



netWORKS - Papers

**Heft 3: Netzgebundene Infrastrukturen
unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse ÖPNV**

Tilman Bracher
Jan Hendrik Trapp

Impressum

Autoren

Tilman Bracher
Jan Hendrik Trapp
Deutsches Institut für Urbanistik

Herausgeber

Forschungsverbund netWORKS
www.networks-group.de

Diese Veröffentlichung basiert auf den Forschungsarbeiten im Verbundvorhaben „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme am Beispiel Wasser“, das im Rahmen des Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird.

Redaktion

Erika Kröger

Textverarbeitung

Maria-Luise Hamann

Verlag und Vertrieb

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 110
10623 Berlin

Telefon: (030) 39001-0
Telefax: (030) 39 001-100
E-Mail: difu@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>

Alle Rechte vorbehalten

Berlin, Oktober 2003

Gedruckt auf chlorfreiem Recyclingpapier.

ISBN 3-88118-352-3

Der Forschungsverbund netWORKS wird von folgenden Forschungseinrichtungen getragen:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Jens Libbe (Koordination)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Telefon 030/39001-115
E-Mail: libbe@difu.de



Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)
PD Dr. Thomas Kluge (Koordination)
Hamburger Allee 45
60486 Frankfurt
Telefon 069/7076919-18
E-Mail: kluge@isoe.de



Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)
Dr. Timothy Moss
Flakenstrasse 28-31
15537 Erkner
Telefon 03362/793-185
E-Mail: mosst@irs-net.de



Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU)
Apl. Prof. Dr. Ulrich Scheele
Escherweg 1
26121 Oldenburg
Telefon 0441/97174-97
E-Mail: scheele@arsu.de



Brandenburgische technische Universität Cottbus (BTU)
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung
Lehrstuhl für Stadttechnik
Prof. Dr. Matthias Koziol
Postfach 10 13 44
03013 Cottbus
Telefon 0355/693627
E-Mail: koziol@tu-cottbus.de



Inhalt

Vorwort.....	5
1. Stand von Liberalisierung und Privatisierung im ÖPNV-Sektor	7
1.1 Ausgangslage: Klassischer Zustand und Veränderungen	7
1.2 Rechtliche und institutionelle Grundlagen der Regulierung (Gesetzesstand heute)	11
1.3 Nahverkehrsplanung.....	12
1.4 Finanzierung und „Beihilfen“	14
2. Ökologische Folgen des ÖPNV	19
2.1 Ressourcenverbrauch durch den ÖPNV (Lärm, Energie, Abgase, Fläche, Geld).....	19
2.2 ÖPNV als Umweltschutzzinstrument (Vermeidung von Kfz-Verkehrsbelastungen)	20
3. Marktsituation	20
3.1 Anbieterstruktur (Marktakteure)	20
3.2 Produktentwicklung.....	22
3.3 ÖPNV-Nachfrage im Rahmen der Verkehrsmittelwahl.....	25
3.4 Nachfrageeffekte der Siedlungsstruktur	26
3.6 Finanzausstattung	33
3.7 Potenzielle Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigten im ÖPNV	35
4. Rolle der Kommunen (im Wandel)	35
4.1 Die Rolle der Kommunen als Aufgabenträger	35
4.2 Straßenverkehrsbehörde	37
4.3 Die Rolle der Kommune als ÖPNV-Anbieter	38
5. Netzspezifika und technologische Situation	38
5.1 Schienenverkehr.....	38
5.2 Busverkehr	39
5.3 Informationssysteme.....	39
5.4 Fahrzeugverfügbarkeit.....	39
6. Kopplungen mit anderen Infrastrukturektoren	40
6.1 ÖPNV als Teil des Straßenverkehrs	40
6.2 ÖPNV und Schienenverkehr	41
6.3 Energieversorgung von U-, Stadt- und Straßenbahnen und Obussen.....	41
6.4 Unterirdische Leitungen	41
6.5 Stadtwerke.....	41

7.	Zukünftige Organisationsstrukturen im ÖPNV.....	42
7.1	Aufgabenteilung zwischen Kommune und ÖPNV-Betrieben	42
7.2	Aufbau einer Regie- und Bestellorganisation/Managementgesellschaft.....	43
7.3	Trennung von Infrastruktur und Betrieb.....	45
7.4	Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde	46
7.5	Beseitigung des Dualismus von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren.....	46
7.6	Ausschreibung, Vergabe, Verkehrsvertrag.....	47
7.7	Verteilung des Kosten- und Erlösrisikos.....	48
8.	Regulierungsbedarfe	49
8.1	Politische Zielvorgaben, übergeordnete Planungen und Daseinsvorsorge.....	49
8.2	Integration des ÖPNV-Angebots.....	50
8.3	Regulierungsbedarf der Infrastruktur.....	50
8.4	Wettbewerbsrechtlicher Regulierungsbedarf.....	51
8.5	Bilanz: Die Transformation des ÖPNV in Kommunen als institutioneller Wandel einer netzgebundenen Infrastruktur.....	51
9.	Ausblick: Nachhaltiges Infrastrukturmanagement	54
9.1	Bedeutung des ÖPNV für die Stadtgesellschaft.....	54
9.2	Aktuelle Problemlage.....	54
9.3	Sich durch die Veränderungen abzeichnende Problemlage (potenzielle sozial-ökologische Problemlage)	55
9.4	Die „sozial-ökologische Nahverkehrsplanung“: nachhaltiges Infrastrukturmanagement in Bezug auf technische Infrastruktur, Kosten, Ressourcen	55
	Gesetze und Verordnungen.....	57
	Literatur	58
	Anhang.....	61

Vorwort

Der drohende Verfall kommunaler Infrastruktur, ein dramatischer Rückgang öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen sowie die Einführung von Wettbewerb auf Infrastrukturmärkten – dies sind nur einige Aspekte in der aktuellen Debatte um die Zukunft der zentralen Bereiche kommunaler Daseinsvorsorge.

Die prekäre Finanzlage der deutschen Kommunen überlagert alle Probleme und bildet den Hintergrund für aktuelle Veränderungen in den kommunalen Infrastruktursektoren. Auf die krisenhafte Zuspitzung scheinen die Kommunen zumindest auf den ersten Blick mit durchaus tragfähigen Problemlösungen zu reagieren: So verhilft ihnen etwa die Privatisierung öffentlicher Unternehmen zu dringend notwendigen Einnahmen, sie können sich damit aber auch künftiger finanzieller Belastungen entledigen.

So nachvollziehbar dieser aktuelle Fokus auf die Finanzierungsfrage aus kommunaler Sicht ist, so bleibt doch gleichzeitig festzuhalten, dass sich die Problemlage kommunaler Infrastruktur weitaus komplexer darstellt und altbekannte Lösungsmodelle zukünftig wohl nicht mehr tragfähig sein werden.

Nicht selten spricht man nun von einem Paradigmenwechsel: Neue Herausforderungen an die Infrastruktur erfordern Änderungen des politisch-rechtlich-institutionellen Ordnungsrahmens und damit auch in der Art und Weise, wie mit diesen zentralen volkswirtschaftlichen Sektoren umgegangen wird. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie neue Regulationsmodelle aussehen und im Rahmen einer zukunftsgerichteten nachhaltigen Infrastrukturentwicklung auf kommunaler Ebene implementiert werden könnten.

Der Forschungsverbund netWORKS beschäftigt sich angesichts der zentralen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung kommunaler Infrastrukturen und erkennbarer neuer komplexer Probleme in einem interdisziplinären Ansatz mit ebendieser Frage der Regulation von Infrastruktur auf kommunaler Ebene. Im Forschungsantrag ist die Aufgabe wie folgt dargestellt: „Netzgebundene Infrastruktursysteme als zentrale Bausteine moderner Gesellschaften unterliegen einem radikalen Wandel, der als sozial-ökologische Transformation begriffen werden kann. Wichtige Antriebsfaktoren sind in diesem Zusammenhang die Liberalisierung und Privatisierung (ehemals) öffentlicher Aufgabenbereiche. Den Kern des untersuchten sozial-ökologischen Problems bildet das Aufbrechen der alten Strukturen der Ver- und Entsorgung und die nun fehlende Regulation dieses Transformationsprozesses. Ziel des Forschungsverbundes ist es, gemeinsam mit der Praxis Ansatzpunkte, Instrumente und Strategien insbesondere auf der kommunalen Ebene zu entwickeln und zu erproben, mit denen regulierend in den sozial-ökologischen Transformationsprozess eingegriffen werden kann, um diesen in einen Korridor nachhaltiger Entwicklung zu lenken, Gestaltungsoptionen in der Zukunft offen zu halten und eine Verschärfung sozial-ökologischer Problemlagen zu vermeiden.“

Der Forschungsverbund konzentriert sich in seinen Analysen auf die zukünftige Organisationsstruktur und die Regulierungsproblematik in der kommunalen Wasserwirtschaft. Er beginnt in einer ersten Projektphase jedoch mit einer umfassenden Bestandsaufnahme in den Sektoren Telekommunikation, Energie, öffentlicher Personennahverkehr und Was-

ser¹. Während in der Telekommunikations- und in der Energiewirtschaft eine weitgehende Liberalisierung bereits vor Jahren umgesetzt wurde und damit gesammelte erste Erfahrungen vorliegen, ist in der Wasserwirtschaft und im Nahverkehr die Diskussion über den zukünftigen Ordnungsrahmen längst nicht abgeschlossen und zumindest in Deutschland angesichts neuer politischen Initiativen der Europäischen Union neu entbrannt.

Ausgehend von der Analyse der aktuellen Strukturen und der Liberalisierungsoptionen in diesen Sektoren haben die Bestandsaufnahmen einerseits die Funktion, zukünftigen Regulierungsbedarf zu identifizieren, sie sollen vor allem Schlussfolgerungen für die künftige Entwicklung der kommunalen Wasserwirtschaft erlauben. Anhand der Wasserproblematik lässt sich die zukünftige Gestaltung kommunaler Infrastrukturpolitik besonders gut thematisieren: Einerseits besteht ein starker Veränderungsdruck, wobei jedoch Ausmaß und Richtung der Reform gegenwärtig erst in Ansätzen konkretisierbar sind; andererseits wird die Diskussion über Fragen der Wasserwirtschaft oft sehr emotional geführt, was sich ebenso mit den hohen gesellschaftlichen Ansprüchen erklären lässt wie mit dem besonderen Beharrungsvermögen der relevanten Stakeholder.

Um eine annähernde Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, folgen die sektoralen Bestandsaufnahmen einem bestimmten Gliederungsschema. Natürlich ist dies aufgrund sektorspezifischer Aspekte nicht in allen Fällen stringent durchzuhalten.

Das dieser Veröffentlichung zugrunde liegende Verbundvorhaben wird mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 07VPS08A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung liegt bei den jeweiligen Autorinnen und Autoren eines Heftes. Wir danken den Kollegen aus dem Verbund sowie den Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Kommunen, den Mitgliedern des Projektbeirates und den Paten aus dem Verbundprojekt für ihre Anmerkungen und weiterführenden Hinweise zu einer Vorfassung des Textes.

1 Eine vollständige Liste der vom Forschungsverbund netWORKS herausgegebenen sektoralen Bestandsaufnahmen sowie der diese Berichte verbindenden „Querschnittsanalyse“ findet sich im Anhang zu diesem Band.

1. Stand von Liberalisierung und Privatisierung im ÖPNV-Sektor

1.1 Ausgangslage: Klassischer Zustand und Veränderungen

Klassischer Zustand

Der öffentliche Personennahverkehr mit Straßenbahnen, Bussen und U-Bahnen hat sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts in Deutschland weitgehend als kommunale und staatliche Aufgabe etabliert, die durch in kommunalen oder staatlichen Besitz befindliche Verkehrsunternehmen erbracht wird. Der ÖPNV ist eine Leistung der Daseinsvorsorge und ermöglicht es Menschen, mobil zu sein, ohne über ein eigenes Fahrzeug verfügen zu müssen². Täglich nutzen 26 Mio. Bürgerinnen und Bürger den ÖPNV. Mehr als 250 000 Beschäftigte in rund 6 000 privaten und kommunalen Verkehrsunternehmen arbeiten im ÖPNV.

In den Kommunen wird der städtische ÖPNV in der Regel durch eigene kommunale Verkehrsbetriebe erbracht. Die staatlichen Eisenbahnen (Deutsche Reichsbahn, Deutsche Bundesbahn, ab 1994 Deutsche Bahn AG) waren und sind maßgebliche Anbieter im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Private Unternehmen haben daneben bislang einen eher geringen Marktanteil. Die meisten Verkehrsunternehmen decken bislang die komplette Produktionskette von der Planung (Netz, Fahrplan) bis zum Fahrbetrieb ab. Das Bedienungsgebiet der kommunalen Verkehrsunternehmen beschränkt sich in der Regel auf das Gebiet der jeweiligen Eigentümerkommune(n). Die zahlreichen privaten Verkehrsunternehmen bedienen räumlich eng abgegrenzte Bereiche, einzelne Linien oder Einzelfahrten, teilweise im Unterauftrag der öffentlichen Unternehmen. Überregional tätig waren traditionell nur Bahn- und Postbus, die heute in den Busbetrieben der Deutschen Bahn AG zusammengefasst sind.

Im Zuge der räumlichen Ausdehnung der Städte und der Entwicklung von Ballungsräumen haben sich – über die historischen Netze Berlins und Hamburgs hinaus – regionale S-Bahn-Netze entwickelt. Zusätzlich haben die Gebietskörperschaften und/oder Verkehrsunternehmen Verkehrsverbünde gebildet, um für die Kunden ein regional einheitliches Angebot zu liefern. Diese koordinieren oder steuern die Zusammenarbeit von Aufgabenträgern³ und/oder Verkehrsunternehmen, beispielsweise zwischen der Bahn und den örtlichen Verkehrsunternehmen, und die Kooperation der kommunalen Verkehrsbetriebe bei Tarif und Fahrplan. Dabei hat jede Region ihre eigenen Strukturen entwickelt.

Der ÖPNV war demnach bisher nicht bzw. nur eingeschränkt wettbewerblich organisiert. Dies mag darin begründet liegen, dass ein ÖPNV-Leistungsangebot erst bei einer gut

2 In der Bundesrepublik Deutschland besaßen im Jahr 2000 die 82,26 Mio. Einwohner insgesamt einen (zugelassenen) Pkw-Bestand (ohne Pkws von juristischen Personen) von 39,8 Mio., 2,8 Mio. Krafträder und 74,5 Mio. Fahrräder.

3 Aufgabenträger sind die gemäß Regionalisierungsgesetz festzulegenden „Besteller“ des öffentlichen Personennahverkehrs. Für den Eisenbahnverkehr sind dies – je nach Regelung in den ÖPNV-Gesetzen der Länder – entweder die Bundesländer selbst oder regionale Einheiten innerhalb der Bundesländer. Aufgabenträger des kommunalen Verkehrs sind in der Regel die kreisfreien Städte oder die Landkreise. Im Land Berlin nimmt beispielsweise die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Funktion des „Aufgabenträgers“ wahr.

funktionierenden Integration der einzelnen Leistungen bzw. Verkehrsträger attraktiv wird. So müssen Busse und Straßenbahnen hinsichtlich der Strecken- und Linienführungen zeitlich (Bedienungszeiten, Taktfrequenzen und Anschlüsse) und räumlich (Umsteigepunkte) aufeinander abgestimmt und tariflich integriert sein. Im ÖPNV schafft erst die Summe einzelner integrierter, aufeinander bezogener Leistungen einen entsprechenden „Mehrwert“ des Systems (der über dem Wert der Summe der einzelnen unverbundenen Leistungen liegt). So wurde das ÖPNV-Netz (im Schienenverkehr) bisher auch als natürliches Monopol angesehen, das ein einziger Akteur besser bedienen kann als mehrere Anbieter zusammen. Hinzu kommt, dass ÖPNV in wesentlichem Umfang staatliche und kommunale Zuschüsse erhält und nach allen Erfahrungen insbesondere in Ballungsräumen auch dauerhaft darauf angewiesen sein wird.

Gesetzliche Änderungen

Zum rechtlichen Rahmen des ÖPNV gehört auf europäischer Ebene die EU-Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) 1893/91 vom 20.6.1991 über das „Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Schiffsverkehrs“. Sie gilt seit dem 1.1.1996 in der Bundesrepublik Deutschland auch für alle Verkehrsunternehmen, die im Bereich des ÖPNV tätig sind. Um die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Verkehrsunternehmen zu verbessern, enthält die Verordnung die zentrale Aufforderung, grundsätzlich alle auferlegten Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes im Verkehrsbereich, d.h. alle Verkehrsdienstleistungen, die nicht kostenbringend erbracht werden können, aufzuheben. Sie erlaubt jedoch, dass entsprechende Verkehrsleistungen von den zuständigen Behörden „auferlegt“ werden, wenn eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen ist. Dies kann in Vertragsform vereinbart werden. Wirtschaftliche Nachteile, die durch eine solche Vereinbarung oder Auferlegung bestehen, sind dem Verkehrsunternehmen zu vergüten (Bundestag 2000).

Die weitere Vertiefung des Europäischen Binnenmarktes kann erhebliche Veränderungen des Europäischen und nationalen Handlungsrahmens für den ÖPNV auf Schiene und Straße mit sich bringen. In dem seit Februar 2002 vorliegenden überarbeiteten Entwurf der EU-Kommission zur Neufassung der EU-Verordnung 1191/69 (Marktöffnungsverordnung – Verkehr) wird die Regelung des Marktzugangs konkretisiert. Im Rahmen der EU verfolgt die Wirtschaftspolitik die Öffnung des Verkehrsmarktes für kleine und mittlere Unternehmen im „kontrollierten Wettbewerb“. Danach soll die Steuerung und Finanzierung des ÖPNV durch die zuständigen Aufgabenträger grundsätzlich durch die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Wettbewerb durch Ausschreibungen erfolgen und nicht wie bisher durch zumeist öffentliche Unternehmen. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren wird sich wenig ändern – eigenwirtschaftliche Verkehre sind dagegen stark betroffen⁴. Die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die im Schienenpersonennahverkehr bereits gilt, würde auf den übrigen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ausgedehnt, denn die Gewährung einer Konzession verlangt zwingend einen „öffentlichen

4 Zur Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren vgl. Kapitel 1.2.

Dienstleistungsauftrag“; die öffentliche Co-Finanzierung würde i. d. R. zu einem „öffentlichen Dienstleistungsauftrag“ führen. Der Entwurf enthält die Verpflichtung zur Ausschreibung von Verkehrsleistungen (z.B. auch bei Eigenbetrieben und auch von integrierten Verkehren), womit letztlich die Unterscheidung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren entfallen könnte. Von einer Ausschreibung ausgenommen werden können

- Metro-(U-Bahn-)Verkehre,
- Stadtbahnverkehre,
- Verkehre in kleineren Netzen mit jährlichen Betriebskosten bis zu 3 Mio. Euro.

Außerdem enthält der Entwurf die Regelung, dass Anbieter von einer Auftragsvergabe ausgeschlossen werden können, wenn sie dadurch mehr als 25 % Marktanteil erhalten oder schon haben (Köhler 2002).

Nach dem Verordnungsentwurf wird der Wettbewerbsdruck durch die EU zunehmen – und ebenso der Druck, dafür den Rahmen festzulegen. Der ÖPNV soll dadurch zumindest „ein Stück weit“ liberalisiert werden. Liberalisierung im hier diskutierten Kontext meint die Einführung von Wettbewerbselementen in die Ausgestaltung und Erstellung von ÖPNV-Leistungen. Die Privatisierung einer ÖPNV-Leistung kann eine Folge der Liberalisierung sein (muss aber nicht!). Weiter konkretisiert heißt Privatisierung des ÖPNV, dass die Leistungserstellung durch ein Unternehmen privater Rechtsform und/oder in privater Trägerschaft erfolgt. Privatisierung heißt hier nicht, dass die Aufgabe bzw. die Aufgabenverantwortung an Private übergeht. Der Aufgabenträger und die Gewährleistungspflicht bleiben öffentlich und im ÖPNV zumeist kommunal.

In der Folge der Aufteilung der Verantwortlichkeiten für das Leistungsangebot zwischen „Ersteller“ (dem Verkehrsunternehmen) und „Besteller“ (der politisch und rechtlich verantwortlichen zumeist kommunalen Instanz) werden sich die Rollen von Verkehrsunternehmen und der öffentlichen Hand deutlich verändern. Im SPNV bzw. im Eisenbahnsektor wurde dieser Prozess mit der Einführung von Verkehrsverträgen und Ausschreibungen auf der Basis der Regionalisierungsgesetze der Länder bereits weitgehend umgesetzt.

Auch die auf der internationalen Ebene im Rahmen des GATS (General Agreement on Trade in Services) stattfindenden Verhandlungen betreffen die Marktöffnung des ÖPNV. GATS, einer der drei Verträge, auf dem die im Jahr 1995 gegründete Welthandelsorganisation WTO basiert, legt die zu liberalisierenden Bereiche für den grenzüberschreitenden Handel von Dienstleistungen fest. Die Prinzipien von GATS sind gleicher Marktzugang, die Gleichbehandlung von in- und ausländischen Anbietern sowie die fortgesetzte Marktöffnung. Nach den Plänen der Welthandelsorganisation WTO soll das GATS-Abkommen zur Liberalisierung von Dienstleistungen im Jahr 2005 in Kraft treten. Noch unklar ist, inwieweit künftig auch der bislang ausgenommene öffentliche Verkehr von GATS betroffen sein wird. Da die EU großes Interesse am besseren Zugang zu anderen Märkten hat, wird erwartet, dass sie viele Dienstleistungen für andere öffnen und möglicherweise auch der öffentliche Verkehr dabei einbezogen wird (VCÖ 2003).

Der zeitliche Fahrplan bis zur Einführung eines kontrollierten Wettbewerbs im ÖPNV und seine Ausgestaltung hängen derzeit an Entscheidungen internationaler und nationaler

Gremien und lassen sich kaum vorhersagen. Akteure auf europäischer Ebene sind das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof bzw. der Generalanwalt, die Europäische Kommission und der Ministerrat. Aufgrund der vielfältigen Entscheidungsstränge kann es neben der – wohl wahrscheinlichsten – Einführung des kontrollierten Wettbewerbs bei Ablehnung oder Nichtbehandlung des Kommissionsvorschlags nach wie vor auch zu einem völlig liberalisierten Markt mit Ausschreibungswettbewerb kommen. Denn die Meinungen der Akteure divergieren oder sind (noch) nicht abgestimmt (Stand 5/2003). Das EU-Parlament hatte den ursprünglichen Kommissionsvorschlag unter anderem dahingehend geöffnet, dass die Kommunen zwischen Eigenbetrieb oder Ausschreibungswettbewerb hätten wählen können. Der überarbeitete Kommissionsentwurf folgt den Vorschlägen des EU-Parlaments jedoch nur teilweise. Der EU-Ministerrat hatte noch keine erste Lesung des Kommissionsvorschlags. Es gebe seitens der Kommission aber auch Vertreter, die einen liberalisierten Markt wünschten und den ÖPNV mit einer allgemeinen Ausschreibungspflicht im Rahmen einer Konzessionsrichtlinie ausstatten wollten. Damit ist die europäische Rahmensetzung für die künftige Marktordnung des ÖPNV noch grundsätzlich offen⁵.

Auf der nationalen Ebene wird der ÖPNV durch Bund und Länder geregelt sowie durch die in einigen Fällen bereits angerufenen Gerichte. Im Zuge der Liberalisierung werden die Aufgabenträger und die ÖPNV-Unternehmen sowie die Genehmigungsbehörden⁶ vor völlig neue Aufgaben gestellt. Verkehrsbetriebe, die öffentliche Hand und Politiker werden künftig in anderen Rollen wirken als heute. Veränderungen zeichnen sich im System der staatlichen Co-Finanzierung für den ÖPNV ab, ebenso für die Rolle der Kommunen (als Eigentümer von Verkehrsbetrieben, als Aufgabenträger und als Finanzier).

