bürger an anderer Stelle eine Kompensation erhalten, so wären damit doch eine gewisse Lenkungswirkung und ein indirekter Nutzen verbunden.

5.2.3.3 Pkw- oder City-Maut

Immer wieder in der Diskussion ist eine flächendeckende Pkw- oder City-Maut. Aus der Perspektive des Öffentlichen Personennahverkehrs können solche Systeme zwei Effekte haben:

- höhere Kosten im MIV und damit eine Lenkungswirkung;
- Transfer von Finanzmitteln zum ÖPNV und damit eine Finanzierungswirkung.

Um den ersten Punkt zu erreichen darf eine Pkw-Maut nicht mit der Abschaffung oder Reduzierung der Mineralöl- oder Kfz-Steuer einhergehen. Die reine City-Maut ist ambivalent zu beurteilen. Einerseits wird geltend gemacht, sie fördere den Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel. Hierzu wird auf die positiven Erfahrungen in London, Stockholm, Norwegen und Singapur verwiesen. In diesen Beispielfällen wurde eine City-Maut aber nicht isoliert eingeführt. Vielmehr waren es übergreifende Konzepte, die eine Push and Pull-Strategie verfolgten. In London wurden beispielsweise gezielt der Ausbau des ÖPNV, die Stärkung des Radverkehrs und weitere Mobilitätsangebote mit der Einführung der City-Maut (Congestion Charge) verfolgt. Andererseits werden schwerwiegende Bedenken erhoben, da die Beispiele aus dem Ausland nur Städte mit Alleinstellungsmerkmalen betreffen, deren Erfahrungen sich insbesondere in Regionen, in denen viele Städte dicht beieinander liegen (zum Beispiel NRW), nicht wiederholen lassen. Hier bestehe die Gefahr von Verlagerungseffekten (Fehlallokationen) zu auto-

¹⁶ Push and Pull-Faktoren beschreiben Aspekte, die es Nutzern attraktiv machen, ein Verkehrsmittel (hier z.B. den ÖPNV durch tarifliche Sonderangebote) zu nutzen (Pull-Faktoren). Gleichzeitig werden zur Unterstützung auf der anderen Seite z.B. höhere Parkgebühren erhoben, um durch diese Maßnahmen (Push-Faktoren) den Anreiz einer ÖPNV-Nutzung zu erhöhen.

freundlichen Nachbarstädten. Ferner wird möglicherweise die Ansiedlung außerhalb des Mautgebietes gefördert.

5.2.3.4 Nahverkehrsabgaben

Bei der Nahverkehrsabgabe wird als Vorbild oft der französische *Versement Transport* herangezogen. Dort ist in Städten ab 20.000 Einwohnern von allen Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeitern eine Transportabgabe zwischen 0,55 und 1,75 Prozent der Lohnsumme zur Förderung des ÖPNV zu entrichten. Problematisch erscheint im französischen Beispiel die Bindung an die Lohnsumme, die die Arbeit und nicht den Kapitaleinsatz verteuert. Wegen dieses problematischen Effektes wurde in Deutschland im Jahr 1980 die Lohnsummensteuer abgeschafft.

5.2.3.5 Nutzerfinanzierung

Eine Stärkung der Nutzerfinanzierung bedeutet schlicht, dass die Nutzer der Verkehrsmittel stärker zu dessen Finanzierung herangezogen werden. Die Kunden werden jedoch bei höheren Fahrpreisen quantitativ und qualitativ auch höhere Leistungen einfordern. Im europäischen Vergleich liegt der Anteil der Nutzerfinanzierung in Deutschland bereits sehr hoch, wie die Studie der emta, die in Kapitel 2 dargestellt wurde, deutlich macht. Eine höhere Nutzerfinanzierung wird sich nur dann umsetzen lassen, wenn die Mobilitätskosten der anderen Verkehrsträger, und hier besonders des Motorisierten Individualverkehrs, ebenfalls ansteigen. Nehmen diese sogar überdurchschnittlich zu, könnten Verlagerungseffekte zugunsten des ÖPNV trotz höherer Nutzerfinanzierung eintreten.

5.2.3.6 Indirekter Nutzer/Nutznießler

Neben den direkten Nutzern (Fahrgästen) könnten auch die indirekten Nutzer, wie zum Beispiel Anlieger des Öffentlichen Personennahverkehrs, verstärkt an dessen Finanzierung beteiligt werden. Studien belegen, dass der Wert von Grundstücken und Immobilien sowohl im privaten als auch im gewerblichen Bereich durch eine gute ÖPNV-Erschließung steigt. Gerade in den Zentren der Ballungsräume, wie Frankfurt, München oder

Düsseldorf, wären heutige Standortqualitäten ohne ÖPNV nicht denkbar. Grundsätzlich ist hierbei jedoch die Neuerschließung (baulich und verkehrlich) sowie der Ausbau des ÖPNV in bereits bebauten Gebieten zu unterscheiden.

So profitieren Grundstückseigentümer sowie Arbeitgeber bzw. Geschäfte und Betriebe mehr oder minder stark durch eine gute ÖPNV-Erschließung, sei es durch die günstige Erreichbarkeit für Kunden und Mitarbeiter, sei es durch Kosteneinsparungen aufgrund geringerer Aufwendungen für Parkraum bzw. Gesundheitsausgaben für ihre Belegschaften, indem diese mehr zu Fuß gehen bzw. sich insgesamt gesünder fortbewegen. Allerdings orientiert sich ihre Finanzierungsbereitschaft vor allem daran, in welchem Maße durch die verbesserte ÖPNV-Erschließung für sie ein messbarer Vorteil, sozusagen im Bestand, erkennbar wird. Hier könnte sich ein laufend abzuschöpfender Vorteil ergeben, der einen Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung liefert.

Demgegenüber sind Maßnahmen im Rahmen von Ausbau- oder Neubauvorhaben zu sehen. Hier ist das ÖPNV-System eventuell bereits Teil einer Erschließungsmaßnahme und kann durch geschickte vertragliche Rahmenbedingungen festgeschrieben und finanziert werden. Im Rahmen von Ausbaumaßnahmen erfahren die anliegenden Immobilien eine Aufwertung, die ebenfalls (teilweise) abgeschöpft werden könnte.

Bisher fehlen jedoch Untersuchungen, die diesen abschöpfbaren Mehrwert in den unterschiedlichen Fällen beziffern und ein entsprechendes Instrumentarium dazu bereitstellen.

5.2.3.7 PPP-Modelle

Eine Beteiligung Privater im Sinne eines Public Private Partnership (PPP) stellt nicht ohne Weiteres eine zusätzliche Finanzierungsquelle für den ÖPNV dar. Private Geldgeber sehen ein PPP-Engagement unter Renditegesichtspunkten und nicht als Zuschuss. Ziel ist es in der Regel eine höhere Rendite zu erzielen als durch die Verzinsung für einen Kredit, den die öffentliche Hand erhält. PPP-Projekte sind zudem unter beihilfe- und vergaberechtlichen Aspekten zu prüfen. Auch wenn es vor dem Hintergrund der bisherigen PPP-Mo-

delle und den Erfahrungen aus der Praxis Anlass zur Kritik gibt, sollten derartige Modelle in Zukunft jedoch nicht gänzlich verworfen werden.

5.3 Steuerungsinstrumente

Bisher mangelt es an einer konsistenten Verkehrspolitik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Es fehlt an klar definierten Aufgaben und Zielen für die unterschiedlichen Teilräume und Verkehrstypen.

Anliegen muss es daher sein, dass sich alle Akteure auf gemeinsame Ziele einigen. Diese Ziele lassen sich nur im so genannten Gegenstromprinzip bestimmen. So müssen der Bund und die Länder ihre Vorstellungen ebenso miteinander abstimmen wie die Länder sich mit den Regionen und Kommunen verständigen müssen. Nachfolgend wird ein Vorschlag für einen Masterplan ÖPNV gemacht, der Ziele und Aufgaben definiert und der die Basis für die Verteilung von Mitteln sein kann. Ergänzend folgen Anmerkungen zum Nahverkehrsplan und weiteren Steuerungsinstrumenten.

5.3.1 Masterplan ÖPNV

Deutschland braucht einen Masterplan ÖPNV. Wesentliche Aufgabe eines solchen Masterplans ist die Abstimmung der verkehrspolitischen Ziele der einzelnen Verkehrsträger untereinander. Damit lassen sich Doppelförderungen und Doppelausbaustrategien vermeiden. Daneben können auf Basis des Masterplans ÖPNV verkehrspolitische mit anderen Zielen abgestimmt werden. Dazu zählen beispielsweise die Siedlungs- und Landesentwicklung, die Raumordnung, aber auch eine Reihe von Umweltzielen können hier berücksichtigt werden. Nicht zuletzt können auch finanzielle Rahmenbedingungen abgesteckt werden. Mit festgesetzten Zielen und Messgrößen wird Erfolg überprüfbar. Diese Transparenz dient als Basis für eine Evaluation und Nachsteuerung des Masterplans bei dessen Fortschreibung. Die Ausgestaltung des ÖPNV bleibt dabei weiterhin Aufgabe der Regionen und wird durch weitere Instrumente, wie beispielsweise dem Nahverkehrsplan, konkretisiert.

Bei der Verankerung weiterer Ziele auf Bundes- und Landesebene – etwa eine engere und mit Finanzierungsinstrumenten und -anreizen gekoppelte integrierte Planung von ÖPNV und Stadtentwicklung – ist von Bedeutung, dass es nicht bei unverbindlichen Aussagen auf einer übergeordneten Ebene bleibt, sondern diese Verzahnung mit konkreten und umsetzungsorientierten (gesetzlichen) Anforderungen hergestellt wird. Auf dieser Ebene wären zum Beispiel auch Themen wie Barrierefreiheit und Zugänglichkeit festzuschreiben, um so bundesweit bestimmte Standards im System ÖPNV zu normieren. Das würde auch fahrzeugseitige Aspekte miteinschließen, da sich in der Praxis zeigt, dass sich durch eingeforderte Sonderlösungen seitens der Aufgabenträger die Angebote der Hersteller und Betreiber unnötig verteuern oder sogar Innovationen ganz unterbleiben. Dabei sind ergänzend auch einheitliche gesetzliche Regelungen wie zum Beispiel zur Frage der Tarifierung von Kindertransporten sinnvoll.

Der Masterplan ÖPNV ist auf einer Ebene etwa mit dem Nationalen Radverkehrsplan (NVRP) zu sehen. Auf dieser Ebene sind weitere Rahmenpläne wie ein Masterplan Fernverkehr oder ein Masterplan Güterverkehr und Logistik denkbar. Darunter ist eine Ebene von (Infrastruktur-)Plänen anzusiedeln, die vergleichbar mit dem Bundesverkehrswegeplan (BVWP) den notwendigen Infrastrukturausbau regeln, um die Strategie eines Masterplans Fernverkehr zu ergänzen. Im Falle des Masterplans ÖPNV wäre der Nahverkehrsplan konkretisierendes Element auf der Umsetzungsebene.

5.3.2 Aufwertung des Nahverkehrsplans

Obwohl bereits Mitte der 1990er Jahre infolge der Bahnreform und der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs der Nahverkehrsplan (NVP) als neues Instrument zur Entwicklung des ÖPNV in Deutschland eingeführt wurde, ist der politische und rechtliche Rahmen der Nahverkehrsplanung nach wie vor nicht gefestigt.

Zu kritisieren ist der bisher unzureichende Charakter des Nahverkehrsplans sowie die Tatsache, dass Aufgabenverantwortung, Planaufstellung und Verkehrsgenehmigung nicht in einer Hand gebündelt sind. Hinzu kommt noch,

dass vielerorts nicht ein unabhängiger Aufgabenträger den Nahverkehrsplan ausgestaltet, sondern diese Aufgabe an ein Hausunternehmen, den städtischen Verkehrsbetrieb, delegiert wird. Als Folge sind Wettbewerbsverzerrungen nicht auszuschließen.

Um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden, muss der Nahverkehrsplan weiterentwickelt werden. Die Ziele und Aufgaben des Masterplans sind durch ihn auf lokaler Ebene verbindlich zu machen und deren Umsetzung ist zu regeln. Ein wichtiger Schritt dazu ist die Bündelung der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auf der Ebene der Verantwortlichen (Kreise und kreisfreien Städte) auch in Bezug auf den Nahverkehrsplan.

Derzeit besteht in vielen Fällen zwischen den Unternehmen als Auftragnehmern und den Aufgabenträgern als Auftraggebern eine Kompetenzasymmetrie zuungunsten der Aufgabenträger. Dies schwächt deren Verhandlungsposition bei einer Vergabe von Dienstleistungsaufträgen und damit letztendlich den effizienten Einsatz von Mitteln. Aus diesem Grund sind die für den Nahverkehrsplan verantwortlichen Aufgabenträger mit fachlich qualifizierten Mitarbeitern auszustatten bzw. die vorhandenen Mitarbeiter sind zu schulen und zu qualifizieren. Der Exkurs „Fort- und Weiterbildung der kommunalen Aufgabenträger“ (vgl. Seite 49) verdeutlicht wie dies im Rahmen einer „Nahverkehrs-Akademie“ erfolgen könnte.

5.3.3 Ausschreibungen – Wettbewerb um Qualität und Preis

Wettbewerb stellt einen weiteren wichtigen Aspekt zur Steuerung und Gestaltung des Verkehrsangebotes dar. Während die Bestellerfunktion im Schienenpersonennahverkehr akzeptiert ist, stößt sie bei den Betreibern des Öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs bisher oft auf Akzeptanzprobleme, da der rechtliche Rahmen nicht klar ist und unterschiedlich interpretiert wird.

Auch wenn Vergaben im Wettbewerb nicht per se effizienter sind – insbesondere aufgrund der Kosten für Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibung und Vergabe sowie Kontrolle der Leistung – und per se zu qualitativ besseren Angeboten führen, haben einige Ausschreibungen im ÖSPV gezeigt, dass auf der Kostenseite durchaus Spielraum besteht. Dieser ist durch Wettbewerb zu ermitteln und zu minimieren. Eine Kostenminderung auf Basis einer Absenkung von Löhnen und Gehältern ist nicht akzeptabel. Intelligenter Wettbewerb muss daher zukünftig nicht nur unter Kostenaspekten stattfinden, sondern insbesondere auch im Hinblick auf attraktive Konzepte und Qualitäten im System. Dabei müssen bei Vergaben im Wettbewerb die in der EU-Verordnung ausdrücklich ermöglichten Sozial- und Tarifstandards gewahrt werden. Das Mittel der Brutto-/Nettoausschreibungen¹⁷ muss mit anderen Instrumenten und den Anforderungen des Verkehrsraums zusammenpassen. Darüber hinaus wird man sich im Rahmen der Ausschreibungsthematik auch mit dem Gegenstand flexibler Bedienformen beschäftigen.

5.3.4 Bemessung des Mindestangebots

Bisher bestehen keine klaren Vorgaben für die Bemessung und damit zur Steuerung eines Mindestangebots des ÖPNV. Die Analyse in Kapitel 3 zeigt deutlich, dass gerade in ländlichen Räumen auf den ÖPNV starke Veränderungen im Bereich der Schülerverkehre und gleichzeitig neue Anforderungen durch den demografischen Wandel zukommen. Daher wird eine systematische Angebotsbemessung zunehmend notwendig. Bisher lag die Verantwortung hierfür beim zuständigen Aufgabenträger als planende Stelle. Letztendlich sollte es aber eine politische Entscheidung sein, in welchem Umfang eine verkehrliche Versorgung der verschiedenen Räume sichergestellt wird.

In der Schweiz ist beispielsweise ein Bemessungssystem vorzufinden, das systematisch Bedienstandards für unterschiedliche Gemeinde-

17 Mit „Brutto-/Nettoausschreibungen“ wird bei Ausschreibung von Verkehrsleistungen unterschieden, ob Fahrgelderlöse in den Ausgleichsbeträgen enthalten sind (Bruttoausschreibung), also das Erlösrisiko bei der vergebenden Stelle liegt, oder ob diese gesondert behandelt werden (Nettoausschreibung) und damit das Einnahmerisiko aus dieser Position bei dem jeweiligen Verkehrsunternehmen verbleibt.

größen vorsieht (siehe Anhang 8.1, Seite 39). Als Mindestauslastung auf dem schwächsten Streckenabschnitt werden dort 32 Personen pro Tag festgesetzt und bei einer Nutzung von mehr als 500 Personen pro Tag ist ein Stundentakt anzubieten. Das System ist darüber hinaus noch weiter gestaffelt, je nach Gemeindegröße und Funktion. Ein Grundangebot wird durch den Finanzierungsbeitrag des Bundes sichergestellt. Jede Gemeinde oder jeder Kanton kann jedoch durch eine Zusatzfinanzierung das Angebot nach eigenem Ermessen aufstocken.

Das System Schweiz zeigt, das klare Vorgaben für die Bemessung der Bedienung unterschiedlicher Räume eine gute Grundlage für die Planung und Organisation des ÖPNV darstellen. Gleichzeitig lassen sich damit auch Finanzierungsfragen regeln.

5.4 Fazit Anpassungsbedarf

Ein zukunftsfähiger Öffentlicher Personennahverkehr benötigt eine Neuordnung von Organisation und Finanzierung. Im Rahmen der Organisation und Zuständigkeiten gilt es, die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zu bündeln. Dazu ist auch die regionale Ebene zu stärken und als neue zentrale Gestaltungsebene zu verankern. Zukünftig wird es also erforderlich sein, Einzelmaßnahmen und Projekte auch in einem regionalen Kontext zu bewerten. Im Zusammenhang einer Stärkung der regionalen Ebene muss es zudem gelingen, auch die SPNV-Infrastruktur zu regionalisieren.

Die zukünftige Ausgestaltung der Finanzierung und Organisation des ÖPNV muss sich an den Vorgaben des gültigen EG-Rechts orientieren. Der zukunftsbeständigen Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes kommt dabei eine zentrale Aufgabe zu. Daneben gilt es, eine Nachfolgeregelung für den wichtigen Finanzierungs Pfeiler Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zu entwickeln, der die veränderten Rahmenbedingungen in Ballungsräumen und ländlichen Räumen berücksichtigt und neue Themen wie Betrieb, Marketing und Innovationen genauso umfasst wie die Infrastrukturerhaltung und -unter-

haltung. Bei der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens sollte ein Freiraum für „ordnungspolitische Innovationen“ der Aufgabenträger berücksichtigt werden, um so z.B. bedarfsorientierte Angebote durch freien Marktzugang zu ermöglichen. Ein effizienter Mitteleinsatz erfordert darüber hinaus, dass die ÖPNV-Finanzierung zukünftig Anreizelemente erhält.

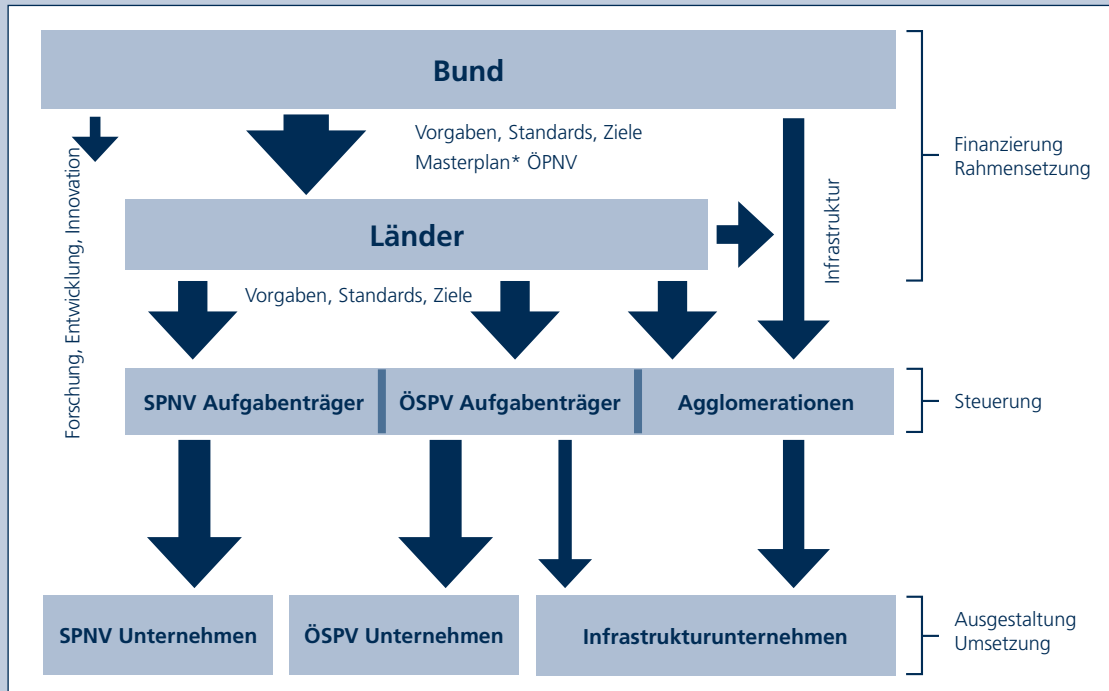
Die Abbildung 6 veranschaulicht ein neues Modell der Organisation und Finanzierung des ÖPNV. Bund und Ländern kommt dabei in erster Linie die Aufgabe der Finanzierungssicherung und der zeitlichen Rahmensetzung zu. Ein gestärkter Aufgabenträger auch auf regionaler Ebene übernimmt im Wesentlichen die Steuerungsaufgaben, während die Ausgestaltung und Umsetzung der Verkehrsleistungen im Wesentlichen auf der Ebene der Unternehmen angesiedelt ist.

Die Instrumente zur zukünftigen Steuerung des ÖPNV sind ein neu aufzustellender Masterplan ÖPNV sowie ein in seiner Funktion und Ausgestaltung gestärkter Nahverkehrsplan. Die Aussagen und Festsetzungen sind dabei zwischen Bund, Ländern und den kommunalen Aufgabenträgern im Gegenstromprinzip zu erarbeiten. Neben diesen beiden Instrumenten stellen Ausschreibungen einen wichtigen Beitrag zur Steuerung und Angebotsentwicklung im ÖPNV dar. Dabei sind Bewertungssysteme zugrunde zu legen, die nicht am geringsten Preis ausgerichtet sind, sondern Qualität, Vernetzung und Integration in den Vordergrund stellen.

Die angespannte Haushaltssituation der öffentlichen Hand wird sich in den kommenden Jahren nicht entschärfen. Daher sind neue ÖPNV-Finanzierungsquellen zu prüfen. In einigen Themenfeldern müssen weitere Untersuchungen den Nutzen für eine zusätzliche ÖPNV-Finanzierung ermitteln.

Die Untersuchungen zu den Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 4) und zum Anpassungsbedarf (vgl. Kapitel 5) haben verdeutlicht, dass Ballungsräume und ländliche Räume unterschiedliche Anforderungen aufweisen. Diese sollten zukünftig besondere Berücksichtigung finden. Die Tabelle 2 fasst nochmals zentrale Themen für Ballungsräume und ländliche Räume zusammen.

Abbildung 6:

Entwurf für die zukünftige Struktur der ÖPNV-Finanzierung

* Der Masterplan ÖPNV wird gemeinsam von Bund, Ländern und den kommunalen Aufgabenträgern erarbeitet.

Tabelle 2:

Themenbereiche der zukünftigen ÖPNV-Organisation und -Finanzierung

	Ländliche Räume	Ballungsräume	
Infrastruktur	– Wenig Bedarf an Ausbau und Finanzierung – Technische Maßnahmen zur Verbesserung von Information / Kommunikation – Ausstattung von Fahrzeugen (Barrierefreiheit, Kundeninfo, Ticketing, etc.)	– Lösung der Finanzierungsprobleme bei der Unterhaltung/ Instandhaltung der Infrastruktur – Zukünftig sehr unterschiedlicher Ausbaubedarf bzw. stellenweise Rückbau / Anpassungserfordernis – Barrierefreiheit, Kundeninfo, Ticketing, etc.	Innovation
Betrieb	– Sicherung des Grundangebotes trotz wegbrechender Schülerverkehre – Neue Finanzierungsinstrumente zur Sicherung des Grundangebotes – Bedarfsorientierte Angebotsformen zur Sicherung einer Mindestversorgung – Neue (multimodale) „Tür zu Tür“-Angebote zur Gewinnung neuer Kundengruppen	– Angebotsausweitungen häufig mit hohem Infrastrukturaufwand verbunden – Effizientere Ausnutzung der Infrastrukturkapazitäten – Bedarfsorientierte Bedienformen als Ergänzung (Tagesrandlagen, Ballungsränder, etc.) – Integrierte (multimodale) Angebote	
	Regionale Integration		

6. Handlungsansätze einer zukünftigen ÖPNV-Finanzierung

Um die Erfolge des Öffentlichen Personennahverkehrs der vergangenen Jahre fortzusetzen und die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen, muss der öffentliche Verkehr sich deutlicher an den Bedürfnissen der Kunden orientieren und noch effizienter werden.

Er braucht aber auch verlässliche politische Rahmenbedingungen. Es müssen Ziele definiert, Organisation und Finanzierung neu geordnet werden. Darüber hinaus sind Anreize für integrierte, intermodale Angebote und mehr Innovationen zu schaffen. Die Kernforderungen dieser Reform des ÖPNV sind in den folgenden acht Punkten zusammengefasst.

6.1 Für ein abgestimmtes Angebot, Konsistenz und Effizienz – Ein Masterplan ÖPNV für Deutschland

Ein erfolgreicher Öffentlicher Personennahverkehr braucht verbindliche Ziele, an denen sich die Aufgabenträger und Unternehmen ausrichten, zu deren Erfüllung Maßnahmen gezielt konzipiert und umgesetzt und die zur Messung des Erfolgs herangezogen werden können. Notwendig ist zugleich ein klarer Rahmen, der Fragen des ÖPNV konsistent mit anderen Themenfeldern der Verkehrspolitik wie dem Fernverkehr, der Infrastruktur Straße, aber auch anderen Politikfeldern wie der Umweltpolitik (Klimaschutz, Luftreinhaltung, Lärm) sowie der Stadtentwicklung und Raumordnung abstimmt.

Notwendig ist die Einführung eines Masterplans ÖPNV, der diese Aufgaben übernimmt. Ein Masterplan ÖPNV muss:

- die Aufgaben, Rolle und Finanzierung des ÖPNV definieren;
- gemeinsam von Bund, Ländern und kommunalen Aufgabenträgern entwickelt werden (Gegenstromprinzip);

- die staatliche Gewährleistung des ÖPNV absichern und den Aufgabenträgern Spielräume eröffnen;
- die Aufgaben des ÖPNV als Teil einer integrierten Verkehrspolitik des Bundes und der Länder definieren – dabei ist auch eine Abstimmung mit der Infrastruktur-, Ordnungs- und Förderpolitik notwendig, bei gleichzeitigem Erhalt der Ausgestaltungsspielräume auf der kommunalen Ebene;
- die ÖPNV-Planung mit anderen Planungen und politischen Zielen des Bundes im Bereich Raumordnung und Umweltpolitik abstimmen;
- ein verbund- und aufgabenträgerübergreifend vernetztes Angebot im Schienenpersonennahverkehr im Sinne des Konzeptes „Deutschlandtakt“ sichern.

6.2 Planungssicherheit für den ÖPNV – Klare und langfristig angelegte Organisations- und Finanzierungsstrukturen schaffen

Ein effizienter und effektiver Öffentlicher Personennahverkehr braucht klare Organisations- und Finanzierungsstrukturen mit einer eindeutigen Aufgabenverteilung zwischen den handelnden Akteuren. Die Regionalisierung im Schienenpersonennahverkehr mit den daraus resultierenden Organisationsmodellen und Aufgabenverteilungen zeigt, dass hieraus erhebliche Effizienzgewinne resultieren. Doppelstrukturen werden abgebaut, jeder Akteur kann sich auf seine Aufgaben konzentrieren und spezifische Kenntnisse und Stärken entwickeln. Auch im allgemeinen ÖPNV ist eine stärkere Trennung der Aufgaben der Aufgabenträger von denen der Unternehmen vorzunehmen. Gegenüber der heutigen Rechtslage sind die Aufgabenträger zu stärken. Damit der Aufga-

benetragt das System – das aus vielen Bausteinen besteht, von denen jeder eine tragende Säule des Gesamtsystems darstellt – gestalten kann, muss er Zugriff auf alle Verkehrsleistungen haben, unabhängig vom wirtschaftlichen Erfolg einzelner Linien. Für einen wie auch immer gearteten Vorrang einzelner Verkehre zu Lasten des Gesamtsystems ÖPNV ist daher kein Platz mehr.