5 Dies gilt auch für die Frage, welche Schlussfolgerungen im Einzelnen aus dem Urteil des EuGH in Sachen „OVG Magdeburg“ (Rechtssache C-280/00 Altmark Trans) vom 24.7.03 zu ziehen sind. Nach diesem Urteil unterliegen öffentliche Zuschüsse für den Betrieb von Liniendiensten im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr grundsätzlich der Beihilfenkontrolle durch die EU. Sie sind aber rechtlich zulässig, wenn das Verkehrsunternehmen zuvor mit einer klar definierten Verkehrsdienstleistung betraut wurde und die Beihilfe nicht zu hoch ist. Sie darf nur die mit der Leistung verbundenen wirtschaftlichen Nachteile ausgleichen. Die Ausgleichsparameter müssen vorab „objektiv“ und „transparent“ festliegen. Sie sind damit ein Ausgleich für Leistungen, die von den begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden.

In dem Rechtsstreit Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg /Nahverkehrsgesellschaft [NVG] Altmark GmbH geht es um die Erteilung von Genehmigungen von Linienverkehr mit Omnibussen im Landkreis Stendal durch das Regierungspräsidium Magdeburg. Dabei war die Frage zu klären, ob eine deutsche Behörde einer Firma eine Genehmigung zum Betreiben eines regionalen Linienverkehrs mit Bussen erteilen darf, wenn diese Firma dafür öffentliche Zuschüsse benötigt (C-280/00 Vorabentscheidungsersuchen des deutschen Bundesverwaltungsgerichts im Rechtsstreit Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg /Nahverkehrsgesellschaft [NVG] Altmark GmbH).

6 Nach § 11 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) bestimmt die Landesregierung eine „Genehmigungsbehörde“. Sie erteilt die Genehmigungen für den Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel. Genehmigungsbehörde kann eine Bezirksregierung bzw. ein Regierungspräsidium sein oder, wie in Berlin, die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Dort ist die Genehmigungsbehörde sogar im selben Referat, aber in einem anderen Sachgebiet angesiedelt als der „Aufgabenträger“.

1.2 Rechtliche und institutionelle Grundlagen der Regulierung (Gesetzesstand heute)

Die Konzessionsvergabe, das Personenbeförderungsgesetz des Bundes und die Regionalisierungsgesetze der Länder

Öffentlicher Personennahverkehr umfasst „die allgemein zugängliche Beförderung von Personen im Linienverkehr ... im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr ...“ (RegG). Innerhalb des ÖPNV unterscheidet man zwischen Schienenverkehr (Straßenbahn, S- und U-Bahn) und straßengebundenem ÖPNV (Busse, Sammeltaxen). ÖPNV mit Zügen heißt Schienenpersonennahverkehr (SPNV) (Allgemeines Eisenbahngesetz AEG § 2 Abs. 5). Der „übrige ÖPNV“ umfasst (gem. § 8 Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz PBefG) „Straßenbahnen, Oberleitungsbusse (Obusse) und Kraftfahrzeuge im Linienverkehr“. Als „Straßenbahnen“ gelten auch Hoch- und Untergrundbahnen und Schwebebahnen (§ 4 Abs. 2 PBefG), nicht aber S-Bahnen.

Das Personenbeförderungsgesetz regelt die Konzessionsvergabe für den „übrigen ÖPNV“, also den Verkehr mit Straßenbahnen und Omnibussen.

Das PBefG unterscheidet zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen nach § 13 und § 13a PBefG. Grundsätzlich soll ÖPNV nach dem PBefG eigenwirtschaftlich durchgeführt werden (§ 8 [4] PBefG). Erst wenn durch eigenwirtschaftliche Verkehre eine „ausreichende Bedienung“ nicht möglich ist, sind ÖPNV-Leistungen gemeinwirtschaftlich durchzuführen. Dafür sind Zuschüsse der öffentlichen Hand gerechtfertigt. Als „ausreichend“ ist dabei nicht generell im Sinne einer Schulnote ein „gerade noch so ausreichender“ Verkehr zu betrachten. Was „ausreichend“ ist, definiert vielmehr der zuständige Aufgabenträger eigenverantwortlich, und es hängt davon ab, welche ökonomischen, sozialen, ökologischen und verkehrspolitischen Ziele er damit verfolgt.

Nach bisheriger Definition (§ 8 Abs. 4 PBefG) liegt Kostendeckung bei Verkehrsleistungen vor, wenn deren Aufwand durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstigen Erträgen im handelsrechtlichen Sinne gedeckt wird. Juristisch umstritten ist, inwieweit auch Erträge aus dem kommunalen Querverbund (z.B. aus der Stromversorgung) einbezogen werden dürfen und ob Mittel aus Kapitalerhöhungen, Eigentümereinlagen oder andere Zuschüsse der öffentlichen Träger (Kommunen) berücksichtigt werden dürfen.

Von der Unterscheidung in eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen hängt es bislang ab, ob ÖPNV-Leistungen wettbewerblich vergeben werden müssen. Gegenwärtig werden vor allem im regionalen ÖPNV die meisten ÖPNV-Linien im eigenwirtschaftlichen Verkehr ohne vorherige Ausschreibung nach § 13 PBefG betrieben. Die Einflussmöglichkeiten des Aufgabenträgers sind damit auf die Rahmenvorgaben des Nahverkehrsplans begrenzt. Es kann jedoch auch für eigenwirtschaftliche Verkehre einen Wettbewerb um das durch Tarif und Fahrplan definierte „beste“ Angebot geben, wenn mehrere Genehmigungsanträge vorliegen. Die Genehmigungsbehörde hat, wenn ein „besserer“ Genehmigungsantrag vorliegt, diesem Unternehmen die Linienkonzession zu erteilen, sofern der Alteigentümer nicht „nachbessern“ will. Allerdings ist diese Verfah-

rensweise eher theoretischer Natur, in der Praxis kommt es unter anderem aufgrund der umstrittenen Finanzierungspraxis fast nie zu einem solchen Genehmigungswettbewerb. Dies hat zur Folge, dass die Voraussetzungen für die Genehmigung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen nach § 13a PBefG, nämlich die Durchsetzung des Prinzips der geringsten Kosten für die Allgemeinheit bei vorgegebenen Qualitätsstandards, in der Praxis bislang noch fast nie zum Tragen kamen.

Das bestehende Genehmigungsrecht räumt den Genehmigungsbehörden de facto eine deutlich stärkere Stellung als den Aufgabenträgern ein. Die eigenwirtschaftliche Genehmigungsform gewährt den Kommunen als Aufgabenträger die Zuständigkeit für die letztlich eher unverbindliche Planung des ÖPNV, schließt sie aber von der Entscheidung darüber aus, welches Unternehmen die im Nahverkehrsplan festgelegten Verkehrsleistungen durchführen soll. Zwar vergibt die Genehmigungsbehörde die Konzessionen für den Linienverkehr unter Berücksichtigung des Nahverkehrsplans. Bei der Entscheidung über den „besten“ Genehmigungsantrag im eigenwirtschaftlichen Verkehr ist der Nahverkehrsplan jedoch nur insoweit relevant, als dass Konzessionen nicht erteilt werden dürfen, wenn sie den Inhalten des Nahverkehrsplans zuwiderlaufen. Weil die Genehmigungsbehörde die Vorgaben des Nahverkehrsplans lediglich zu „berücksichtigen“ hat (siehe § 8 Abs. 3 PBefG) und mit den Interessen der Verkehrsunternehmen abwägt, führt dies in der Praxis bislang meistens dazu, dass die Genehmigungsbehörden den im PBefG angelegten Besitzstandsschutz des konzessionierten „Altunternehmers“ höher bewerten als konzeptionelle Aussagen im Nahverkehrsplan. Damit kommt es de facto nur äußerst selten zur Neuvergabe einer Konzession, und Wettbewerb findet eher „auf dem Papier“ statt.

Die oben genannten verschiedenen Genehmigungsformen für eigen- und gemeinwirtschaftliche Betriebe führen zu teilweise unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten: Für die Genehmigung von eigenwirtschaftlichen Verkehren ist die Genehmigungsbehörde weitgehend allein zuständig, während bei der Genehmigung von gemeinwirtschaftlichen Verkehren die Genehmigungsbehörde und die kommunalen Aufgabenträger zusammenwirken. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren kann der kommunale Aufgabenträger den Umfang und die Qualität des ÖPNV vor Ort bestimmen.

1.3 Nahverkehrsplanung

Die aktuelle Bezeichnung „Nahverkehrsplan“ stammt aus dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Nahverkehrspläne sind in Deutschland seit der PBefG-Novelle von 1996 Planungsinstrument für die Planung und Gestaltung des ÖPNV-Angebots. Mit dem Instrument des Nahverkehrsplans wurden die planerischen Befugnisse des Aufgabenträgers gestärkt und das ursprünglich aus dem Gewerberecht stammende Personenbeförderungsgesetz um Elemente der Daseinsvorsorge und des Wettbewerbs angereichert.

Im Nahverkehrsplan definiert der Aufgabenträger, ob und in welchem Umfang in seinem Gebiet ÖPNV-Leistungen zu erbringen sind, und legt damit fest, welches Angebot auch im Sinne der Daseinsvorsorge erforderlich ist. Nahverkehrspläne sind damit auch eine Grundlage für Genehmigungen und Ausschreibungen.

Im Zuge der Regionalisierung des ÖPNV haben die Bundesländer eigene ÖPNV-Gesetze erlassen. In diesen sind die Aufstellung und die Inhalte des Nahverkehrsplans geregelt. Der Nahverkehrsplan wird von den kommunalen Aufgabenträgern aufgestellt. Im Nahverkehrsplan sind insbesondere

- die vorhandenen Verkehrsstrukturen zu erfassen und zu analysieren,
- Ziele für die weitere Gestaltung des ÖPNV-Angebotes zu formulieren,
- das zu erwartende Verkehrsaufkommen zu schätzen und
- planerische Maßnahmen für eine effiziente Gestaltung des ÖPNV zu entwickeln.

Darüber hinaus hat der Nahverkehrsplan die Belange von Raumordnung und Landesplanung, die Belange des Umweltschutzes, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die genaueren Ausführungen in den Ländergesetzen unterscheiden sich dabei nicht grundlegend. Der Nahverkehrsplan ist die geeignete Ebene, um die auf lokaler Ebene besonders thematisierten Fragen zu berücksichtigen (z.B. Beschlüsse im Rahmen der Agenda 21, Besondere Berücksichtigung der Senioren oder der Kinder, Tourismusförderung und geschlechtsspezifischer Belange).

Neben dem Nahverkehrsplan können weitere Planungsinstrumente bestehen. Auch diese sind meist in den ÖPNV-Gesetzen der Bundesländer enthalten. Für Berlin gilt beispielsweise das Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin vom 27.6.1995: „Unter Beachtung der Ziele der Stadtentwicklungs- und Regionalplanung sowie unter Berücksichtigung der Verkehrsnachfrage, der städtebaulichen Entwicklung und der Belange des Umweltschutzes stellt die für den ÖPNV zuständige Senatsverwaltung einen Bedarfsplan für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV-Bedarfsplan) auf. Er umfasst die langfristigen Planungen für die Schieneninfrastruktur und andere bedeutsame Investitionsmaßnahmen des ÖPNV. Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft die für das Verkehrswesen zuständige Senatsverwaltung unter Beachtung der in Satz 1 genannten Ziele und Elemente, ob der Bedarfsplan fortzuschreiben ist.“ (§ 5 Bedarfsplan für den öffentlichen Personennahverkehr). Das Bundesland Baden-Württemberg hat beispielsweise zusätzlich zum Nahverkehrsplan, dessen Laufzeit wie in den meisten Ländern auf fünf Jahre begrenzt ist, den so genannten Nahverkehrsentwicklungsplan eingeführt, der längerfristige Aussagen zur grundsätzlichen Entwicklung der Verkehrssituation treffen soll (ÖPNVG Baden-Württemberg § 11 Abs. 5).

Nahverkehrspläne werden damit einerseits zum Regulierungsinstrument der kommunalen Verkehrspolitik und der Stadt- und Regionalentwicklung, andererseits zur Grundlage des ÖPNV-Angebots. Im Nahverkehrsplan definieren die Aufgabenträger ihre Vorstellungen zur Festlegung und Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV. Bei eigenwirtschaftlichen Linien hat die Genehmigungsbehörde den Plan zu berücksichtigen, wenn auch – wie unter 1.2 beschrieben – bei einer Entscheidung über konkurrierende Konzessionsanträge die qualitativen Inhalte des Plans keine Rolle spielen. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren wirkt der Plan durch die politische Selbstbindung des Aufgabenträgers bzw. seine Rolle als Grundlage der Arbeit lokaler Nahverkehrsgesellschaften und Verkehrsverbünde. Der Nahverkehrsplan wird damit zum wesentlichen Transmissionsriemen der Politik. Er dient als wettbewerbliche

Vorgabe für die Verwaltung und gewährleistet durch seine Selbstbindungswirkung den Verkehrsunternehmen eine gewisse Planungssicherheit.

1.4 Finanzierung und „Beihilfen“

Finanzierungsstruktur und Veränderungsdruck

Angesichts der verkehrspolitischen, räumlichen und sozialen Rahmenbedingungen erfolgt die Finanzierung des ÖPNV in Deutschland zum überwiegenden Teil durch die öffentliche Hand (vgl. zum Folgenden UBA 2003).

Bislang hat der kommunale öffentliche Nahverkehr seine Finanzierungsbasis in verschiedenen Zuschuss- und Finanzierungstöpfen von Kommunen, Ländern und Bund. So werden Möglichkeiten der Querfinanzierung und der Ausnutzung von Steuervorteilen im Verbund mit kommunalen Versorgungsbetrieben genutzt und Bundesmittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Anspruch genommen. Dazu kommen Beihilfen für den Verlustausgleich durch Eigentümereinlagen der kommunalen Eigentümer von Verkehrsunternehmen sowie gesetzlich geregelte Ausgleichszahlungen für den Schüler- und Schwerbehindertenverkehr (§ 45a PBefG, § 62 SchwbG). Die Infrastruktur des ÖPNV (Tunnelanlagen, Bahnkörper, Busbahnhöfe) schließlich ist teilweise in kommunalem, teilweise im Besitz der Verkehrsunternehmen. Zur Finanzierung des ÖPNV hat sich mit diesen verschiedenen Fördertatbeständen, Töpfen und Finanzierungsregelungen ein System der „Spaghettifinanzierung“ entwickelt.

Der Finanzierungsrahmen des ÖPNV wandelt sich, weil Zuschüsse an den ÖPNV aus Haushaltsmitteln nicht mehr finanzierbar sind, die Kommunen nicht mehr über Mittel für Co-Finanzierungsprojekte verfügen und weil „Beihilfen“ an Unternehmen ohne wettbewerbliche Vergabe nur noch dann zulässig sein können, soweit sie einen Ausgleich für die Gegenleistung für Leistungen darstellen, die zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden. Statt aus dem Querverbund und aus Bundes- und Landeszuschüssen muss der ÖPNV aus dem laufenden Haushalt des Aufgabenträgers finanziert werden, wenn es keine neuen Finanzierungsinstrumente (wie etwa eine Nahverkehrsabgabe) gibt. Die Aufnahme von Vergabeverfahren und Verkehrsverträgen erfordert die Übernahme langfristiger Finanzierungsverpflichtungen durch den Aufgabenträger.

Das Finanzierungssystem wird in seiner jetzigen Form höchstwahrscheinlich nicht aufrecht zu erhalten sein. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Einführung des kontrollierten Wettbewerbs mit einer Ausschreibungspflicht für ÖPNV-Leistungen und des in Fußnote 4 zitierten EUGH-Urteils ist fraglich, inwieweit sich z.B. die kommunalen Verkehrsunternehmen auch weiterhin durch unternehmensbezogene Quersubventionen aus der kommunalen Energie- und Wasserversorgung wie auch der Abwasser- und Abfallentsorgung, über die konkurrierende Unternehmen nicht verfügen, finanzieren dürfen und finanzieren können⁷.

⁷ Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Bundeskartellamtes vom 17.4.2003, nach der das Bundeskartellamt eine Missbrauchsverfügung wegen überhöhter Netznutzungsentgelte gegen die Stadtwerke Mainz erlässt. In der Begründung wird unter anderem angemerkt, dass eine Senkung der Netznutzungsentgelte

Wegen der durch Steuerausfälle und hohe Soziallasten entstandenen Krise der kommunalen Haushalte sind kommunale Zuschüsse nicht mehr in der für die Erfüllung des bestehenden Angebotsniveaus bzw. des Nahverkehrsplans benötigten Höhe möglich. Viele Kommunen verfügen nicht einmal mehr über Mittel zur Co-Finanzierung von Investitionen nach dem GVFG⁸. Ohne Co-Finanzierung können viele Kommunen bzw. Verkehrsunternehmen Bundeszuschüsse für den Neu- und Ausbau von Schienenstrecken und Businfrastruktur nicht mehr abrufen. Diese Mittel können dann nur noch von finanziell besser ausgestatteten Orten abgerufen werden, da sie die erforderliche Co-Finanzierung noch aufbringen können. Statt für den ÖPNV können die Mittel auch für den kommunalen Straßenbau genutzt werden.

Auch die im Rahmen der EU beschlossenen Wettbewerbsregelungen können wesentliche finanzierungstechnische Auswirkungen nach sich ziehen, wenn öffentliche Zuschüsse an Unternehmen als wettbewerbsschädliche „Beihilfen“ eingestuft werden sollten. Sowohl die derzeit laufende Novellierung der entsprechenden EU-Verordnung 1191/69 als auch ein derzeit vor dem EuGH zur Entscheidung anstehendes Verfahren zur Finanzierung des ÖPNV lassen erwarten, dass die durch EU-Recht geforderte Meldepflicht für „Beihilfen“ (vgl. EuGH 2002) angesichts der Zielsetzung, den Verkehrsmarkt für kleine und mittlere Europäische Unternehmen zu öffnen, zu einer verstärkten und grundsätzlichen Diskussion über die Finanzierung des ÖPNV in Deutschland führen wird.

Um welche Größenordnungen geht es?

In der Diskussion über die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Verkehr werden die hohen Zuschüsse für den öffentlichen Verkehr gerne kritisiert (die Kosten des Straßenverkehrs dagegen werden nicht bedacht). Bereits heute belasten die vom Autoverkehr induzierten Kosten die Etats von Großstädten mit teilweise über 100 Mio. Euro pro Jahr, ohne dass dies so ohne weiteres aus den kommunalen Haushaltsplänen ersichtlich wird⁹. Eine vollständige und transparente Darstellung der aktuellen Finanzdaten des ÖPNV oder gar des gesamten Verkehrssektors ist schwierig zu ermitteln, da sich der ÖPNV in der Verantwortung der Länder und Kommunen befindet und jedes Bundesland eigene Regelungen zur Finanzierung und Förderung des ÖPNV geschaffen hat. Die Daten über die Erlöse und Zuwendungen von Verkehrsunternehmen sind nicht öffentlich zugänglich und

„auch vor dem Hintergrund [finanziell vertretbar sei; JT], dass heute die Stadtwerke Mainz aus dem Stromgeschäft den öffentlichen Nahverkehr mitfinanzieren“.

- 8 Mit dem GVFG werden nur anteilige Zuschüsse gewährt. Die Höhe der jeweiligen Co-Finanzierung (ca. 10 – ca. 50 %) richtet sich nach einer Reihe von Kriterien, unter anderem den jeweiligen Regelungen der Länder.
- 9 Zum Vergleich: Die kommunalen Aufwendungen für den Autoverkehr betrugen in drei ausgewählten Städten (Bremen, Dresden und Stuttgart) im Jahr 2000 zwischen 65,4 Mio. Euro und 104,8 Mio. Euro. Ihnen stehen zwischen 9,2 und 20,7 Mio. Euro an Einnahmen aus dem Autoverkehr (insbesondere Parkgebühren sowie Verwarn- und Bußgelder) gegenüber. Pro Kopf liegen die „versteckten Subventionen für den MIV“ in diesen drei Städten damit zwischen 110 und 145 Euro. Vgl. ICLEI (Hrsg.), Wie viel zahlt die Kommune für den Autoverkehr? Aufdeckung versteckter Subventionen für den Pkw, im Auftrag des Umweltbundesamtes, November 2001.

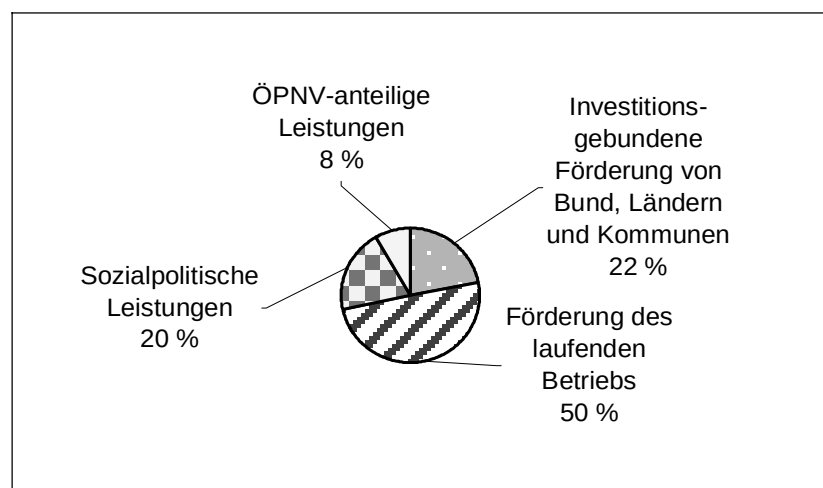
häufig nicht einmal den Gebietskörperschaften als öffentlichem Eigentümer vollständig bekannt.

Die größeren und maßgeblichen Verkehrsunternehmen (mehr als 90 % am Gesamtmarkt ÖPNV auf Schiene und Straße) sind in Deutschland im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) organisiert. Insgesamt werden die Verkehrsmittel aller VDV-Unternehmen inklusive des Mitgliedes DB AG im gesamten Bundesgebiet von rund 9,1 Mrd. Fahrgästen jährlich benutzt (VDV 2002a).

Der jährliche Umsatz des straßen- und schienengebundenen ÖPNV betrug 1997 etwa 23 Mrd. Euro. Dieser wurde zu etwa einem Drittel durch die Fahrgäste (Fahrgelderlöse) und zu zwei Dritteln durch die öffentliche Hand erzielt. Die öffentlichen Transferleistungen für den ÖPNV durch Bund, Länder und Kommunen liegen insgesamt bei rund 15 Mrd. Euro pro Jahr. Allein der Bund beteiligt sich über das Regionalisierungsgesetz und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz mit rund 8 Mrd. Euro (50 %) an diesem Betrag (BMVBW 2000).

Die dabei genutzten Quellen wurden für 1997 einzeln aufgeschlüsselt (Rönnau u.a. 2003). So wurde nahezu die Hälfte dieser Fördermittel für den laufenden Betrieb und rd. 22 % für Investitionen eingenommen.

Abbildung 1: Aufteilung der Fördermittelverwendung aller Gebietskörperschaften für den ÖPNV 1997 (insgesamt 14 Mrd. Euro, ohne Saarland)*



*Quelle: Hans-Joachim Rönnau u.a. (2002): Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs. Politische und wirtschaftliche Verantwortung trennen. In: Der Städtetag, Heft 12, S. 9-14.

Der in Abb. 1 dargestellte Anteil der investitionsgebundenen Förderung des ÖPNV betrug 1997¹⁰ (ohne Saarland) insgesamt 3,17 Mrd. von 14,45 Mrd. Euro. Die wichtigsten Quellen für Investitionsfördermaßnahmen sind das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) mit 1,8 Mio. Euro, das Regionalisierungsgesetz (RegG) und landesspezifische ÖPNV-Gesetze mit zusammen 1,37 Mio. Euro. Das GVFG regelt die Zuwendungen des

¹⁰ Neuere Auswertungen der Fördermittelverwendung sind nicht bekannt.

Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden im Bereich des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV. Nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG) fließen die so genannten Regionalisierungsmittel für den schienengebundenen ÖPNV vom Bund an die Länder.