Das ist mit langfristig verlässlichen Finanzierungsstrukturen zu verbinden, die ausreichend Finanzmittel für Infrastruktur und Betrieb in der Stadt und auf dem Land bereitstellen, lokal angepasste Lösungen ermöglichen und ein Höchstmaß an Transparenz bei minimalen Verwaltungskosten gewährleisten.

Klare und langfristig ausgerichtete Strukturen erfordern:

- die Zusammenführung von Aufgaben- und Aufgabenverantwortung beim Aufgabenträger;
- den Aufbau entsprechender Kompetenzen bei den Aufgabenträgern;
- pauschale zweckgebundene Finanzmittelzuweisungen in angemessener und langfristig verlässlicher Höhe mit klaren Zielkriterien für lokal angepasste Lösungen, wobei die Frage, ob die Mittel investiv oder konsumtiv verwendet werden, in der dezentralen Verantwortung der jeweiligen Aufgabenträger verbleibt;
- die Evaluierung der Zielerreichung und die Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluation bei der Höhe der Zuweisungen;
- eine Stärkung der Unternehmen bei der Ausgestaltung des ÖPNV-Angebots und der betrieblichen Planung im Rahmen der übergeordneten Zuständigkeiten der Aufgabenträger für ein leistungsfähiges und finanzierbares ÖPNV-Angebot
- wirtschaftliche Anreize zur kundenorientierten Ausgestaltung des Angebots;
- die Verringerung der Organisationskosten, beispielsweise durch den Abbau von Doppelstrukturen;
- die Beibehaltung der Mehrwertsteuerbefreiung fahrplanmäßiger Bestellungen von SPNV-Leistungen und die Sicherung des steuerlichen kommunalen Querverbands;
- die stärkere Dynamisierung (mindestens 2,5 Prozent) der Regionalisierungsmittel;

- mit der Schaffung einer Nachfolgeregelung für die Mittel nach GVFG bzw. EntflechtG eine Überführung der Mittel in ein erweitertes Regionalisierungsgesetz.

6.3 Die notwendige Verkehrsinfrastruktur langfristig erhalten – Übergangslösung für Erhaltungsinvestitionen

Aufgrund der aufgestauten Erneuerungsinvestitionen (gegenwärtiger Bedarf 2,4 Milliarden Euro) und der finanziellen Lage in Kommunen und Verkehrsunternehmen ist eine „Förderlösung“ für Instandhaltungsinvestitionen (330 Millionen Euro jährlich) als Ergänzung zur bestehenden Förderung des Neu- und Ausbaus erforderlich. Dieses Programm sollte:

- als Übergangslösung für einen vorab definierten Zeitraum konzipiert sein;
- einen Zuschusssatz von 50 bis 70 Prozent gewähren;
- nur ÖPNV-Anlagen fördern, für die ein Nachweis der langfristigen Notwendigkeit erbracht wird;
- Zuschüsse an Konzepte von Kommunen und Unternehmen für den langfristigen Erhalt aus Eigenmitteln koppeln;
- gegebenenfalls auch notwendige Rückbaumaßnahmen fördern, sodass langfristig wirtschaftlich tragfähige ÖPNV-Anlagen entstehen;
- unternehmerische Initiativen fördern, sofern sie den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit des gesamten ÖPNV-Systems verbessern.

6.4 ÖPNV-Ausbau in Agglomerationsräumen fortführen – Regionale Zusammenarbeit als Grundlage für eine Förderung

Lösungen für die Mobilität der Zukunft dürfen sich nicht länger an Verwaltungsgrenzen orientieren. Die richtige Entscheidungsebene ist die Verkehrsregion, ein Zusammenschluss aller Aufgabenträger in einem verkehrlichen Verflechtungsbereich. Daher sind:

- die Verkehrsregion als Planungsebene der ÖPNV-Förderung des Neu- und Ausbaus der Infrastruktur zu etablieren;
- die regionale Kooperation und eine mit allen Partnern abgestimmte Siedlungs- und Verkehrskonzeption als Fördervoraussetzung festzuschreiben.

Nur so entsteht ein regional besser abgestimmtes Angebot, mehr planerische Effizienz und damit ein langfristig wirtschaftlicherer ÖPNV.

6.5 Der ÖPNV als Teil des Mobilitätsverbunds – Förderung von multimodalen Verkehrslösungen

Der Öffentliche Personennahverkehr der Zukunft ist Teil eines Mobilitätsverbunds. Der Verbund von ÖPNV, Fuß- und Radverkehr, Carsharing, Leihfahrrädern, Gepäckservices, etc. ermöglicht den Menschen, situationsbezogen verschiedene Verkehrsmittel auf einfache Art und Weise zu nutzen, ohne sie zu besitzen. Er führt die Stärken der einzelnen Verkehrsarten zu einem nahtlosen Mobilitätsangebot zusammen.

Dies bedeutet:

- die Verknüpfung des ÖPNV mit motorisierten sowie nichtmotorisierten Verkehrsarten und anderen Nutzungsformen zu fördern;
- Forschung und Modellprojekte zu unterstützen;
- langfristig Anreize für reguläre integrierte umwelt- und stadtverträgliche Verbundsangebote zu setzen.

6.6 Innovationen im ÖPNV – Bundesförderung für Forschung und Innovation

Ein Erfolgsgarant im Öffentlichen Personennahverkehr waren kundenorientierte technische und betriebliche Innovationen. Besonders hervorzuheben sind die Niederflurtechnik, sowie die der-

zeit sich noch in der Entwicklung befindlichen E-Ticket-Systeme¹⁸. Empfänger dieser Forschungsmittel sind neben den Ländern und den Kommunen vor allem die Verkehrsunternehmen, aber auch die Industrie und Forschungsinstitutionen.

Voraussetzungen für ein hohes Innovations-tempo für bessere, effizientere Angebote sind:

- die Entwicklung von Standards für technische Systeme, Zugangssysteme und Fahrzeugtechnik mindestens bundesweit, besser EU-weit;
- die Fortsetzung der Forschungsförderung durch den Bund – mindestens im Umfang der vergangenen Jahre;
- die Förderung landesspezifischer Fragestellungen und Adaptionen durch die Bundesländer.

Nur so kann Deutschland im ÖPNV eine erfolgreiche Exportnation bleiben und nur so können die Arbeitsplätze dieser Firmen in Deutschland dauerhaft gesichert werden.

6.7 Gestalterische Integration des ÖPNV in der Stadt – Ziele statt Lösungen vorgeben

Der Öffentliche Personennahverkehr mit seinen Infrastrukturen und Fahrzeugen prägt die Gestalt unserer Städte und Gemeinden. Die bisherigen technischen und baulichen Lösungen des öffentlichen Verkehrs berücksichtigten jedoch nur selten den gestalterischen Aspekt von ÖPNV-Anlagen. Begründet lag dies auch in den Förderrichtlinien, die eindimensionale, verkehrsgerechte Lösungen fördern und technische Lösungen statt Ziele vorschreiben.

Zukünftige Programme sollten daher:

- Ziele, aber keine technischen Lösungen vorgeben;
- innovative Möglichkeiten zur Integration des ÖPNV in den Stadtraum fördern,
- die ÖPNV-Förderung noch stärker auch mit anderen Förderinstrumenten verknüpfen, beispielsweise der Städtebauförderung;

¹⁸ Gemeint ist die Umstellung des Fahrscheinvertriebs auf elektronische Medien, wie z.B. eine Chipkarte. Ein wesentlicher Fortschritt ergibt sich derzeit durch die Einführung von e-Tickets auf Basis der VDV-Kernapplikation (Kompatibilitätsstandards für Datenaustausch, Formate, etc.).

- die Eigenverantwortung der Antragsteller betonen, in dem die Förderhöhe von bislang bis zu 90 Prozent in Richtung 50 Prozent, wie im Agglomerationsprogramm der Schweiz, vermindert wird;
- den ÖPNV als Teil der Stadt begreifen und kommunizieren sowie seinen positiven Beitrag zur Stadtqualität herausstellen.

6.8 ÖPNV-Finanzierung auf breitere Beine stellen – Neue Finanzierungsinstrumente prüfen

Der Öffentliche Personennahverkehr darf seinen Blick nicht nur auf die Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Hand richten, sondern muss in Zukunft auch seine Nutzer und Nutznießer stärker an der Finanzierung seiner Angebote beteiligen.

Hierbei gilt:

- Tarifierhöhungen, z.B. durch steigende Energiekosten, müssen maßvoll ausfallen, da die Nutzer bereits heute im internationalen Vergleich einen hohen Anteil an den Kosten tragen und der ÖPNV zudem soziale Funktionen zu erfüllen hat.
- Vergünstigungen für spezielle Gruppen, beispielsweise Schüler oder Schwerbehinderte, sind separat zu vergüten.
- Personen, die indirekt von der Aufrechterhaltung sowie dem Ausbau des ÖPNV profitieren – wie beispielsweise Anrainer und Immobilienbesitzer –, sind zu dessen Finanzierung mit heranzuziehen.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob generell die Profiteure eines funktionierenden Verkehrssystems an der Finanzierung des ÖPNV als Garant einer umfassenden Mobilität beteiligt werden sollen, beispielsweise mit einer Pkw-Maut einschließlich der Verwendung der Erträge für den ÖPNV.

7. Zusammenfassung und Empfehlungen

Aktuell nutzen täglich circa 28 Millionen Personen Busse und Bahnen des Öffentlichen Personennahverkehrs, 15 Prozent mehr als im Jahr 2000. Der ÖPNV in Deutschland war somit in den vergangenen Dekaden außergewöhnlich erfolgreich. Er ermöglicht Mobilität, sichert die Erreichbarkeit von Geschäften und Arbeitsplätzen, trägt zum Schutz der Umwelt und Ressourcen bei und hilft, Siedlungen lebenswert zu gestalten. Der Erfolg des ÖPNV ist auf die langjährige, kontinuierliche finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand zurückzuführen. Die ÖPNV-Förderung ermöglichte in vielen Fällen erst den Ausbau der Infrastruktur, die Einführung neuer Linien, die Erhöhung des Takts, die Abstimmung der Angebote und Tarife in Verbünden sowie die Einführung innovativer Informations- und Kommunikationssysteme.

Angeichts einer ökologisch und sozial problematischen Zukunft des Verkehrssektors müssen diese Erfolge nicht nur gesichert, sondern konsequent ausgebaut werden. Wir brauchen eine ÖPNV-Offensive, um den ÖPNV fit zu machen für die Zukunftsaufgaben dieser Gesellschaft. Dies bedeutet nicht weniger, sondern mehr öffentliches Geld für den ÖPNV – das sehr gut angelegtes Geld ist.

Mehr und besserer ÖPNV mag in Stadt und Land zwar aus unterschiedlichen Gründen und mit unterschiedlichen Maßnahmen anzustreben sein, es geht in beiden Fällen jedoch um zentrale politische Zukunftsaufgaben:

- alle Bürgerinnen und Bürger müssen auch bei – erwartbar – steigenden Kosten für Automobilität die Einrichtungen für ihren Alltagsbedarf erreichen können (Sicherung einer Basismobilität);
- in den Ballungsräumen ist der öffentliche Verkehr Voraussetzung dafür, dass Städte ihre Lebensqualität, Attraktivität und Funktionsfähig-

keit bei andauernder Belastung durch Verkehr behalten und steigern können;

- globale und lokale Umweltziele (Luftqualität, Lärminderung) können durch einen guten ÖPNV schnell und kostengünstig erreicht werden.

Die beschriebenen Zukunftsaufgaben des ÖPNV machen eine öffentliche Förderung notwendig. Das ist umso dringender, da viele Großanlagen aus den 1960er und 1970er Jahren mittlerweile einen erheblichen Erneuerungsbedarf aufweisen. Nur durch eine – gezielte – Ausweitung der Förderung werden eine offensive Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs und die Bewältigung neuer Aufgaben möglich sein. Eine Verminderung der Förderung, wie sie derzeit teilweise diskutiert wird, ist vor dem Hintergrund der oben genannten gesellschaftlich notwendigen Aufgaben des ÖPNV kontraproduktiv. Eine Sicherung der künftigen Finanzierung des öffentlichen Verkehrs muss allerdings einhergehen mit einer effizienteren Verwendung der Mittel und mit einer Reform der Förderinstrumente und Organisationsstrukturen. Nur beide Aspekte – Sicherheit der öffentlichen Mittel für den und Reform von Organisation und Finanzierung des ÖPNV – gemeinsam können helfen, die Ziele für den ÖPNV der Zukunft und die finanziellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand zusammenbringen.

Das vorliegende Papier unterbreitet Vorschläge zur inhaltlichen Weiterentwicklung der ÖPNV-Förderung. Dabei werden vorhandene Reformvorschläge aufgegriffen und aktualisiert. Die Vorschläge zielen auf einen effektiven und effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel ab.

Die Kritik an der Ausgestaltung der heutigen ÖPNV-Förderung wird aufgegriffen und in eine integrierte Reformperspektive eingebettet. Die

entwickelten Vorschläge stehen nicht in allen Punkten in der Kontinuität der bisherigen Förderlandschaft. Neue Prinzipien sind:

- Formulierung von politischen Zielen für den ÖPNV;
- Einführung einer verantwortlichen Steuerungsebene;
- höhere Transparenz der Mittelverwendung;
- und eine zielorientierte Evaluation der Effektivität und Effizienz der öffentlichen Mittel.