Die Förderung des laufenden Betriebs erfolgte 1997 mit 7,17 Mrd. Euro. Sie umfasst Betriebskostenzuschüsse in Höhe von 3,95 Mrd. Euro (davon 3,22 Mrd. Euro für den SPNV und 0,73 Mrd. Euro für den ÖPNV) vom Bund auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes RegG, Zahlungen der Gesellschafter zur Finanzierung des laufenden Betriebs insbesondere kommunaler Verkehrsunternehmen zum Ausgleich von Verlusten durch den kommunalwirtschaftlichen Querverbund und durch Erhöhung von Einlagen oder Kapitalaufstockungen (geschätzter Betrag: 2,38 Mrd. Euro), Umsatzsteuerermäßigungen für den Nahverkehr in Höhe von 0,43 Mrd. Euro sowie Sonstiges (unter anderem Kraftfahrzeugsteuerbefreiung) in Höhe von 0,41 Mio. Euro.

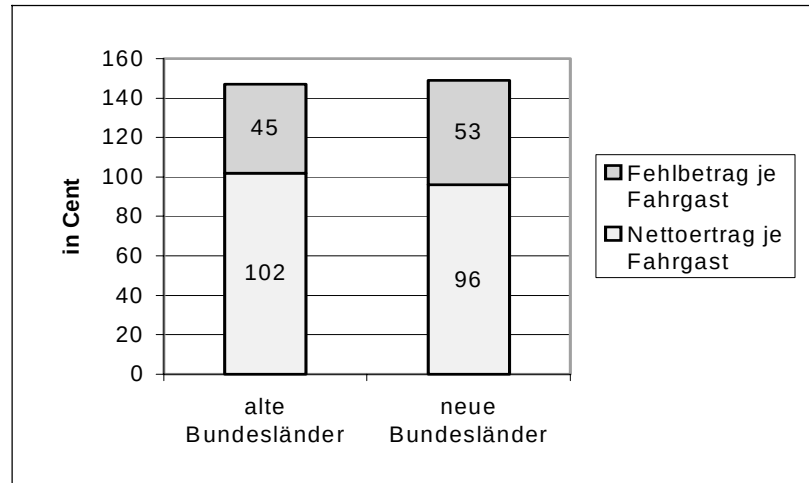
Die sozialpolitischen Leistungen umfassen die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr und für Schwerbehinderte. 1997 wurden aus sozialpolitischen Gründen 2,9 Mrd. Euro eingesetzt, und zwar für den Ausbildungsverkehr des ÖPNV gemäß § 45a PBefG und § 6a AEG für den SPNV sowie aufgrund weiterer länderspezifischer und kommunaler Regelungen (insgesamt 2,44 Mrd. Euro) und nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) (0,46 Mrd. Euro). ÖPNV-anteilige Leistungen für den SPNV und insbesondere die DB AG wurden vom Bund ferner in Höhe von 1,21 Mrd. Euro bereitgestellt¹¹.

Hinsichtlich der Kostendeckungsgrade unterscheiden sich die Verkehrsbetriebe der ostdeutschen und westdeutschen Bundesländer voneinander. Der VDV weist für die im Personenverkehr tätigen Verkehrsunternehmen – ohne Deutsche Bahn AG – die Kostendeckungsgrade für die alten und neuen Bundesländer aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage nach der Wende noch getrennt aus. Der Kostendeckungsgrad beträgt 70 % in den alten Bundesländern und 64 % in den neuen Bundesländern (VDV 2001). In den Erlösen sind neben Fahrgelderlösen auch Erlöse aus Abgeltungszahlungen enthalten, die die Verkehrsbetriebe auf gesetzlicher Grundlage erhalten.

Mit der erwarteten Einführung des kontrollierten Wettbewerbs im ÖPNV erhalten die Aufgabenträger neben planerischen und organisatorischen Aufgaben zusätzliche finanzielle Verantwortung für die Ausgaben und Einnahmen im ÖPNV.

11 Da die Verwendung der von der DB im Rahmen der DB Holding AG von den verschiedenen Gesellschaften erzielten Erlöse nicht transparent veröffentlicht wird, kann in diesem Zusammenhang nicht erörtert werden, ob die Regionalisierungsmittel – wie teilweise vermutet (z.B. Ilgmann, 2003) – innerhalb des DB-Konzerns teilweise zur Quersubventionierung des Fernverkehrs oder anderer Leistungen der DB genutzt werden.

Abbildung 2: Aufwand und Nettoertrag der VDV-Unternehmen (ohne SPNV der Deutschen Bahn AG) 2000*



*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik mit Daten aus VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2002a): VDV Statistik 2001, Köln.

Die im Rahmen der EU betriebenen Änderungen des Rechtsrahmens für öffentliche Dienstleistungen werden in den „Besitzstand“ und Status der bisher tätigen kommunalen Verkehrsunternehmen grundlegend eingreifen und zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen führen. Damit wird eine Neuordnung des heutigen Finanzierungssystems (und des Regulierungsregimes) erforderlich. Die Vorschläge der einschlägigen Verbände liegen auf dem Tisch. So wird diskutiert, die Mittel der unterschiedlichen Quellen zu poolen und den Aufgabenträgern nach einem bestimmten Schlüssel (z.B. Einwohnerzahl, Fläche, ÖPNV-Anteil) aufgeteilt pauschal zur Verfügung zu stellen (Umweltbundesamt 2003).

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) fordert in diesem Zusammenhang, den finanziellen Erosionsprozess möglichst schnell zu beenden und zur Finanzierung aus öffentlichen Kassen einen für den Nahverkehr der Kreise und Städte zusätzlich zweckgebundenen Anteil an der Mineralölsteuer in Höhe von zwei Euro-Cents festzulegen. Außerdem fordert der VDV eine steuerliche Privilegierung bei der Erstellung und Grunderneuerung kommunaler Infrastruktur (VDV 2002b).

Der Deutsche Städtetag hat vorgeschlagen, den ÖPNV aus Mitteln des Regionalisierungsgesetzes zu finanzieren. Die Städte „erwarten, dass die zur Verfügung stehenden ‚Regionalisierungsmittel‘ nach § 8 RegG zukünftig auch zur Mitfinanzierung der neuen Aufgaben und Verpflichtungen der kommunalen Aufgabenträger auch für den kommunalen straßengebundenen ÖPNV zur Verfügung gestellt und eingesetzt werden können“ (DST 2002).

2. Ökologische Folgen des ÖPNV

2.1 Ressourcenverbrauch durch den ÖPNV (Lärm, Energie, Abgase, Fläche, Geld)

Mit dem ÖPNV verbinden sich bestimmte politische Ziele. Dazu zählen neben sozialen und verkehrlichen nicht zuletzt auch ökologische. Im öffentlichen Bewusstsein haben Bus und Bahn einen hohen Umweltbonus. Dieser Umweltbonus besteht, da auch der ÖPNV nicht völlig schadstofffrei und ohne Umweltbelastungen abgewickelt werden kann, in seinen relativen Vorteilen im Verhältnis zum motorisierten Individualverkehr, vor allem dem Pkw. Spürbare Vorteile haben öffentliche Verkehrsmittel beim Energieverbrauch, dem Ausstoß von Treibhausgasen und der Flächeninanspruchnahme.

Schienenverkehrsmittel (elektrische Bahnen) emittieren keine Schadstoffe in den unmittelbaren Straßenraum und beanspruchen, wenn sie wie in vielen Städten ganz oder teilweise unterirdisch verlaufen, auch keine Flächen. Im Vergleich zu Bus und Pkw verbrauchen sie weniger Energie und Ressourcen. Der Schadstoffausstoß älterer Straßen- und Schienenfahrzeuge ist dagegen teilweise recht hoch. Problematisch ist auch, vor allem bei oberirdischen Bahnen, die Lärmbelastung (vgl. VCD 2001a).

Weniger gut schneiden Busse ab. Problematisch sind vor allem die höheren Partikel- und Stickoxidemissionen bei Dieselbussen. Erst mit Partikelfilter erreichen Dieselbusse fast das sehr niedrige Emissionsniveau von Erdgasbussen. Derzeit noch im Entwicklungsstadium befindliche Techniken können, wenn sie zu vertretbaren Kosten auf den Markt kommen, den Dieselbus – auch dank der Verschärfung der Grenzwerte für Dieselfahrzeuge – dem umweltschonenden Niveau des Erdgasbusses in einigen Jahren deutlich näher bringen.

Trotz der genannten Einschränkungen liegt ein durchschnittlicher Pkw in den meisten Umwelt-Kategorien deutlich hinter dem ÖPNV auf Straße und Schiene. Der Pkw zeigt den mit Abstand höchsten Flächenbedarf der Stadtverkehrsmittel im fließenden Verkehr (ohne Parkplätze), die Straßenbahn benötigt nur ein Drittel, der Bus weniger als die Hälfte der Fahrbahnlflächen und entlastet die Innenstädte und Wohngebiete erheblich vom Parkraumdruck. Die derzeit vom ruhenden Verkehr beanspruchten Flächen könnten darüber hinaus alternativ genutzt werden, was die Wohnumfeldqualität erheblich erhöht. Gleichzeitig sind Busse und Bahnen deutlich sicherer (VCD 2001b).

Allerdings werden sich in Zukunft einige Verbesserungen in der Pkw-Technik bemerkbar machen. Dadurch wird der derzeit noch deutlich messbare Abstand zwischen ÖPNV und MIV in den nächsten Jahren stark abnehmen, wenn die umweltseitigen Potenziale des ÖPNV ungenutzt bleiben. Besonders sparsame Fahrzeuge, beispielsweise Drei-Liter-Autos, werden bei voller Besetzung das Umweltniveau des ÖPNV erreichen, denn bei den meisten ÖPNV-Verkehrsträgern sind in den letzten Jahren keine dem Pkw vergleichbaren Anstrengungen zur Reduktion von Schadstoff- und Lärmemissionen unternommen worden. Hier besteht ein hoher Nachholbedarf, vor allem unter dem Gesichtspunkt der umweltpolitischen Legitimation einer öffentlichen Co-Finanzierung des gesamten ÖPNV im heutigen Umfang.

2.2 ÖPNV als Umweltschutzzinstrument (Vermeidung von Kfz-Verkehrsbelastungen)

Die in den Städten nach wie vor ungelösten Umweltprobleme des Verkehrs resultieren vor allem aus Flächennutzung, Schall, Energieverbrauch und CO₂-Emissionen. Umweltbelastungen lassen sich verringern, indem der Verkehr von umweltbelastenden Verkehrsträgern (z.B. Auto) auf umweltverträglichere Verkehrsträger (z.B. Bus/Bahn) verlagert wird.

Der ÖPNV kann verkehrsbedingte Umweltbelastungen wie CO₂-Emissionen, Luftschadstoffe (z.B. Russpartikel und Stickoxide), Lärmemissionen sowie Energie- und Materialverbrauch mindern. Im Rahmen einer Untersuchung des VCD (VCD 2001b) wurde ein Vergleich von Primärenergieverbrauch, Ausstoß von Luftschadstoffen und klimawirksamen Gasen sowie Lärm und Flächenbedarf von Otto- und Diesel-Pkw, Diesel- und Erdgasbussen sowie Straßen-, Stadt- und U-Bahnen vorgenommen. Um den gleichen Verkehrsaufwand in Personenkilometer zu erbringen, benötigen Busse weniger als ein Drittel an Kraftstoff und emittieren entsprechend weniger CO₂. Damit die Umweltvorteile des ÖPNV auch weiterhin bestehen bleiben, bedarf es jedoch der Minderung der Lärmbelastungen an Straßen- und Schienenfahrzeugen, des Einsatzes emissionsarmer Fahrzeuge und der Verbesserung des Auslastungsgrades der Fahrzeuge, ohne die Angebotsqualität (wie Sicherheit, Sauberkeit, Bequemlichkeit und Pünktlichkeit usw.) zu vernachlässigen.

Der ökologische Vorteil des ÖPNV relativiert sich, wenn die weitgehend emissionsfreien nicht motorisierten Verkehrsmittel (Fahrrad, die eigenen Füße) als Alternativen zum MIV zur Verfügung stehen.

3. Marktsituation

3.1 Anbieterstruktur (Marktakteure)

Im Jahr 2000 führten in Deutschland 6 420 Unternehmen genehmigungspflichtigen öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) mit Omnibussen und Straßenbahnen durch¹². Die Unternehmen beschäftigten insgesamt 181 870 Personen ausschließlich oder überwiegend im Straßenpersonenverkehr (vgl. auch zum Folgenden: Statistisches Bundesamt 2002). Von diesen Unternehmen haben 5 166 im öffentlichen Straßenpersonenverkehr ihren wirtschaftlichen Schwerpunkt, davon 2 632 im Linienverkehr und 2 534 im Reiseverkehr (Gelegenheitsverkehr). Weitere 441 Unternehmen betrieben in erster Linie Reisebüros bzw. Reiseveranstaltertätigkeiten und 306 Taxi- und Mietwagenverkehr mit Fahrer. 507 Unternehmen waren hauptsächlich in anderen Wirtschaftsbereichen (unter anderem Energie- und Wasserversorgung) aktiv und führten den öffentlichen Straßenpersonenverkehr nur als Nebentätigkeit durch. Die Unternehmen des ÖSPV verfügten über 85 730 Omnibusse und 9 268 Straßenbahnen. Diese Zahlen machen deutlich, dass mit durchschnittlich unter 30 Beschäftigten und unter 15 Fahrzeugen pro Unternehmen die Branche

¹² Dabei handelt es sich sowohl um die Unternehmen, die Linienverkehr mit „eigenen“ Konzessionen nach § 13a oder 13 PBefG betreiben (vgl. 1.2), sowie um Unterauftragnehmer.

überwiegend kleine und mittlere Unternehmen umfasst. Darunter sind (nur) die großen Unternehmen im VDV organisiert (vgl. 1.4). Nach Spitzner (2002) handelt es sich im ÖPNV um ein stark technisch ausgerichtetes Handlungsfeld, in dem fast nur Männer agieren¹³.

Im Jahr 2000 nahmen die Unternehmen für Beförderungsleistungen im ÖSPV 10,2 Mrd. Euro ein. 52 % dieser Einnahmen wurden im Linienverkehr erwirtschaftet, weitere 18 % im Gelegenheitsverkehr. 16 % kamen als Abgeltungszahlungen von der öffentlichen Hand und 13 % waren Vergütungen für Fahrten im Auftrag Dritter. Je Unternehmen wurden durchschnittliche Einnahmen von 1,59 Mio. Euro erzielt, wobei auf 78 % der Unternehmen weniger als 1.Mio. Euro Einnahmen entfielen.

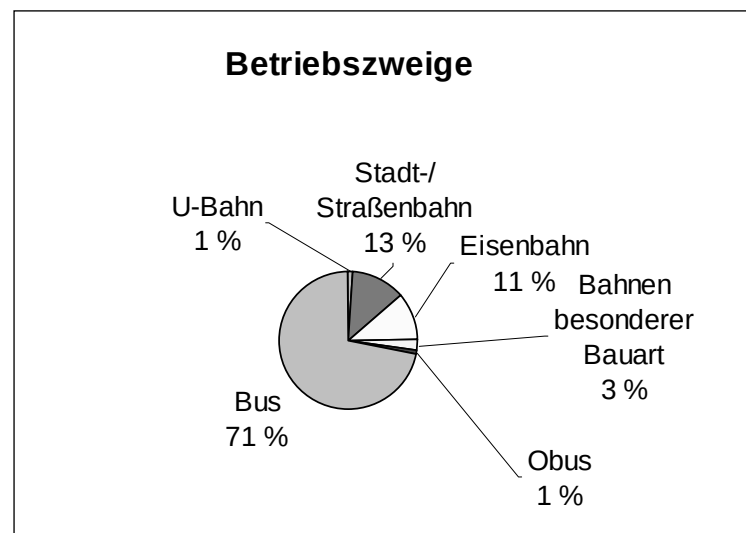
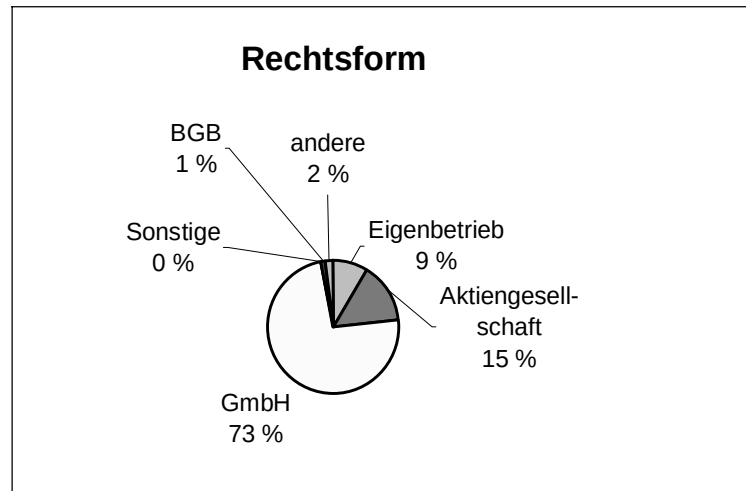
93 % aller Verkehrsunternehmen waren im September 2001 in privatem Besitz. Sie erzielten mit 30 % der Beschäftigten im ÖSPV 39 % der Einnahmen für Beförderungsleistungen. Weitere 5,6 % waren kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen; auf sie entfielen 57 % der Beschäftigten und 46 % der Einnahmen. Im Durchschnitt erwirtschaftete jeder Beschäftigte der ÖSPV-Unternehmen 56 000 Euro an Einnahmen (private Unternehmen: 73 000 Euro, kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen: 45 300 Euro je Beschäftigten).

Im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), in dem mehr als 90 % am Gesamtmarkt Schiene und Straße erbracht wurden, waren im Personenverkehr am 1. August 2001 423 Unternehmen tätig. 76 % dieser Unternehmen waren im Besitz der öffentlichen Hand, 12 % teilweise und weitere 12 % ganz privat. 73 % hatten die Rechtsform GmbH, 15 % waren Aktiengesellschaften und 9 % (kommunale) Eigenbetriebe.

Abbildung 3: Struktur der im VDV organisierten 423 deutschen Personenverkehrsunternehmen am 1.8.2002*



¹³ Dazu wird angeführt, dass die männlichen Akteure das Verkehrssystem nach ihrem an „männlichen Normal“-Arbeitsverhältnissen“ ausgerichteten Blick gestalten würden, und gesellschaftliche, nachhaltigkeitsrelevante ökonomische Rationalitäten und Praxisbereiche aus dem Blick verlieren (Spitzner 2002: 56).



*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik nach VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2001): Statistik 2000, Köln.

3.2 Produktentwicklung

Das Thema Produktentwicklung ist im ÖPNV ein vergleichsweise neues Thema. Das ÖPNV-Angebot ist in den meisten Unternehmen bislang vorwiegend „historisch gewachsen“. Außerdem wurde und wird der ÖPNV vorwiegend von technischen Parametern geprägt. Produktentwicklung im Sinne einer an die Bedürfnisse von vorhandenen und potenziellen Fahrgästen angepassten Weiterentwicklung des Angebots ist für den ÖPNV ein recht junges Handlungsfeld. Seit den 80er-Jahren wurde als Schritt in diese Richtung die Einführung „differenzierter Bedienungsformen“ verfolgt. Auslöser waren zum einen wirt-

schaftliche Zwänge, zum anderen aber auch das Bestreben, zur Verfolgung sozialer und ökologischer Ziele dem ÖPNV neue Kundengruppen zu erschließen (VDV 1994).

Beschränkte sich dieser Ansatz zunächst vorwiegend auf Angebotsformen für Zeiten und Gebiete schwacher Nachfrage, so wird in letzter Zeit vermehrt auf eine Differenzierung auch des „klassischen“ ÖPNV entsprechend unterschiedlicher Nutzungsarten und Nachfrageformen gesetzt. Stichworte sind hier unterschiedliche Angebotskategorien wie Quartiersbusse oder Schnellbusse. Die aus dem Eisenbahnverkehr bekannte Differenzierung bspw. nach Regionalbahnen und Regionalexpresszügen wird zunehmend auf den straßengebundenen ÖPNV übertragen.

Hinzu kommt die wachsende Bedeutung des Themas Marketing. Auch im ÖPNV wird zunehmend ein integrierter Marketingansatz verfolgt, der sich über die gesamte Produkteinführung und -entwicklung erstreckt. Dabei wird auch den unterschiedlichen Anforderungen von Kundengruppen, die den ÖPNV in unterschiedlichen Lebensphasen und zu unterschiedlichen Zwecken nutzen, Bedeutung beigemessen, so dass ihre Anforderungen in steigendem Maße differenzierter berücksichtigt werden¹⁴. Perspektivisch ist die Entwicklung und Vorgabe von Qualitätsstandards im Rahmen eines kontrollierten und gelenkten Wettbewerbs vorgesehen.

Klassischer ÖPNV

Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln ist eine räumlich und zeitlich gebündelte Verkehrsnachfrage. Sie ermöglicht den „klassischen“ fahrplan- und haltestellengebundenen ÖPNV mit herkömmlichen Linienomnibussen oder Straßenbahnen oder im Schienenpersonennahverkehr¹⁵.

Die vorhandenen Produkte – Fahrzeuge, Betriebsformen, Leit- und Informationstechnik – werden durch Erneuerungsinvestitionen im Zuge des technischen Fortschritts kontinuierlich modernisiert.

So ergänzen Bedarfselemente (Bedarfshalt, Bedarfsfahrten mit Voranmeldung) die fahrplan-, haltestellen- und liniengebundenen Angebote¹⁶. An den Haltestellen finden sich auch im übrigen ÖPNV neben planmäßigen (Soll-)Fahrplänen zunehmend auch Angaben zu den tatsächlich erwarteten (Ist-)Abfahrtszeiten.

Immer mehr Kleinstädte richten zusätzlich zu den seit langem verkehrenden Regionalverkehren auch lokale Buslinien ein. Vor allem Senioren und Schüler, zuweilen auch Touris-

14 Während „früher“ vor allem an den Berufs- und Schülerverkehr gedacht wurde, spielen Einkaufsverkehr, Ausflugsverkehr, Fahrradmitnahme, Eventverkehre, Angebote für Behinderte usw. eine zunehmende Rolle.

15 Linienverkehr ist „eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. Er setzt nicht voraus, dass ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten besteht oder Zwischenhaltestellen eingerichtet sind“ (§ 42 PBefG).

16 Das PBefG bietet einen Experimentier- und Handlungsspielraum für nicht zum „klassischen“ ÖPNV zuzurechnende Bedarfsverkehre (vgl. Mehlert 2001).

ten, schätzen die verbesserten Möglichkeiten, mobil zu sein. Ortsbusse nutzen dem Image und der Attraktivität kleinstädtischer Innenstädte.

Technische Weiterentwicklungen der verfügbaren Fahrzeuge ermöglichen hinsichtlich Lärm und Abgase weitgehend umweltfreundliche Standards. Moderne Fahrzeuge bieten – je nach Innenausstattung – verbesserten Fahrgastkomfort (Niederflur, Geräumigkeit, Rollstuhl-, Kinderwagen- und Fahrradmitnahme). Im Eisenbahnverkehr werden Lokomotivzüge zunehmend durch Triebwagen ersetzt. Weitere Innovationen betreffen beispielsweise den Einsatz elektronischer Medien für Information und Vertrieb (elektronische Fahrplanauskunft, online-Abfahrtsinformationen, eTicketing).