Der erforderliche Umbau verlangt von allen Beteiligten in Politik, Verwaltung und Unternehmen neues Denken:

- **Die Politik** muss verlässlich zusichern, öffentliche Mittel in einem definierten Umfang dauerhaft zur Verfügung zu stellen. Ergänzend dazu, muss sie Ziele für den ÖPNV definieren – Ziele die mit den finanziellen Ansätzen übereinstimmen. Ein Masterplan ÖPNV, der solche Ziele, Rahmenvorgaben und Standards benennt, muss erstellt werden. Beginnend auf der Landes- und anschließend länderübergreifend auf der Bundesebene muss eine öffentliche Debatte um diesen Masterplan geplant, initiiert und geführt werden – die Initiative könnte von der Bundesebene oder aber von der Länderseite über die Verkehrsministerkonferenz ausgehen. Hierbei sind auch die rechtlichen und förderrechtlichen Rahmenbedingungen zu diskutieren. Die Ziel- und Mitteldiskussion zu diesem Masterplan muss – aufgrund des Auslaufens der bisherigen Förderung – bis zum Jahr 2012 abgeschlossen werden.
- **Die Verwaltung** der Aufgabenträger muss als Steuermann im System die politisch beschlossenen Ziele konsequent umsetzen. Die Aufgabenträger müssen in einem Masterplan ÖPNV die Aufgabe der Koordination zwischen Öffentlichkeit, Politik, den verschiedenen Unternehmen und weiteren Beteiligten erhalten. Dabei muss interkommunal und regional zusammengearbeitet werden. Die Unternehmen müssen darin gestärkt werden, den Verkehr noch besser und innovativer – im Rahmen der vorgegebenen Ziele und Aufgaben – auszugestalten und zu betreiben.
- **Die Unternehmen** müssen – durch Vertragsgestaltung und gesetzliche Anreize – zu noch

stärkerer Berücksichtigung der Kundenbedürfnisse bewegt werden. Dies muss in Zusammenarbeit mit den Verwaltungen so erfolgen, dass öffentliche Mittel transparent und nachvollziehbar für die Interessen der Kunden sowie die Effizienz und Qualität des Verkehrs verwendet werden. Die Unternehmen müssen den Steuerungsanspruch der Aufgabenträger, die letztlich den Staat und die Bürger repräsentieren, akzeptieren.

Dass diese grundsätzliche Aufgabenteilung erfolgreich ist, zeigt sich am Beispiel der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. Diese Organisations- und Finanzreform kann trotz noch verbleibender Mängel als sehr gelungen bezeichnet werden. Ein vergleichbarer, verlässlicher und transparenter Finanz-, Rechts- und Ordnungsrahmen, der diese Regelungen auch für den sonstigen ÖPNV mit Bussen und Straßenbahn im Wesentlichen übernimmt, ist von Seiten des Bundes und der Länder überfällig.

Hieraus ergeben sich für die Akteure folgende Handlungsaufträge:

- **Der Bund** muss die finanziellen Voraussetzungen zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots des ÖPNV langfristig sichern. Dies bedeutet eine Überprüfung der Ergebnisse der Föderalismusreform mit dem Ziel, dass der Bund eine rechtzeitige Anschlussfinanzierung für das im Rahmen der Föderalismusreform II beschlossene Auslaufen der Finanzierungsinstrumente sichern muss. Die Finanzierung von Erhaltungsinvestitionen ist in diese Anschlussfinanzierung zu integrieren. Darüber hinaus sind die so genannten Regionalisierungsmittel den Ländern dauerhaft und dynamisiert zur Verfügung zu stellen.

Die zukünftige Mittelvergabe müssen Bund und Länder in Absprache gesetzlich regeln; die Förderung ist an Standards und Rahmenvorgaben aus dem Masterplan ÖPNV zu knüpfen. Es sind Anzeilelemente, die den Erfolg bei den Kunden und in der Qualitätsverbesserung belohnen, in die Förderung zu integrieren. Das Personenbeförderungsgesetz muss so novelliert werden, dass der Rechtsrahmen aus der VO EG 1370/2007 für die ÖPNV-Aufgabenträger ohne Einschränkung erhalten bleibt. Ein gesetzlicher

Vorrang kommerzieller Verkehre zu Lasten einer Steuerbarkeit und Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems ist nicht zu akzeptieren. Es muss dem Aufgabenträger als „Steuermann“ möglich sein, auch das ganze „Schiff“ zu steuern.

- **Die Länder** müssen, wenn die entsprechenden Bundesmittel (s.o.) zur Verfügung stehen, für eine dauerhafte Finanzierung des ÖPNV einschließlich der Förderung umweltfreundlicher Komponenten sorgen. Der bisherige „Dualismus“ zwischen ÖPNV-Aufgabenträger und staatlichen Mittelbehörden bei der Erteilung von Linienverkehrsgenehmigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz ist aufzugeben. Das PBefG ist im Rahmen der anstehenden Novelle entsprechend anzupassen. Die Verbindlichkeit eines integrierten Landesnahverkehrsplans für alle Verkehre, also auch für den Motorisierten Individualverkehr, muss auf Landesebene vorgeschrieben und gewährleistet werden. Überdies stehen die Bundesländer in der Verantwortung, ihrerseits die ÖPNV-Finanzierung durch Schaffung gesetzlicher Grundlagen (Landes-GVFG-Gesetze) dauerhaft sicherzustellen. So haben einige Bundesländer bereits über ein Landes-GVFG die Zweckbindung der Entflechtungsmittel für den Verkehr nach 2013 sichergestellt. Auch auf

dieser Ebene sind Anzeilelemente für die Mittelempfänger in die Regelung zu integrieren.

- **Die Kommunen** als Landkreise oder Städte sind Aufgabenträger und müssen in regionaler Kooperation den ÖPNV örtlich und regional so ausbauen, dass er den Zielen der Kundenorientierung und Umweltverbesserung entspricht. Die Angebotspolitik im ÖPNV ist durch ein konsequentes Nachfragemanagement beim Motorisierten Individualverkehr, mit Konzepten für Parkraummanagement beispielsweise, zu ergänzen. Zudem ist die Siedlungs- und Raumentwicklung vor allem in Ballungsräumen konsequenter als heute auf den ÖPNV auszurichten.
- **Die Unternehmen** müssen den ÖPNV kundenorientiert ausgestalten. Durch Vertragsgestaltung und Förderpolitik sollten bei ihnen technische und betriebliche Innovationen zur Sicherung eines umweltfreundlichen, stadtverträglichen und am Markt erfolgreichen ÖPNV unterstützt werden. Die Unternehmen werden in Zukunft in Konkurrenz zueinander, aber trotzdem in enger Kooperation miteinander an der Zukunftsaufgabe ÖPNV arbeiten. Maßstab allen Handelns muss das Interesse der Öffentlichkeit und der Kunden sein.

8. Beispiele der Organisation und Angebotsgestaltung im Ausland

Die folgenden zwei Beispiele aus der Schweiz zeigen auf, wie sich Organisation und Bemessung des Öffentlichen Personennahverkehrs erfolgreich gestalten lassen. Sie können als hilfreiche Vorbilder für die Bewältigung der kommenden Aufgaben herangezogen werden.

8.1 Dimensionierung des Regionalverkehrs in der Schweiz

Auch in der Schweiz ist die ÖPNV-Finanzierung eine komplexe Aufgabe. Für die Bestellung des Fernverkehrs ist der Bund alleine zuständig. Der Regionalverkehr wird von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt. Dabei haben die Kantone die Federführung. Beim Ortsverkehr bestehen in den Kantonen unterschiedliche Regelungen: Teils ist der Ortsverkehr kantonale, teils kommunale Aufgabe. Die Grenzen zwischen Fern- und Regionalverkehr sowie zwischen Regional- und Ortsverkehr sind fließend. Die Abgrenzung ist oft nicht funktional, z.B. nach Distanz oder erschlossenen Ortschaften, sondern von der Bereitschaft zur Finanzierung eines bestimmten Angebots geprägt. Zwar liegt die Federführung bei der Bestellung des Regionalverkehrs bei den Kantonen, da der Bund aber über die Mitfinanzierung der Angebote steuernd eingreift, sind auch die Regelungen des Bundes kurz zu beleuchten.

Insofern bei der Dimensionierung des öffentlichen Verkehrs in schwach besiedelten Räumen der Regionalverkehr die tragende Rolle spielt, beschränken sich die folgenden Ausführungen auch nur auf diesen Bereich.

Die Steuerung des Angebots erfolgt seitens des Bundes über die Abgeltungsverordnung.¹⁹

Art. 5 Satz 2 legt fest, dass die Nachfrage die Hauptdeterminante des Angebots im regionalen Verkehr ist. Die Verordnung selbst regelt nur zwei Kennziffern. Eine durchschnittliche Mindestauslastung des schwächsten Querschnitts von „32 Personen pro Tag“ (werktags außer samstags, Summe aus beiden Richtungen) berechtigt zu einer Erschließung mit vier Kurspaaren. Weiter ist geregelt, dass bei einer Belastung des stärksten Abschnitts mit mehr als 500 Personen pro Tag ein Stundentakt angeboten wird.

Darüber hinaus ist vom Bundesamt für Verkehr geregelt, wie viele Kurspaare in Abhängigkeit von der Nachfrage durch den Bund mitfinanziert werden: Die nachfolgende Tabelle zeigt auszugsweise den Zusammenhang zwischen Nachfrage und Förderung des Angebots durch den Bund.

Bei Buslinien, insbesondere bei Linien, welche mit Standard-, Midi- oder Kleinbussen in einem Taktfahrplan mit über den Tag hinweg gleichbleibender Angebotsdichte bedient werden, ist oft in der Praxis für die Bewältigung der Nachfrage eine größere Anzahl Kurspaare nötig, als die Werte der Tabelle zulassen würden. Dies führt dazu, dass auf solchen Linien je nach Konstellation von den Kantonen ein größeres Angebot bestellt werden muss, als der Bund mitfinanziert.

Im Rahmen der geplanten Revision der Bundesregelungen des öffentlichen Verkehrs beabsichtigt der Bund, zusätzlich zur Nachfrage auch das Erreichen einer minimalen Wirtschaftlichkeit als Kriterium zur Mitfinanzierung von Linien des regionalen Personenverkehrs heranzuziehen.

Die Dimensionierung des Angebots im Regionalverkehr ist in den Kantonen nicht einheitlich geregelt. Im Folgenden werden die Grund-

¹⁹ Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV), 745.16, 11.11.2009, Fassung vom 1.1.2010.

Tabelle 3:

Kriterien Mitfinanzierung des Angebots im regionalen Verkehr durch den Bund

Nachfrage auf dem am schlechtesten ausgelasteten Streckenabschnitt (Personen in beide Richtungen pro Tag)	32	40	110	230	480	1.000	2.000	3.000	5.000	6.000	8.000
Anzahl Hin- und Rückfahrten pro Tag (Kurspaare)	4	5	8	12	18	25	35	42	54	60	72
Takt					Stundentakt		Halbstundentakt				Viertelstundentakt

Quelle: Bundesamt für Verkehr, Verhältnis Nachfrage / Angebot im regionalen Personenverkehr, Bern, 2008

sätze der Dimensionierung beispielhaft anhand der entsprechenden Regelungen im Kanton Solothurn kurz erörtert. Die Gemeinden sind im kantonalen Richtplan dabei in sechs Kategorien eingeteilt:

- „Zentrumsgemeinden;
- Entwicklungsgemeinden in Zentrumsnähe;
- weitere Entwicklungsgemeinden;
- Wohngemeinden im ländlichen Siedlungsgebiet;
- Stützpunktgemeinden im ländlichen Raum;
- ländliche Gemeinden.“²⁰

Das Angebot wird nicht nach einzelnen Kurspaaren, sondern stufenweise festgelegt, wie auch die nachfolgende Tabelle 4 zeigt. Die tiefste Stufe des Angebots ist die Mindesterschließung, auf die jede Gemeinde Anspruch hat. Die Mindesterschließung umfasst „mindestens 6 Kurspaare pro Tag“. Bei der nächsthöheren Stufe, der Basiserschließung, werden die Gemeinden mit „maximal 35 Kurspaaren pro Tag“ bedient. Die Feinerschließung besteht

„mindestens aus einem Halbstundentakt“ und hat zum Ziel, einen attraktiven und wettbewerbsfähigen öffentlichen Verkehr anzubieten.

Steht einer Gemeinde nur die Mindest- oder Basiserschließung zu, so kann die jeweils höhere Angebotsstufe gewählt werden:

- aus siedlungspolitischen Gründen;
- wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt und
- aus betrieblichen Gründen.

Zusätzlich zur Angebotsstufe je Gemeindekategorie gelten als weitere Kriterien eine Auslastung von durchschnittlich mindestens sechs Personen pro Kurs oder ein Kostendeckungsgrad von mindestens 20 Prozent pro Linie bei der Mindest- und der Basiserschließung beziehungsweise von mindestens 60 Prozent bei Linien der Feinerschließung.

Liegt das auf der Basis der kantonalen Angebotsgrundsätze bestellte Angebot über dem vom Bund mitfinanzierten, ist der über das vom Bund

20 Kanton Solothurn, Baudepartement, Richtplan 2000, Solothurn 2000, Beschluss SW-1.2.1, S. 22.

Tabelle 4:

Von den Gemeinden zu finanzierende Angebotsstufen in Abhängigkeit von der Gemeindekategorie im Kanton Solothurn

Gemeindetypen	Erschließung im Regelfall		maximal mögliche Erschließung	
	Angebotsstufe	Anzahl Kurspaare	Angebotsstufe	Anzahl Kurspaare
Zentrumsgemeinden	Feinerschließung	≥ 36		
Entwicklungsgemeinden	Basiserschließung	≤ 35	Feinerschließung	≥ 36
Wohngemeinden im ländlichen Siedlungsgebiet, Stützpunktgemeinden im ländlichen Raum und ländliche Gemeinden	Mindesterschließung	> 6	Basiserschließung	≤ 35

Quelle: Verordnung über das Grundangebot im regionalen Personenverkehr (Grundangebotsverordnung) vom 24.9.1966, Stand 1.1.2010

mitbestellte Angebot hinausgehende Teil von den Kantonen zu finanzieren.