Die Entwicklung der Betriebs- und Verkehrsleistungen des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle : Betriebs- und Verkehrsleistungen des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs in Deutschland*

	1991	1996	2001*
Betriebsleistung – Wagenkilometer (in Mio.)			
Kommunale Unternehmen	2 575	2 558	2 606
Stadtschnellbahnen	268	323	358
Straßenbahnen	358	296	261
Obusse	6	5	4
Kraftomnibusse	1 943	1 935	1.983
Private Unternehmen	1 239	1 219	1 285
Verkehrsaufkommen – Beförderte Personen (in Mio.)			
Kommunale Unternehmen	7 121	7 058	7 121
Private Unternehmen	570	591	625
Taxi- und Mietwagenverkehr	435	.	.
Verkehrsaufkommen – Personenkilometer (in Mio. Pkm)			
Kommunale Unternehmen	47 745	43 614	44 670
Private Unternehmen	32 002	31 152	30 349

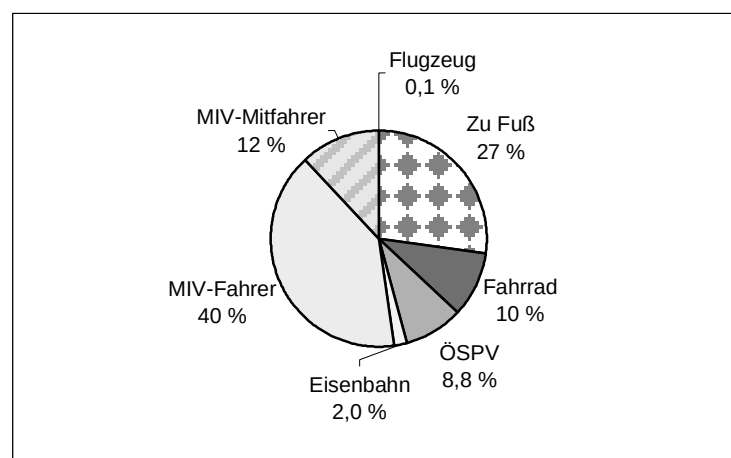
*Quelle: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (2003): Verkehr in Zahlen 2002/2003, Berlin.

Die Zahl der Beschäftigten sank im entsprechenden Zeitraum von insgesamt 257 000 in 1991 über 184 000 (1996) bis 2001 auf 162 000 (DIW 2003).

3.3 ÖPNV-Nachfrage im Rahmen der Verkehrsmittelwahl

Der „Modal split“ ist die anteilige Aufteilung der Ortsveränderungen (Wege) im Personenverkehr zwischen einem Ausgangsort und einem Ziel auf die Verkehrsarten. Im erweiterten Modal split sind die Fußwege und die Wege mit Verkehrsmitteln enthalten¹⁷. Nach der in Abb. 4 dargestellten Aufschlüsselung des DIW dominiert der motorisierte Individualverkehr (MIV). Der öffentliche Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) hat einen Anteil von 8,8 % und der Eisenbahnverkehr von 2 %.

Abbildung 4: Anteile der Verkehrsarten im Personenverkehr an allen Wegen 2000*



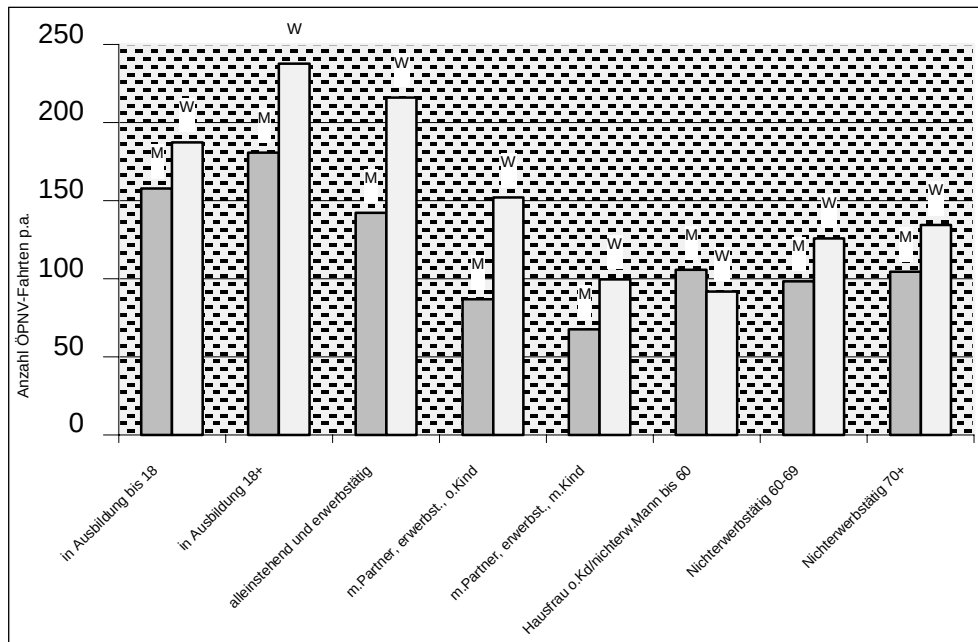
*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik, Daten aus DIW, (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (2002): Stagnation des Personenverkehrs in Deutschland, DIW-Wochenbericht, Nr. 42.

Kennziffern der ÖPNV-Nutzung, bezogen auf die Personenwege von Männern und Frauen in unterschiedlichen Lebensphasen in Deutschland 1997, sind in Abb. 5 dargestellt. Die Darstellung zeigt, dass die intensivste ÖPNV-Nutzung, gemessen an der Zahl an Fahrten pro Jahr, einerseits bei den Auszubildenden festgestellt werden kann und andererseits bei allein stehenden Erwerbstätigen. Andere Personengruppen fahren insgesamt seltener oder auch relativ häufiger mit anderen Verkehrsmitteln. Bei allen betrachteten Gruppen fällt auf, dass Frauen den ÖPNV etwas häufiger frequentieren als Männer.

Auswertungen der Verkehrsmittelnutzung nach Fahrzeugbesitz zeigen, dass der ÖPNV von den Personen, die keinen eigenen Pkw besitzen, deutlich häufiger genutzt wird als von Pkw-Besitzern. Das Verkehrsverhalten hängt eng von Pkw-Besitz und Pkw-Bestand ab. Wer keinen Pkw hat, ist achtmal häufiger ÖV-Kunde als ein Pkw-Besitzer. Ältere Frauen haben wesentlich weniger Autos als Männer, wohingegen bei den jüngeren die geschlechtsspezifischen Unterschiede gering sind.

17 Dabei wird das „Hauptverkehrsmittel“ berücksichtigt. Trotz der meistens zu Fuß unternommenen Etappen zur Haltestelle rechnen die mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegten Wege daher zum ÖPNV.

Abbildung 5: ÖPNV-Nutzung bezogen auf die Wege männlicher und weiblicher Personen in unterschiedlichen Lebensphasen in Deutschland 1997*



*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik, Daten aus W. Brög (2000): Der nicht motorisierte Verkehr und seine Einbindung in ganzheitliche Mobilitätskonzepte, Dokumentation „Mobilitätsforschung in 21. Jahrhundert – Verkehrsprobleme und Lösungsansätze“, Köln.

3.4 Nachfrageeffekte der Siedlungsstruktur

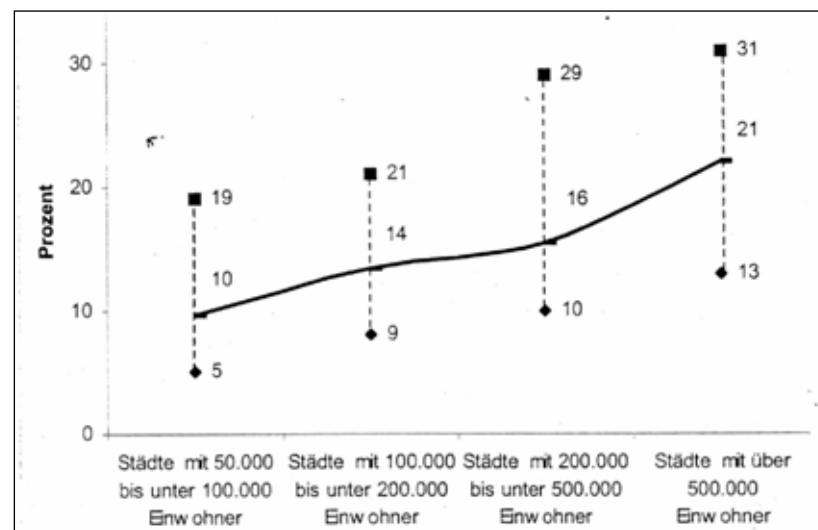
Attraktive ÖPNV-Angebote und hohe Modal-split-Anteile folgen den räumlichen Verhältnissen einer Region (vgl. Apel 2003). Insgesamt verläuft auch die Motorisierungsquote (gemessen in Anzahl privater Pkw pro 1 000 Einwohner) in deutlichem Zusammenhang mit der Siedlungsstruktur und dem damit einhergehenden mehr oder weniger großen „Zwang“ zum eigenen Pkw. Im Gegensatz zu Stadtgebieten mit einer Vielfalt wohnungsnaher Versorgungsangebote für den täglichen Bedarf, mit Ärzten, Schulen und Treffpunkten, die zu Fuß erreichbar sind, lassen sich solche Angebote vom Stadtrand aus und im ländlichen Raum oft nur mit eigenen Fahrzeugen (oder mit dem Taxi, Fahrdiensten oder privat organisierten Transportangeboten) erreichen. Kinder, Senioren und (andere) Menschen ohne eigenes Auto sind für ihre Mobilität teilweise vom „Mama-Taxi“ oder der Nachbarschaftshilfe abhängig. So ist es nicht überraschend, dass die Motorisierungsquote an peripher gelegenen Wohnstandorten deutlich höher ist als in Innenstadtgebieten¹⁸.

¹⁸ In der Literatur finden sich noch zahlreiche weitere Faktoren, die für die Entscheidung zur Pkw-Beschaffung maßgeblich sind. Der Pkw-Besitz hängt von einem ganzen Strauß von Faktoren wie Siedlungsentwicklung, Einkommensentwicklung, Status und Rolle des Pkw und Kosten und Qualitäten des Pkw und ÖPNV-Angebot ab. Motorisierungsentscheidungen werden zuweilen in der Folge von Standortentscheidungen getroffen. Es ist davon auszugehen, dass viele Faktoren (z.B. Stellplatzkosten, Image

Die durchschnittliche Zahl der Pkw pro Haushalt wächst mit abnehmender Gemeindegröße. Zu Freizeiteinrichtungen mit großen Einzugsbereichen kommen mehr als 90 % aller Besucher mit dem Pkw.

Während konzentrierte Siedlungskerne mit einem Radius von etwa drei Kilometern um ein Stadtzentrum günstige räumliche Voraussetzungen für eine hohe Fahrradnutzung aufweisen, sind größere Stadtgebiete in höherem Maße „ÖPNV-affin“. Im ländlichen Raum und in dünn besiedelten Randgebieten sind die Potenziale für den ÖPNV ungleich niedriger. Nach einer Studie der Prognos AG (VDV 2001) unterscheiden sich die ÖV-Anteile bezogen auf die Personenwege der Bevölkerung der Städte nach Einwohnerzahlen erheblich voneinander. Während der Verkehrsanteil des ÖPNV in Städten mit 50 000 bis unter 100 000 Einwohnern zwischen 5 und 19 % lag, lag er in Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern dagegen zwischen 13 und 31 % (Abb. 6).

Abbildung 6 Einwohnergewichtetes Mittel und Bandbreite des ÖV-Anteils im „erweiterten Modal split“, bezogen auf die Personenwege der Bevölkerung der Städte, nach Einwohnerzahlen unterschieden* ¹



*Quelle: Prognos (2001): Die Bedeutung des öffentlichen Personentransports in Deutschland. Expertise im Auftrag des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Kurzfassung, Basel.

¹ Lesehilfe:

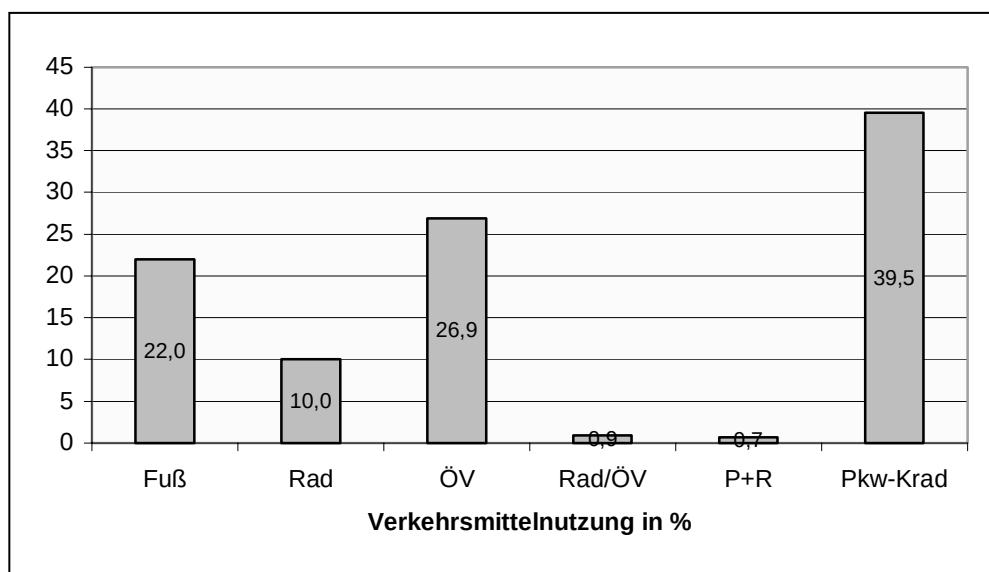
Der Mittelwert des ÖV-Anteils im erweiterten Modal split liegt in Städten zwischen 50 000 und 10 000 Einwohnern, bezogen auf die Wege der Stadtbevölkerung, bei 10 %, der ÖV-Anteil bewegt sich in dieser Gruppe von Städten zwischen 5 und 10 %. Erweiterter Modal Split: bezogen auf die Wege mit allen Verkehrsmitteln, auch zu Fuß und mit dem Fahrrad.

In Großstädten wie Berlin, München oder Hamburg spielt der ÖPNV eine dominierende Rolle im Verkehrsgeschehen. Er kann mit dem motorisierten Individualverkehr teilweise

als Pkw-Besitzer einer bestimmten Marke, Einkommensniveau) mit der Siedlungsstruktur und den unterschiedlichen sozialräumlichen Angeboten der verschiedenen Gebiete erklärbar sind.

konkurrieren und wird von „wahlfreien“ Verkehrsteilnehmern genutzt. In dünn besiedelten ländlichen Regionen dagegen hat der ÖPNV nur noch eine Nebenrolle. Abb. 7 zeigt beispielhaft die gegenwärtige Aufteilung der Verkehrsmittelwahl (Modal split) in Berlin: Über 28 % aller Wege werden von den Menschen dort ausschließlich mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder in Verbindung mit Fahrrad (Bike + Ride) oder Auto (Park + Ride) zurückgelegt. Während Berlin für Deutschland damit einen Spitzenwert aufweist, sind die Anteile des ÖPNV in anderen europäischen Städten teilweise noch deutlich höher¹⁹.

Abbildung 7: Aufgliederung des Personenverkehrs nach Verkehrsmitteln in Berlin 2000*



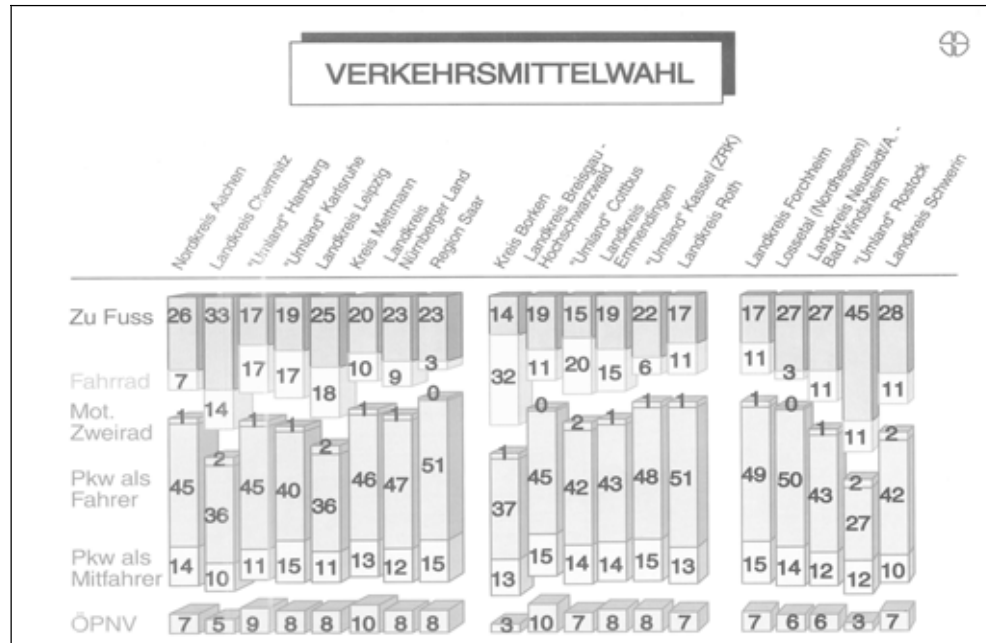
*Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2001): Berliner Verkehr in Zahlen, Berlin.

Ganz anders stellt sich die Verkehrsmittelwahl in Räumen mit geringerer Siedlungsdichte und dispersen Siedlungsstrukturen dar. Dabei ist bemerkenswert, dass die von den Bewohnern zurückgelegten mittleren Entfernungen im ländlichen Raum kaum weiter sind als in der Stadt, und sich auch die pro Kopf unternommene Zahl der Wege und die im Verkehr zugebrachte Zeitdauer kaum voneinander unterscheiden. Abb. 8 zeigt mit einer Auswertung von Mobilitätsdaten aus 19 ländlichen Regionen, die 1994 im Auftrag des VDV vom Institut Socialdata durchgeführt wurde, dass die ÖPNV-Anteile (Modal split) zwischen 3 % im Kreis Borken, der sich durch eine hohe Fahrradnutzung auszeichnet, und 10 % beispielsweise im Kreis Breisgau-Hochschwarzwald, wo eine sehr aktive ÖPNV-Politik betrieben wird, liegen²⁰.

19 Eine im Auftrag der EU unter 40 europäischen Städten durchgeführte Benchmarking-Studie (EU 2002) ergab beispielsweise für den ÖPNV höhere Modal-split-Werte als in Berlin, in Bukarest (51 %), Prag (46 %), Brunn (39 %), Athen (33 %), Madrid und Barcelona (je 31 %).

20 Z.B. Tarifverbund, niedriges ÖPNV-Preisniveau, Projekt Breisgau-S-Bahn (vgl. ZRF 2003),

Abbildung 8: Verkehrsmittelwahl in 19 ländlichen Untersuchungsräumen*

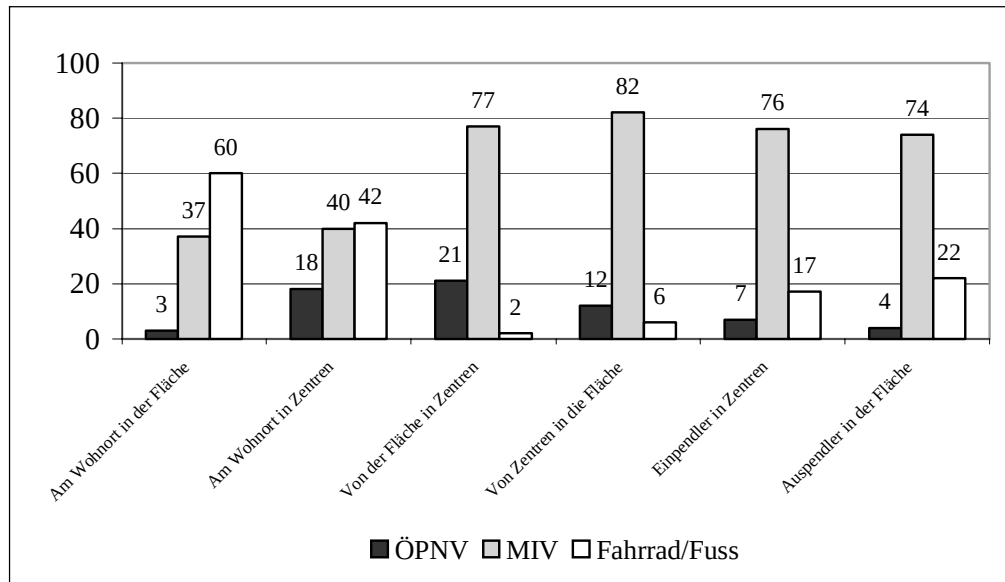


*Quelle: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.), Institut Socialdata (Bearb.) (1994): Differenzierte Bedienungsweisen. Nahverkehrsbedienungs zwischen großem Verkehrsaufkommen und geringer Nachfrage, Köln.

Eine nähere Auswertung der Verkehrsstrukturen und der Verkehrsmittelnutzung von Ein- und Auspendlern und am Wohnort in der Fläche und in Zentren zeigt, dass 57 % aller Wege von Personen mit Wohnsitz auf dem Land Binnenverkehr am Wohnort sind, und 43 % als Pendler oder an anderen Orten zurückgelegt werden. Abb. 9 zeigt, dass der ÖPNV am Wohnort in der Fläche und von Auspendlern in der Fläche mit Anteilen von 3 bis 4 % kaum genutzt wird. Vergleichsweise hohe Anteile (21 %) haben Einpendler von der Fläche ins Zentrum und am Wohnort in Zentren (18 %).

Aufgrund der geringen Nachfrage gibt es im ländlichen Raum nur wenige Verkehrsachsen, die einen herkömmlichen Linienbetrieb mit Omnibussen im Taktverkehr rechtfertigen. Für den ÖPNV empfiehlt sich ein mehrstufiges flexibles System, das vorhandene Angebote (z.B. Schulbus) integriert und vernetzt und in Teilräumen und zu Zeiten geringer und disperser Nachfrage bedarfsgesteuert betrieben wird. Die Nachfrage nach Eisenbahnlinien und Regionalschnellbussen konzentriert sich auf Pendlerbeziehungen in die Zentren. Eine gute Erreichbarkeit der Bahnhöfe aus den umliegenden Siedlungen, vor allem mit dem Fahrrad und zu Fuß, stellt sich als kommunale Aufgabe. Der Bedarf nach „Park + Ride“ mit Pkw beschränkt sich weitgehend auf einzelne Orte bzw. Bahnhöfe mit Pendlern in die Großstädte.

Abbildung 9: Verkehrsmittelnutzung von Ein- und Auspendlern und am Wohnort in der Fläche und in Zentren*



*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik, Datengrundlage Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.), Institut Socialdata (Bearb.) (1994): Differenzierte Bedienungsweisen. Nahverkehrsbedienug zwischen großem Verkehrsaufkommen und geringer Nachfrage, Köln.

Aufgrund der zunehmenden Besiedelung peripherer Gebiete und der in der Folge abnehmenden Dichte steigen die spezifischen Kosten des ÖPNV. Die Ausweitung der Bedienungsgebiete durch die vergrößerten Siedlungsflächen erhöht sowohl die Fixkosten des ÖPNV (insbesondere bei Schienenverkehren, aber auch bei notwendigen Erweiterungsinvestitionen für das Busnetz) als auch die laufenden Betriebskosten. Diesen Mehrkosten stehen in der Regel – z.B. wegen vorhandener Flächen- und Einheitstarife – keine entsprechenden Mehrerlöse gegenüber. Neben einmaligen Investitionskosten entstehen so dauerhafte Folgekosten, die die Leistungsfähigkeit vieler Kommunen überfordern

3.5 Nachfrageeffekte der prognostizierten demografischen Veränderungen und Wanderungsbewegungen

Bevölkerungsentwicklung

In Deutschland ist in den kommenden Jahrzehnten mit einem deutlichen Rückgang der Bevölkerung zu rechnen. Dieser betrifft insbesondere auch den „Markt“ des ÖPNV. Die vom Statistischen Bundesamt dazu veröffentlichten Daten und Prognosen reichen bis 2050.