Wird von Gemeinden ein höheres Angebot gewünscht, als die Kantone aufgrund ihrer Angebotskriterien bestellen und finanzieren, steht es den Gemeinden frei, bei den Transportunternehmungen zusätzliche Angebote zu bestellen.

Ludwig Dünbier, Leiter der Abteilung öffentlicher Verkehr des Amts für Verkehr und Tiefbau, Kanton Solothurn, Schweiz

8.2 Das Beispiel der Schweizer Agglomerationen als neue Organisationsebene

In der Schweiz zeigen sich als Folge der Suburbanisierung gerade in den Agglomerationen in Hinblick auf den Verkehr und eng verknüpft mit der Siedlungsentwicklung zunehmend Probleme. Und so wenig diese Probleme an den administrativen Grenzen der Städte oder Kantone haltmachen, so wenig sind sie innerhalb dieser Grenzen lösbar. Der Bund stellt sich dieser Verantwortung mit seiner Agglomerationspolitik seit 2001 und verdeutlichte die Notwendigkeit seines vermehrten –

auch finanziellen – Engagements zugunsten der Agglomerationen, insbesondere mit Beiträgen zum Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen. Gleichzeitig betonte er die Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten bzw. Gemeinden, aber auch einer verbesserten Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen.

Mit dem Infrastrukturfonds als langfristigem – geplant für 20 Jahre – Finanzierungsinstrument und ausgestattet mit einem Budget von 6 Milliarden Franken stellte man sich dieser Aufgabe. Alle vier Jahre, das erste Mal 2007 für einen Umsetzungszeitraum 2011 bis 2014, können sich nun die Agglomerationen – mit der Abgabe eines Agglomerationsprogramms als Förderungsvoraussetzung – für bis zu 50 Prozent der Baukosten von Verkehrsinfrastrukturprojekten bewerben. Auch vollständig auf ausländischem Gebiet liegende Maßnahmen sind förderfähig, wenn der hauptsächliche Nutzen der Maßnahme im Schweizer Teil der Agglomeration auftritt.

Der Bund knüpft diese finanzielle Unterstützung jedoch an Bedingungen. Er verlangt als Oberziel für die gesamte Agglomeration eine langfristig ausgerichtete, integrierte und nachhaltige Verkehrs- und Siedlungsplanung, was im

Maßnahmenbereich zu einer Schwerpunktsetzung auf öffentlichen Verkehr sowie Rad- und Fußverkehr führt, Maßnahmen des MIV allerdings nicht grundsätzlich ausschließt. Diese Zielformulierung muss sich räumlich und inhaltlich konkret in einem „Zukunftsbild“ für die Agglomeration – aktuell für den Zeithorizont 2030 – niederschlagen.

Die grundsätzliche Förderungswürdigkeit eines Agglomerationsprogramms wird anhand von sechs Grundanforderungen beurteilt. Diese sehen vor, dass:

- die Mitwirkung aller relevanten Akteure und der Bevölkerung gewährleistet ist;
- die Trägerschaft, welche gegenüber dem Bund als Ansprechpartnerin der Agglomeration fungiert, untersucht und festgelegt wird;
- eine Analyse von Ist-Zustand und zukünftigem Zustand unter Einbezug von Siedlungsentwicklung, MIV, öffentlichem Verkehr, Fuß- und Radverkehr erfolgt;
- Maßnahmenbereiche untersucht werden;
- die Auswirkungen und Kosten transparent aufgezeigt sowie
- die Umsetzung und das Controlling gesichert werden.

Die Einhaltung dieser Zielsetzungen ist auch bei jedem einzelnen der beantragten Projekte anhand von Wirkungskriterien und Indikatoren nachzuweisen.

Die Agglomeration Basel sieht sich in Hinblick auf das Agglomerationsprogramm gerade bzgl. der Trägerschaft mit besonderen Anforderungen konfrontiert: Der Agglomerationsperimeter – dieser wird durch das Bundesamt für Statistik anhand von Verflechtungsindikatoren festgelegt – erstreckt sich, entsprechend der Struktur des trinationalen Verdichtungsraumes, nicht nur über vier Kantone, sondern zu nicht geringen Teilen auch in das Südschweiz (F) und den Landkreis Lörrach (D). Es variieren nicht nur die adminis-

trativen Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen zwischen den drei Teilen der Agglomeration deutlich, sondern auch die Zielvorstellungen und Standards hinsichtlich Verkehrs- und Siedlungsentwicklung gehen weit auseinander. Bei der zweiten Generation des Agglomerationsprogramms Basel wird nun versucht, die deutschen und französischen Partner über eine beratende Vertretung in allen Gremien der Trägerschaft und eine frühzeitige Einbeziehung aller relevanten trinationalen Akteure aus Politik und Verwaltung bei der Erarbeitung des Agglomerationsprogramms stärker zu mitgestaltenden und mitverantwortlichen Partnern der Trägerschaft zu machen.

Wie sieht nun die Erfolgsbilanz aus Sicht der Agglomeration Basel aus? Es besteht Einigkeit darüber, dass das Instrument Agglomerationsprogramm notwendig und zielführend ist, um eine nachhaltige Entwicklung auf Agglomerationsebene zu unterstützen. Gerade diese klare Zielsetzung einer integrierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklung mit ihrer Priorisierung umwelt- und stadtverträglicher Verkehrsmittel, aber auch einer Siedlungsentwicklung nach innen, ist positiv zu bewerten, wenn auch politisch nicht leicht umzusetzen.

Problematisch zu sehen ist die Beschränkung der Förderung auf die Verkehrsinfrastruktur, da damit die Agglomerationen mit den Folgekosten (Betrieb, Unterhalt) alleine gelassen werden.

Fazit: Zur Förderung einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung der Agglomerationen war das Instrument Agglomerationsprogramm dringend erforderlich. Es ist zielführend und setzt die richtigen Anreize, ist aber auch in Teilen noch verbesserbar!

Antje Hammer, Projektleiterin Mobilitätsstrategie, Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt, Schweiz

9. Erläuterungen zu Gesetzen und Vereinbarungen

Nachfolgend werden die wichtigsten Finanzierungsinstrumente und deren Bedeutung für den Öffentlichen Personennahverkehr dargestellt.

- **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG);** dieses Gesetz regelte von 1971 bis 2006 die finanzielle Unterstützung des Bundes und der Länder bei kommunalen Investitionsvorhaben im Verkehr. Es wurde 2006 ersetzt durch das Entflechtungsgesetz (EntflechtG). Teile des GVFG, nämlich des so genannten Bundesprogramms, mit dem Großvorhaben des schienegebundenen ÖPNV finanziert werden, laufen allerdings noch bis maximal 2019 (Bundes GVFG).
- **Entflechtungsgesetz (EntflechtG);** dieses Gesetz ist Ausfluss der Föderalismusreform und der damit verbundenen Änderungen im Grundgesetz. Das Gesetz ermöglicht dem Bund Übergangsweise eine Mitfinanzierung von kommunalen Investitionen. Es tritt insoweit an die Stelle des im Jahre 2006 abgeschafften GVFG. Die noch im GVFG verankerte Zweckbindung für den Verkehr in Gemeinden läuft 2014 aus, lediglich die Zweckbindung für investive Zwecke bleibt erhalten. Im Jahr 2019 laufen die Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz gänzlich aus. Ab 2020 steht die Förderung von Investitionen im kommunalen Verkehr damit ausschließlich in der Verantwortung der jeweiligen Länder. Offen ist noch, ob zu diesem Zweck ab 2020 die Finanzmittelausstattung der Länder adäquat erhöht wird.
- **Regionalisierungsgesetz (RegG);** dieses Gesetz ist im Zuge der Bahnreform der Jahre 1993/1996 entstanden. Für die Finanzierung des ÖPNV steht den Ländern seit 1996 ein Betrag aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zu. Der Finanzmittelumfang wurde im Wesentlichen am Bedarf zur Finanzierung der Verkehrsverträge des Schienenpersonennahverkehrs bemessen, da er die Gemeinwohlverantwortung des Bundes im Bereich der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn ablöste. Ergänzt wurden diese Mittel um umgewandelte GVFG-Mittel sowie um einen weiteren Aufschlag, den die Länder zur Finanzierung des ÖPNV erstritten hatten. Heute stellen die Regionalisierungsmittel für die Länder die Basis zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs wie Öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs dar. Infolge des Koch-Steinbrück-Papiers wurden die Mittel ab 2006 gekürzt. Seit 2009 steigen sie mit jährlich 1,5 Prozent. Im Jahr 2014 steht eine Überprüfung der Höhe und der Verteilung der Mittel an.
- **Personenbeförderungsgesetz (PBefG);** dieses Gesetz ist Kern des Verkehrsgewerberechts. Für die Finanzierung des ÖPNV ist nur § 45a PBefG von Belang. Dieser sieht vor, dass den Linienverkehrsunternehmen ein bestimmter Ausgleichsanspruch zusteht, wenn sie Fahrkarten des Schüler- und Ausbildungsverkehrs vergünstigt anbieten. Seit dem 1.1.2007 können die Länder die Vorschrift des § 45a durch Landesrecht ersetzen. Dieses ist von einigen Ländern bereits umgesetzt worden (Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, NRW). Da andere Länder ebenfalls eine abweichende Regelung praktizieren, kommt die Regelung des § 45a PBefG nur noch in weniger als der Hälfte der Bundesländer zur Anwendung.
- **9. Sozialgesetzbuch, SGB IX;** im Sozialgesetzbuch, d. h. konkret in § 145 SGB IX ff., ist beschrieben, dass schwerbehinderte Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt oder hilflos oder gehörlos sind, von den ÖPNV-Unternehmen gegen Vorzeigen eines entsprechend gekennzeichneten Ausweises unentgeltlich zu befördern sind. Den Un-

ternehmen werden die dadurch verursachten Einnahmeausfälle auf Basis von § 148 SGB IX erstattet.

- **Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG);** nach Maßgabe dieses Gesetzes finanziert der Bund Investitionen in die Schienenwege der Deutschen Bahn AG. Die Investitionen umfassen Bau, Ausbau sowie Ersatzinvestitionen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Nach § 8 Abs. 2 BSchwAG sind 20 Prozent der Mittel für Investitionen in Schienenwege, die dem SPNV dienen, zu verwenden. Der Begriff der Schienenwege, die dem „Schienenpersonennahverkehr dienen“ ist allerdings nach Ansicht der Deutschen Bahn AG recht weit zu fassen. Der Anteil der Investitionen in Schienenwege, die praktisch ausschließlich dem Schienenpersonennahverkehr dienen, liegt zurzeit unter 5 Prozent.
- **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV);** in der Vergangenheit wurden Ersatzinvestitionen in die Eisenbahninfrastruktur der Deutschen Bahn AG auf der Grundlage von Rahmen- und Sammelvereinbarungen seitens des Bundes gefördert. Die LuFV stellt diese auf eine pauschale Mittelzuweisung in Höhe von 2,5 Milliarden Euro pro Jahr in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses um. Im Gegenzug verpflichtet sich die Deutsche Bahn AG zu einem Mindestinstandhaltungsbeitrag sowie zu einem Eigenbeitrag bei den Investitionen und sichert zudem eine bestimmte Netzqualität zu.
- **Landesregelungen zur Finanzierung des ÖPNV;** in den ÖPNV-Gesetzen der Länder finden sich Finanzierungstatbestände zur Unterstützung des kommunalen ÖPNV. Die Finanzierung wird – teilweise überschneidend – gespeist aus Haushaltsmitteln des Landes, aus Mitteln nach

dem RegG oder aus umgewandelten Mitteln nach § 45a PBefG. Adressat der Finanzierungsregelungen sind regelmäßig die Kommunen, teilweise auch die Verkehrsunternehmen. Die Finanzierungstatbestände knüpfen teilweise an die Verantwortung der Aufgabenträger zur Sicherung der Daseinsvorsorge im ÖPNV an. Teilweise werden auch Investitionen in den ÖPNV gefördert. Problematisch ist stets, einen „gerechten“ Maßstab zur Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kommunen, Unternehmen zu finden. Hier sind vorbildhaft die Regelungen im Brandenburgischen ÖPNV-Gesetz zu nennen, welches neben statischen Kriterien auch an den Erfolg im Verkehrsmarkt und an die Bereitschaft der Kommune, eigene Mittel einzusetzen, anknüpft. Gleichzeitig ist jedoch zu kritisieren, dass das Land seine eigene Finanzverantwortung für den ÖPNV massiv zurückgefahren hat und ÖPNV-Aufgaben nahezu ausschließlich über vom Bund erhaltene Mittel finanziert.

- **Kommunale Finanzmittel für den ÖPNV;** historisch gewachsen finden sich in vielen kommunalen Haushalten Regelungen, die den ÖPNV in seiner Gesamtheit oder hinsichtlich einzelner Aspekte oder Angebotsmerkmale finanziell unterstützen. Der gewichtigste Block der kommunalen Finanzierung wird im so genannten Querverbund geleistet. Hierbei handelt es sich um die Verrechnung von Verlusten des ÖPNV-Betriebs mit Gewinnen aus anderen wirtschaftlichen Aktivitäten der kommunalen Unternehmen. Dieses ist von Vorteil für die Kommune, weil insoweit keine Gewinne zu versteuern sind. Die Möglichkeiten, über den kommunalen Querverbund den ÖPNV zu finanzieren, sind allerdings aus verschiedenen Gründen bundesweit sehr ungleich verteilt.

Exkurse

ÖPNV als Pflichtaufgabe aufgrund der Daseinsvorsorge?

Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde in den 30er Jahren des vergangenen Jahrhunderts durch den Rechtswissenschaftler Forsthoff geprägt. In der Hauptsache ging es um die klassischen öffentlichen Ver- und Entsorgungsaufgaben. Bald wurde jedoch auch der Nahverkehr darunter gefasst. In den 30er Jahren diente die Einführung des Daseinsvorsorgebegriffs als Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in die (Transport-)Wirtschaft und die Überführung privater Unternehmen in staatliche Hand.