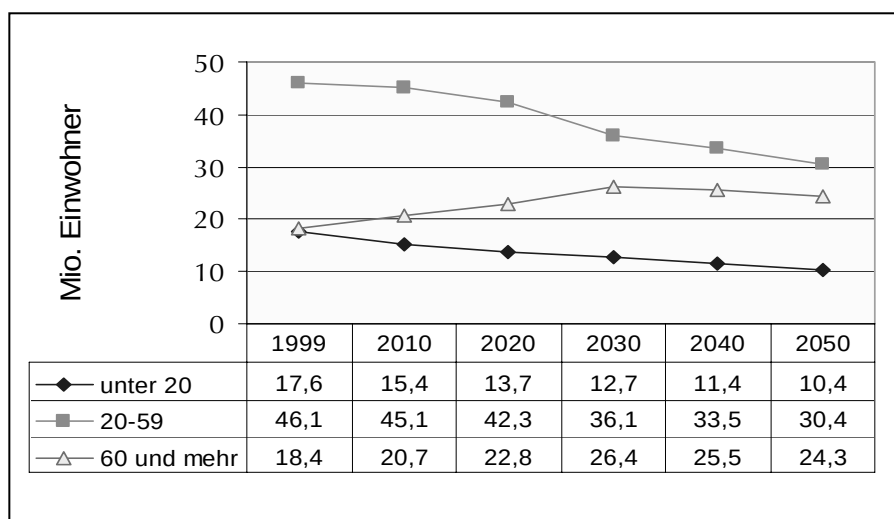
Aufgrund geburtenschwacher Jahrgänge und geringer Reproduktionsraten (jede Frau bekommt im Durchschnitt noch 1,4 Kinder) geht die Einwohnerzahl Deutschlands nach 2015 deutlich zurück und wird im Jahr 2050 statt heute bei 82 Mio. möglicherweise nur noch bei

65 Mio. Einwohner (Variante 1 des Statistischen Bundesamtes) bis 70 Mio. Einwohner (Variante 2) liegen (Statistisches Bundesamt 2000). Die Unterschiede der Varianten liegen in den Annahmen über dem Zuwanderungssaldo (+ 100 000 p.a. bzw. + 200 000 p.a.). Um die aus dieser Entwicklung resultierenden Effekte für den Verkehr abschätzen zu können, werden in der Folge drei Altersgruppen getrennt betrachtet: Die unter 20-Jährigen, die Gruppe zwischen 20 und 60 und die Personen ab 60. Die drei Gruppen unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf ihre Verkehrsnachfrage und die Motorisierung.

Menschen unter 20 sind Kinder oder überwiegend in Ausbildung und haben normalerweise kein eigenes Erwerbseinkommen. Mit Ausnahme eines Teils der 18- bis 19-Jährigen haben sie auch noch keinen Pkw-Führerschein. Die Jüngeren der Gruppe, z.B. vor der Schulzeit, sind noch selten unterwegs, die älteren häufiger. Personen zwischen 20 und 59 Jahren sind die „Erwerbsbevölkerung“. Sie haben die Chance auf ein eigenes Einkommen und sind aufgrund beruflicher Verpflichtungen und familiärer Bindungen überwiegend viel unterwegs. Personen ab 60 Jahre unternehmen mit zunehmendem Alter und aufgrund der rückläufigen Erwerbstätigkeit immer weniger motorisierte Wege pro Tag (vgl. Brög 2000).

Abb. 10 zeigt die Entwicklung der Altersgruppen für die Jahrzehnte bis 2050 beispielhaft für den Fall, dass das Zuwanderungssaldo bei +100 000 Personen/Jahr liegt. Starke Abnahmen gibt es bei den jüngeren Personen und den erwerbstätigen Jahrgängen im Alter zwischen 20 und 59. Bis zum Jahr 2030 gibt es Zunahmen im Bereich der Senioren. Die Zahl der Personen in der Altersgruppe „unter 20“ wird von 17,6 Mio. in 1999 bis 2050 auf 10,4 Mio zurückgehen. Für den ÖPNV ist der Schülerverkehr eine der Kernaufgaben und eine wichtige Finanzierungsgrundlage. Die hier kommenden Einbrüche sind erheblich. Der demografische Effekt wird sich etwa nach 2015 dramatisch verschärfen. Für die Altersgruppe der 12- bis 13-Jährigen ergibt sich z.B. ein Rückgang von 950 000 Menschen in 1999 in Deutschland, im Jahr 2010 auf 800 000 und 2050 auf 520 000.

Abbildung 10: Bevölkerungsprognose Deutschland 1999 bis 2050
bei Zuwanderung +100 000/Jahr*



*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik nach Statistisches Bundesamt (2002): Straßenpersonenverkehr 2001: Personalabbau setzt sich fort, Pressemitteilung (15.5.02).

Siedlungsstruktur und Motorisierung

Wie sich die Motorisierung künftig entwickeln wird, ist offen. Weder die Bedeutung des Pkw noch die Siedlungsentwicklung und die Verkehrspolitik lassen sich derzeit zuverlässig prognostizieren. Je nach Standpunkt und Interessenlage lässt sich ein weiterer Anstieg der Motorisierung ebenso plausibel begründen wie ein Rückgang der Motorisierung mit privaten Pkw.

Gemessen am nordamerikanischen Standard, wo auf jeden erwachsenen Einwohner im Durchschnitt bereits mehr als ein Pkw entfällt, könnte man in Deutschland noch mit nennenswerten Potenzialen für eine weitere Motorisierung rechnen. Wegen der in Deutschland viel höheren Dichte als in den USA und Kanada ist dies unwahrscheinlich. Da der Ressourcenverbrauch von Kraftfahrzeugen eine der Hauptursachen der klimaverändernden CO₂-Emissionen ist und die Vermeidung von Kfz-Verkehr erfordert, könnte es in Deutschland künftig zu restriktiveren Rahmenbedingungen für die Pkw-Haltung kommen. Und bereits heute sprechen Indizien dafür, dass Motorisierung und Pkw-Nutzung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen vermutlich bereits gesättigt sind. Eine seit 1998 abnehmende Verkehrsleistung und der Rückgang der Neuzulassungen nach 1999 deuten in der Bundesrepublik Deutschland auf erste – vielfach unerwartete – Sättigungstendenzen hin (DIW 2002, VDA 2003).

Wählt man ein vorsichtiges Szenario und geht dabei davon aus, dass das heutige spezifische Motorisierungsniveau der beiden jüngeren Altersgruppen unverändert bleibt, aber die Älteren „nachholen“, indem sie ihre vorhandene Motorisierung überwiegend beibehalten, ergeben sich durch den demografischen Effekt in den kommenden Jahrzehnten noch deutliche Zuwächse der spezifischen Motorisierung gegenüber dem heutigen Niveau²¹. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die besonders ÖPNV-affine Kundengruppe der Personen ohne eigenen Pkw wegen des demografischen Effekts nicht nur absolut schrumpfen wird, sondern auch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung.

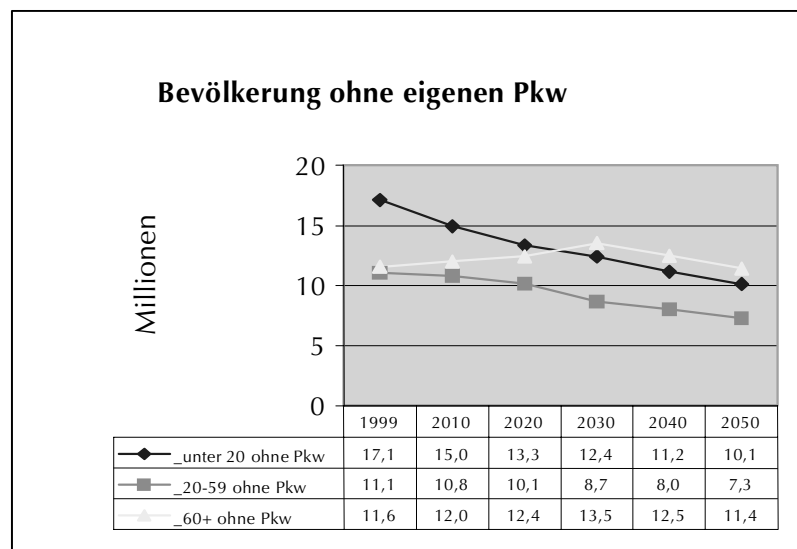
Abb. 11 zeigt die unter den oben gemachten Annahmen zur Motorisierungsentwicklung resultierenden Ergebnisse zur Zusammensetzung der ÖPNV-affinen Kundengruppen für die 20- bis 59-Jährigen, die kein Auto haben. Sie wird von elf auf sieben Millionen

21 Diese Ergebnisse beruhen auf folgenden eigenen Annahmen bzw. Berechnungen unter Berücksichtigung des Eckwerts 520 Pkw/1 000 EW und Daten aus Deutsche Shell GmbH 2001 und DIW 2003.

- Die unter 20-Jährigen dürfen meistens noch nicht Auto fahren und haben keinen Führerschein. Ein Teil der 18- und 19-Jährigen besitzt ein eigenes Auto. Die resultierende Motorisierung liegt um 25 Pkw/1000 EW. Dies wird sich auch nicht wesentlich ändern.
- Die 20- bis 59-Jährigen verfügen überwiegend über ein privates Auto. Rechnet man auch die Pkw-Flotten der Unternehmen dieser Altersgruppe zu, so sind in dieser Altersgruppe schätzungsweise drei Viertel der Menschen „motorisiert“ (ca. 700 bis 800 Pkw/1 000 EW). Man kann hier von einer weitgehenden Sättigung ausgehen.
- Viele der heute über 60-Jährigen hatten noch nie ein Auto und einen Führerschein, können aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr Auto fahren oder haben ein zu geringes Einkommen. Die gegenwärtige Motorisierung beträgt 350 bis 400 Pkw/1 000 EW. Die kommenden Senioren hingegen werden zu einem großen Teil Führerschein und Pkw mit ins Seniorenalter bringen. Der vorhandene Familien-Pkw wird behalten. Beim Pkw-Bestand ist also mit einer allmählichen Annäherung an die Motorisierung der Jüngeren zu rechnen. Die jeweiligen Fahrleistungen nehmen jedoch mit zunehmendem Alter deutlich ab.

zurückgehen. Trotz der Prognose, dass zukünftig die Senioren ihren Führerschein und ihr Fahrzeug „mit ins Alter nehmen“, bleibt aufgrund des Anwachsens dieser Gruppe die Anzahl der Senioren ohne eigenen Pkw auch künftig in der heutigen Größenordnung von rund zwölf Millionen. Die Kundengruppe der Senioren wird damit in Zukunft zur dominierenden Kundengruppe des ÖPNV.

Abbildung 11: Modellrechnungen zur Entwicklung der Bevölkerung ohne eigenen Pkw*



*Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Setzt man die Pkw-Flotte ins Verhältnis zur im Erwerbsleben stehenden Bevölkerungsgruppe – hier vereinfacht auf die Gruppe der 20- bis 59-Jährigen –, so muss heute jeder dieser Erwerbstätigen durchschnittlich die laufenden Aufwendungen von 0,92 Pkws erwirtschaften. Wegen der rückläufigen Erwerbsbevölkerung wird dieser Wert bis zum Jahr 2050 auf 1,2 Pkws ansteigen. Das verfügbare Einkommen der Beschäftigten muss künftig also auf eine größere Flotte von Kraftfahrzeugen aufgeteilt werden als bisher. Somit wird die Kauf- und Steuerkraft je Pkw abnehmen.

Welche Folgen dies im Einzelnen haben wird, muss hier offen bleiben. Wenn dies nicht zu einer niedrigeren Motorisierung führt, also im Szenario unterstellt, werden vielleicht die vorhandenen Pkw länger genutzt, weniger gefahren oder der Anteil an verbrauchsarmen Kleinwagen steigt. Allerdings ist dabei nicht unwahrscheinlich, dass ein sinkendes verfügbares Einkommen in den Privathaushalten nicht nur zu Lasten der Motorisierung gehen wird, sondern auch zu Lasten der privaten Kaufkraft für ÖPNV-Leistungen und wegen veringerten Steuereinnahmen auch zu Lasten der staatlichen Leistungsfähigkeit.

3.6 Finanzausstattung

Die Summen, die von den einzelnen Bundesländern und auch von den Kommunen für die Finanzierung des ÖPNV zur Verfügung gestellt werden, unterscheiden sich beträchtlich

voneinander. In Berlin werden beispielsweise jährlich 283 Euro pro Einwohner ausgegeben, in Niedersachsen 67 Euro. Im Bundesdurchschnitt sind es 105 Euro. Die Unterschiede hängen unter anderem von der Bevölkerungsdichte und damit der Netzdichte sowie vom Anteil der schienenengebundenen Netze (S-Bahn, U-Bahn, Tram) ab (vgl. Rönna u.a. 2002).

Die Höhe der verfügbaren Mittel ist zudem abhängig von der Finanzkraft des Landes, der Kommunen und der kommunalen Aufgabenträger. Insbesondere die Höhe der Subventionen aus dem Querverbund hängt von der Ertragslage der kommunalen Unternehmen ab. Die jeweilige Haushaltslage der Kommunen beeinflusst die ÖPNV-Finanzierung ebenso wie die politische Priorität des ÖPNV.

Die vorhandenen, überwiegend zweckgebundenen und rein investiv nutzbaren Förderinstrumente verleiten zu Fehlallokationen. Die getätigten Investitionen werden nicht erwirtschaftet. Die Fördermittel fließen heute als nicht rückzahlbare Zuschüsse größtenteils an den gesetzlich bestimmten Aufgabenträgern vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen. Eine wirtschaftliche Mittelverwendung ist nicht erforderlich. Gleichzeitig behindert dies die systematische Steuerung und verringert die Transparenz der Förderung aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Fördermaßnahmen. Die überwiegend zweckgebundenen und für die Erstinvestition in Infrastruktur orientierten Förderinstrumente verleiten zur „Mitnahme“ von Zuschüssen. Zweckbindung und Aufwandsorientierung der Finanzmittel trennen die finanzielle Verantwortung von der Aufgabenverantwortung und verbinden mit der Finanzierungsförderung keine direkt mess- oder kontrollierbare Leistungsverbesserung im ÖPNV. Beispiel dafür ist die Förderung von Betriebshöfen im ländlichen Raum, die in vielen Fällen mit gleichzeitiger Angebotsausdünnung einhergeht (vgl. UBA 2003).

Neben einer Vielzahl sinnvoller Maßnahmen hat die Möglichkeit der Investitionsförderung bestimmter Vorhaben nach GVFG teilweise auch dazu geführt, dass besonders aufwändige Baumaßnahmen durchgeführt wurden oder Rationalisierungsprojekte, die für die Kunden jedoch Angebotseinbußen brachten. Ein Beispiel ist die Bahnsteigverlängerung der Berliner U-Bahn-Linie 6, die den Einsatz von 6- statt 4-Wagen-Zügen ermöglichte, worauf der vorherige 3-Minuten Takt der Hauptverkehrszeit bei niedrigerem Platzangebot durch einen 5-Minuten-Takt ersetzt wurde.

Eine deutliche Fehlallokation bewirkt das Berechnungsverfahren für die Ausgleichszahlungen für Zeitkarten im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG (vgl. UBA 2003). Bei den Verkehrsunternehmen liegen die Einnahmen pro Schülermonatskarte um rund 50 % über denen aus einer verkauften Erwachsenenzeitkarte. Da die gewährten Zuschüsse im Schüler- und Ausbildungsverkehr zudem noch nach zurückgelegten Personenkilometern (und nicht nach kürzester Entfernung zwischen Wohn- und Zielort) bemessen werden, können die Verkehrsunternehmen häufig sogar durch Umwegfahrten ihre Zuschüsse erhöhen. Dies hat dazu geführt, dass sich die Verkehrsunternehmen auf die Bedienung ihrer „Zwangskunden“ (Schüler, Behinderte usw.) konzentrieren.

Die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG wurden vor allem außerhalb der Ballungsgebiete zur allgemeinen Grundfinanzierung des ÖPNV. Angesichts einbrechender Schüler-

zahlen werden die Mittel für die ÖPNV-Finanzierung durch den Schülerverkehr, die ja gerade im ländlichen Raum das Rückgrat darstellt, deutlich zurückgehen²².

3.7 Potenzielle Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigten im ÖPNV

Die Wirtschaftlichkeit der kommunalen öffentlichen Verkehrsbetriebe und ihre Konkurrenzfähigkeit wird im Vergleich zur privaten Konkurrenz durch höhere Lohnkosten belastet. Gleichzeitig sind in den Zentralen der Verkehrsunternehmen die mit komplexen Tarif- und Arbeitsregelungen erforderlichen umfangreichen verwaltungsähnlichen Strukturen entstanden. Dies mag darin begründet sein, dass die Gewerkschaften (insbesondere ÖTV, jetzt ver.di) in der Vergangenheit einen starken Einfluss auf den öffentlichen Dienst genommen haben.

Die kommunalen öffentlichen Verkehrsbetriebe bemühen sich deshalb erheblich, die Personalkosten zu senken und zu rationalisieren. Teilweise werden Tochtergesellschaften gegründet, die nicht mit historischen, kostenträchtigen Betriebsvereinbarungen belastet sind. Aus Sicht der Arbeitnehmervertretungen findet dabei „Sozialabbau“ statt. Der weitere Übergang in wettbewerbliche Verhältnisse lässt so in erheblichem Umfang Auseinandersetzungen, Verwerfungen und kostenträchtige Abfindungsregelungen erwarten.

Die Gewerkschaft ver.di mobilisiert in diesem Zusammenhang „... gegen Lohndumping im ÖPNV: ... Ausgliederung, Tariffucht, Eigentümerwechsel. So sieht das Vorgehen der Arbeitgeber im ÖPNV aus. Ihr Ziel ist die Schwächung der Arbeitnehmerrechte. Kosten werden auf den Knochen der Beschäftigten gespart. Qualität in Dienst- und Sozialleistung bleibt auf der Strecke. Das muss verhindert werden. ... Dies gilt in der Tarif- und Unternehmenspolitik ebenso, wie in der allgemeinen Verkehrspolitik (Ver.di 2003).

Gleichzeitig verspricht der Wettbewerb jedoch zusätzliche Arbeits- und Einkommenschancen im klein- und mittelständischen Gewerbe. Der aus volkswirtschaftlicher Sicht entstehende Gesamteffekt dürfte sich erst ermitteln lassen, wenn auch identifiziert ist, wie die durch den Wettbewerb erwarteten Effizienzgewinne genutzt werden.

4. Rolle der Kommunen (im Wandel)

4.1 Die Rolle der Kommunen als Aufgabenträger

Seit der „Regionalisierung“ des ÖPNV im Zuge des RegG sind die Länder und Kommunen Aufgabenträger des öffentlichen Nahverkehrs. Aufgrund der gegenwärtigen Gesetzeslage und der sich absehbar ändernden Rahmenbedingungen werden sie dadurch in Zukunft die folgenden Aufgaben zu leisten haben:

²² In bestimmten Regionen, z.B. in ländlichen Regionen Ostdeutschlands, ist diese Dramatik bereits zu erkennen.

- Aufstellen eines **Nahverkehrsplans** zur Festlegung des Verkehrsangebotes in Quantität und Qualität,
- Ausschreibung und Bestellung von Nahverkehrsleistungen durch öffentliche Dienstleistungsverträge (**Verkehrsvertrag**),
- **Controlling**/Überwachung und Sicherung der in den Verkehrsverträgen vereinbarten Verkehrsleistungen,
- **Finanzierung** des für die Gesamtverkehrsleistung im ÖPNV vom Verkehrsunternehmen angebotenen Preises,
- **Planung und Finanzierung der Infrastruktur** auf der Grundlage der Landes- und Bundesförderung nach dem GVFG einschließlich der Fahrzeugförderung,
- Mitbestimmung und Mitwirkung bei der Erarbeitung von **Tarifkonzepten**.

Die meisten Behörden sind auf diese Tätigkeiten weder fachlich-personell noch finanziell vorbereitet. Aufgabenträger in eher ländlich strukturierten Bereichen wurden erst infolge der ÖPNV-Gesetze mit dem Thema ÖPNV näher konfrontiert. Sie müssen nun eine zusätzliche Aufgabe wahrnehmen.

In den Städten mit eigenen Verkehrsbetrieben ist die Problemlage aufgrund der langjährigen Tradition kommunaler Verkehrsunternehmen anders. Sie müssen überlegen, wie und ob ihre Organisationsstruktur auf den Wettbewerb umgestellt werden kann, und die Aufgaben der ÖPNV-Planung, die bislang durch die kommunalen Verkehrsbetriebe weitgehend autonom durchgeführt werden, von Aufgabenträger wahrgenommen werden können. Denn dazu gibt es verschiedenste Ansätze und Möglichkeiten, ergänzt auch um die Frage, wie die Zukunft des kommunalen Verkehrsunternehmens aussehen kann.

Bezüglich der Organisation des ÖPNV im Konzessionswettbewerb ist zu klären,

- welche Regie- und Managementaufgaben entstehen. Sollen diese Aufgaben innerhalb der Verwaltung oder durch eine eigene oder ausgelagerte Organisationseinheit eher verwaltungsnah oder unternehmensnah sein?
- Welche Vor- oder Nachteile bietet die Trennung von Betrieb und Infrastruktur?
- Was kann privatisiert werden? Was sollte auf jeden Fall unter kommunaler Kontrolle bleiben, und wo kann sich der Aufgabenträger auf das Setzen von Rahmenbedingungen beschränken?
- Welche Voraussetzungen müssen für eine Förderung des Mittelstandes geschaffen werden?
- Ist die Bildung von Fahrzeugpools sinnvoll? Wie können diese finanziert werden und wie kann generell die Beschaffung von Fahrzeugen wettbewerbsneutral gelöst werden?
- Welche Möglichkeiten zur Beschäftigungssicherung bestehen im Tarifrecht und bei Ausschreibungen?

- Welcher Anpassungsbedarf ergibt sich für die ÖPNV-Finanzierung (Beihilfen, Zuschüsse, Querverbandszahlungen, Einnahmeaufteilung in Verkehrsverbünden)?

Für die beteiligten Akteure kommt es darauf an, den Handlungsrahmen auszugestalten und sich den mit den Veränderungen verbundenen neuen Aufgaben und Chancen zu stellen. Die mit dieser Entwicklung verbundenen Gefahren – Degradierung der kommunalen Verkehrsbetriebe zu „Lohnkutschern“, Aufbau neuer „Kontrollbürokratien“ und Inkaufnahme neuer Oligopole – sind augenscheinlich. Angesichts der Finanzkrise der Kommunen und der mit der künftigen ÖPNV-Finanzierung verbundenen Risiken wird mancherorts geplant, in einigen Kommunen auch realisiert, sich von den bislang kommunalen Verkehrsbetrieben zu trennen.

Mit der Aufgabenträgerschaft sind weitere kommunale Aufgaben eng verbunden. Dazu gehören:

- Stadtplanung/Stadtentwicklung,
- Baulastträgerschaft der Straßeninfrastruktur,
- Finanzplanung (Mittelbereitstellung),
- Mobilitätsmanagement (Steuerung des Verkehrs und Einflussnahme auf den Modal split),
- Tiefbau und Hochbau (Haltestellengestaltung, Haltestellenzugang, Abstellanlagen an Haltestellen usw.).

Wenn es in den Kommunen gelingt, neue Standorte zu verdichten oder vorhandene ÖPNV-Strukturen zu nutzen, erleichtert dies eine wirtschaftliche Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

Für die kommunale Aufgabe, Verkehrsbelastungen zu verringern und Mobilität in Einklang mit den Kriterien der Nachhaltigkeit zu sichern, steht der ÖPNV mittlerweile in einer Reihe mit anderen Instrumenten, die den ÖPNV teilweise stärken, aber partiell auch in Konkurrenz zu diesem stehen. Ebenso wie der ÖPNV entlastet die Förderung des Fahrradverkehrs die Bevölkerung vom Druck der Motorisierung bzw. davon, das eigene Kraftfahrzeug zu nutzen. Dies gilt auch, und hier stärkt der Fahrradverkehr den ÖPNV, auf längeren, nicht mehr rein fahrradgerechten Distanzen, im Verbund von Fahrrad und ÖPNV in Transportketten (Bike + Ride, Fahrradmitnahme).

Verkehrsverhalten lässt sich im übrigen nicht nur angebotsseitig durch „harte“, kostspielige Maßnahmen beeinflussen, sondern ebenso durch „weiche“ Maßnahmen der Information, Kommunikation und Erziehung. Im Rahmen der schulischen Verkehrserziehung wird neben der Verkehrssicherheit zunehmend auch die gesamte Mobilität thematisiert. Schüler werden so im Umgang mit dem ÖPNV vertraut gemacht.