Derzeit findet der Begriff Verwendung in der Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung, Postwesen, Rundfunk, Telekommunikation und Verkehr. Trotzdem besteht keine allgemeingültige Definition. Demzufolge bestehen auch für den Öffentlichen Personennahverkehr keine festgelegten, allgemeingültigen Anforderungen an die Quantität und Qualität der Versorgung. Damit stellt sich die Frage, ob und wie unter heutigen Gesichtspunkten der ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge zu definieren ist.

Der Daseinsvorsorgeauftrag im Bereich des ÖPNV kann so gefasst werden, dass es für alle Teile der Bevölkerung möglich sein muss, am gesellschaftlichen Leben durch entsprechende Mobilitätsangebote teilhaben zu können. Rein marktgesteuerte Verkehrsangebote bieten zu wenig Anreize, um ein ausreichendes Angebot kostendeckend durch private Anbieter flächendeckend aufrechtzuerhalten. Der Daseinsvorsorgeauftrag greift dann, wenn Verkehrsdienstleistungen sichergestellt werden müssen, die marktvermittelt nicht erreichbar sind.

Ob Ansprüche auf Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge bestehen und ob diese sogar einklagbar sind, ist umstritten. Ein positives Argument ergibt sich aus Art. 106a GG, der eine Gewährleistungspflicht des Staates begründet und aus dem hervorgeht, dass die Finanzierung des ÖPNV zu den staatlichen Verpflichtungen gehört. Die Gegenposition ergibt sich aus den fehlenden weiteren gesetzlichen Grundlagen, und dem Schluss, dass es keinen einklagbaren Anspruch auf die Leistungserbringung im Sinne einer Grundversorgung geben kann.

Festzuhalten bleibt, dass es keine verbindlichen Standards der Daseinsvorsorge und damit auch keine Mindeststandards für eine ÖPNV-Versorgung gibt. Gleichwohl beruft sich die Praxis auf die Aussage wie z. B. im RegG § 4 Abs. I S. 1 wonach „(...) eine(r) ausreichende(n) Verkehrsbedienung im Öffentlichen Personennahverkehr (...)“ vertraglich vereinbart werden kann.

In den Nahverkehrsplänen wird häufig der Schülerverkehr als Mindestversorgung oder Grundangebot definiert, um so dem Daseinsvorsorgegebot gerecht zu werden.

Sinnvoll erscheint es, zukünftig klarer eine „Grundversorgung“ mit ÖPNV zu definieren. In dem Zusammenhang muss man sich von dem Konstrukt lösen, dass der Schülerverkehr automatisch die Grundversorgung abdeckt. Dieser Ansatz stützt sich im Wesentlichen auf die mit den Schülerverkehren verbundene Finanzierung (PBefG § 45a Mittel), ist aber sachlich meist falsch, da die Schülerverkehre oft von sonstigen Kunden nicht/kaum nutzbar sind, geschweige denn mit einem allgemeinen Grundangebot gleichzusetzen sind, das die Mobilitätsbedürfnisse aller Teile der Gesellschaft befriedigen kann.

Oliver Dümmler, Institut für Mobilität & Verkehr, Technische Universität Kaiserslautern

Neue Modelle der ÖPNV- Finanzierung – Das Beispiel Brandenburg

Einige Bundesländer wie z.B. Hessen, NRW oder Brandenburg zeigen neue Wege bei der Organisation und Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs auf. So hat beispielsweise das Land Brandenburg seit einigen Jahren einen erfolgreichen Kurs in Richtung einer Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung eingeschlagen. Dazu wurden ab 2004 in einem zweistufigen Verfahren wesentliche Eckpunkte der Finanzierung und der Organisation des ÖPNV neu geordnet.

Klare Ziele für diese Reform ergeben sich aus einer Analyse der Situation im Land Brandenburg. So sollte durch eine Reform die Möglichkeit eröffnet werden, regional spezifische Konzepte zu entwickeln. Verbunden damit ist eine dynamische Fortschreibung und bedürfnisangepasste

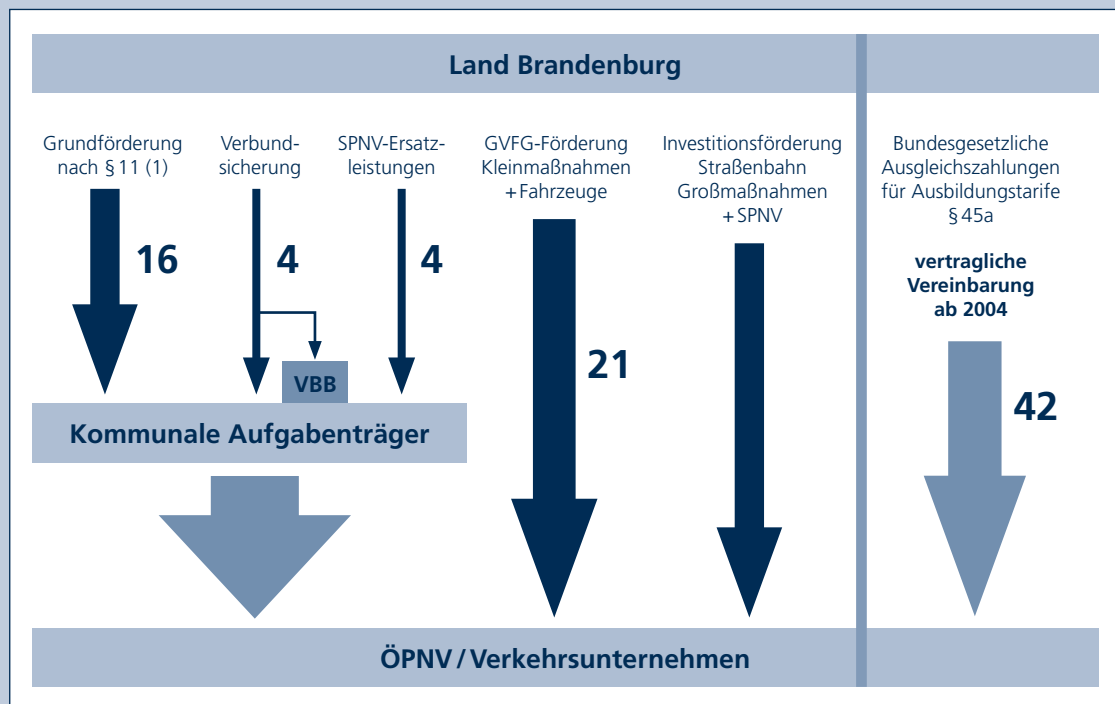
Mittelverteilung – was die überholten Organisationsstrukturen und Finanzierungsinstrumente gegenwärtig nicht leisten können.

Weiter wollte man durch neue Strukturen einen Markt schaffen, Anreize setzen und sich dem Wettbewerb öffnen. Den Rahmen dazu bildeten die damals gültige EG VO 1191/69 in Verbindung mit dem Altmark-Trans-Urteil des Europäischen Gerichtshofs. Damit sind die in Brandenburg verwirklichten Strukturen heute mit der aktuelle EG VO 1370/2007 konform, die an die Stelle der EG VO 1191/69 bzw. des Altmark-Trans-Urteils getreten ist.

Diese Ziele sind zu erreichen durch eine Entflechtung und Verschlinkung der Finanzierungswege und Zuständigkeiten. Eine Aktivierung der hoheitlichen Gestaltungsverantwortung auf der Ebene der Aufgabenträger des ÖPNV bei den Kreisen und Städten war Voraussetzung, um auf die

Abbildung 7:

Die Finanzierung in Brandenburg vor der Reform (2004), Beträge in Mio. €*



* Vereinfachte Darstellung ohne SPNV-Verkehrsverträge. Finanzquelle, soweit nicht gesondert dargestellt, ausschließlich Regionalisierungsmittel. Ab 2000 keine Landesmittel für § 11/1 ÖPNV-G. Ab 2003 keine Landesmittel für § 45a (§ 45a-Zahlungen 2003 = 55 Mio. €)

Quelle: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg

ser Ebene eine Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zu realisieren. Eng damit verbunden ist eine Neuordnung der Zuständigkeiten und Kompetenzverteilung zwischen den Genehmigungsbehörden, den Aufgabenträgern, dem Land (Ministerium) und den Verkehrsunternehmen. Damit soll eine größere Planungssicherheit für die zuständigen Stellen durch eine Verstetigung der Mittelberechnung und -zuweisung erreicht werden.

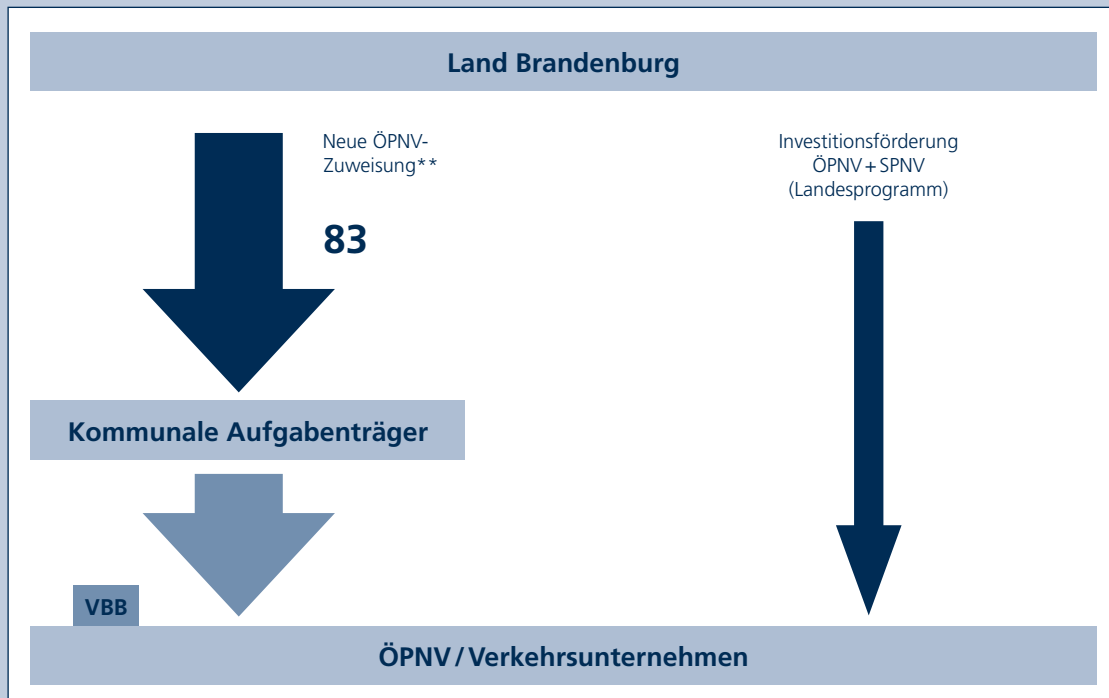
Kernelement der neuen Konzeption ist ein Verteilungsschlüssel, der verschiedene Komponenten berücksichtigt. Dieser wird durch weitere Maßnahmen und Anreiz setzende Elemente ergänzt. Der dynamische Schlüssel setzt sich dabei aus einer Strukturkomponente (Fläche, 30 Prozent), einer Angebotskomponente (Fpl.-km, 20 Prozent), einer Aufwandskomponente (Eigenmittel der Kommune oder Kreis, 20 Prozent), sowie

einer Erfolgskomponente (Fg.-Zahlen, 30 Prozent) zusammen. Dabei können die zugewiesenen Mittel flexibel sowohl konsumtiv als auch investiv verwendet werden. Wichtig war es, einen Anreiz zu setzen, sodass die (kommunalen) Eigenmittel weiterhin beibehalten werden, da sonst zu befürchten war, dass diese für andere Bereiche abgezogen würden.

Auch für das Sonderthema der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG wurde eine Lösung in Form eines dynamischen Schlüssels entwickelt, der die alte unüberschaubare und unbeherrschbare Bemessungspraxis ablöst. Neben einer Flächenkomponente (30 Prozent) gehen die Anzahl der Schüler und Studenten des jeweiligen Kreises im Verhältnis zur Gesamtzahl im Land Brandenburg (30 Prozent) und zuletzt das Fahrplanangebot als weitere Komponenten (40 Prozent) in die Berechnung ein.

Abbildung 8:

Die Finanzierung in Brandenburg nach der Reform (Stufe 2, ab 2008), Beträge in Mio. €*



* Vereinfachte Darstellung ohne SPNV-Verkehrsverträge. Finanzquelle, soweit nicht gesondert dargestellt, ausschließlich Regionalisierungsmittel. Die 83 Mio. € beinhalten 10 Mio. € aus dem Entflechtungsgesetz (alt GVFG)

** incl. 37 Mio. € Ausbildungsverkehr

Quelle: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg

In die neue Förderungsstruktur erfolgt weiterhin eine Integration von Zielen der Landespolitik, um Themen wie Angebotsintegration oder eine enge Abstimmung der einzelnen Aufgabenträger bei Fragen zu Tarif, Information und Fahrplan zu erreichen.

Die Konzeption des neuen Finanzierungsmodells in Brandenburg ist aber damit noch nicht abgeschlossen. Derzeit wird bereits an einer Weiterentwicklung gearbeitet, um zukünftig Aspekte wie eine ökologische Komponente, integrierende Faktoren oder grenzüberschreitende Verkehre berücksichtigen zu können. Zusätzlich soll als weiterer Anreiz, der interkommunale Wettbewerb um so genannte Best Practice-Lösungen gefördert werden.

*Oliver Dümmler, Institut für Mobilität & Verkehr,
Technische Universität Kaiserslautern*

Reinvestitionspolitik in die ÖPNV-Infrastruktur – Hilfsmittel für die Ermittlung des optimalen Zeitpunkts

Bundesweit ist zu beobachten, dass ein hoher Erneuerungsbedarf für öffentliche Infrastruktur besteht, der sich auf Straßen und Schulen, aber auch auf den Öffentlichen Personennahverkehr erstreckt. Die häufig zu spät erfolgenden Investitionen in Busanlagen, Bahnhöfe und Schienenstrecken werfen dabei die Frage auf, ob die öffentlichen Aufgabenträger über ein System verfügen, das auf eine rechtzeitige, d.h. auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimierte, Reinvestition hinwirkt – zumal der Vergleich mit der freien Wirtschaft zeigt, dass das Thema Reinvestition dort im Durchschnitt besser funktioniert.