4.2 Straßenverkehrsbehörde

Straßenverkehrsbehörden sind in den kreisfreien Städten und den Landkreisen angesiedelt. Fahrbahnmarkierungen für Busspuren oder Straßenbahntrassen, Lichtsignalanlagen und andere Verkehrszeichen werden durch die „Straßenverkehrsbehörde“ angeordnet. Im

Rahmen der Anordnungen besteht Handlungsspielraum, den ÖPNV gegenüber anderen Verkehrsarten durch die Ausweisung eigener Trassen und durch Vorranglösungen an Lichtsignalanlagen zu bevorzugen.

Im Rahmen der Straßengestaltung und der straßenrechtlichen Anordnungen kann der ÖPNV beispielsweise durch die Anordnung von Straßenbahntrassen und Busspuren, „Umweltstraßen“, den Bau von Haltestelleninseln und Buscaps²³ und Vorrangschaltungen an Lichtsignalanlagen gefördert werden.

4.3 Die Rolle der Kommune als ÖPNV-Anbieter

Die Möglichkeit der politischen Ebene, die gesetzliche Verantwortung und Steuerung des ÖPNV über die Eigentümerrolle eines Verkehrsunternehmens zu erfüllen, wird künftig nicht mehr in jedem Fall so wie bisher möglich sein. Wie lassen sich Daseinsvorsorge und Gemeinwohlbelange unter den Bedingungen des Wettbewerbs durchsetzen? Für die Verkehrsunternehmen und die Aufgabenträger gleichermaßen zu lösen sind die Fragen der Trägerschaft und Verfügbarkeit von Infrastruktur und Fahrzeugen, die Integration der Angebote von Unternehmen, Betriebsteilen und Gebietskörperschaften, Qualitätssicherung und Angebotsplanung, und Fragen von Kommunikation und Marketing, um ein einheitliches Erscheinungsbild zu erreichen (ÖPNV aus einem Guss).

5. Netzspezifika und technologische Situation

5.1 Schienenverkehr

ÖPNV-Netze wurden in der Vergangenheit typischerweise als natürliche Monopole angesehen, weil ein einziger Anbieter aufgrund der Bündelungsvorteile beim Aufbau und Betrieb solcher Netze den Markt effizienter bedienen kann als mehrere Anbieter (Knieps 1999).

Die für den Bahnverkehr benötigten Schienennetze werden im Gegensatz zur Straße nicht unmittelbar öffentlich bereitgestellt. Das Eisenbahnnetz liegt mit wenigen Ausnahmen im Monopol von DB Netz AG. Der Netzzugang wird über Trassenvergabe und Trassenpreise geregelt (vgl. 6.2)

Die kommunalen Netze des Schienenverkehrs (z.B. U-Bahnen) und deren Betriebsleitstellen sind jeweils in einer Hand. Auf Stadtbahn- und Straßenbahnnetzen verkehren teilweise Fahrzeuge mehrerer Unternehmen.

Eine Besonderheit stellt die Führung von Straßenbahnen auf Eisenbahntrassen dar (z.B. in Karlsruhe, Kassel und Saarbrücken). Dazu müssen Fahrzeuge eingesetzt werden, die technisch für beide Betriebsarten zugelassen sind, und die betriebs- und genehmigungs-

23 Das sind vom Gehweg aus in den Fahrbahnraum hineinragende Haltestellenflächen, meist auf den Bereichen, die vor und hinter den Haltestellen zum Parken am Straßenrand genutzt werden und Bussen das Heranrangieren an den Bordstein erleichtern.

rechtlichen Voraussetzungen für beide Betriebsweisen müssen erfüllt sein. Mit dem „Karlsruher Modell“ der Verknüpfung bestehender Eisenbahnstrecken mit dem Netz der Straßenbahn und der Beschaffung eines geeigneten Fahrzeugs ist es in Deutschland erstmals gelungen, die dabei bestehenden Hürden zu überwinden (vgl. KVV 2003).

5.2 Busverkehr

Da das Straßennetz für den Gemeingebrauch verfügbar ist und öffentlich bereitgestellt wird, ergibt sich die wirtschaftliche Bedeutung der Netzkapazitäten des ÖPNV im Omnibusverkehr durch die Begrenzung des Marktzugangs (Bindung an Konzessionen nach § 13 und § 13a des PBefG). Die Einrichtung von Haltestellen erfordert lediglich eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung des entsprechenden Verkehrszeichens. Die an den ÖPNV gestellten Qualitätsanforderungen, sei es aus betrieblicher Sicht (Einbindung in Funknetze der ÖPNV-Steuerung und -information) oder aus Kundensicht (Nutzung vorhandener Busbahnhöfe, Haltestellenanlagen, Tarif- und Vertriebsgemeinschaften) erfordern darüber hinaus die Zusammenarbeit mit den Trägern der übrigen Angebote, beispielsweise die bisherigen oder dominierenden Verkehrsanbieter einer Region oder Infrastruktur-, Regie- und Managementorganisationen.

5.3 Informationssysteme

Im Bereich der Kundeninformationen besteht mit der Etablierung der überregionalen elektronischen Auskunft ein sachlicher Verbund, da durchgängige und treffsichere Fahrplaninformationen die Einbeziehung der Daten aller Anbieter erfordern.

5.4 Fahrzeugverfügbarkeit

Während die Fahrzeuge für den Linienomnibusverkehr weitgehend standardisiert sind, weisen die örtlichen Straßenbahnnetze und die Eisenbahn eine Vielzahl technischer Differenzierungen (z.B. Spurweite, Stromsystem, Weichentechnik, Signaltechnik, Bahnsteiglänge, Bahnsteighöhe, Gleisabstand) auf, die den flexiblen Einsatz vorhandener Fahrzeuge an anderen Orten erschweren. Das führt dazu, dass jeder Betreiber für die Bedienung neuer Strecken geeignete Fahrzeuge teilweise erst beschaffen bzw. umbauen muss. Erschwerend kommt hinzu, dass die Fahrzeugindustrie lange Lieferfristen hat und die Fahrzeugbeschaffung darüber hinaus durch oligopolartige Strukturen der Fahrzeugindustrie beeinträchtigt wird.

Auch im Busverkehr kann die Fahrzeugbeschaffung nicht unproblematisch sein (z.B. bei neuen Doppeldeckern oder serienmäßig in Deutschland [noch] nicht lieferbaren Bussen mit hohen Umweltstandards).

6. Kopplungen mit anderen Infrastrukturektoren

Der ÖPNV ist durch technische, organisatorische und rechtliche Kopplungen mit anderen Infrastrukturbereichen verbunden.

6.1 ÖPNV als Teil des Straßenverkehrs

Linienomnibusse und Straßenbahnen sind – soweit sie nicht auf besonderen Trassen außerhalb von Straßen verkehren – Teile des allgemeinen Straßenverkehrs. Sie unterliegen dort denselben Rechtsgrundlagen der StVO und sind durch die gemeinsame Nutzung des angebotenen Straßenraums technisch miteinander verbunden. Die gemeinsame Nutzung von Fahrbahnen und Verkehrsanlagen führt zu Interaktionen. Dies können Staus sein, aber auch spezielle Interaktionen, die erhebliche „Störungen“ bewirken können (z.B. Blockieren eines Gleiskörpers).

In der StVO finden sich Regelungen, die den ÖPNV besonders sichern (z.B. § 20 StVO „Öffentliche Verkehrsmittel und Schulbusse“). Dort heißt es „(1) An Omnibussen des Linienverkehrs, an Straßenbahnen und an gekennzeichneten Schulbussen, die an Haltestellen (Zeichen 224) halten, darf, auch im Gegenverkehr, nur vorsichtig vorbeigefahren werden. (2) Wenn Fahrgäste ein- oder aussteigen, darf rechts nur mit Schrittgeschwindigkeit und nur in einem solchen Abstand vorbeigefahren werden, dass eine Gefährdung von Fahrgästen ausgeschlossen ist. Sie dürfen auch nicht behindert werden. Wenn nötig, muss der Fahrzeugführer warten. (3) Omnibusse des Linienverkehrs und gekennzeichnete Schulbusse, die sich einer Haltestelle (Zeichen 224) nähern und Warnblinklicht eingeschaltet haben, dürfen nicht überholt werden. (5) Omnibussen des Linienverkehrs und Schulbussen ist das Abfahren von gekennzeichneten Haltestellen zu ermöglichen (StVO 2001).

Durch verkehrsrechtliche Anordnungen (Abmarkierung von Fahrstreifen, Beschränkung von Fahrstreifen, Straßen oder Einfahrten für den Verkehr mit Linienomnibussen) und an Lichtsignalanlagen kann der ÖPNV rechtlich „bevorzugt“ werden. Auch baulich kann der ÖPNV bevorzugt werden. Die Verkehrsüberwachung kann sich beispielsweise der Freihaltung von ÖPNV-Trassen widmen.

Die Fußwege für den Zu- und Abgang der Verkehrsteilnehmer zum öffentlichen Verkehr und die Haltestellen liegen auf bzw. an Gehwegen. Bei der Lage und Ausgestaltung der Haltestellen treffen unterschiedliche Anforderungen aufeinander. Dies erfordert eine Abwägung, beispielsweise zwischen der optimalen Lage im Fußwegnetz, dem attraktivsten Standort zum Warten sowie Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss des allgemeinen Verkehrs bzw. der Radfahrer (Radwege).

ÖPNV-Trassen haben die verschiedensten Knotenpunkte mit anderen Verkehrswegen: Fußgängerüberwege, Querstraßen, Bahnübergänge, Brücken und Unterführungen usw.

Die Leistungsfähigkeit der Teilsysteme hängt von der jeweiligen technischen und rechtlichen Gestaltung der Knotenpunkte ab (z.B. Vorfahrtregelung, Ampelschaltung usw.). An den Knotenpunkten der Infrastrukturen stellt sich jeweils die Frage der Kostenträgerschaft

und der technisch-rechtlichen Organisation. Ein Beispiel ist der Datenverbund von Betriebsleit- und Verkehrsleitzentralen für Beschleunigungsmaßnahmen und Verkehrsinformationssysteme. Ein weiteres Beispiel ergibt sich bei der Kreuzung von elektrischen Eisenbahnstrecken mit Straßenbahnen oder O-Bussen.

6.2 ÖPNV und Schienenverkehr

Das Eisenbahnnetz dient grundsätzlich auch dem Güterverkehr und dem Eisenbahnfernverkehr. Infrastrukturgesellschaft (Netzbetreiber) ist die DB Netz AG. Sie teilt den anbietenden Unternehmen „Trassen“ zu und erhebt ein „Trassenentgelt“. DB Netz sieht sich als Teil der DB AG (Holding) dem Vorwurf ausgesetzt, konkurrierende Anbieter der DB bei der Trassenvergabe oder Kundeninformationen zu diskriminieren, nicht nachvollziehbare Trassenpreise zu erheben und bei Streckeninvestitionen nicht von DB-Unternehmen (DB Cargo, DB Regio, DB Reise + Touristik) und Unternehmen, an denen die DB beteiligt ist, betriebene Strecken zu benachteiligen (vgl. Mehr Bahnen 2003). Vorgesehen ist die Einrichtung einer Trassenagentur, um die Fahrplanerstellung und die Trassenvergabe durch DB Netz künftig zu überwachen. Im SPNV werden rund 10 % des Angebots von nicht zur DB gehörenden Unternehmen geleistet, im Fernverkehr weniger als 1 %. Die Möglichkeit zur Vergabe von SPNV-Strecken an DB-Konkurrenten besteht grundsätzlich seit 1996. Sie wird von den Bundesländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß genutzt.

6.3 Energieversorgung von U-, Stadt- und Straßenbahnen und Obussen

Strombetriebene ÖPNV-Systeme benötigen eine umfassende elektrische Infrastruktur, die durch die Betriebe selbst bereitgestellt, aber auch von Dritten bezogen werden kann. Dazu gehören z.B. Kraftwerke, Unterwerke und Oberleitungsnetze.

Hier bestehen Schnittstellen mit den technischen Leitungsnetzen der Stromversorgung.

6.4 Unterirdische Leitungen

Innerstädtische Straßenräume werden beleuchtet und sind kanalisiert. Straßen-, Stromnetze und die Kanalisation bilden insoweit einen Verbund. In den Straßenräumen verlaufen darüber hinaus gleichzeitig mit den Verkehrswegen auch die unterschiedlichsten technischen Netze zur Erschließung der Grundstücke (Kanalisation, Wasser, Telefon, Gas). Bei Ausbaumaßnahmen von Straßen- und U-Bahnen spielen Leitungsverlegungen jeweils eine große Rolle. Für dicht genutzte Stadtstraßen gibt es Bündelungsmodelle zur effizienten Organisation der verschiedenen Leitungstrassen.

6.5 Stadtwerke

Innerhalb der Stadtwerke stehen die kommunalen Verkehrsbetriebe in einem Management- und Finanzierungsverbund.

Dies betrifft die Tradition der Querfinanzierung des ÖPNV aus den Überschüssen der Energieversorgung sowie die in einem Unternehmensverbund bestehenden Möglichkeiten der „steuerlichen Optimierung“.

Dieser Finanzierungsverbund ist durchaus fragil. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht steht die Forderung im Raume, „Besteller“ und „Betrieb“ zu trennen, diskriminierungsfreie Strukturen zu schaffen und auch Beihilfen nur noch im Wettbewerb zu vergeben. Finanziell steht dies infrage, weil in der liberalisierten Strom- und Wassersparte von den Stadtwerken möglicherweise auf Dauer keine nennenswerten Gewinne mehr zu erzielen sein werden.

7. Zukünftige Organisationsstrukturen im ÖPNV

7.1 Aufgabenteilung zwischen Kommune und ÖPNV-Betrieben

Um die mit der Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV verbundene Rolle effizient zu nutzen, werden Veränderungen der Organisationsstrukturen erforderlich sein. Im Einzelnen wird dies von der heute noch nicht in allen Punkten klaren Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen abhängen und von den politischen und materiellen Beschlüssen zur Aufgabenzuordnung (vgl. 4.). Dabei gilt es, durch gut gewählte Schnittstellen zwischen Aufgabenträger und ÖPNV-Unternehmen eine bestmögliche Aufgabenerledigung und klare Zuständigkeiten zu erreichen. Dabei stellt sich auch die Aufgabe, die Rolle der Genehmigungsbehörde neu zu definieren und effizient zu integrieren und die mit der Aufgabenträgerschaft verbundenen Regie- und Managementaufgaben effizient zu lösen.

Die Frage, ob die Trennung (Entkopplung) von Aufgabenträger und Betrieb eher Vor- oder Nachteile aufwirft und welche Risiken bzw. Chancen entstehen, wird in Fachkreisen umstritten diskutiert.

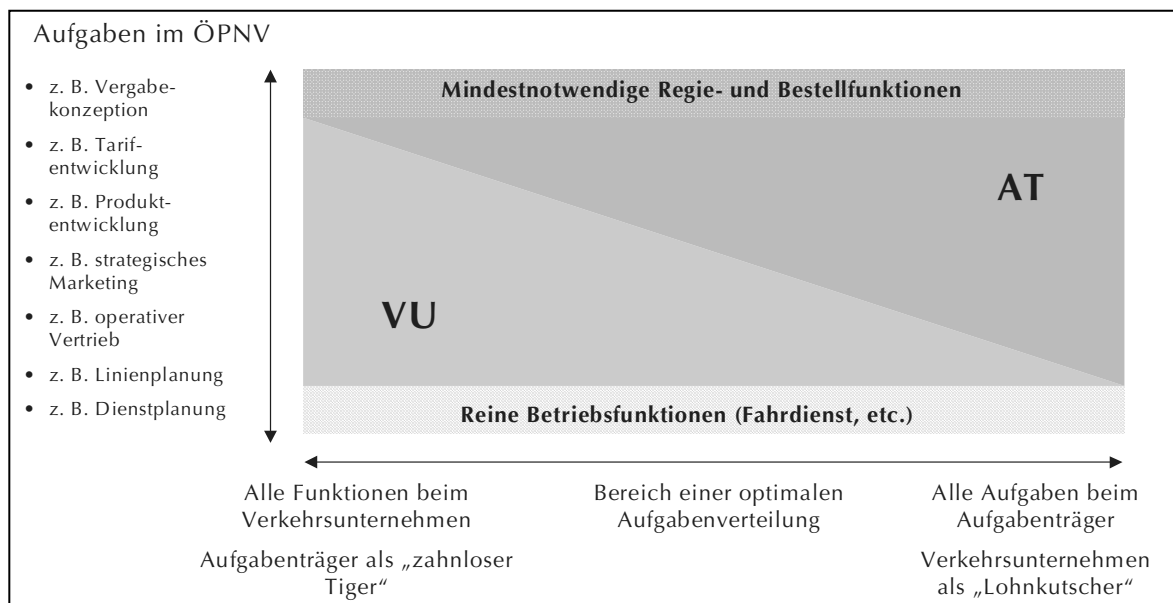
Vor allem aus Sicht der ÖPNV-Unternehmen bzw. ihrer Vertreter werden mit der bisherigen Kopplung von Aufgabenträgerschaft und ÖPNV-Betrieb vor allem Vorteile gesehen²⁴. So wird angeführt, sie ermögliche unternehmerische Kreativität, schnelle Reaktion auf Anforderungen der Fahrgäste, direkten Kontakt zum Kunden und wirtschaftliches Handeln. Nachteilig seien indes mangelnde Abstimmung und Koordination, fehlende Ausrichtung an öffentlichen Interessen und Durchsetzung von Partikularinteressen.

Durch einen „starken“ Aufgabenträger mit weitreichenden Zuständigkeiten für Angebot und Qualität werden andererseits Vorteile für Koordination und Integration, abgestimmte Verkehrs- und Siedlungsplanung, effektiven Einsatz öffentlicher Mittel und einheitliches Auftreten erwartet. Befürchtet wird der Aufbau eines „Bürokraten“-ÖPNV, fehlende Orientierung an Kundenwünschen, Reibungsverluste und politische Einflussnahme zur Berücksichtigung von Partikularinteressen.

²⁴ Die unterschiedlichen Meinungen zu Kopplung und Entkopplung von Aufgabenträgerschaft und Verkehrsbetrieb wurden im Difu in den vergangenen Jahren immer wieder in Diskussions- und Vortragsbeiträgen auf Fachtagungen und Seminaren eingebracht.

Mit der Trennung von „Besteller“ und „Ersteller“ stellt sich also die Frage, wie die Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen im Einzelnen erfolgen soll. Die grafische Darstellung (Abb. 12) zeigt, wie zwischen den mindestnotwendigen Regie- und Bestellfunktionen und den reinen Betriebsfunktionen (Fahrdienst usw.) ein breites Feld von Aufgaben des ÖPNV einer der beiden Ebenen zuzuordnen ist.

Abbildung 12: Möglichkeiten der Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen*



*Quelle: Volker Eichmann (2003): Wettbewerb bei Bus und Bahn – wie funktioniert das? Überarbeitete Fassung des Vortrags zum Workshop „Gewerkschaftliche Anforderungen aus Ausschreibungen im SPNV und ÖPNV“ am 20./21.2.2003 in Werl, www.difu.de/extranet/vortraege/.

7.2 Aufbau einer Regie- und Bestellorganisation/Managementgesellschaft

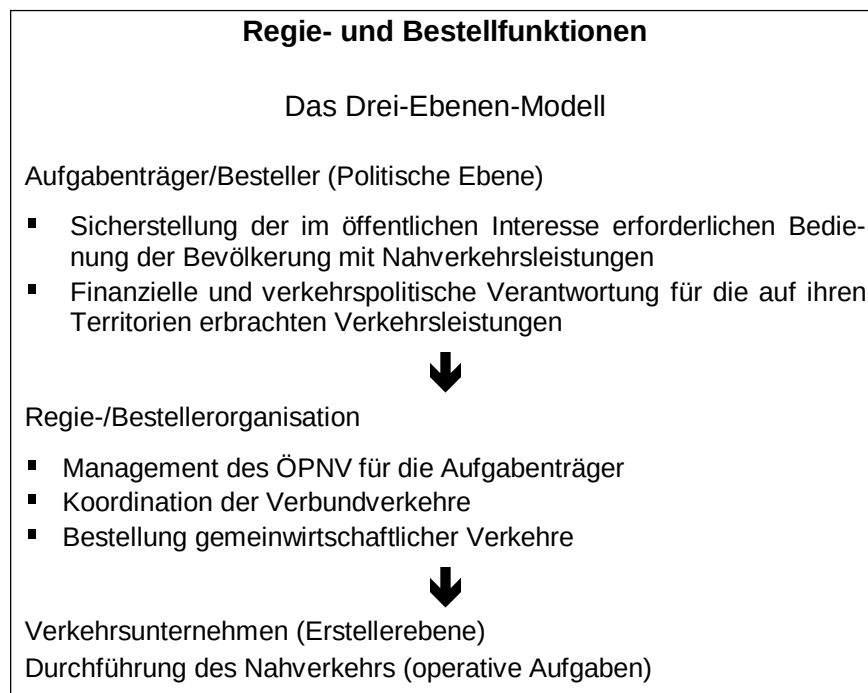
Da die als Aufgabenträger benannte Behörde nicht automatisch über einen geeigneten Mitarbeiterstab mit den erforderlichen rechtlichen, ökonomischen und planerischen Kapazitäten verfügt und die Ansiedlung solcher zusätzlicher Aufgaben innerhalb der Verwaltung kritisch gesehen wird, steht der Aufbau einer Regie- und Bestellorganisation bzw. einer Managementgesellschaft zur Diskussion. Unter der Ebene der Aufgabenträger als Entscheidungsträger können auf der so genannten „Regie-Ebene“ in einer Verkehrsmanagementgesellschaft Planung, Organisation sowie das operative Management des ÖPNV-Betriebs angesiedelt werden (vgl. DST 2002: 22 ff.). Die Verkehrsmanagementgesellschaft nimmt vertraglich zu vereinbarende Vorgaben der Aufgabenträger wahr.

Neben der gesetzlich vorgegebenen Trennung von Aufgabenträger und Betrieb (Zwei-Ebenen-Modell) steht also ein Drei-Ebenen-Modell zur Diskussion. Weitere Möglichkeiten

der Aufgabendifferenzierung – z.B. die Trennung der so genannten Regie- und Managementaufgaben können beispielsweise auch ein Vier-Ebenen-Modell begründen.

Im Drei-Ebenen-Modell wäre eine Regie- und Bestellorganisation mit Management-, Koordinations- und Bestellaufgaben zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen angesiedelt:

Abbildung 13: Beispiel für die Aufgabenzuordnung der Regie- und Bestellfunktion im Drei-Ebenen-Modell*



*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik nach Jan Werner (2002): Möglichkeiten der Aufgabenzuordnung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen, unveröff. Input zum „Management Business Game“ des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin.

Auf Grund der gewachsenen Strukturen liegt die Kompetenz für Planung, Organisation und auch teilweise Finanzierung des ÖPNV vielfach bei den kommunalen Verkehrsunternehmen und insbesondere in Verbundräumen bei den Verkehrsverbünden. Diese Kompetenzbereiche müssten zur Schaffung einer wettbewerbskonformen Organisationsstruktur aus den Verkehrsunternehmen herausgelöst und in die Verkehrsmanagementgesellschaft integriert werden.

Für die Regie- und Bestellebene kommt, teilweise in Zusammenarbeit mit den Verkehrsbetrieben, die folgende Zuständigkeit infrage: Tarifikalkulation, Einnahmenabrechnung und -verteilung, Erarbeitung der Netzplanung, des gemeinsamen Fahrplanes und dessen Koordination, Marketing, koordinierte Öffentlichkeitsarbeit und einheitliche Fahrgastinformationen, Koordinierung und Steuerung der Betriebsführung, Aufbereitung von Nahverkehrsdaten und Berichtswesen zum Fahrbetrieb.

7.3 Trennung von Infrastruktur und Betrieb

Während bislang Infrastruktur und Betrieb im Straßenpersonenverkehr überwiegend getrennt, im Schienenverkehr aber in einer Hand lagen, wurde auch hier eine Entkoppelung der beiden Funktionen in die Diskussion gebracht. Es muss also entschieden werden, wie die für den ÖPNV notwendige Infrastruktur zu verwalten, zu unterhalten und zu finanzieren ist. Dies gilt für Bau, Betrieb und Unterhaltung des Fahrwegs, der Haltestellen und Betriebsinfrastruktur, vor allem bei schienengebundenen Verkehrsmitteln, einschließlich der Koordination und Steuerung der Betriebsführung, z.B. mittels einer Rechner-Betriebsleitzentrale (RBL) und des Störungsmanagements sowie der Fahrgastinformation an den Haltestellen (Haltestelleninformation statisch/dynamisch). Aber auch die Bereitstellung von Fahrzeugen kann dazu gehören (vgl. Mietzsch 2002).

Um allen Verkehrsunternehmen zu gleichen finanziellen, diskriminierungsfreien und wettbewerbskonformen Bedingungen die Infrastruktur des ÖPNV zur Verfügung stellen zu können, erscheint eine institutionalisierte Trennung von Infrastruktur und Netzorganisation auf der einen Seite und Betrieb (operativem Management) auf der anderen Seite zweckmäßig. Insbesondere in Ballungsräumen erschweren hohe Anforderungen an Netzinfrastruktur den Zugang von externen Verkehrsunternehmen, denn die eingesessenen lokalen Verkehrsunternehmen haben bereits eine funktionierende Netzinfrastruktur.

Wenn die Infrastruktur im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt, kann der diskriminierungsfreie Zugang für alle potenziellen Leistungserbringer sichergestellt werden. Die Funktion des Infrastrukturbetreibers kann wie im allgemeinen Straßenverkehr durch die Aufgabenträger selbst wettbewerbsneutral wahrgenommen werden. Sie kann (weiterhin) durch die Stadtwerke bzw. die kommunalen Verkehrsbetriebe betrieben werden, wenn der Fahrbetrieb ausgelagert wird²⁵ Auch die Betreiber der Infrastrukturgesellschaft können innerhalb der Stadtverwaltung oder durch Vertrag an die Vorgaben der Aufgabenträger gebunden werden. Für die Städte und Kreise besteht insoweit aber auch die Möglichkeit, für diesen Zweck eine selbstständige Organisationsform in öffentlicher oder privater Rechtsform zu schaffen, z.B. durch eine Infrastrukturgesellschaft. In einer Infrastrukturgesellschaft können Bau, Betrieb sowie die Unterhaltung der notwendigen Infrastruktur zusammengeführt werden (vgl. DST 2002).

Mit der Möglichkeit, die Infrastruktur weiterhin in der Zuständigkeit der Stadtwerke betreiben zu können, verbindet sich die Hoffnung auf Beibehaltung des kommunalen Querverbunds und auf Beibehaltung der Mitfinanzierung (Subventionierung bzw. steuerlicher Querverbund) des ÖPNV durch ertragsstarke Betriebe: „Unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten könnte die Anbindung der Infrastruktur in einem städtischen Unternehmensverbund sinnvoll sein, um somit weiterhin in den Genuss des steuerlichen Querverbunds zu kommen. Für den Betrieb des ÖPNV nämlich dürfte der steuerliche Querverbund nicht mehr nutzbar sein, vor allem dann nicht, wenn ein anderes als das kommunale Verkehrsunternehmen den Zuschlag erhält“ (Mietzsch 2002).

25 Die in London praktizierte Möglichkeit, den Betrieb der Infrastruktur (U-Bahn) per Ausschreibung an Unternehmen privat zu vergeben, aber den Besitz (und den Fahrbetrieb) in kommunaler Hand zu belassen, wird in Deutschland derzeit nicht diskutiert.

Mögliche Aufgaben einer Infrastrukturgesellschaft sind Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von ortsfesten Anlagen (z.B. ober- und unterirdische Fahrwege, Tunnel, Haltestellen, Bus- und Trambahnhöfe, Betriebsleitzentralen usw.) vor allem der schienengebundenen Verkehrsmittel wie Straßenbahn, Stadtbahn und U-Bahn.

Infrage kommt auch die Bereitstellung von Fahrzeugen (Straßen- und U-Bahnen sowie Busse). Dies bietet sich insbesondere bei kurzen Vertragslaufzeiten an, auch um die ggf. wettbewerbshemmenden Beschaffungsprobleme beim Einsatz nicht standardisierter Fahrzeuge zu vermeiden. Für die schienengebundenen Verkehrsmittel könnte z.B. ein Fahrzeugpark eingerichtet werden, bei der die Verkehrsunternehmen die benötigten Fahrzeuge mieten. Eigentümerin der schienengebundenen Fahrzeuge bliebe die Infrastrukturgesellschaft. Im Busverkehr ist die Bereitstellung von Fahrzeugen durch die Infrastrukturgesellschaft nicht zwingend notwendig, da die Gesamtnutzungsdauer für Busse im Vergleich zu schienengebundenen Fahrzeugen geringer ist und die Verkehrsunternehmen diese nach Ablauf eines Verkehrsvertrages auch in anderen Verkehrsgebieten einsetzen können.

Darüber hinaus kommt die Beteiligung bei Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Busspuren, Signalanlagen und Sicherungstechnik infrage. Da die Verantwortung für den kommunalen Straßenbau bei den zuständigen Tiefbauämtern liegt, kann die Infrastrukturgesellschaft die Möglichkeit zur Mitwirkung bei der Einrichtung von Busspuren und Vorrangschaltungen an Ampelanlagen zur Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeiten erhalten.

7.4 Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde

Um das unklare Neben- und Gegeneinander von Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde zu beseitigen, sollten hier plausible Strukturen aufgebaut werden. Die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV sollten bei den kommunalen Aufgabenträgern zusammengeführt werden. Die Steuerungsmittel des Aufgabenträgers, der Verkehrsvertrag und der Nahverkehrsplan sollten aufgewertet werden.

Dazu gilt es, die im Personenbeförderungsgesetz geregelten planungs- und genehmigungsrechtlichen Zuständigkeiten der Genehmigungsbehörden zu beschränken. Der Genehmigungsbehörde könnte im Zuge der Konzessionserteilung die Aufgabe zukommen, die Rechtmäßigkeit der Vergabeentscheidung des Aufgabenträgers zu überprüfen.

7.5 Beseitigung des Dualismus von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren

Aufgrund der umfangreichen öffentlichen Förderung des ÖPNV erscheint der genehmigungsrechtliche Dualismus von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren unverständlich, denn auch die „eigenwirtschaftlichen“ Verkehre werden in der Regel subventioniert. Dieser Dualismus besteht nicht nur im deutschen Personenbeförderungsgesetz, sondern auch in der entsprechenden EU-Verordnung 1191/69 (vgl. 1.1, 1.4).

Sinnvoll wäre es, die künstliche Unterscheidung in eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre abzuschaffen und durch eine einheitliche Bestellung von Verkehrsleistungen zu ersetzen. Die Bestellung sollte allein durch den kommunalen Aufgabenträger erfolgen, der alle Rahmenbedingungen der Verkehrsleistung bestimmt.

7.6 Ausschreibung, Vergabe, Verkehrsvertrag

Die Entwicklung des europäischen und nationalen Handlungsrahmens für den ÖPNV wird nach Erwartung vieler Experten auch effektiv zur Trennung von „Ersteller“ und „Besteller“ führen. Die Zusammenarbeit von Verkehrsunternehmen als „Ersteller“ und Aufgabenträger als „Besteller“ wird dann auf einer vertraglich geregelten Basis erfolgen. Durch die Bestellung und den Abschluss eines Verkehrsvertrags wird die Verkehrsleistung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen hinsichtlich Qualität und Quantität des Verkehrsangebotes festgelegt. Der Verkehrsvertrag sichert ggf. auch die erforderlichen Ausgleichszahlungen für defizitäre, im Interesse der Daseinsvorsorge oder aus verkehrspolitischen Gründen erbrachten ÖPNV-Leistungen.

Ob einem solchen Vertrag eine Ausschreibung zwingend vorangehen muss oder ob andere Vergabeformen möglich sind, ist derzeit juristisch noch umstritten. Im ÖSPV ist dazu ein Verfahren vor dem EuGH anhängig, im SPNV hat die kürzliche Änderung der Vergabeordnung für entsprechende Diskussionen gesorgt.

Die Frage, durch welche Art der Leistungsbeschreibung durch den Verkehrsträger ein optimales Ergebnis eines Vergabeverfahrens oder eines Verkehrsvertrags erzielt werden kann, ist noch nicht geklärt. Die Alternativen werden unter den Stichworten „konstruktive“ und „funktionale“ Leistungsbeschreibung diskutiert. So können die fachlich-qualitativen Anforderungen an ein Verkehrsangebot (z.B. attraktive Erschließung, hohe Pünktlichkeit, Anschlusssicherung, Sauberkeit, Umweltwirkungen) funktional oder konstruktiv vorgegeben werden.

Während bei einer funktionalen Leistungsbeschreibung das Ziel des ÖPNV-Angebots vorgegeben wird (z.B. attraktive Erschließung, hohe Fahrgastzahlen, geringe Emissionen), weist eine konstruktive Leistungsbeschreibung ein detailliertes Leistungsverzeichnis auf.

Die Diskussion der geeigneten Leistungsbeschreibung erfolgt vor dem Hintergrund der Rechtssicherheit von Vergabeverfahren (eindeutige Leistungsbeschreibung), und des Controllings (Messbarkeit der Leistungserstellung durch technische Daten und Messung der Kundenzufriedenheit), denn ohne einen transparenten Leistungsnachweis können die in Verkehrsverträgen für definierte Leistungen vereinbarten Zahlungen aus öffentlichen Mitteln nicht erfolgen.

Eine weitere, gerade für die vernetzten Angebote in Ballungsräumen und Großstädten wichtige Frage ist der Umfang der zu vergebenden Leistungen, also die Bildung von Losen, und die Vertragslaufzeit. Auch hier ist noch offen, welche Kriterien maßgeblich sein werden. Genannt werden die betrieblichen und planerischen Kriterien einer optimalen Integration der Verkehrsangebote aus Sicht der Kunden oder der Leistungserstellung, so-

ziale und kommunalpolitische Aspekte, die aus der (starken) Rolle des (bisherigen) Eigenbetriebs herrühren, wie bspw. die auch von der EU angestrebte Förderung kleinerer und mittlerer örtlicher Unternehmen, die dazu führen müsste, dass Ausschreibungen klein genug sein müssten, dass sich auf Ausschreibungen nicht nur der jeweils größte ÖPNV-Anbieter einer Kommune bewerben kann.

In Zusammenhang mit der Bildung von Losgrößen diskutierte Fragen sind, wie ein möglicher Übergang in den Ausschreibungswettbewerb aussehen wird, welche unterschiedlichen Losgrößen ggf. bei den einzelnen Verkehrsträgern sinnvoll sind und durch welche Vorgaben man bei Ausschreibungen für die Integration eines einheitlichen ÖPNV-Angebots sicherstellen kann.

7.7 Verteilung des Kosten- und Erlösriskos

Mit der Verteilung des Kosten- und Erlösriskos zwischen Besteller (z.B. die Kommunen als Aufgabenträger) und Ersteller (Unternehmen) von Verkehrsleistungen kann die Kundenorientierung und die Qualität der angebotenen Leistung beeinflusst werden. Dazu werden im Prinzip zwei Vertragsformen diskutiert: Bruttovertrag und Nettovertrag.

Beim Bruttovertrag erhält der Ersteller ausschließlich die vom Aufgabenträger (Besteller) vereinbarte Vergütung. Die Tarifeinnahmen bekommt der Besteller oder sie werden auf die vereinbarte Vergütung angerechnet. Das Einnahmenrisiko trägt der Besteller. Es besteht somit für den Ersteller kein Anreiz, um neue Kunden zu werben, da sich die Vertragserfüllung an fest vorgegebenen Kriterien (z.B. Taktfrequenz) orientiert.

Beim Nettovertrag trägt das Verkehrsunternehmen das volle Einnahmenrisiko. Die vom Unternehmen erzielten Einnahmen werden nicht auf die Vergütung aus dem Vertrag angerechnet. Für das Unternehmen besteht somit ein Anreiz, um neue Kunden zu werben, weil sich dadurch seine Einnahmen erhöhen.

Der Nettovertrag verspricht auf den ersten Blick eine stärkere Ausrichtung an den Kundenbedürfnissen und könnte somit zu einer Attraktivitätssteigerung des ÖPNV beitragen. Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass mit diesem Vertragstyp bestimmte Probleme verbunden sind. Insbesondere in Verkehrs- und Tarifverbünden mit mehreren Anbietern sind Nettoverträge problematisch, da den Verkehrsunternehmen wegen der einheitlichen Gestaltung von Angebot, Tarif und Marktauftritt nicht die notwendigen Kompetenzen zur Tarif- und Angebotsgestaltung übertragen werden. Darüber hinaus bieten Nettoverträge kein Anreizsystem für die Verkehrsunternehmen, soziale, verkehrs- und umweltpolitische Ziele von öffentlichem Interesse zu verfolgen, wenn diese nicht zusätzlich vertraglich vereinbart wurden.

Eine Möglichkeit, den Verkehrsunternehmen zusätzliche Anreize über die fest vereinbarte Leistung hinaus zu bieten, besteht im Anreizvertrag (Grundangebot Plus Prämie). Mit dem Anreizvertrag wird versucht, das öffentliche Interesse an einem qualitativ hochwertigen und effizienten ÖPNV-Angebot mit dem unternehmerischen Interesse zu verbinden. Ein solcher Vertrag enthält eine leistungsbezogene Vergütung als Prämie, die in Abhängigkeit vom Erreichen bestimmter Ziele gezahlt wird. Die zusätzliche leistungsbezogene Vergü-

tung erfolgt grundsätzlich zusätzlich zum vertraglich vereinbarten Entgelt. Vereinbarungen über Bonus- oder Maluszahlungen können darüber hinaus auch getroffen werden, um unstrittig festzulegen, wie Minderleistungen gegenüber der vertraglich vereinbarten Angebotsqualität bzw. der im vorhinein festgelegten Qualitätsziele (z.B. Erhöhung der Fahrgastzahlen, Pünktlichkeit, Kundenzufriedenheit, Sauberkeit usw.) bewertet werden.

Erfahrungswerte zur angemessenen Höhe der jeweiligen Anreize und von Bonus- und Malusbeträgen fehlen noch. Die Festlegung der angemessenen Größenordnung ist insoweit wichtig, als Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich agieren dürften und z.B. zu geringe Maluszahlungen dazu führen können, dass Minderleistungen bereits aus wirtschaftlichen Gründen erbracht werden.

8. Regulierungsbedarfe

8.1 Politische Zielvorgaben, übergeordnete Planungen und Daseinsvorsorge

Regulierungsbedarf besteht zur Disziplinierung der netzspezifischen Marktmacht zur Erreichung bestimmter Ziele. Politische Zielvorgaben des ÖPNV sind insbesondere Daseinsvorsorge, Mobilitätspolitik und Umweltschutz.

Nach dem Regionalisierungsgesetz (§ 1 Abs. 1 des RegG) wird die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge angesehen. In den meisten Landesnahverkehrsgesetzen wird der ÖPNV als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe²⁶ der Daseinsvorsorge definiert. Diese Aufgabe wird durch die kommunalen Aufgabenträger wahrgenommen, der über die Aufgabenerfüllung entscheidet.

Insbesondere innerhalb der kommunalen Verkehrspolitik, aber auch in der Verkehrspolitik von Bund und Ländern hat der ÖPNV in den meisten Kommunen einen hohen Stellenwert. Der ÖPNV ist ein zentraler Baustein der Mobilitätspolitik. Beispielhaft heißt es dazu in den Eckpunkten für einen leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Personennahverkehr vom Mai 2000: „Die Bundesregierung sieht in einem leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) einen unverzichtbaren Beitrag zur Lösung der gegenwärtigen und zukünftigen Mobilitätsansprüche in Städten und Gemeinden. ... Durch die damit verbundene Sicherung der Mobilität werden die Ballungsräume vom Individualverkehr entlastet und gleichwertige Lebensverhältnisse in den Regionen gewährleistet. Außerdem tragen Busse und Bahnen zur Entlastung der Umwelt und zur Reduzierung klimarelevanter Emissionen bei. Insbesondere der Schienenpersonennahverkehr bringt bei der Abwicklung von großen Pendlerströmen seine besonderen systembedingten Vorteile effizient zum Einsatz. Die Qualität des ÖPNV wird zunehmend auch zu einem Standortfaktor im Wettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze. Schließlich helfen Busse und Bahnen bei der Verbesserung der Verkehrssicherheit“ (BMVBW 2000).

26 Im Gegensatz zur pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe; so z.B. in Sachsen-Anhalt (§ 3 Abs. 1 ÖPNVG-LSA).

8.2 Integration des ÖPNV-Angebots

Ein attraktiver ÖPNV hat den Zweck, Verkehrsteilnehmern Möglichkeiten zur Ortsveränderung zwischen nachgefragten (Quell- und Ziel-)Orten anzubieten. Um dies zu ermöglichen, wirken im ÖPNV unterschiedliche Träger und Leistungsersteller zusammen: verschiedene Aufgabenträger von SPNV und übrigen ÖPNV, die verschiedenen Verkehrsunternehmen mit ihren jeweiligen Angeboten, Infrastrukturgesellschaften und die Anbieter von Verkehrsinformationen und Vertrieb (Fahrscheinverkauf). Aus Sicht der Kunden ergibt sich die Forderung nach einem Angebot aus einem „Guss“. Das heißt: einheitlicher und abgestimmter Fahrplan für hohe Bedienungsqualität im gesamten Netz (statt Konkurrenz mit geringem Kundennutzen, z.B. durch Parallelverkehr), durchgehender und einfacher Tarif, verständliches und systemübergreifendes Informations- und Leistsystem, ein einfaches und einheitliches Anfragen- und Beschwerdemanagement und – soweit Umsteigen erforderlich wird – eine verkehrsmittel- und betriebsübergreifende Anschlusssicherung. Dabei geht es um ein weitgehend einheitliches Erscheinungsbild der Schnittstellen und Betriebsmittel („einheitliche Oberfläche“).

Aus diesen Funktionen ergeben sich integrative Aufgaben, die bislang – mehr oder weniger gut – von Verkehrsverbünden, innerhalb kommunaler Verkehrsbetriebe oder – vermutlich im Ausnahmefall – auf der Basis freiwilliger betriebsübergreifender Kooperationen erfolgten.

Mit dem Marktzugang weiterer Betriebe und verstärktem Wettbewerb erzeugen solche integrativen Aufgaben in zunehmendem Maße Regulierungsbedarf.

8.3 Regulierungsbedarf der Infrastruktur

Mit der Einführung von Wettbewerb ergibt sich die Aufgabe, potenziellen Wettbewerbern einen diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur zu ermöglichen und den Kunden ein einheitliches Angebot zu sichern. Dies betrifft

- Insbesondere, soweit die Beschaffung von Spezialanfertigungen im SPNV oder auch im Busverkehr (Doppeldecker) gefordert ist, den Bereich der Fahrzeuge,
- insbesondere beim Schienenverkehr die Vorhaltung des Netzes und die Trassen- und Fahrzeugverfügbarkeit. Dazu gehören Bau, Betrieb und Unterhaltung des Fahrwegs, der Haltestellen und Betriebsinfrastruktur,
- Informationssysteme zur Koordination und Steuerung der Betriebsführung beispielsweise zur Betriebs- und Verkehrssteuerung (z.B. mittels einer Rechner-Betriebsleitzentrale (RBL)), für die Fahrgastinformation (z.B. Internet-Auskunftssysteme, Fahrgastinformation an den Haltestellen (statisch/dynamisch), aktuelle Anschlussinformationen) und
- das Störungsmanagement einschließlich der Betriebsführung bei Störfällen.

Ohne die institutionalisierte Trennung von Netz und Betrieb behalten die eingesessenen lokalen Verkehrsunternehmen entscheidende Standortvorteile, da sie bereits eine funktionierende Netzinfrastruktur haben.

8.4 Wettbewerbsrechtlicher Regulierungsbedarf

Die Notwendigkeit einer wettbewerbsrechtlichen Regulierung im Bereich des bisher weitgehend durch kommunale Monopolbetriebe bedienten ÖPNV ergibt sich aus der Forderung nach dem effizienten Einsatz öffentlicher Mittel und dem gewünschten Marktzugang für kleine und mittlere Unternehmen. Erste Erfahrungen im SPNV und aus Skandinavien lassen hoffen, dass ÖPNV-Leistungen um 20 % preiswerter angeboten werden können als heute.

Zum Regulierungsbedarf aus wettbewerbspolitischen Gründen heißt es darüber hinaus in den Dokumenten zur Mobilitätsoffensive des Bundes aus dem Jahr 2002: „Wettbewerb sorgt für gute Angebote und günstige Preise für den Verkehrskunden. Deshalb muss die europäische Politik der Öffnung des Marktzugangs für alle Verkehrsdienstleister konsequent fortgesetzt werden. ... Dabei sind die Prinzipien von Diskriminierungsfreiheit und Gegenseitigkeit stärker zu beachten. Im Zuge der EU-Erweiterung ist grundsätzlich das EU-Gemeinschaftsrecht zu übernehmen. Übergangsfristen sind mit der Marktöffnung abzustimmen. Die ÖPNV-Märkte sind europaweit zu öffnen, und zwar in einem kontrollierten Wettbewerb, der dem Anspruch öffentlicher Daseinsvorsorge und der Wahrung sozialer Interessen Rechnung trägt“ (BMVBW 2002).

Erfahrungen aus London und Skandinavien zeigen, dass verschiedene Wege denkbar sind. Statt des von der EU verfolgten Aufbaus klein- und mittelständischer Strukturen ist auch die Herausbildung von Oligopolen denkbar. Die Marktentwicklung auf Anbieterseite kann von zahlreichen Faktoren abhängen. In London werden die Busbetriebshöfe inzwischen durch unterschiedliche Großunternehmen betrieben, in Kopenhagen sind die zunächst mit Dumpingpreisen agierenden Kleinunternehmen durch Oligopole ersetzt.

8.5 Bilanz: Die Transformation des ÖPNV in Kommunen als institutioneller Wandel einer netzgebundenen Infrastruktur

Im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung bleibt der ÖPNV eine wichtige kommunale Aufgabe. Der ÖPNV leistet gerade in Großstädten einen unverzichtbaren Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung und Mobilität. Aus der Sicht der Kunden und der Kommune werden staatliche Eingriffe erforderlich, um die mit dem ÖPNV verbundenen stadt- oder regionalpolitischen Ziele sowie Integration, Daseinsvorsorge und den Zugang zur Infrastruktur für alle Unternehmen sicherzustellen. Die Kommunen stehen vor der Aufgabe, attraktive ÖPNV-Angebote zu sichern und weiterzuentwickeln, während sich wesentliche Rahmenbedingungen in nächster Zeit entscheidend ändern dürften. Dazu gehört der Aufbau wettbewerblicher Strukturen im ÖPNV verbunden mit der Trennung von Aufgabenträgerschaft und Betriebsführung und einer in den Wettbewerb gestellten Zukunft der kommunalen

Verkehrsbetriebe. Gleichzeitig stehen die Kommunen vor Finanzproblemen in bislang ungekanntem Ausmaß.

Die neue Rolle der Kommunen als „Besteller“ des ÖPNV bietet für die Kommunen Gefahren (Angebotskürzungen) und Chancen (Effizienzgewinne). Zugleich ergibt sich mit der Einführung von Wettbewerb im ÖPNV die Frage nach der neuen Rolle der kommunalen Verkehrsbetriebe. Städtische Fachverwaltungen und Politiker, aber auch die kommunalen Verkehrsbetriebe, werden künftig in anderen Rollen wirken als heute.