Ist dies ausschließlich auf fehlende Mittel zurückzuführen? Sicherlich nicht! Öffentliche Aufgabenträger sind in der Regel den Vorgaben des kameraleen Haushaltswesens unterworfen. Im Gegensatz zur so genannten doppischen Buchführung in der freien Wirtschaft bildet dieses grundsätzlich keine Abschreibungen und dokumentiert damit auch keinen Wertverlust von Investitionsgütern. Den fachlich verantwortlichen

Stellen fehlt damit nicht nur ein wichtiges Signal, um eine Reinvestition des Gutes zu prüfen. Es fehlt auch ein wichtiges Argument, diese durchzusetzen.

Diesem Problem kann grundsätzlich auf drei Wegen begegnet werden:

- Die Infrastruktur wird auf ein privatwirtschaftliches Unternehmen übertragen, z.B. ein Verkehrsunternehmen, das Abschreibungen bildet und selbstständig über Reinvestitionen entscheidet. So erhielt in Hamburg die Hamburger Hochbahn AG die wirtschaftliche Verantwortung für die U-Bahn-Infrastruktur. Die Hochbahn bildet Abschreibungen und entscheidet in eigener Verantwortung über den Mitteleinsatz für die selbst finanzierten Instandhaltungen und Reinvestitionen in Tunnel, Fahrzeuge, Bahnhöfe und Brücken. Sie hat damit ein Eigeninteresse an wirtschaftlich optimierten Verhaltensweisen, losgelöst von „zufälligen“ und sachfremden Ereignissen wie Wahlterminen und Bundesprogrammen.
- Die Infrastruktur wird auf eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft übertragen, die mit einer eigenen spezifischen Buchführung Anlagen erfasst und bewertet und eine langfristige Instandhaltungs- und Reinvestitionspolitik festlegt.
- Die Infrastruktur wird mit öffentlichen Mitteln per Zuwendung gefördert, für die gewährten Zuwendungen werden Abschreibungen gebildet. So werden in Hamburg große Einzel- und Neuinvestitionen nach wie vor durch Zuwendungen finanziert. Die hamburgische Bilanzierungsrichtlinie aus dem Jahr 2009 gibt dabei aber vor, dass geleistete Zuwendungen als Rechte aktiviert und Abschreibungen für diese ausgewiesen werden. So wird den für die öffentlichen Finanzen Verantwortlichen in der „Konzernbilanz“ der Stadt unübersehbar ein Werteverlust präsentiert und gleichzeitig verdeutlicht, dass zukünftig auch Reinvestitionen finanziert werden müssen.

*Holger Mossakowski, Freie und
Hansestadt Hamburg*

Fort- und Weiterbildung der kommunalen Aufgabenträger (Nahverkehrs-Akademie)

In der Folge der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs ist den Kommunen die Aufgabenträgerschaft für den Öffentlichen Personennahverkehr übertragen worden. Die konkrete Bestimmung der ausreichenden Verkehrsbedingung ist von den Aufgabenträgern des ÖPNV zu beschließen und im Nahverkehrsplan festzulegen. Gleichzeitig sind Kommunen als Straßenbaulastträger und Straßenverkehrsbehörde auch für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr zuständig.

Auf diese Aufgaben waren und sind die meisten Kommunen nicht ausreichend vorbereitet, da die Kompetenz für die Angebotsplanung des ÖPNV traditionell in den Verkehrsbetrieben lag, und auf die Kommunen mit dem novellierten Rechtsrahmen des ÖPNV (EU-Wettbewerbsrecht) viele neue Fragestellungen zugekommen sind.

Während die ÖPNV-Unternehmen innerhalb der Branchenverbände eine Vielzahl von betrieblichen Fort- und Weiterbildungsangeboten nutzen können (es gibt beispielsweise eine VDV-Akademie), verfügen die Kommunen nicht über entsprechende Möglichkeiten, die es ihnen erlauben, die verkehrlichen und betrieblichen Aspekte des ÖPNV kompetent zu kennen. Spezifischer Fortbildungsbedarf besteht im Rahmen der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft insbesondere zu Rechtsrahmen, Steuerung/Vergabe, Nahverkehrsplanung, Marketing bei konkurrierenden Ansprüchen. Nur ausreichend informierten Verhandlungspartnern kann es gelingen, auf Augenhöhe faire Vereinbarungen mit den Experten der Verkehrsbetriebe auszuhandeln, und dabei die Interessen der Aufgabenträger angemessen zu wahren.

Im Bereich Radverkehr wurde mit der Fahrradakademie und mit Förderung des BMVBS durch das Deutsche Institut für Urbanistik ein zielgruppengerechtes und überaus erfolgreich bewertetes Fortbildungsangebot geschaffen, das die kommunale Umsetzungsebene gut erreicht. Ein entsprechendes, von der Betreiberseite unabhän-

giges Angebot einer Nahverkehrs-Akademie fehlt für die Aufgabenträger des ÖPNV.

Tilman Bracher, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

ÖPNV als Element und Stütze regionaler Netzwerke

Die Verkehrsmittel des öffentlichen Verkehrs können eine Region nicht nur – bei guter Abstimmung – wesentlich besser erschließen, sondern ihre Fahrzeuge und Infrastruktur können bei guter Gestaltung auch zur Entwicklung „regionaler Identität“ (der Ausdruck ist nicht ganz unproblematisch und wiss. belegt, im Weiteren wird von „Netzwerken“ geredet) und der Stützung regionaler Netzwerke beitragen. In Nordhessen etwa ist das System der dort verkehrenden Regio-Tram von vornherein von dem Nordhessischen Verkehrsverbund (NVV) als regionales Projekt beworben worden. Die Fahrzeuge haben Namen aus dem Märchenbuch der lange Zeit in Kassel tätigen und weltweit bekannten Gebrüder Grimm, die Tickets, etwa für ältere Personen, haben als Bestandteil ihrer jeweiligen Bezeichnung häufig den Begriff „Nordhessen“. Dabei stellt Nordhessen keineswegs eine historisch gewachsene Region dar. Die heutigen Grenzen unterscheiden sich in vieler Hinsicht von denen des ursprünglichen Kurfürstentums Hessen-Kassel, ja, man könnte sagen, durch die Struktur des Verkehrsverbunds werden sie in vieler Hinsicht überhaupt erst populär und bekannt.

Mit der Bekanntheit des entsprechenden Verkehrssystems geht eine mögliche touristische Wirkung einher: Das mit der Region identifizierte Verkehrssystem, das bei einer guten Gestaltung und einem guten Service für positive Eigenschaften steht, wird auch in der Tourismusvermarktung mit eingesetzt. Die Region vermietet nicht nur Hotelbetten, sondern gleichzeitig wird (in Nordhessen z. Zt. in Planung) die Erreichbarkeit von touristischen Zielen in der Region mit dem öffentlichen Verkehr geboten, indem die Hotels

mit der Übernachtung automatisch ein Ticket des regionalen öffentlichen Verkehrs liefern.

Mit diesem Konzept steht Nordhessen nicht allein. Das „Karlsruher Modell“, bei dem zuerst in Deutschland Straßenbahnen auf Eisenbahnstrecken die Region erschlossen haben, hat die dortige Region ebenfalls bekannt gemacht. Im Falle Karlsruhe ist es allerdings in sehr hohem Maße das Zentrum – nämlich die Stadt Karlsruhe –, das im Mittelpunkt der Erhöhung des „regionalen Marktwertes“ liegt. Ähnliche Wirkung haben touristische Regiokarten, die in einigen deutschen Regionen angeboten werden. Öffentlicher Verkehr ist also nicht nur ein Wert im Alltag,

sondern er kann sowohl soziale, als auch ökonomische Verbindungen in der Region stärken. Durch den Tourismus und über die regionale Anerkennung sowie die Identifikation mit einem solchen System entstehen fraglos auch ökonomische Netzwerke der Beteiligten: Es kann im Tourismus zur Zusammenarbeit von Hotels kommen, im organisatorischen Bereich arbeiten Verkehrsverbünde, Ausbildungseinrichtungen und regionale Marketingorganisationen zusammen. Öffentlicher Verkehr schafft also auch regionale Netzwerke von erheblicher Bedeutung.

Helmut Holzapfel, Universität Kassel

Literatur zum Thema und Quellenverzeichnis

- Allianz pro Schiene (Hrsg.) 2009: Mobilität ist mehr als Autofahren, Allianz pro Schiene fordert gemeinsam mit Verbraucherschützern einen Masterplan Personenverkehr, in: Der Fahrgast, 3/2009, Berlin, S. 4-5.
- Allianz pro Schiene, Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.) 2009: Für einen Masterplan Personenverkehr, 5 Gründe, warum Verbraucher von mehr öffentlichem Verkehr profitieren, Berlin.
- Antweiler, Clemens 2009: Schulbusverkehr: Wenn die Konkurrenz Steuervorteile genießt, Rechtswidrige Konkurrenz durch gemeinnützige Körperschaften, in: Der Nahverkehr, 11/2009, (Hrsg.: Dipl. Kfm. Gudrun Arnold-Schoenen) Fachverlag Dr. Helmut Arnold GmbH, Düsseldorf, S. 28-29.
- Arnold, Martin 2009: Mehr Nutzen als Kosten: Mittel für den ÖPNV rechnen sich, Studie zum Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, in: Der Nahverkehr, 7-8/2009, (Hrsg.: Dipl. Kfm. Gudrun Arnold-Schoenen) Fachverlag Dr. Helmut Arnold GmbH, München, Düsseldorf, S. 7-11.
- Averkamp, Michael; Scherz, Wolfgang 2010: Wie betreibt man Verkehrsweeinfrastuktur richtig? Behörde oder Gesellschaft nach Handelsrecht. Welche Organisation garantiert in Zeiten knapper Kassen der öffentlichen Hand höhere Effizienz bei gleicher Qualität?, in: El-Eisenbahningenieur, August 2010, (Hrsg.: Verband Deutscher Eisenbahn- Ingenieure e.V.) Verlag DVV Media Group GmbH/ Eurailpress, Hamburg, Frankfurt, S. 6-13.
- Baum, Herbert; Schneider, Jutta; Peters, Heiko, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln (Hrsg.) 2006: Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV, Konzept, Quantifizierung und Bewertung, Köln.
- Bahr, Nico; Dannenfeld, Dirk; Elsner, Reinhard, bdo, DB Stadtverkehr (Hrsg.) 2009: Ausschreibungspraxis im ÖSPV-Ergebnisse aus Hessen, Studie im Auftrag von bdo und DB Stadtverkehr, Emden.
- Bertram, Grischa 2009: Renaissance der Stadt – Durch eine veränderte Mobilität zu mehr Lebensqualität im städtischen Raum, Bonn.
- Bormann, René; Gehrmann, Michael; Holzapfel, Helmut; Knobloch, Matthias; Jungbluth, Marion; Mirbach, Joan; Mietzsch, Oliver; Stuber, Martin 2009: Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik, Bonn.
- Borrmann, Matthias; Peinstrup Matthias 2006: Leere öffentliche Kassen – Wie geht es weiter mit dem ÖPNV?, Handlungsoptionen zur Bewältigung dieser Herausforderung, in: Der Nahverkehr, 11/2006, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Düsseldorf, S.19-25.
- Bracher, Tilman; Eichmann, Volker; Hertel, Christof; Kühn, Gerd; Preuß, Thomas, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) 2005: Verkehrssystem und Raumstruktur, Neue Rahmenbedingungen für Effizienz und Nachhaltigkeit; Verlag und Vertrieb Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) 2007: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, 2010, Selbstverlag des BBSR im BBR, Bonn/Berlin.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) 2010: Gemeindefinanzen in der Krise – Kassenkredite explodieren, Nr. 2/Mai 2010 Bonn/Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) 2007: Bericht für das Jahr 2006 über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bericht), 28.9.2007, Berlin.

- Bundesrechnungshof (Hrsg.) 2004: Bericht nach § 99 zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Instrument der Mischfinanzierung von Bund und Ländern nach Artikel 104a Abs.4 Grundgesetz, 2.11.2004, Bonn.
- Burmeister, Jürgen 2008: Public-Private-Partnership: Ein Ansatz zur Finanzierung des Nahverkehrsangebotes, in: Nahverkehrs-Praxis, 3-2008, (Hrsg.: Dipl. Kfm. Gudrun Arnold-Schoenen) Fachverlag Dr. Helmut Arnold GmbH, Düsseldorf, S. 36-38.
- Deloitte (Hrsg.) 2008: Die Rolle der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesrepublik Deutschland , Eine Untersuchung in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Deutschlands (BAG ÖPNV); Düsseldorf.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): Arbeitspapier AG Grundfinanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur der FK „Verkehrsplanung“ und „ÖPNV“ des DST, 7.9.2006, Köln/Berlin.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) 2010: Positionen der kommunalen Spitzenverbände zur Anpassung des Personenbeförderungsrechts an die Verordnung (EG) 1370/2007 aus Sicht der ÖPNV-Aufgabenträger, 15.7.2010, Berlin.
- Dörkes, Christian 2008: Demografischer Wandel und Mobilität, Wie verändert sich die Mobilität in Köln durch die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung?, in: Der Nahverkehr, 10/2008, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Düsseldorf, Köln, S. 8-13.
- Eichmann, Volker, Berschin, Felix, Bracher, Tilman, Winter, Martin 2006: Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – ein Handbuch; difu, Berlin.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (Hrsg.), Arbeitskreis 1.7.13 (2010; Stand 2004): Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GVFG), Köln/Berlin.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (Hrsg.) 1995, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung: Preispolitische Instrumente im Straßenverkehr; FGSV – Arbeitspapier Nr. 37, Köln.
- Geuckler, Michael 2008: Standardisierungsmöglichkeiten bei Fahrzeugen des SPNV, Realisierung von Kostendegressionseffekten für Aufgabenträger und Industrie, in: Der Nahverkehr, 9/2008, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Düsseldorf, Berlin, S. 44-47.
- Gegner, Martin 2003: Staat soll Grundversorgung im Nahverkehr sichern, in: Der Städtetag, 6/2003, (Hrsg.: Der Städtetag), Luchterhand Verlag, Köln, S. 27-29.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNVG Brandenburg) vom 26.10.1995 (GVBl. I/95, [Nr. 20] S. 525), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.12.2006 (GVBl. I/06, [Nr. 18], S.187).
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) vom 7.3.1995.
- Grischkatt, Sylvie 2009: Kommunalisierung der ÖPNV-Finanzierung – Erfahrungen, Chancen und Risiken, in: Eildienst – Monatszeitschrift des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Nr.11/November 2009, (Hrsg.: Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein), Druckerei und Verlag Knipping GmbH, Düsseldorf, S. 468-471.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.5.1949, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29.7.2009.
- Hahn, Wulf 2003: Finanzierung des ÖPNV, Beitragsfinanzierter Null-Tarif in Marburg, in: PlanerIn, 4/2003, (Hrsg.: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.), Oktoberdruck, Marburg, S. 9-11.
- Hahn, Wulf 2005: Darstellung von Finanzierungsmöglichkeiten für den ÖPNV als Chance zur Umsetzung von Ausbaukonzepten des ÖPNV, in: Verkehr und Technik , 5/2005, (Hrsg.: Erich Schmidt Verlag), Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Marburg, S. 199-205.