Wie in Kapitel 1 beschrieben, wurde der ÖPNV in deutschen Kommunen bisher von den auf dem Gebiet einer Kommune oder in SPNV tätigen Verkehrsunternehmen relativ selbstständig durchgeführt. In Teilbereichen gab es eine relativ enge Kopplung zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft und dem (zumeist kommunalen) Verkehrsunternehmen hinsichtlich Finanzierung, organisatorischer Verankerung innerhalb der Kommunalverwaltung und Umsetzung kommunalpolitischer Entscheidungen. Durch verschiedene externe Einflüsse, dazu gehört vor allem das EU-weite Wettbewerbs- und Vergaberecht, wird diese Kopplung neu arrangiert oder aufgelöst. In welcher Form dies im Einzelnen geschehen wird, ist noch nicht absehbar. Die Trennung von Aufgabenträgerschaft „Besteller“ und Betrieb „Ersteller“ wird zu neuen Rollen- und Aufgabenstrukturen führen.

Problematisch für die kommunale Seite ist die bisher unklare Aufgabenverteilung zwischen Genehmigungsbehörde, Aufgabenträger, Regieebene und Verkehrsunternehmen. Hieraus erwachsen Unsicherheiten für die Kommunen hinsichtlich ihrer zukünftigen Rolle und Bedeutung bei der Steuerung und Gestaltung des ÖPNV. Wenn die Verkehrsleistungen vom Aufgabenträger festgelegt und an Verkehrsunternehmen vergeben werden, ist dafür ökonomische, juristische und planerische Kompetenz auf Seiten der Aufgabenträger erforderlich. Vergabeverfahren sowie die Abschlüsse und laufende Kontrolle von Verkehrsverträgen erfordern juristische und ökonomische Kompetenzen in Vertragsmanagement und im Controlling auf Seiten des Aufgabenträgers. Zudem verfügen die Kommunen teilweise nicht über hinreichend Erfahrung und Know-how bei der Erstellung von Nahverkehrsplänen, um die neuen Möglichkeiten, weitreichende qualitative und quantitative Vorgaben machen zu können, auch auszuschöpfen. Ebenso dürfte den meisten Kommunen juristisches Fachwissen für die Formulierung der Verträge mit den (privaten) Verkehrsunternehmen fehlen. So spricht einiges für die Einführung einer zusätzlichen dritten Ebene (Management- bzw. Regieebene), die organisatorisch zwischen der Kommune in ihrer Funktion als Aufgabenträgerin (mit nun erweiterten Kompetenzen und veränderten Aufgaben) und den nunmehr vielen verschiedenen Verkehrsunternehmen angesiedelt ist.

Die Regie- und Bestellaufgaben können innerhalb der Verwaltung angesiedelt werden, oder im Auftrag des Aufgabenträgers außerhalb der Verwaltung. Um die Unabhängigkeit bei Ausschreibungen zu sichern, ist auf Wettbewerbsneutralität zu achten. Dabei dürfte es zweckmäßig sein, lokale und regionale Regie- und Bestellaufgaben aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen durch getrennte Organisationseinheiten umzusetzen. Aufgabenträger und Regieebene bilden zusammen das neue Regulierungs- und Steuerungsregime des ÖPNV (vgl. hierzu Kapitel 7).

Während die ÖPNV-Politik der Kommunen bislang durch Stadtwerke und Eigenbetriebe umgesetzt wurde, werden in Zukunft Nahverkehrsplan und Verkehrsvertrag die zentralen Steuerungsinstrumente für die Aufgabenträger sein. Der Nahverkehrsplan entwickelt sich zum zentralen Steuerungsinstrument des ÖPNV. Er wird zum wesentlichen „Transmissionsriemen“ der Politik, zur Vorgabe für die Verwaltung mit Blick auf die Entwicklung des Wettbewerbs und dient durch seine Selbstbindungswirkung der Planungssicherheit der Anbieter. Im Zuge der skizzierten Transformation verändern sich die Bedingungen für (soziale und ökologische) Regulierungen des ÖPNV. Durch die Aufwertung der Funktion des Nahverkehrsplans als Instrument zur Definition verkehrspolitischer Ziele könnte es möglich werden, diese zu einem Instrument „sozial-ökologischer Regulation“²⁷ auszubauen.

Der rechtliche Rahmen des ÖPNV – bisher z.B. das PBefG – wird stärker als bisher von Beihilferecht, Kartellrecht, Vergaberecht, Haushaltsrecht und Steuerrecht bestimmt. Die Praxis, alle Verkehrsleistungen unter Anrechnung von Beihilfen als „eigenwirtschaftlich“ zu deklarieren und die eigenen kommunalen Verkehrsbetriebe automatisch damit zu beauftragen, wird aus rechtlichen Gründen vermutlich bald enden. Die Kriterien für die Konzessionsvergabe von Linienkonzessionen nach PBefG werden den Marktzugang für private Anbieter erleichtern. In welchem Ausmaß und wie schnell es dabei im ÖPNV zu neuen Rahmenbedingungen, vor allem für die Vergabeverfahren, kommt, wird vor allem von den Entscheidungen der damit inzwischen befassten Gremien abhängen. Akteure sind nicht nur Bund und Länder, sondern auch das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof bzw. der Generalanwalt, die Europäische Kommission und der Ministerrat.

Angesichts der kommunalen Finanzkrise ist ein Lösungskonzept erforderlich, das die ÖPNV-Finanzierung langfristig stabil sichert und Fehlallokationen durch eine ineffiziente Zweckbindung von Beihilfen und Zuschüssen vermeidet. Das gegenwärtige System der Finanzierung führt zu Ineffizienz und Intransparenz und ist nicht nachhaltig. Die getätigten Investitionen werden nicht erwirtschaftet. Die Fördermittel fließen heute als nicht rückzahlbare Zuschüsse größtenteils an den gesetzlich bestimmten Aufgabenträgern vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen. Eine wirtschaftliche Mittelverwendung erfolgt nicht. Gleichzeitig behindert dies die systematische Steuerung und verringert die Transparenz der Förderung aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Fördermaßnahmen. Die Förderinstrumente verleiten zur „Mitnahme“ von Zuschüssen. Die heute teilweise vorhandene Zweckbindung und Aufwandsorientierung der Finanzmittel erscheint ineffizient, da sie die finanzielle Verantwortung von der Aufgabenverantwortung trennt und mit der Finanzierungsförderung keine direkt mess- oder kontrollierbare Leistungsverbesserung im ÖPNV verbindet. Um die Finanzierung zu sichern und damit diese Instrumente effektiv zu nutzen, sind Änderungen des gesetzlichen Rahmens und umfassende organisatorische Maßnahmen erforderlich.

27 „Sozial-ökologische Regulation“ bezieht sich auf Regulierungsprobleme in komplexen Natur-Gesellschafts-Verflechtungen. Neben den politischen, ökonomischen, soziologischen/sozialen und soziokulturellen Dimensionen erfasst der erweiterte Regulationsbegriff auch die technischen und ökologischen (physisch-materielle) Aspekte. In einem theoretischen Sinne kann man von sozial-ökologischer Regulation sprechen, wenn man sich auf die Folgeprobleme dicht vernetzter Zusammenhänge einzelner Regulierungen in verschiedenen Sachbereichen und die darin ent- bzw. bestehenden natur-gesellschaftlichen Problemlagen sowie deren Dynamik bezieht.

9. Ausblick: Nachhaltiges Infrastrukturmanagement

9.1 Bedeutung des ÖPNV für die Stadtgesellschaft

Ein leistungs- und zukunftsfähiger ÖPNV soll die Mobilität aller Bevölkerungsgruppen sicherstellen und zur guten und bequemen Erreichbarkeit von Wohnungen, Arbeitsplätzen, kulturellen und sozialen Einrichtungen, Einkaufs- und Sportzentren sowie Erholungsgebieten beitragen. Diese Ziele finden sich auch in allen Landesnahverkehrsgesetzen.

Die Mobilität auch der nicht motorisierten Bevölkerungsgruppen kann der ÖPNV nur dann gewährleisten, wenn ein flächendeckendes und attraktives Angebot besteht und sie nicht auf die Verfügbarkeit eines Autos angewiesen sind, um mobil zu sein. Damit Menschen ohne Auto mobil sein können, müssen Angebot, Qualität und eine attraktive Preisgestaltung im ÖPNV stimmen.

Der ÖPNV hat neben den Aufgaben der Daseinsvorsorge wichtige soziale, stadt- und umweltpolitische Ziele zu erfüllen. Der ÖPNV ist ein Standortfaktor für kommunale Lebensqualität und Umweltschutz. Eine Veränderung des Modal split zugunsten des ÖPNV erhöht die Attraktivität der Innenstädte und trägt zur Wohnumfeldverbesserung bei. Mit der Zunahme des Autoverkehrs nehmen nicht nur Umweltbelastungen, Flächenbeanspruchungen und Gesundheitsrisiken zu. Gleichzeitig sind damit auch erhebliche Kosten verbunden, die vor allem Städte für den Autoverkehr aufbringen müssen. Eine weitere Zunahme des MIV wird auch die kommunalen Haushalte zusätzlich belasten und die Wohnumfeldqualität in Städten verringern. Aus diesem Grund liegt es im ureigenen Interesse von Kommunen, einen wachsenden Anteil des Innerortsverkehrs auf den ÖPNV zu verlagern und die rechtlichen, finanziellen und institutionellen Voraussetzungen hierzu zu schaffen. Um deutlich mehr Autofahrer zum Umsteigen auf den ÖPNV zu bewegen, muss der ÖPNV gestärkt werden. Angesichts knapper Haushaltsmittel kann dies nur gelingen, wenn die bisher für den ÖPNV aufgewendeten Finanzmittel so effizient wie möglich eingesetzt werden.

9.2 Aktuelle Problemlage

Der ÖPNV sieht sich einer aktuell kritischen Finanzlage der Kommunen gegenüber, die „ÖPNV-Affinität“ (Bündelungsfähigkeit) der Nachfrage sinkt angesichts der weiter fortschreitenden „Zersiedelung“ und der Entleerung ehemals dicht besiedelter, mit speziellen Infrastrukturanlagen (z.B. Straßenbahnstrecken oder Eisenbahnen – bislang vor allem in Ostdeutschland) ausgestatteter Gebiete, es wird demografische Veränderungen durch rückläufigen Schülerzahlen und – langfristig – insgesamt rückläufige Bevölkerung geben, und Unsicherheiten bezüglich des kommenden Rechtsrahmens belasten die Entscheidungsfähigkeit. In diesem Kontext stehen Kommunen vor der Aufgabe, eine tragfähige Finanzierungsbasis und zukunftsorientierte Organisationsstrukturen zu schaffen.

9.3 Sich durch die Veränderungen abzeichnende Problemlage (potenzielle sozial-ökologische Problemlage)

Allem Anschein nach haben sich die meisten Kommunen dieser Aufgabe bislang noch nicht angenommen. Noch funktioniert der ÖPNV ohne größere Friktionen, und es ist ja noch nicht absehbar, wann und in welchem Ausmaß der Wettbewerbs- und Finanzierungsdruck steigen wird. Viele werden, wie die politische Erfahrung zeigt, den Weg der vielen, kleinen, vorsichtigen Schritte einschlagen. Dabei werden dann auch viele kleine Finanzierungsentscheidungen erforderlich, die jeweils im Kontext anderer Themen diskutiert werden und die Gefahr mit sich bringen, dass der ÖPNV sukzessive zur Haushaltskonsolidierung beitragen soll und die bislang „aus einem Guss“ bestehenden Angebote geschwächt werden. Die Zukunft des ÖPNV wird von den richtigen konzeptionellen strategischen und finanziellen Entscheidungen auf der kommunalen Ebene ebenso wie beim Gesetz- und Verordnungsgeber abhängen. Ansonsten wird die Konzentration des ÖPNV auf stark frequentierte Strecken anhalten und der ÖPNV immer weniger als Alternativsystem zum eigenen Auto nutzbar sein, zu Lasten der ökologischen, ökonomischen und finanziellen Nachhaltigkeit und zugunsten von Autoabhängigkeit und Zersiedlung.

9.4 Die „sozial-ökologische Nahverkehrsplanung“: nachhaltiges Infrastrukturmanagement in Bezug auf technische Infrastruktur, Kosten, Ressourcen

Das neue und künftig maßgebliche Planungsinstrument „Nahverkehrsplan“ zielt bislang in erster Linie auf die sektorale Regulierung des ÖPNV, seine Relevanz ist schwach, das Instrument noch nicht voll entwickelt, der Fokus liegt eher auf dem Betrieb als auf seinen Kunden. Dies wird insbesondere der gesellschaftspolitischen Aufgabe des ÖPNV nicht gerecht.

Im Kontext des Forschungsverbunds netWORKS gilt es, das Wirkungsgeflecht von Ressourcen, Umweltsicherung, Kosten und Nachfragestrukturen im Rahmen des Transformationsprozesses netzgebundener Infrastrukturen zu berücksichtigen. Dabei wäre zu diskutieren, ob der Nahverkehrsplan von Morgen zu einem über die sektoralen Aspekte des ÖPNV hinausreichenden Instrument komplexer sozial-ökologischer Regulation ausgebaut werden kann.

Abkürzungen

AT	Aufgabenträger
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
DB	Deutsche Bahn AG
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DST	Deutscher Städtetag
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GATS	General Agreement on Trade in Services
Kfz	Kraftfahrzeug
MIV	Motorisierter Individualverkehr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
p. a.	Per anno
Pkw	Personenkraftwagen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
UBA	Umweltbundesamt
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VCÖ	Verkehrsclub Österreich
VDA	Verband der Automobilindustrie
VDV	Verband Deutscher Verkehrsbetriebe e.V.
VU	Verkehrsunternehmen

Gesetze und Verordnungen

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2396, 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950)
EU-Verordnung (EWG) 1191/69	Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 im Straßenpersonenverkehr und zur Änderung der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 im Eisenbahnverkehr (BGBl. 1994 I 3630)
Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin	Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin vom 27.6.1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Nr. 35/1995, S. 390)
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) vom 18.3.1971 [Ursprünglich verkündet am 23.3.1971; BGBl. I S. 239; in Kraft getreten zum 1.1.1971] in der Fassung der Neubekanntmachung vom 28.1.1988; BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Artikel 49 Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze vom 27.4.2002 [BGBl. I S. 1467, 1480]
ÖPNVG Baden-Württemberg	ÖPNVG Baden-Württemberg Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) vom 8.6.1995 [GBl. S. 417], [Verkündet am 22.6.1995 als Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg (GBl. S. 417), geändert durch Artikel 37 der 5. Anpassungsverordnung vom 17.6.1997 [GBl. S. 278, 282]
PBefG	Personenbeförderungsgesetz – PBefG vom 21.3.1961 (Bundesgesetzbl. I S. 241), in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.8.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 4 des Sechsten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.8.1998 (BGBl. S. 2521)
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz); in: Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27.12.1993 (Eisenbahnneuordnungsgesetz – EneuOG; BGBl. I, S. 2378, 2395).
SchwbgG	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft. Schwerbehindertengesetz (SchwbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.8.1986 (BGBl. I S. 1421, 1550), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 19.12.1997 BGBl. I S. 3158).
StVO	StVO 2001, BMVBW: Straßenverkehrs-Ordnung Stand: 14.12.2001 (BGBl. I S. 3783), www.bmwbw.de .

Literatur

- Apel, Dieter (2003): Der Einfluss der Verkehrsmittel auf Städtebau und Stadtstruktur, in Handbuch der Kommunalen Verkehrsplanung, Kap. 2.5.7.1, 35. Lfg., Heidelberg.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000): Eckpunkte für einen leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Personennahverkehr, Berlin, www.bmwbw.de/OePNV-.343.htm.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2002): Mobilitäts-offensive. Handlungsempfehlungen für die Mobilität der Zukunft. www.bmwbw.de/Mobilitaet-.643.9269/Mobilitaetsoffensive.htm.
- Brög, W. (2000): Der nichtmotorisierte Verkehr und seine Einbindung in ganzheitliche Mobilitätskonzepte, Dokumentation „Mobilitätsforschung im 21. Jahrhundert – Verkehrsprobleme und Lösungsansätze“, Köln.
- Bundestag (2000): Liberalisierung im ÖPNV. Der Aktuelle Begriff 11/00. www.bundestag.de/aktuell/begriff/2000/11_2000.pdf.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (2002): Stagnation des Personenverkehrs in Deutschland, DIW Wochenbericht, Nr. 42.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (2003): Verkehr in Zahlen 2002/2003, Berlin.
- DST (Deutscher Städtetag) (2002): DST-Diskussionspapier zur zukünftigen Rolle der Städte als Aufgabenträger im ÖPNV, Stand Februar 2002, Berlin.
- Eichmann, Volker (2003): Wettbewerb bei Bus und Bahn – wie funktioniert das? Überarbeitete Fassung des Vortrags zum Workshop „Gewerkschaftliche Anforderungen an Ausschreibungen im SPNV und ÖPNV“ am 20./21.2.2003 in Werl, www.difu.de/extranet/vortraege/.
- EU (Europäische Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr) (Hrsg.) (2002): Statistische Indikatoren zum lokalen und regionalen Personenverkehr in 40 europäischen Städten und Regionen, Bürgernetz Benchmarking Initiative, Bericht, Ergebnisse der allgemeinen Indikatoren, Brüssel.
- EuGH (Europäischer Gerichtshof) (2002): Pressemitteilung vom 19.3.2002 zu den Schlussanträgen des Generalanwalts Philippe Léger in der Rechtssache C-280/00.
- Gorter, M., u.a. (2000): Bedeutung „weicher“ Angebotsmerkmale bei der Angebotsgestaltung sowie ihre Berücksichtigung bei der Einnahmeverteilung und Vergabe von Leistungen im Wettbewerb, Forschungsprojekt im Auftrag des BMVBW (FE-Nr. 70.543/1998), Berlin.
- ICLEI (Hrsg.): Wie viel zahlt die Kommune für den Autoverkehr? Aufdeckung versteckter Subventionen für den Pkw, im Auftrag des Umweltbundesamtes, November 2001.
- Ilgmann, Gottfried (2003): Bahnreform: Ziel verfehlt, in: Bahn-Report, S.1-3.
- Knieps, G. (1999): Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren. Vortrag auf dem 32. Verkehrswissenschaftlichen Seminar vom 6.-8. 10.1999 in Hinterzarten.
- Köhler, U. (2002): Die Liberalisierung des Marktes im ÖPNV. Diskussionspapier zur Expertenrunde der Schader-Stiftung am 5./6.12.2002 in Seeheim-Jugenheim, November 2002, www.schader-stiftung.de/docs/papier13.nov.oepnvinternet.pdf.

- KVV (Karlsruher-Verkehrsverbund) (2003): Das Karlsruher Modell, www.karlsruhe.de/KVV/kvv3.htm.
- Mehlert, C. (2001): Planung und Umsetzung von AnrufBus-Systemen, in: Handbuch für Kommunale Verkehrsplanung, 27. Lfg., Kap. 3.3.3.9.
- Mehr Bahnen (2003): Mehr Bahnen. Vereinigung für Wettbewerb im Schienenverkehr. Homepage www.mehrbahnen.de (Schwarzbuch, News).
- Mietzsch, Oliver (2002): Der ÖPNV im Spannungsfeld zwischen Daseinsvorsorge und Marktöffnung. Beitrag der Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Friedrich Ebert-Stiftung. In: www.fes.de/kommunalpolitik/OEPNV.htm.
- Prognos (2001): Die Bedeutung des öffentlichen Personenverkehrs in Deutschland. Expertise im Auftrag des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Kurzfassung, Basel.
- Rieke, H. (2002): Fahrleistungen und Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr, DIW Wochenbericht, Nr. 51-52.
- Rönnau, Hans-Joachim, u.a. (2002): Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs. Politische und wirtschaftliche Verantwortung trennen. In: Der Städtetag, Heft 12, S. 9-14.
- Rönnau, Hans-Joachim, u.a. (2003): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen zur Finanzierung des ÖPNV, im Auftrag des Umweltbundesamts, Berlin/Wuppertal (UBA-Texte 29/03, Band A, Sozio-ökonomische Grundlagen).
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2001): Berliner Verkehr in Zahlen, Berlin.
- Deutsche Shell GmbH (Hrsg.) (2001): Shell Pkw-Szenarien. Mehr Autos – weniger Verkehr? Szenarien des Pkw-Bestands und der Neuzulassungen in Deutschland bis zum Jahr 2020, Hamburg.
- Spitzner, M. (2002): Zwischen Nachhaltigkeit und Beschleunigung. Technikentwicklung und Geschlechterverhältnisse im Bereich Verkehr. In: Technologiefolgenabschätzung – Theorie und Praxis, 11. Jg., Nr. 2, S. 56-69.
- Statistisches Bundesamt (2002): Straßenpersonenverkehr 2001: Personalabbau setzt sich fort, Pressemitteilung vom 15.5.2002, www.destatis.de/presse/deutsch/pm2002/p1650191.htm.
- Statistisches Bundesamt (2000): 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder zur Bevölkerungsentwicklung bis 2050, Wiesbaden(pdf).
- UBA (Umweltbundesamt) (2003): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Diskussionspapier Stand April 2003, Berlin.
- VCD (Verkehrsclub Deutschland) 2001a: Umweltstandards im ÖPNV. Ein Leitfaden für Entscheidungsträger, Bonn.
- VCD (Verkehrsclub Deutschland) 2001b: VCD-Fakten: Bus, Bahn und Pkw im Umweltvergleich. Der ÖPNV im Wettbewerb, Bonn.
- VCÖ (Verkehrsclub Österreich) (2003): Globalisierung darf Umwelt und Soziales nicht überrollen, Verkehr aktuell, Ausgabe 01, www.vcoe.at.
- VDA (Verband der Automobilindustrie) (2003): Aktuell. Homepage www.vda.de/de/aktuell/statistik/jahreszahlen/allgemeines/index.html.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (Hrsg.), Institut Socialdata (Bearb.) (1994): Differenzierte Bedienungsweisen. Nahverkehrsbedienung zwischen großem Verkehrsaufkommen und geringer Nachfrage, Köln.

- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2001): Statistik 2000, Köln.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2002a): VDV Statistik 2001, Köln.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2002b): Zukünftige Finanzierung des allgemeinen ÖPNV – Ein Diskussionspapier, Köln.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2002c): VDV aktuell 2002, www.vdv.de/publikationen/verzeichniss_entry.html?pstg_id=67&pe_ref_id=12306.
- Ver.di (2003): Mehr Zusammenarbeit. Mitteilung auf der homepage des Fachbereichs Verkehr vom 8.5.2003, www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x000b7621.
- Werner, Jan (2002): Möglichkeiten der Aufgabenzuordnung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen, unveröff. Input zum „Management Business Game“ des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin.
- Wilhelm, S./C. Mehlert/Zöllner, (1998): Planungshandbuch für den ÖPNV in der Fläche, FE 70491/96 des Bundesministeriums für Verkehr, Bonn.
- Wolf, Rainer (2003): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV. Rechtliche Grundlagen für die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, im Auftrag des Umweltbundesamts, Freiberg (UBA-Texte 29/03, Teil B).
- ZRF (Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg) (2003): Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg (ZRF) und REGIO-VERBUND GmbH, www.regioverbund.de.

Anhang

netWORKS-Papers

Die Ergebnisse des Forschungsverbundes netWORKS erscheinen in der Reihe netWORKS-Papers, die als Volltext ins Internet eingestellt werden und in einer kleineren Auflage gedruckt werden. Kommunen haben – soweit der Vorrat reicht – die Möglichkeit, diese Veröffentlichungen kostenlos über das Deutsche Institut für Urbanistik zu beziehen. Interessenten aus Wissenschaft und Forschung sowie der übrigen Fachöffentlichkeit können sich die Texte kostenlos von der Projektplattform www.networks-group.de herunterladen. Bisher sind folgende Papers erschienen:

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
**Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastrukturektoren.
Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse. Berlin**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 1)
- Kluge, Thomas/Koziol, Matthias/Lux, Alexandra/Schramm, Engelbert/Veit, Antje
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse Wasser**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 2)
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse ÖPNV**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 3)
- Scheele, Ulrich/Kühl, Timo
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse Telekommunikation**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 4)
- Monstadt, Jochen/Naumann, Matthias
**Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck –
Sektoranalyse Energie**
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 5)