- Heinze; Kill 2008: Abschlussbericht Finanzierung des ÖPNV in dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen 2008: Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV, FE-Vorhaben im Forschungsprogramm Stadtverkehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Juli 2008, Berlin.
- Hickmann, Gerd; Berschin, Felix; Schaaffkamp, Christoph; Karwiese, Eckhard 2008: Bundesland Brandenburg setzt die Reform der ÖPNV-Finanzierung fort, Anreizorientierte Bündelung der Fördermittel bei den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern und Integration von § 45a PBefG, in: Der Nahverkehr, 3/2008, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Tübingen, Heidelberg, Berlin, Potsdam, S. 36-41.
- Hickmann, Gerd; Berschin, Felix; Karwiese, Eckhard; Schulze, Evelin 2005: Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg, Bündelung der Mittel bei den ÖPNV-Aufgabenträgern und Einführung einer Erfolgsförderung, in: Der Nahverkehr, 5/2005, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Tübingen, Heidelberg, Potsdam, S. 46-52.
- Hickmann, Gerd; Berschin, Felix; Nahverkehrsberatung Südwest (Hrsg.) 2007: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen, Öffentliche Anhörung, 2.5.2007, Tübingen, Heidelberg.
- Hickmann, Gerd; Nahverkehrsberatung Südwest (Hrsg.) (2010): Präsentation „Zukunft des Gemeindefinanzierungsgesetzes“, 5.3.2010, Berlin.
- Hickmann, Gerd; Verkehrsclub Deutschland (VCD) (Hrsg.) 2006: Forderungen des VCD für eine dauerhafte und effiziente Finanzierung des Nahverkehrs auf der Schiene, auf: VCD-Pressekonferenz „Kürzungen der Bundesmittel für den Öffentlichen Nahverkehr“, 28.3.2006, Berlin, Tübingen.
- Holzapfel, Helmut; Böge, Stefanie; Koch, Robert 2005: Die Zukunft der Nachfrage im öffentlichen Verkehr und damit verbundene neue technische Optionen, in: Verkehr und Technik, Heft 4, S. 140-144.
- Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel (InnoZ) (Hrsg.) 2009: Blockierte Moderne? Die Auswirkungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels auf die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland bis zum Jahre 2030, Berlin.
- Keck, Jörn 2010: Clevere ÖPNV-Finanzierung: Frankreichs Beförderungsgabe „Le versement transport“, in: Verkehrszeichen, 2/2010, (Hrsg.: Dr. Klaus- Peter Kalwitzki, Das Verkehrsbüro), Verlag VZ Dr. Kalwitzki, Mülheim, S. 39.
- Keppel, Armin 2010: Alternative Finanzierungsmodelle auch für Bedarfsmaßnahmen der Schiene, Sind öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) und die Nutzung privaten Kapitals ein Ausweg aus der Unterfinanzierung des Bedarfsplans Schiene?, in: EI-Eisenbahningenieur, Mai 2010, (Hrsg.: Verband Deutscher Eisenbahn- Ingenieure e.V.) Verlag DVV Media Group GmbH/Eurailpress, Hamburg, Frankfurt, S. 33-36.
- Kirchhoff, Peter 2002: Aufgabenregulierung und Wettbewerb, Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung des ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 5/2002, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, München, Düsseldorf, S. 8-11.
- Kossak, Andreas 2009: Zur Zukunft der ÖPNV-Finanzierung, Das Leitbild Verkehr als Konzept zur Lösung zukünftiger Finanzierungsprobleme, in: Der Nahverkehr, 6/2009, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Hamburg, S. 43-47.
- Kossak, Andreas; Pällmann, Wilhelm (Hrsg.) 2009: 10 Jahre Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung; DVV-Media Group GmbH, Hamburg.
- Kraft, Gönke; Marx, Jürgen 2005: Finanzierung des Bestandsnetzes der Deutschen Bahn auf neuer Basis, Ansätze für eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Bahn, in: Der Nahverkehr, 3/2005, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Frankfurt am Main, S. 7-10.

- Kuhr, Daniel 2010: Milliarden Euro versickern im Nahverkehr, in: Süddeutsche Zeitung Nr.18, S. 28, 12./13.Mai 2010.
- Mager, Thomas 2010: Zukunft des ÖPNV, ÖPNV in Zeiten des Stadtumbaus, der Schrumpfung und leerer Kassen, in: PlanerIn, 2/10, (Hrsg.: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V.), Oktoberdruck, Marburg, Köln, S. 33-35.
- Metz, Reiner; Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.) 2009: Präsentation „GVFG – aktuelle Lage und Gesamtfinanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“, 29.6.2009, Berlin.
- Meyer, Wolfgang 2008: ÖPNV-Aufgabenträger im Fokus, Deloitte-Studie bestätigt Potenzial für Neuorganisation und Wettbewerb, in: Verkehr und Technik, 11/2008, (Hrsg.: Erich Schmidt Verlag), Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Marburg, Essen, S. 431-434.
- Mietzsch, Oliver 2009: Fakten und Mythen im ÖPNV, Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion um den ÖPNV aus Sicht der Aufgabenträger, in: Nahverkehrs-Praxis, 10/2009, (Hrsg.: Dipl. Kfm. Gudrun Arnold-Schoenen) Fachverlag Dr. Helmut Arnold GmbH, Berlin, S. 28-30.
- Mietzsch, Oliver 2010: Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur. Beteiligung von Privaten auf kommunaler Ebene/Non-Fiscal Instruments of Public Transit Infrastructure Funding: Engaging Beneficiaries and Private Capital at the Local Level, ksv-Verlag Verkehrspraxis, Köln, 120 Seiten (im Erscheinen).
- Möller, Alexander 2010: Vortrag „Anforderungen an die Finanzierung und Organisation in der Fläche aus Sicht eines Verkehrsunternehmens“, Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung 3.6.2010, Berlin.
- Mösinger, Thomas; Kollwe, Jonas 2008: Stadtbahnausbau mit PPP, Projektrealisierung mit Hilfe moderner Finanzierungsvarianten, in: Der Nahverkehr, 9/2008, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Frankfurt am Main, S. 40-42.
- Mühle, Mathias 2005: Vortrag „Die neue ÖPNV-Finanzierung im Land Brandenburg – erste Erfahrungen“. (SRL-ÖPNV-Tagung 2005: ÖPNV-Finanzierung vor neuen Herausforderungen – Lösungen zwischen Metropole und ländlichem Raum – In Kooperation mit den Verkehrsbetrieben Potsdam GmbH – 24.-25.2.2005).
- Peinstrup, Matthias 2005: Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Strukturen, Legitimation und Anreizprobleme, in: Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Karl-Hans Hartwig (Hrsg.): Subsidiarität, Wettbewerb und Subvention im Verkehr, Heft 42, Münster.
- Peinstrup, Matthias, Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster (Hrsg.) (2010): Legitimation und Reformpotenziale der ÖPNV-Förderung in Deutschland, Bd.1, Nomos-Verlag, Münster.
- Reidenbach, Michael; Bracher, Tilman u.a. 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien; Bd.4, Verlag und Vertrieb Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Rieder, Markus; Weidmann, Ulrich 2006: Was bringt die Regionalisierung? Ein Ländervergleich zwischen der Schweiz, Belgien und Frankreich, in: Der Nahverkehr, 6/2006, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Zürich, S. 60-65.
- Runge, Diana; Werner, Jan 2009: Der „Berliner Verkehrsvertrag“: Verkehrsvertrag zwischen dem Land Berlin und den Berliner Verkehrsvertrieben (BVG) AöR; Infrastruktur Recht, 11/2009, S. 268-272. Online verfügbar unter: <http://www.kcw-online.de/Veroeffentlichungen-20.517.0.html> (Zugriff am: 16.9.2010).
- Schäfer-Sparenberg, Carolin; Bonghardt, Daniel; Dalkmann, Holger, Wuppertalinstitut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (Hrsg.) 2006: Steuerung nachhaltiger Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr, Nr. 161, Juli 2006, Wuppertal.

- Scherz, Wolfgang 2010: Die Finanzierung von Infrastruktur der nichtbundeseigenen Eisenbahnen, Kann es ein qualitativ durchgängig hochwertiges Eisenbahnnetz in Deutschland geben?, in: EI-Eisenbahningenieur, Mai 2010, (Hrsg.: Verband Deutscher Eisenbahn- Ingenieure e.V.) Verlag DVV Media Group GmbH/Eurailpress, Hamburg, Frankfurt, S. 30-32.
- Ubbelohde, Jobst-Hinrich; Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) 2010: Präsentation „Finanzierung des ÖPNV – das Brandenburger Modell“, Workshop der Friedrich- Ebert-Stiftung 4.6.2010, Berlin.
- VCÖ Mobilität mit Zukunft (Hrsg.) 2005: Öffentlicher Verkehr mit Zukunft, 2005, Verlag VCÖ, Wien.
- VCÖ Mobilität mit Zukunft (Hrsg.) 2009: VCÖ-Hintergrundstudie, Mobilitätsabgaben zur Finanzierung von Nahverkehrssystemen, Wien.
- VCÖ Mobilität mit Zukunft (Hrsg.) 2010: Öffentlicher Verkehr – Weichenstellung für die Zukunft, Verlag VCÖ, Wien.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.) 2009: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, Köln.
- VDV (Hrsg.) 2009: Empfehlungen für die weitere Gestaltung des SPNV-Marktes, Köln/Berlin.
- VDV (Hrsg.) 2010: Investitionen, die sich lohnen, Busse und Bahnen; Berlin.
- VDV (Hrsg.) 2010: Investitionsbedarf für Infrastrukturen der nichtbundeseigenen Eisenbahnen, Köln.
- VDV (Hrsg.) 2009: Statistik 2008, Köln.
- VDV, BDO (Hrsg.) 2010: Gemeinsamer Entwurf/Vorschläge zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), Köln und Berlin.
- Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Karl-Hans Hartwig (Hrsg.) 2005: Subsidiarität, Wettbewerb und Subventionen im Verkehr, Themenschwerpunkte der Studienkreistagung 2005, Heft 42, Münster.
- Völker, Birk; Winter, Andreas 2008: Welche Rahmenbedingungen für attraktiven Nahverkehr?, Gedanken und Vorschläge zur Novellierung des PBefG, in: Der Nahverkehr, 10/2008, (Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)), Alba Fachverlag, Berlin, S. 18-22.
- Werner, Jan 2009: Liberalisierung und Finanzierung des ÖPNV, in: Urbane Mobilität. (Hrsg.: Verkehrsforschung des Bundes für die kommunale Praxis. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)), Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMVBS 2008: Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom Jahr 2008.

Die Autoren

René Bormann

Referent der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Tilman Bracher

Leiter des Arbeitsbereichs Mobilität und Infrastruktur am Deutschen Institut für Urbanistik GmbH, Mitherausgeber des Handbuchs der kommunalen Verkehrsplanung.

Oliver Dümmler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Mobilität und Verkehr der Technischen Universität Kaiserslautern. Davor in verschiedenen Unternehmen des SPNV und ÖPNV im Bereich Planung und Betrieb tätig.

Ludwig Dünbier

Leiter der Abteilung öffentlicher Verkehr des Amts für Verkehr und Tiefbau, Kanton Solothurn (Schweiz).

Martin Haag

Institut für Mobilität & Verkehr (imove) an der TU Kaiserslautern.

Helmut Holzapfel

Institut für Verkehrswesen, Universität Kassel.

Friedemann Kunst

Leiter der Abteilung Verkehr der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

Oliver Mietzsch

Hauptreferent für Verkehr beim Deutschen Städtetag.

Joan Mirbach

Wissenschaftliche Mitarbeiterin von Sören Bartol, MdB.

Holger Mossakowski

Leiter des Referats Nahverkehrskonzeption in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt in Hamburg.

Jobst-Hinrich Ubbelohde

Leiter des Referats ÖPNV, Eisenbahnen des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg.

Jan Werner

Leiter Center Nahverkehr Berlin (CNB).

Holger Zoubek

Grundsatz- und Koordinierungsreferent im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Wieder Wohlstand für alle – Politik für eine integrierte Arbeitsgesellschaft

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Mit der Ökologischen Industriepolitik zum ökologischen Strukturwandel

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas unterschätzte Ungleichheit

WISO direkt

Steuerpolitik

Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz – Förderungsgesetz für KMU?

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was die Verbraucherpolitik wissen sollte – Handlungsfelder der Verbraucherforschung

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Die psycho-sozialen Herausforderungen der modernen Arbeitswelt

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Perspektiven der Erwerbsarbeit: Facharbeit in Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Die Mitbestimmung im Kontext europäischer Herausforderungen

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

Wem werden Konjunkturprogramme gerecht? Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso