

Matthias Gather
Anne Grothmaak
Christoph Stangel
Mathias Wilde



**Zukunft der Organisation des ÖPNV
im Freistaat Thüringen**
**Überblick über die Organisationsformen des
ÖPNV in Deutschland, Benchmarking
und Schlussfolgerungen**



**INSTITUT VERKEHR
UND RAUM**
der Fachhochschule Erfurt

Berichte des Instituts Verkehr und Raum

Band 11 (2012)

ISSN 1868-8586

Zukunft der Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen

Überblick über die Organisationsformen des ÖPNV in Deutschland, Benchmarking und Schlussfolgerungen

im Auftrag der Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH

Projektleitung: Prof. Dr. Matthias Gather

Bearbeitung: Dipl.- Wirt. Ing (FH) Anne Grothmaak
Dipl.- Wirt. Ing (FH) Christoph Stangel
Dipl.- Wirt. Ing (FH) Mathias Wilde

18. Oktober 2011 / Freigabe zur Veröffentlichung im September 2012

Institut Verkehr und Raum
Fachhochschule Erfurt
Altonaer Straße 25
D – 99085 Erfurt

Telefon: +49 (361) 6700 758
Telefax: +49 (361) 6700 757
E-Mail: info@verkehr-und-raum.de
Internet: www.verkehr-und-raum.de

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Strukturmerkmale der Bundesländer	2
2.1	Siedlungsstruktur und Bevölkerungsverteilung.....	2
2.2	Verkehrliche und verkehrswirtschaftliche Kennzahlen.....	5
2.2.1	Verkehrliche Kennzahlen.....	5
2.2.2	Verkehrswirtschaftliche Kennzahlen.....	8
3	Aspekte der ÖPNV-Organisation in Deutschland	11
3.1	Ordnungsrahmen der ÖPNV-Organisation in Deutschland	11
3.2	Anpassung des PBefG an EU-Recht.....	13
3.3	Organisation des ÖPNV unter den Gesichtspunkten von Planung und Betrieb	18
3.4	Akteure und deren Zuständigkeiten im ÖPNV	20
3.4.1	Aufgabenträgerschaft	20
3.4.2	Bestellung und Koordinierung.....	23
3.4.3	Nahverkehrsplanung und -konzeption	23
4	Auswertung der Organisationsmodelle ausgewählter Bundesländer.....	24
4.1	Organisation des ÖPNV	25
4.1.1	Horizontale Konzentration: Gemeinsame Aufgabenträgerschaft für SPNV und StPNV	25
4.1.2	Vertikale Aufteilung: Zuständige Akteure für Organisation, Finanzierung und Konzessionierung	26
4.1.3	Territoriale Konzentration: Ausdehnung der Aufgabenträgergebiete	29
4.2	Finanzierung	30
4.2.1	Einsatz von Landesmitteln zur ÖPNV-Finanzierung.....	30
4.2.2	Mittelverwendung/-verteilung.....	31
4.2.3	Bündelung von Finanzströmen und Umgang mit 45a-Mitteln.....	33
4.2.4	Überjährige Budgetierung.....	34
5	Zusammenfassende Schlussfolgerungen für Thüringen.....	35
Anhang 1:	Organisationsformen im ÖPNV in Deutschland	41
Anhang 2:	Tagesordnung - Zukunft der Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen - Erfahrungen anderer Bundesländer.....	41
Anhang 3:	Teilnehmerliste - Zukunft der Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen - Erfahrungen anderer Bundesländer.....	43

Tabellen und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: BBSR Raumabgrenzungen, Raumtypen ROB 2010	5
Abbildung 2: Drei-Ebenen-Modell nach Sparmann	19
Abbildung 3: Organisationsstrukturen der Aufgabenträgerschaft im SPNV	22
Tabelle 1: Strukturmerkmale der Bundesländer	3
Tabelle 2: Absolute Betriebs- und Beförderungsleistungen im Jahr 2009	5
Tabelle 3: Relative Betriebs- und Beförderungsleistungen im Jahr 2009	6
Tabelle 4: Durchschnittliche Besetzung einer Fahrt im Jahr 2009	8
Tabelle 5: Mittelverwendung (relativ) für den ÖPNV im Jahr 2009	9
Tabelle 6: Effizienz des Mitteleinsatzes bezogen auf Betriebs- und Beförderungsleistung im Jahr 2009	10

1 Einleitung

Im Freistaat Thüringen sind die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV grundsätzlich im ÖPNV-Gesetz festgeschrieben. Schon innerhalb dieses Gesetzes bestehen große Handlungsspielräume für die Aufgabenträger zur Ausgestaltung der gesetzlichen Vorschriften. Daneben gibt es in zahlreichen Bundesländern abweichende gesetzliche Regelungen, die wiederum neue Organisationsmodelle ermöglichen. Im Rahmen der wissenschaftlichen Untersuchung „Zukunft der Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen – Benchmark und Empfehlungen“ sollen nun in einer ersten Projektphase mögliche Organisationsmodelle des ÖPNV in Deutschland hinsichtlich der Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV systematisch erhoben und zusammengetragen sowie im Hinblick auf die Übertragbarkeit auf Thüringen evaluiert werden.

Im folgenden Bericht wird zunächst systematisch die Finanzierung und Organisation des ÖPNV in Deutschland aufbereitet und zusammengefasst. Die ÖPNV-Organisation der Länder verdeutlicht einmal mehr die Bandbreite föderaler Regelungsvielfalt. Die Länder planen und finanzieren ihren ÖPNV so unterschiedlich, dass sich einheitliche Strukturen kaum erkennen lassen. Zwar sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Länder vergleichbar, doch der Handlungsspielraum, den die Gesetzgebung einräumt, ist so weit gefasst, dass sich unterschiedliche Lösungsansätze entwickeln konnten.

Durch den Vergleich der Länderregelungen konnten in diesem ersten Schritt für Thüringen interessante Ansätze identifiziert werden, die in einer anschließenden Phase der Untersuchung vertieft analysiert und im August 2011 mit Vertreter/innen der entsprechenden Aufgabenträger in Erfurt diskutiert wurden.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile. In einem ersten Abschnitt werden die Bundesländer hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur und ihrer Verkehrskennzahlen verglichen, wofür Kriterien des BBSR und Verkehrsstatistiken verwendet werden. Der sich daran anschließende Abschnitt widmet sich den Organisationsstrukturen des ÖPNV in den Ländern. Im dritten Abschnitt werden die Ergebnisse des Workshops vorgestellt, die anhand einer Auswahl von Bundesländern näher untersucht wurden. Der Bericht schließt im vierten Teil mit Schlussfolgerungen zur Ausgestaltung der zukünftigen Organisation des ÖPNV in Thüringen.

2 Strukturmerkmale der Bundesländer

Der erste Schritt besteht in einem Vergleich zwischen den Bundesländern hinsichtlich ihrer Strukturmerkmale und Verkehrskennzahlen. Unter Strukturmerkmalen werden hier die Prägung der Siedlungsstruktur eines Bundeslandes und die Bevölkerungsverteilung verstanden. In einem ersten Überblick erfolgt eine Einteilung der Bundesländer nach diesen Kriterien, um damit die Länder zu identifizieren, die sich mit Thüringen vergleichen lassen. Weiterhin werden die Länder bezüglich ihrer Verkehrskennzahlen und ihres Mitteleinsatzes für den ÖPNV gegenübergestellt.

2.1 Siedlungsstruktur und Bevölkerungsverteilung

Die Organisation des ÖPNV hängt auch davon ab, welche Bedingungen sich aus der Siedlungsstruktur und der Bevölkerungsverteilung ergeben. Während in urbanen Regionen der ÖPNV eher gefordert ist, viele Menschen an verschiedene Orte zu bringen, ist die Situation auf dem Land anders. Hier ist es vor allem die Daseinsvorsorge, die der ÖPNV übernehmen soll¹. Erste Anhaltspunkte über die Rahmenbedingungen eines Bundeslandes geben Kennzahlen wie Fläche und Einwohnerdichte, anhand derer sich die Bundesländer in ihrer Größe unterscheiden und zu Gruppen zusammenführen lassen. Sie geben allerdings wenig Aufschluss über die siedlungsstrukturelle Prägung eines Landes. Wird nach den Rahmenbedingungen gefragt, die sich aus der Siedlungsstruktur ergeben, dann sind andere Kennzahlen gefragt.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) unterscheidet die Gemeinden in Deutschland nach zwei Kriterien: Lage und Besiedlung. Sie nutzt sie für die laufende Raumbeobachtung². Beide Kriterien können auch als Indikatoren dienen, die Aufschluss über die Rahmenbedingungen des ÖPNV geben. Mit der Lage, gestuft von sehr peripher bis sehr zentral, sind Aspekte der Entfernung zur nächsten Metropolregion angesprochen. Mit der Besiedlung sagt das BBSR etwas über die regionale Siedlungsstruktur, es unterscheidet zwischen städtischen und ländlichen Kategorien, die eine wichtige Bedingung für den ÖPNV darstellt.

Für einen Vergleich der Bundesländer werden die Indikatoren des BBSR herangezogen. Sie dienen als Indikator für die Rahmenbedingungen, die sich aus der Siedlungsstruktur ergeben und ein Bundesland dominieren. Dabei wird nach der Prägung der Gemeinden klassifiziert und eine Grenze bei 50 Prozent gesetzt. Gemeint ist, dass ein Raumtyp, der für mehr als 50 Prozent aller Gemeinden eines Landes steht, als die dominierende Prägung übernommen wird. Für Thüringen etwa hat das BBSR insgesamt 85 Prozent der Gemeinden als ländlich ausgewiesen und 74 Prozent als peripher, damit wird Thüringen als ein Bundesland klassifiziert, dessen Gemeinden überwiegend ländlich geprägt sind und deren Lage überwiegend peripher ist. Damit ergibt sich die in Tabelle 1 enthaltene Eingruppierung der Bundesländer nach der siedlungsstrukturellen Prägung. Eine weitere Untergliederung basiert auf dem Basisstrukturmerkmal der

¹ vgl. hierzu Gray et al. (2008): Geographies of Rural Transport, In: Knowles, R.D.; Shaw, J.; Docherty, I. (Hrsg.): Transport geographies. Mobilities, flows and spaces. Malden, Mass, S. 102f. sowie Docherty et al. (2008): Connected Cities. In Knowles, R.D.; Shaw, J.; Docherty, I. (Hrsg.): Transport geographies. Mobilities, flows and spaces. Malden, Mass, S. 83f.

² BBSR - Bundesinstitut für Bau Stadt- und Raumforschung BBSR (2010): BBSR Raumabgrenzungen, http://www.bbsr.bund.de/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010/Raumtypen2010.html, abgerufen am 10.05.2011.

Lage. Nach dieser Einteilung ist der Freistaat Thüringen vergleichbar mit fünf weiteren Bundesländern, deren Gemeinden überwiegend ländlich geprägt und peripher gelegen sind.

Bundesland	Fläche/km ²	Einwohner	Einwohner je km ²	Prägung der Gemeinden	
				Siedlungsstrukturelle Prägung	Lage
Brandenburg	29.481,95	2.511.525	85	ländlich	sehr peripher
Mecklenburg-Vorpommern	23.188,98	1.651.216	71	ländlich	sehr peripher
Bayern	70.549,97	12.510.331	177	Ländlich	peripher
Niedersachsen	47.634,98	7.928.815	166	ländlich	peripher
Sachsen	18.419,70	4.168.732	226	ländlich	peripher
Sachsen-Anhalt	20.448,86	2.356.219	115	ländlich	peripher
Thüringen	16.172,41	2.249.882	139	ländlich	peripher
Rheinland-Pfalz	19.853,58	4.012.675	202	ländlich	teilweise zentral/peripher
Schleswig-Holstein	15.799,07	2.832.027	179	ländlich	teilweise zentral/peripher
Baden-Württemberg	35.751,45	10.744.921	301	teilweise städtisch	teilweise zentral/peripher
Hessen	21.114,91	6.061.951	287	teilweise städtisch	teilweise zentral/peripher
Saarland	2.568,66	1.022.585	398	überwiegend städtisch	zentral
Nordrhein-Westfalen	34.088,01	17.872.763	524	überwiegend städtisch	sehr zentral
Berlin	891,54	3.442.675	3.861	überwiegend städtisch	sehr zentral
Bremen	404,28	661.716	1.637	überwiegend städtisch	sehr zentral
Hamburg	755,16	1.774.224	2.349	überwiegend städtisch	sehr zentral

Tabelle 1: Strukturmerkmale der Bundesländer³

Durch eine pauschale Zusammenfassung der Werte der einzelnen Gemeinden, wird man der Heterogenität der Länder kaum gerecht. Wäre es Ziel, die Länder zu charakterisieren, so würde eine umfangreichere Analyse notwendig, d. h. einzelne Regionen müssten abgegrenzt und weitere Kennzahlen, wie etwa die Wirtschaftskraft, hinzugenommen werden. Die Aufgabe hier liegt

³ BBSR 2010, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011)

jedoch zunächst bei einem vereinfachten Ordnungsschema, mit dem sich die Bundesländer hinsichtlich ihrer siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen vergleichen lassen. Für einen differenzierteren Überblick wird auf eine Karte des BBSR zu den Raumtypen verwiesen (Vgl. Abbildung 1), die zeigt, wie sich Gemeindetypen in Deutschland verteilen und wo sich Schwerpunkte in den Bundesländern ergeben.

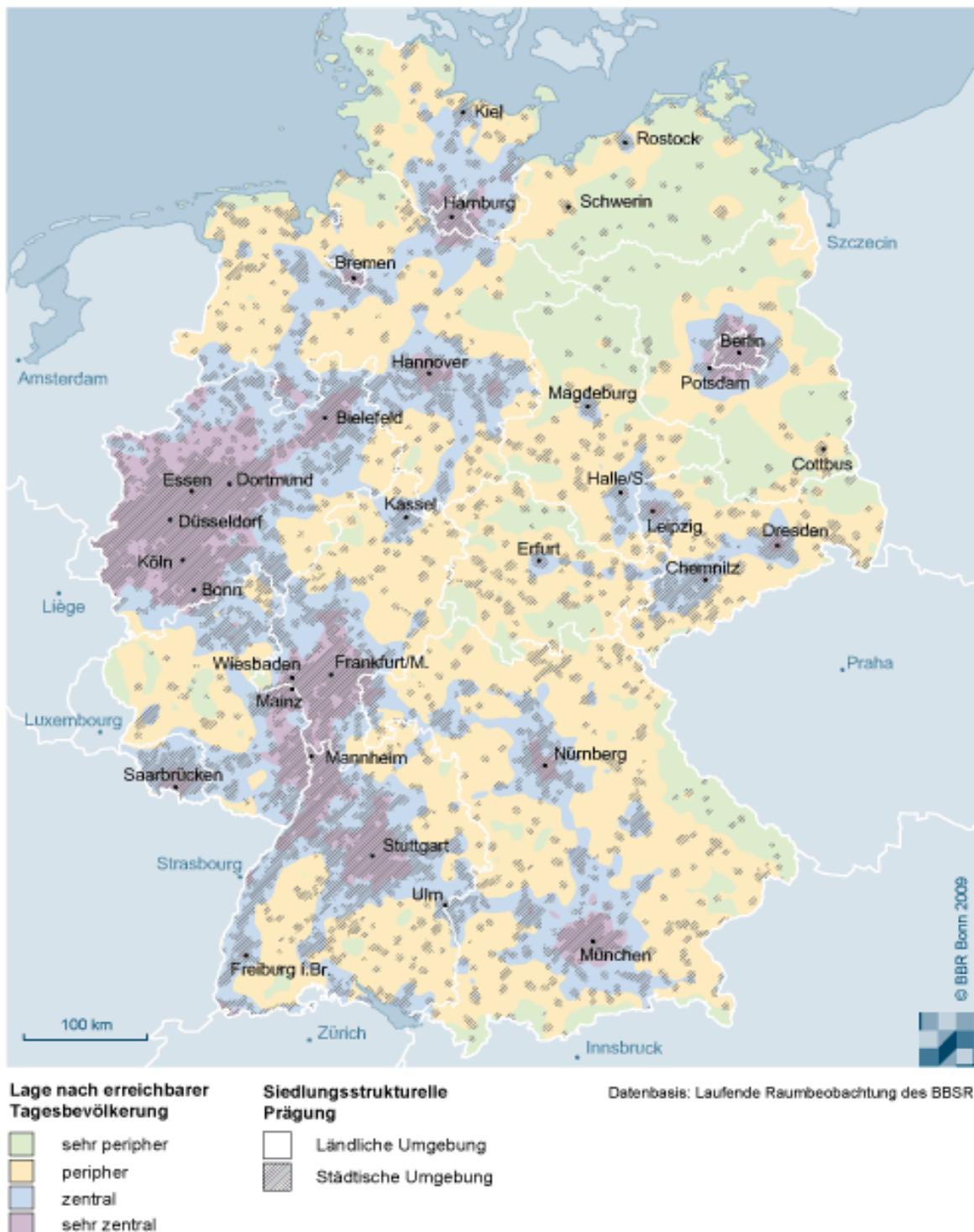


Abbildung 1: BBSR Raumabgrenzungen, Raumtypen ROB 2010 ⁴

2.2 Verkehrliche und verkehrswirtschaftliche Kennzahlen

2.2.1 Verkehrliche Kennzahlen

Zu Beginn sollen mit Betriebs- und Beförderungsleistung zwei grundlegende verkehrliche Kennzahlen der einzelnen Bundesländer gegenüber gestellt werden. Unter **Betriebsleistung** ist hier die Summe aller fahrplanmäßig erbrachten und – zumindest im Schienenverkehr – bestellten und damit landesfinanzierten Verkehre zu verstehen. Da hier nur die öffentliche Betriebsleistung betrachtet wird, fallen Leerfahrten und ähnliche nicht öffentlich nutzbare Angebote nicht hierunter, weshalb die Betriebsleistung (in diesem Fall) in Fahrplankilometern (Fplkm) angegeben wird. Die Summe der durch jeden einzelnen Nutzer in diesem System zurückgelegten Entfernungen ist die **Beförderungsleistung**, gemessen in Personenkilometern (Pkm). Eine Zusammenstellung der Leistungsdaten der einzelnen Verkehrsträger ist in Tabelle 2 zu finden.

Bundesland	Betriebsleistung (absolut) in Mio Fplkm			Beförderungsleistung (absolut) in Mio Pkm		
	SPNV	Strab	Bus	SPNV	Strab	Bus
Baden-Württemberg	81,10	32,10	310,70	6.207,80	1.749,80	5.047,60
Bayern	117,50	31,80	414,60	9.132,10	2.615,70	6.339,00
Brandenburg	33,30	5,90	83,50	1.973,70	133,50	1.103,50
Hessen	41,80	20,60	182,60	3.690,60	897,60	2.255,40
Mecklenburg-Vorpommern	18,80	4,70	56,70	795,10	153,20	613,40
Niedersachsen	54,10	15,80	234,00	3.897,20	684,40	3.643,40
Nordrhein-Westfalen	98,70	68,30	502,50	8.535,10	3.353,00	9.314,60
Rheinland-Pfalz	33,80	3,10	145,20	1.714,10	161,00	2.353,80
Saarland	6,50	1,40	41,00	259,40	62,80	707,70
Sachsen	36,50	30,80	123,30	1.398,60	1.332,40	1.558,80
Sachsen-Anhalt	25,80	13,20	82,00	854,80	563,90	933,60
Schleswig-Holstein	21,60	0,60	93,20	1.626,00	64,20	1.855,90
Thüringen	21,70	9,70	74,20	807,80	267,10	692,50

Tabelle 2: Absolute Betriebs- und Beförderungsleistungen im Jahr 2009⁵

Diese Angaben sind für einen Vergleich zwischen den Bundesländern wenig aussagekräftig, da es sich um absolute und damit von Fläche und Einwohnerzahl des Landes abhängige Größen handelt. Zur Herstellung der Vergleichbarkeit wurden die Werte normiert, indem sie in Bezug

⁴ Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung BBSR (2010): BBSR Raumabgrenzungen, abgerufen am 10.05.2011.

⁵ Eigene Berechnung nach VDV (2009) und Deutscher Bundestag (2011)

zur Bevölkerung bzw. Fläche des Landes gesetzt wurden. Während das Verhältnis der Betriebsleistung zur Bevölkerung oder Fläche eines Landes die Quantität des Angebots beschreibt, kann über die Beförderungsleistung eine Aussage über die Nachfrage bzw. speziell die Auslastung dieses Angebots getroffen werden. Diese beiden relativen Kenngrößen sind in Tabelle 3 dargestellt.

Bundesland	Betriebsleistung (relativ) in Fpkm/Ew		Beförderungsleistung (relativ) in Pkm/Ew	
	SPNV	StPNV	SPNV	StPNV
Baden-Württemberg	7,55	31,90	577,74	632,62
Bayern	9,39	35,68	729,96	715,78
Brandenburg	13,26	35,60	785,86	492,53
Hessen	6,90	33,52	608,81	520,13
Mecklenburg-Vorpommern	11,39	37,18	481,52	464,26
Niedersachsen	6,82	31,51	491,52	545,83
Nordrhein-Westfalen	5,52	31,94	477,55	708,77
Rheinland-Pfalz	8,42	36,96	427,17	626,71
Saarland	6,36	41,46	253,67	753,48
Sachsen	8,76	36,97	335,50	693,54
Sachsen-Anhalt	10,95	40,40	362,78	635,55
Schleswig-Holstein	7,63	33,12	574,15	677,99
Thüringen	9,64	37,29	359,04	426,51

Tabelle 3: Relative Betriebs- und Beförderungsleistungen im Jahr 2009⁶

Hieraus geht hervor, dass die Betriebsleistung pro Einwohner in den neuen Ländern durchweg über dem Niveau der alten Länder liegt. Möglich ist dies, da bei der Festlegung der Höhe der Regionalisierungsmittel das Fahrplanangebot im Jahr 1993 zugrunde gelegt wurde, was zum damaligen Zeitpunkt in den neuen Ländern noch auf einem relativ hohen Niveau lag. Den neuen Ländern wurde daher auch ein im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl relativ hoher Anteil Regionalisierungsmittel zugesprochen, wie aus Tabelle 5 hervorgeht. Da der für den StPNV verwendete Anteil an Regionalisierungsmitteln einerseits gering und andererseits von Land zu Land unterschiedlich ist, ist diese Tendenz vor allem im SPNV erkennbar.

Vergleicht man hingegen die Beförderungsleistungen, lässt sich eine solche Tendenz nicht erkennen. Die höhere Betriebsleistung in den neuen Ländern führt demzufolge nicht zu einer erkennbar höheren (sondern teilweise sogar geringeren) Nachfrage. Die Konsequenz daraus ist, dass der Mitteleinsatz in den neuen Ländern bezogen auf die Beförderungsleistung eher ineffizient, d. h. pro Personenkilometer recht hoch, ist (Vgl. Tabelle 6). Diese Tatsache spiegelt sich auch in der durchschnittlichen Besetzung der Fahrzeuge wieder, die sich aus dem Verhältnis

⁶ Ebenda

aus Beförderungsleistung und Betriebsleistung ergibt. Auch hier fallen die neuen Bundesländer wieder durch einen eher geringen Besetzungsgrad auf, wie Tabelle 4 zeigt.

Bundesland	durchschnittliche Besetzung in Pkm/Fplkm		
	SPNV	Straßenbahn	Bus
Baden-Württemberg	76,55	54,51	16,25
Bayern	77,72	82,25	15,29
Brandenburg	59,27	22,63	13,22
Hessen	88,29	43,57	12,35
Mecklenburg-Vorpommern	42,29	32,60	10,82
Niedersachsen	72,04	43,32	15,57
Nordrhein-Westfalen	86,48	49,09	18,54
Rheinland-Pfalz	50,71	51,94	16,21
Saarland	39,91	44,86	17,26
Sachsen	38,32	43,26	12,64
Sachsen-Anhalt	33,13	42,72	11,39
Schleswig-Holstein	75,28	107,00	19,91
Thüringen	37,23	27,54	9,33

Tabelle 4: Durchschnittliche Besetzung einer Fahrt im Jahr 2009⁷

2.2.2 Verkehrswirtschaftliche Kennzahlen

Die Finanzierung des ÖPNV ist äußerst komplex und erfolgt über eine Vielzahl von Wegen. Hierauf wird zu einem späteren Zeitpunkt in einem gesonderten Kapitel, das nicht Bestandteil des vorliegenden Berichts ist, näher eingegangen. An dieser Stelle erfolgt lediglich eine Betrachtung der in den einzelnen Ländern für den ÖPNV verwendeten Summen. In Tabelle 5 ist dargestellt, welche Summen in den einzelnen Bundesländern pro Einwohner in den Schienen- und Straßenpersonennahverkehr fließen. Auf den Umfang der zugewiesenen Bundesmittel, die sich aus Regionalisierungs- und Entflechtungsmitteln zusammensetzen, haben die Länder praktisch keinen Einfluss. Der Anteil an Mitteln, die das Land darüber hinaus selbst aufbringt, schwankt stark. Da die neuen Länder wie erwähnt recht komfortabel mit Regionalisierungsmitteln ausgestattet sind, bringen diese tendenziell auch weniger eigene Landesmittel auf. Vor allem die neuen Länder bringen tendenziell weniger eigene Landesmittel für die Finanzierung des StPNV auf, was auf die erwähnte recht komfortable Ausstattung dieser mit Regionalisierungsmitteln zurückzuführen ist. Für den SPNV werden grundsätzlich keine Landesmittel aufgewendet.

⁷ Ebenda

Bundesmittel	Bundesmittel (relativ) in €/Ew		Landesmittel (relativ) in €/Ew		Gesamtmittel (relativ) in €/Ew	
	SPNV	StPNV	SPNV	StPNV	SPNV	StPNV
Baden-Württemberg	60,48	14,15	0,00	21,03	60,48	35,18
Bayern	77,93	5,75	0,00	5,84	77,93	11,58
Brandenburg	129,80	36,43	0,00	0,00	129,80	36,43
Hessen	79,13	5,49	0,00	7,62	79,13	13,11
Mecklenburg-Vorpommern	115,19	26,28	0,00	0,00	115,19	26,28
Niedersachsen	58,50	6,84	0,00	2,18	58,50	9,01
Nordrhein-Westfalen	47,18	20,89	0,00	6,78	47,18	27,67
Rheinland-Pfalz	79,27	6,16	0,00	4,01	79,27	10,17
Saarland	85,27	20,54	0,00	16,92	85,27	37,45
Sachsen	106,10	19,02	0,00	9,12	106,10	28,14
Sachsen-Anhalt	123,08	27,80	0,00	7,20	123,08	35,00
Schleswig-Holstein	63,31	15,40	0,00	0,00	63,31	15,40
Thüringen	98,32	35,96	0,00	1,77	98,32	37,73

Tabelle 5: Mittelverwendung (relativ) für den ÖPNV im Jahr 2009^{8 9}

Eine Aussage darüber, wie effizient die Mittel eingesetzt werden, lässt sich jedoch erst treffen, wenn der Mitteleinsatz der damit erbrachten Betriebs- oder Beförderungsleistung gegenübergestellt wird. Der Mitteleinsatz pro Fahrplankilometer (Fplkm) drückt aus, wie viel Leistung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erbracht wurde. Wie gut diese angebotenen Leistungen dann in Anspruch genommen werden, d. h. wie hoch der Auslastungsgrad der Fahrten ist, lässt sich aus dem Mitteleinsatz pro Personenkilometer (Pkm) ablesen. Auch hier fallen im SPNV wieder die neuen Länder durch hohe relative Betriebsleistungskosten auf, wobei den „Spitzenplatz“ das Saarland einnimmt. Eingeschränkt lässt sich diese Aussage auch auf die Beförderungsleistungskosten übertragen. Im StPNV ist diese Tendenz jedoch kaum oder gar nicht erkennbar, da hier fehlende Regionalisierungsmittel oft durch zusätzliche Landesmittel ausgeglichen werden.

⁸ nicht berücksichtigt wurden Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbeschädigter

⁹ Eigene Berechnung nach VDV (2009) und Deutscher Bundestag (2011)

Bundesland	Mittleinsatz Betriebsleistung in € / Fplkm		Mittleinsatz Beförderungsleistung in € / Pkm	
	SPNV	StPNV	SPNV	StPNV
Baden-Württemberg	8,01	1,10	0,10	0,06
Bayern	8,30	0,32	0,11	0,02
Brandenburg	9,79	1,02	0,17	0,07
Hessen	11,48	0,39	0,13	0,03
Mecklenburg-Vorpommern	10,12	0,71	0,24	0,06
Niedersachsen	8,57	0,29	0,12	0,02
Nordrhein-Westfalen	8,54	0,87	0,10	0,04
Rheinland-Pfalz	9,41	0,28	0,19	0,02
Saarland	13,42	0,90	0,34	0,05
Sachsen	12,12	0,76	0,32	0,04
Sachsen-Anhalt	11,24	0,87	0,34	0,06
Schleswig-Holstein	8,30	0,46	0,11	0,02
Thüringen	10,19	1,01	0,27	0,09

Tabelle 6: Effizienz des Mittleinsatzes bezogen auf Betriebs- und Beförderungsleistung im Jahr 2009^{10 11}

¹⁰ nicht berücksichtigt wurden Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbeschädigter

¹¹ Eigene Berechnung nach VDV (2009) und Deutscher Bundestag (2011)

3 Aspekte der ÖPNV-Organisation in Deutschland

3.1 Ordnungsrahmen der ÖPNV-Organisation in Deutschland

Die Rahmenbedingungen des ÖPNV in Deutschland werden im wesentlichen auf drei politischen Ebenen vorgegeben. Die Europäische Union erlässt Verordnungen und Richtlinien mit denen sie versucht, die Verkehrsmärkte ihrer Mitgliedstaaten auf einen einheitlichen Stand zu heben und zu halten. Der Bund erlässt Gesetze, die Aufgaben und Finanzierung regeln, die dann letztlich die Länder in ihren ÖPNV Ländergesetzen konkretisieren.¹² Im Einzelnen dazu:

Regelungen der Europäischen Union

Die Europäische Union hat sich die Aufgabe gestellt, die Verkehrsmärkte ihrer Mitgliedsstaaten zu liberalisieren. Vor allem möchte sie offene Märkte unter den Prinzipien der Marktwirtschaft schaffen, was vor allem bedeutet, einheitliche Wettbewerbsbedingungen in den EU-Staaten durchzusetzen. Drei Ordnungsinstrumente hat sie dafür erlassen:

1. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nimmt sich des öffentlichen Personenverkehrs sowohl auf der Straße als auch auf der Schiene an. Sie regelt das Beihilfe- und Vergaberecht im Personenverkehr, dabei verfolgt es den Ansatz eines kontrollierten Wettbewerbs. In Deutschland hat die Verordnung für einige Aufregung gesorgt. Sie verwendet die auch bislang bekannten Begriffe der eigenwirtschaftlichen (bzw. kommerziellen) und gemeinwirtschaftlichen (nicht kommerziellen) Verkehrsleistung, was über die Art der Leistungsvergabe entscheidet, jedoch in einer veränderten Weise als es das bisher geltende Personenbeförderungsgesetz (PBefG) tut. Damit ist der Gesetzgeber nun gefordert, dieses anzupassen (vgl. dazu Kapitel 3.2).
2. Mit der Richtlinie 91/440/EWG versucht die EU weiterhin, die Eisenbahnverkehrsunternehmen an die Bedingungen heranzuführen, die ein einheitlicher EU Binnenmarkt erfordert. Zunächst fördert die EU mit der Richtlinie die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Sie sichert die Unabhängigkeit der Geschäftsführung und begünstigt die Sanierung der Finanzstrukturen im Unternehmen. Aber eigentlich regelt die Richtlinie vor allem die Wettbewerbsbedingungen eines EU-Binnenverkehrsmarktes. Dazu gehört die strikte Trennung von Schienenverkehrsinfrastruktur und Betrieb, sie fordert klar voneinander abgegrenzte Verantwortungen für die Verkehrsinfrastruktur und die Verkehrsleistung. Darüber hinaus gehört dazu ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Schienennetzen auch von Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten. Damit verlangt die EU die von den Staaten, dass sie ihre Märkte öffnen und Verkehrsunternehmen aus anderen EU-Staaten Zugang zur Schieneninfrastruktur erhalten. Eisenbahnverkehrsunternehmen bekommen das Recht ihre Leistung auch in anderen Mitgliedstaaten anbieten zu können.
3. Damit dieses unabhängig gewährleistet und kontrolliert wird, verpflichtet die EU mit der Richtlinie 2001/14/EG ihre Mitgliedstaaten eine Regulierungsstelle einzurichten. Sie soll un-

¹² vgl. Faber, M. (2009): Öffentlicher Personennahverkehr, In: Krautscheid, A. (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden, S. 159–178.

abhängig den diskriminierungsfreien Zugang zur Schieneninfrastruktur für alle Eisenbahnernehmen sichern.

Regelungen des Bundes

Die Vorgaben der EU greifen in die nationale Ordnung ein, woraufhin der Bund viele seiner Gesetze anpasste bzw. noch anpassen muss, um die Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. Auf Ebene des Bundes greifen vor allem drei Gesetze in die ÖPNV-Organisation ein:

1. Mit dem Regionalisierungsgesetz (RegG) beauftragt der Bund seine Länder in ihrem Landesrecht festzulegen, welche Stellen die Aufgabe der Daseinsvorsorge im ÖPNV wahrnehmen. Als Daseinsvorsorge versteht der Bund die »Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistung im öffentlichen Personenverkehr«. Was der Bund unter öffentlichen Personenverkehr versteht, hat er auch im Regionalisierungsgesetz festgehalten. In der Bahnstrukturreform von 1996 sind die Aufgaben vor den Schienenpersonennahverkehr an die Länder übergegangen. Sie erhalten dafür Mittel des Bundes, vor allem aus der Mineralölsteuer. Die Verteilung der Mittel an die einzelnen Länder legt der Bund im RegG fest, dafür verwendet es einen Verteilungsschlüssel. Demnach erhält Nordrhein-Westfalen mit 15,76 Prozent der festgelegten Summe, den höchsten Anteil und Bremen mit 0,55 Prozent, den geringsten, der Anteil von Thüringen liegt bei 3,99 Prozent.
2. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist die gesetzliche Grundlage des Bundes zur Durchführung des Straßenpersonennahverkehrs. Mit ihm ordnet der Bund die entgeltliche und geschäftsmäßige Beförderung von Personen. Im PBefG sind die Bedingungen festgehalten, die Verkehrsunternehmen erfüllen müssen, wenn sie in den Markt eintreten wollen. Auch hält es fest, nach welchen Voraussetzungen eine Liniengenehmigung erteilt wird, die die Unternehmen berechtigen ÖPNV Dienstleistungen anzubieten.
3. Mit dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) steuert der Bund letztlich die Bedingungen des Eisenbahnverkehrs. Es enthält etliche Begriffsdefinitionen und Vorgaben für Eisenbahnverkehrsunternehmen. Mit dem AEG setzt der Gesetzgeber aber auch das Besteller-Ersteller-Prinzip im SPNV um, es sieht eine im RegG verankerte Trennung zwischen Aufgabenträger und Leistungsersteller vor. Das Eisenbahnbundesamt und Landesaufsichtsbehörden übernehmen die hoheitlichen Aufsichts- und Genehmigungsaufgaben.

Regelungen der Länder

Mit der Regionalisierung ist den Ländern die Aufgabe der Planung und Organisation des ÖPNV zugekommen. Dafür haben alle Länder, bis auf Hamburg, eigene Gesetze aufgestellt, mit denen sie die Organisation, Finanzierung und Förderung des ÖPNV regeln. In den Gesetzen spiegelt sich die Bandbreite föderaler Regelungsvielfalt, es gibt kaum Gemeinsamkeiten zwischen den ÖPNV Gesetzen. Nur so viel lässt sich als Gemeinsamkeit festhalten, als dass sie:

- die Anschauungen zur Daseinsvorsorge aus den RegG aufnehmen, oft jedoch ohne weiter darauf einzugehen oder konkrete Aufgaben, die damit verbunden wären zu präzisieren,
- unterscheiden zwischen der Finanzierung des SPNV und des straßengebundenen ÖPNV,

- Regelungen über Finanzhilfen enthalten und
- die Aufgaben des straßengebundenen ÖPNV auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen.

Mit der Aufgabenträgerschaft, sei es nun für den SPNV oder den straßengebundenen ÖPNV, sind verschiedene Pflichten gebunden. Der Aufgabenträger plant und organisiert den Nahverkehr in seiner Zuständigkeit und sichert die Verkehrsleistung. Dafür erstellt er Nahverkehrspläne, in denen er planerische Festlegungen für den ÖPNV vornimmt; mehr oder weniger detailliert.

Alle Länder haben die Aufgaben für den straßengebundenen ÖPNV mit ihren Gesetzen an die Kreise übergeben. Für den SPNV ist die Aufgabenträgerschaft in den Ländern uneinheitlich, es lassen sich verschiedene Modelle erkennen, Wolf (2003: 58 f.) hat sie zusammengefasst:

- in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen liegt die Aufgabenträgerschaft beim Land,
- Hessen und Nordrhein-Westfalen übertragen die Aufgaben an regionale Verkehrsverbände, womit sie sich für eine durchgehende Regionalisierung entschieden,
- alle anderen Länder verfolgen Lösungen, die dazwischen anzuordnen sind. Sie übertragen die Aufgaben unter verschiedenen Voraussetzungen auf Verkehrsverbände oder den Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV.

Die ÖPNV Gesetze der Länder befassen sich auch mit der Finanzierung des ÖPNV, oder genauer gesagt mit dessen finanziellen Unterstützung. Hier verfolgt jedes Land einen eigenen Ansatz. Dass die Länder einheitlich vorgehen oder sich untereinander abstimmen, dazu finden sich kaum Anhaltspunkte in den Formulierungen der Gesetze. Generell finden sich Aussagen zur Aufkommensstruktur der Finanzhilfen, zu deren Höhe, Verwendung und Verteilung.

3.2 Anpassung des PBefG an EU-Recht

Am 3. Dezember 2009 erlangte die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (im Folgenden VO 1370 genannt) in Deutschland Gültigkeit¹³. Ungeachtet dessen, dass Verordnungen (im Gegensatz zu Richtlinien) unmittelbare Geltung in den Mitgliedsstaaten haben, bedarf es der Anpassung der nationalen Gesetze, da diese den neuen Regelungen teilweise widersprechen¹⁴. Zur Überführung der VO 1370 in nationales Recht wurde eine Überarbeitung des Personenbeförderungsgesetzes notwendig, was bereits lange vor Inkrafttreten der VO 1370 zu kontroversen Debatten in der Fachwelt führte.¹⁵ Seit 31.01.2011 liegt ein weiterer Referentenentwurf zur Novellierung des PBefG vor. Dieser soll den Rechtsrahmen des ÖPNV-Marktes in Form eines kontrollierten Wettbewerbs festigen und tritt, im Falle eines erfolgreichen Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens, am 1. Januar 2012 in Kraft.¹⁶

¹³ Art. 12 VO 1370 in der Fassung vom 23. Oktober 2007

¹⁴ Euro-Informationen (GbR) [Hrsg.]: Gesetzgebung <http://www.eu-info.de/europa/eu-richtlinien-verordnungen/>, abgerufen am 31.05.2011

¹⁵ Vgl. z. B. BDO Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V. [Hrsg.] (2008): bdo Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungrechtlicher Vorschriften, verfügbar: http://www.bdo-online.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Stellungnahmen/PBefG_Entwurf_19.051.pdf, abgerufen am 30.05.2011

¹⁶ Lorenz, Marco (2011): Novelle des PBefG, in: VergabeNews; Informationsdienst des Bundesanzeiger Verlages mbH, Ausgabe April 2011, 16. Jahrgang, Heft 4, S. 40

Welche Änderungen und Probleme sich daraus bei Vergabeverfahren ergeben und welche Konsequenzen Fachleute aus Sicht der Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen sehen, wird im Folgenden Abschnitt vorgestellt.

Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit

Die VO 1370 regelt das Verfahren bei der Vergabe von ÖPNV-Leistungen, zu deren Finanzierung Gelder der öffentlichen Hand eingesetzt werden (gemeinwirtschaftliche Verkehre). Da es sich beim ÖPNV um Dienste der Daseinsvorsorge und damit um die Erfüllung allgemeiner öffentlicher Interessen handelt, ist die (Mit-)Finanzierung über öffentliche Mittel häufig nicht auszuschließen. Die Verfasser der VO 1370 stellen in den eingangs dargelegten Gründen fest, dass „viele Personenlandverkehrsdienste, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erforderlich sind, (..) derzeit nicht kommerziell betrieben werden [können].“¹⁷ Bei einer Linienverkehrsgenehmigung soll auch nach dem Novellierungsentwurf eigenwirtschaftlichen Verkehren der Vorrang eingeräumt werden (§ 8 (4) PBefG).

In der Vorgängerverordnung 1191 (EWG) gab es mit der sog. Teilbereichsausnahme die Möglichkeit, eigenwirtschaftliche Verkehre von der VO auszunehmen. Mit der neuen VO 1370 verschwimmen die Grenzen zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlich. Gemäß Art. 3 (1) VO 1370 werden *ausschließliche Rechte* und/oder Ausgleichsleistungen für *gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen* gewährt (ob die Liniengenehmigung ein solches ist oder nicht, wird kontrovers diskutiert¹⁸). Das BVerwG bestätigte in seiner Begründung einer Entscheidung zur Thematik vom 29.10.09, dass die Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen einzuordnen sind und damit jeder Linienbetrieb gemeinwirtschaftlichen Charakter aufweist¹⁹. Diese Ansichten sind jedoch umstritten (insbesondere durch den BDO)²⁰.

§ 8 (4) PBefG-E definiert Verkehrsleistungen als eigenwirtschaftlich, die sich finanzieren durch

- Beförderungserlöse
- den Ausgleich von vorgeschriebenen Höchsttarifen („Ausgleichsleistungen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007“),
- sonstigen Unternehmenserträgen (handelsrechtlich)
- Ausgleich für Höchsttarife Schüler- und Ausbildungsverkehr sowie
- Erstattungen für die unentgeltliche Beförderung von Personen mit eingeschränkter Mobilität

Werden darüber hinaus Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährt (Beihilfen), ist der Verkehr nicht mehr eigenwirtschaftlich und die Leistungen sind im wettbe-

¹⁷ VO 1370, Begründung, Abschnitt (5), L315/1

¹⁸ BDO; VDV [Hrsg.] (2009): Gemeinsame Initiative von VDV und bdo: Eckpunkte für eine bundeseinheitliche Fortentwicklung des PBefG, verfügbar: http://www.bdo-online.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Stellungnahmen/09-189_Anlage_Eckpunktepapier.pdf sowie Hofreiter, Anton (2011): Kurzinformativ Personenbeförderungsgesetz, verfügbar: http://www.toni-hofreiter.de/dateien/kurzinfo_pbefg.pdf, 17.05.2011

¹⁹ Vgl. Saxinger, Andreas; Niemann, Jörg (2010): Linienverkehrsgenehmigungen nach neuem EU-Recht, in: Der Nahverkehr4/2010, S. 24 – 26 sowie Brohm, Markus U. (2010): Welches PBefG brauchen wir?, Berlin, 15.03.2010, verfügbar: http://www.toni-hofreiter.de/dateien/Fachgesprach_PBefG_Brohm.pdf

²⁰ Vgl. BDO: Die verkehrspolitischen Positionen des privaten Omnibusgewerbes, <http://www.bdo-online.de/zahlen-fakten/oePNV/> abgerufen am 30.05.2011

werblichen Verfahren im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu vergeben (lt. Artikel 3 Absatz 1 VO 1370).²¹ Eine letztgültige Festlegung, wann ein Linienverkehr eigen- oder gemeinwirtschaftlich ist scheint (noch) nicht zu existieren. Zur Entscheidung werden daher im Zweifelsfall aktuelle Gerichtsurteile herangezogen.

Genehmigungswettbewerb

Die VO 1370 hat zum Ziel, durch einen „regulierten Wettbewerb“ sichere und effiziente Dienstleistungen im öffentlichen Personenverkehr von hoher Qualität bei zugleich niedrigeren Kosten sicherzustellen, die zudem innovativ und für die Kunden attraktiv sind²². D. h. es gibt keine uneingeschränkte Marktöffnung, sondern die Konkurrenz findet um Linienverkehrsgenehmigungen (-konzessionen) statt, wobei das Verfahren durch die Genehmigungsbehörden durchgeführt und kontrolliert wird. Läuft eine Genehmigung aus, besteht die Möglichkeit, eigenwirtschaftliche Anträge zu stellen (auch möglich bei Neuverkehren und sogar während der Laufzeit einer Genehmigung). Dazu muss die zuständige Behörde spätestens ein Jahr vor Beginn des wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder der Direktvergabe die entsprechenden Informationen im Amtsblatt der EU veröffentlichen (Artikel 7 (2) VO 1370).

Den Genehmigungswettbewerb gab es auch vor Inkrafttreten der VO 1370. Ergänzend hinzugekommen sind im § 13 PBefG-Entwurf (Voraussetzungen der Genehmigung) in Anlehnung an die VO 1370 Versagensgründe, die zur Ablehnung eingereicherter Anträge führen. Dies tritt ein, wenn der beantragte Verkehr

- ein ausschließliches Recht nach Artikel 2 f) VO 1370 verletzt (das Fahrgastpotential der geschützten Verkehre erheblich beeinträchtigt, § 8 (6) Satz 4 PBefG-E),
- einen Parallelverkehr in Konkurrenz zu (gemeinwirtschaftlichem) Eisenbahnverkehr darstellt,
- durch Herauslösen ertragreicher Linien oder eines Teilnetzes aus dem Gesamtnetz bzw. einem Nahverkehrsplan („Rosinenpickerei“) entstanden ist und
- bei Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen (auch Schutz bisheriger Betreiber, der Recht auf Nachbesserung seines Angebots hat („Ausgestaltungsrecht“)).²³

Zwar scheint angesichts der recht zahlreichen Versagensgründe, die zu den bereits bestehenden (Berücksichtigung des Nahverkehrsplans, keine wesentliche Angebotsverbesserung, ...) hinzukommen, auch zukünftig ein gewisser Schutz bisheriger Betreiber zu bestehen. Jedoch gewähre lt. Werner die Genehmigung nach PBefG kein ausschließliches Recht, sondern dieses könne nur im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages erteilt werden und damit für die Laufzeit vor Konkurrenz schützen²⁴. Werden mehrere Anträge auf die (im Wesentlichen) gleiche ÖPNV-Leistung eingereicht, so soll der mit dem besten Angebot bevorzugt werden, wobei besonders auf Festlegungen des Nahverkehrsplans zu achten ist (§ 13 (2b) PBefG-E).

Obwohl der PBefG-Entwurf die Berücksichtigung des Nahverkehrsplans vorschreibt, ist dessen zukünftige Verbindlichkeit umstritten. Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit ist nur unter bestimm-

²¹ Vgl. VDV, BDO (2011): Gemeinsame Stellungnahme von VDV und bdo zum PBefG-Referentenentwurf, S. 2, verfügbar: http://www.vdv.de/medienservice/stellungnahmen_entry.html?nd_ref=6795

²² Vgl. VO 1370, Begründung, Abschnitt (4), L315/1; (7), L315/2

²³ § 13 PBefG-Referentenentwurf vom 31.01.2011 sowie Zuck, Holger: Genehmigungswettbewerb, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 19.05.2011, Berlin

²⁴ Werner, Jan (2011): ÖPNV-Bestellung durch Aufgabenträger, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 19.05.2011, Berlin, Folie 14

ten Voraussetzungen gegeben (ausreichende Verkehrsbedienung, Betriebspflicht, keine vorzeitige Einstellung, Verkehr muss auskömmlich sein, kein Schutz durch ausschließliche Rechte)²⁵. Es mangelt jedoch an objektiven Bewertungskriterien für eine „ausreichende Bedienung“ hinsichtlich Qualität, Umweltstandards, Fahrplan/Takt usw., so dass die Versagung von Genehmigungsanträgen aus diesem Grund nicht einfach ist und die Aufgabenträger diese möglicherweise nicht durchsetzen können. Es besteht die Gefahr minderwertiger (angeblich) eigenwirtschaftlicher Anträge, da der AT nicht in die Beurteilung eingebunden ist. Hinzu kommt, dass die Verkehrsunternehmen kaum Praxiserfahrungen mit Genehmigungswettbewerb haben.²⁶ Problematisch seien außerdem die z. T. unsicheren und wenig transparenten Kalkulationsgrundlagen bei Genehmigungsanträgen, die eine Überprüfung der Eigenwirtschaftlichkeit zudem erschweren.

Möglichkeiten der Direktvergabe

Öffentliche Dienstleistungsaufträge zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Personenverkehr sind in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben. Die VO 1370 sieht jedoch unter folgenden Voraussetzungen eine Direktvergabe von ÖPNV-Leistungen ohne vorherige Ausschreibung vor:

- Behörde erbringt Leistung selbst oder vergibt an einen internen Betreiber (Inhouse-Vergabe)
- Direktvergabe an Dritte, wenn Jahresdurchschnittswert < 1 Mio € oder Personenverkehrsleistung < 300.000 km (kleine und mittlere Unternehmen)
- Notmaßnahme im Falle einer drohenden Unterbrechung des Verkehrsdienstes
- öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnverkehr²⁷

Über den internen Betreiber muss die Behörde „eine Kontrolle ausüb[en], die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht.“²⁸ Ihm ist untersagt, ÖPNV-Leistungen außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs durchzuführen oder an wettbewerblichen Vergaben außerhalb teilzunehmen. Der interne Betreiber muss den überwiegenden Teil der Leistungen selbst erbringen. Als Berechnungsparameter ist der Parameter Platz-km angedacht, da Nutzwagen-km oder Personen-km aufgrund unterschiedlicher Fahrzeuggrößen nicht sachgerecht seien²⁹. Nachauftragnehmer dürfen bis zu einer Grenze von 49,9 % der Fahrleistungen eingesetzt werden³⁰.

Direktvergaben sind nur als Inhouse-Vergabe oder in Form einer Dienstleistungskonzession möglich. Bei einer Dienstleistungskonzession liegt das Erlörisiko beim Verkehrsunternehmen, nicht beim Aufgabenträger. Weiterhin müssen die „reinen Fahrgeldeinnahmen den Schwellenwert von 50 % bezüglich Gesamtaufwand überschreiten.“³¹

²⁵ Vgl. §§ 8, 21 PBefG-E

²⁶ Vgl. Werner (2011), Folie 11

²⁷ Artikel 5 Absätze 2 bis 6 VO 1370

²⁸ Artikel 5 (2) VO 1370

²⁹ Vgl. Baumeister (2011): Die Leitentscheidung des OLG Düsseldorf vom 02.03.2011 zu Direktvergaben an kommunale Verkehrsunternehmen gem. Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 19.05.2011, Berlin, Folie 8ff.

³⁰ Baumeister (2011), FN 13, Folie 10

³¹ Baumeister (2011), FN 13, Folien 4-5

Öffentlicher Dienstleistungsauftrag und allgemeine Vorschriften

Werden Ausgleichsleistungen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen (z. Fahrplan/Takt, Anforderungen an Fahrzeuge, Qualität) und/oder ausschließliche Rechte gewährt, ist der Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (ÖDLA) erforderlich (Artikel 3 (1) VO 1370). Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG) und für Schwerbeschädigte, (SGB IX) sind davon ausgenommen. Sie werden über allgemeine Vorschriften nach Artikel 3 (3) VO 1370 gewährt. Die vergaberechtlichen Vorschriften der VO müssen in dem Zusammenhang nicht angewandt werden, d. h. diese Ausgleichsleistungen sind auch für eigenwirtschaftliche Verkehre zulässig. Sie stellen eine „Grundfinanzierung für Verkehre [dar], die ergänzend über öffentliche Dienstleistungsaufträge finanziert werden.“³² Werden Höchsttarife für alle Fahrgäste oder bestimmte Fahrgastgruppen vorgeschrieben, kann dies im Rahmen von allgemeinen Vorschriften geschehen (Artikel 3 (2) VO 1370). Festlegungen darüber hinaus bedürfen des Abschlusses eines ÖDLA³³.

Sowohl im ÖDLA als auch in den allgemeinen Vorschriften müssen nach Art. 4 Abs. 1 b) VO 1370 die Ausgleichsparameter *vorher* transparent und objektiv festgelegt sein sowie Art und Umfang ausschließlicher Rechte. Ein Ausgleich über die durch die Erfüllung der öffentlichen Beförderungsleistung entstandenen Kosten hinaus ist zu vermeiden (Verbot der Überkompensation, Art. 4 (1) b) VO 1370). Wie der Ausgleich zu bemessen ist, wird im Anhang der VO 1370 dargelegt. Berechnet wird der sog. „finanzielle Nettoeffekt“, welcher die „Summe aller (positiven oder negativen) Auswirkungen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf die Kosten und Einnahmen des Betreibers“ berücksichtigt. Es werden ein angemessener Gewinn sowie positive Effekte innerhalb des Netzes verrechnet.³⁴ Dabei werden die tatsächlich entstandenen Kosten angesetzt, nicht wie bisher die Kosten eines durchschnittlichen gut geführten Unternehmens (4. EuGH-Kriterium). Letzteres haben die Verfasser der VO nicht beibehalten, da es nicht praxismäßig sei (theoretisch sind somit auch zu hohe, ineffizient kalkulierte Kosten auszugleichen).³⁵ Besteht der Auftrag aus Planung, Aufbau und Betrieb kann der Betrieb vollständig an Unterauftragnehmer vergeben werden, ohne dass die Auflage, einen bedeutenden Teil der öffentlichen Personenverkehrsdienste selbst zu erbringen, verletzt wird (Artikel 4 (7) VO 1370). Sowohl bei Direktvergaben als auch bei der Anwendung der allgemeinen Vorschriften ist zur Bemessung der Ausgleichsleistungen der Anhang der VO zu beachten.

Ältere ÖDLA, die vor Juli 2000 bzw. vor Inkrafttreten der VO 1370 am 3. Dez. 2009 abgeschlossen wurden, können für ihre Laufzeit gültig bleiben (Art. 8 (3) VO 1370 Übergangsregelung).

³² Vgl. Wille, Andreas (2011): ÖPNV-Finanzierung auf Basis allgemeiner Vorschriften nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 20.05.2011, Berlin, Folie 9f.

³³ Vgl. Wille (2011), FN 19, Folie 10

³⁴ Vgl. Wachinger (2011), Folie 13ff.

³⁵ Vgl. Wachinger, Lorenz (2011): Finanzierung auf Basis öffentlicher Dienstleistungsaufträge, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 20.05.2011, Berlin, Folie 19

3.3 Organisation des ÖPNV unter den Gesichtspunkten von Planung und Betrieb

Wenn man die Organisation des ÖPNV als Planung und Betrieb von Verkehrsleistung versteht, will man die so verstandene Organisation systematisieren, dann ist ein Modell gefragt, das auf die Aufgaben der Organisation abzielt. Also ein Modell, das zwischen politischen Zielvorgaben, der Planung der Verkehre und dessen Durchführung unterscheidet. Dafür wird regelmäßig auf ein Ebenenmodell zurückgegriffen, es unterscheidet drei Organisationsformen (vgl. Sparmann 2009: 53 ff.; Heinze et al. 1999):

1. Im Ein-Ebenen-Modell liegen alle Aufgaben in einer Hand, sowohl die politischen Vorgaben und die Nahverkehrsplanung als auch die Betriebsdurchführung der Verkehrsleistung wird von einer Stelle aus organisiert und durchgeführt. Zumeist kommunale Verkehrsunternehmen hatten diese Aufgaben inne und führten sie in den Kreisen aus. Dieses Modell ist praktisch obsolet, die Gesetzgeber haben mit der Liberalisierung der Verkehrsmärkte die Aufgaben getrennt, woraufhin die Kreise ihre Verkehrsunternehmen privatisierten und die Trennung vollzogen. Das Modell ist allerdings insofern weiterhin interessant, als dass es das Bild bestimmte, bevor die Liberalisierungsbestrebungen eingriffen. Damit kennzeichnet es oft vorhandene Strukturen und Akteure, die unter den neuen Bedingungen zwar faktisch die Trennung vollzogen, allerdings praktisch im Machtgefüge weiter agieren und die Organisation des ÖPNV auf lokaler Ebene steuern.
2. Das Zwei-Ebenen-Modell besteht aus der Teilung zwischen Aufgabenträger, als Besteller der Verkehrsdienstleistung, und dem Verkehrsunternehmen als Ersteller der Leistung. Oft ist eine Behörde der Aufgabenträger, wobei sie aber auch die Aufgaben mit anderen Kreisen in Zweckverbänden oder Verbünde zusammenführen. Das Zwei-Ebenen-Modell entspricht der Vorgabe die politischen Aufgaben und die Leistungserstellung voneinander zu trennen.
3. Das Drei-Ebenen-Modell kennzeichnet eine politische Ebene, eine Management-Ebene und eine Unternehmens-Ebene (siehe auch Abbildung 2):
 - Die oberste Ebene, die der Politik, erarbeitet die Zielvorgaben zum ÖPNV. Sie gibt vor, unter welchen Zielen das Verkehrsangebot zu planen ist, und steckt einen Finanzrahmen über die ÖPNV-Förderung.
 - Die zweite Ebene, die Management-Ebene, ist die koordinierende Stelle. Sie gestaltet das Verkehrsangebot und die Tarife. Dabei hat sie sowohl die Zielvorgaben der politischen Ebene als auch die wirtschaftlichen Interessen der dritten Ebene, die der Unternehmen, zu berücksichtigen und ihre Planung daraufhin abzustimmen. Nicht zuletzt ist sie auch aufgefordert, die Interessen der Bevölkerung einzubeziehen.
 - Die Unternehmens-Ebene schließlich ist die der Verkehrsunternehmen. Sie erstellen die Verkehrsdienstleistung nach den Vorgaben der Managementebene. Als Wirtschaftsunternehmen haben sie eine eigenständige Position. Sie lässt dennoch wenig Spielraum

für unternehmerische Innovationen und bietet kaum Anreize und Möglichkeiten, kurzfristig auf Nachfrageschwankungen zu reagieren³⁶.

Anzumerken ist noch, dass die Zuteilung der Aufgaben auf die einzelnen Ebenen nicht fix ist. Vor allem zwischen Management- und Unternehmensebene gibt es durchaus einen gewissen Spielraum. Die hier dargestellte Aufgabenverteilung stellt demzufolge nur eine - wenn auch verbreitete - Variante dar.

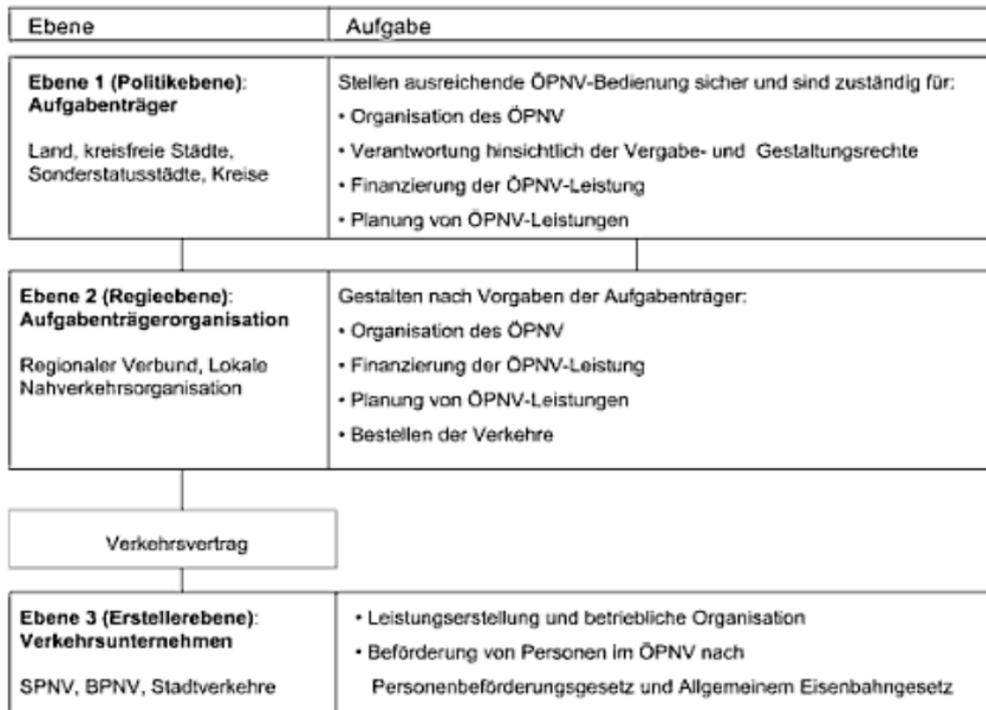


Abbildung 2: Drei-Ebenen-Modell nach Sparmann³⁷

In den Ländern finden sich das Organisationsformen des Zwei- und des Drei-Ebenen-Modells in unterschiedlichen Ausprägungen. Die Strukturen, aber vor allem die Verantwortung innerhalb und zwischen den Ebenen, lassen sich dann analysieren, wenn man die Aufgabenverteilung näher betrachtet, eventuell gegenüberstellt. Ein zweiter Ansatz sind die Kooperationsformen, mit denen die Akteure der verschiedenen Ebenen ihre Positionen markieren.

Zum Ersten wäre zunächst zu unterscheiden nach den Zielvorgaben und nach den planerischen Festlegungen der ÖPNV-Organisation, dazu gehören Bedienstandards, genauso wie Tarifstruktur und Streckennetz. Sind die Elemente identifiziert, kann man fragen welche Ebene damit beauftragt ist diese Elemente festzusetzen und welche sie umsetzt. Mit Sicherheit ergibt eine derartige Betrachtung ein zwar ein verworrenes Bild deutscher ÖPNV Organisation, doch

³⁶ Vgl. Dalkmann, Holger; Bongardt, Daniel; Schäfer-Sparenberg, Carolin; Schulten, Sabine (2005): Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im Handlungsfeld Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) – Ausgangssituation und Herausforderungen, S. 33ff.

³⁷ Sparmann, V. (2009): Verkehrsverbünde vor neuen Herausforderungen im Zeitalter der Mittelkürzungen, In: Mager, T.J. (Hrsg.): Verkehr in der Praxis. Beiträge zur Verkehrspraxis, Köln, S. 53.

lassen sich mit Sicherheit auch Anzeichen finden, die nach unternehmerisch dominierten und öffentlich dominierten Strukturen unterscheiden lassen.

Zum Zweiten wäre zu schauen, nach welchen Gesichtspunkten einzelne Kooperationen gestaltet sind. Sind es Aufgabenträger-, Unternehmens- oder Tarifgemeinschaften, oder ist es eine Mischform. Daran schließt sich eine Betrachtung an, die den Zweck der Kooperation offenlegt und zeigt, wie die Aufgaben untereinander verteilt sind. Sie zeichnen dann ein Bild der Akteure, die den ÖPNV organisieren, Finanzierung und Planung beeinflussen.

3.4 Akteure und deren Zuständigkeiten im ÖPNV

Die Vielfalt der Organisationsformen in der deutschen ÖPNV-Landschaft spiegelt sich auch in den vor Ort tätigen Akteuren und deren Zuständigkeiten wieder, die in den einzelnen Bundesländern sehr individuell geregelt sind. Auch innerhalb der Länder existieren oft verschiedene Organisationsstrukturen nebeneinander. Nichtsdestotrotz wurde versucht, aus vergleichbaren Organisationsmodellen Kategorien zu bilden. Ein tabellarischer Überblick findet sich im Anhang 1.

3.4.1 Aufgabenträgerschaft

Die Aufgabenträgerschaft ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich organisiert. Dabei lassen sich drei Grundmodelle³⁸ unterscheiden:

1. Das Land bzw. eine Landesgesellschaft ist Aufgabenträger für den SPNV, während Landkreise und kreisfreie Städte diese Funktion im StPNV wahrnehmen. Diese Form ist die Häufigste und findet sich in folgenden Ländern:
 - Baden-Württemberg (außer Region Stuttgart)
 - Bayern
 - Brandenburg
 - Mecklenburg-Vorpommern
 - Niedersachsen (außer Regionen Hannover und Braunschweig)
 - Saarland
 - Sachsen-Anhalt
 - Schleswig-Holstein
 - Thüringen

2. Die Aufgabenträgerschaft für den SPNV liegt bei Zweckverbänden, die für den StPNV bei Landkreisen und kreisfreien Städten. Diese Konstellation gibt es in folgenden Ländern:
 - Baden-Württemberg (nur Region Stuttgart)
 - Rheinland-Pfalz
 - Sachsen (außer Region Vogtland))

³⁸ aus Sicht der Bestellerfunktion

3. Zweckverbände bzw. Verkehrsverbände übernehmen die Aufgabenträgerschaft sowohl für den SPNV als auch den StPNV. Diese Struktur ist in folgenden Ländern bzw. Regionen zu finden:
 - Niedersachsen (Regionen Hannover und Braunschweig)
 - Hessen
 - Sachsen (nur Region Vogtland)



Legende

- | | |
|--|---|
| Bayerische Eisenbahngesellschaft BEG | Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg VBB |
| Hamburger Verkehrsverbund HVV | Verkehrsverbund-Gesellschaft Saar VGS |
| Landesnahverkehrsgesellschaft LNVG | Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR |
| Landesweite Verkehrsservicegesellschaft Schleswig-Holstein LVS | Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig ZVNL |
| Nahverkehr Rheinland NVR | Zweckverband Großraum Braunschweig ZGB |
| Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg NVBW | Zweckverband Nahverkehr-Westfalen-Lippe NWL |
| Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen NVS | Zweckverband Rheinland-Pfalz Nord SPNVNord |
| Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt NASA | Zweckverband Rheinland-Pfalz Süd SPNV-Süd |
| Nordhessischer Verkehrsverbund NVV | Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe ZVOE |
| Region Hannover RH | Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien ZVON |
| Rhein-Main-Verkehrsverbund RMV | Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen VMS |
| Verband Region Stuttgart VRS | Zweckverband ÖPNV Vogtland ZVV |
| Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern VMV | Verbände mit unterschiedlichen Aufgabenträgern |

Abbildung 3: Organisationsstrukturen der Aufgabenträgerschaft im SPNV

Darüber hinaus gibt es jedoch noch einige Ausnahmen. So sind in Hessen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern Aufgabenträger für ihre eigenen Stadtverkehre. Umgekehrt ist in Brandenburg das Land neben dem SPNV auch für landesbedeutsame Buslinien zuständig und damit teilweise auch Aufgabenträger im StPNV. Die Aufgabenträgerschaft für landesbedeutsame Buslinien in Sachsen-Anhalt liegt bei den Kreisen. Diese arbeiten jedoch bei der Planung und Finanzierung eng mit dem Land zusammen. Die Abbildung 3 zeigt die Struktur der „Aufgabenträgerlandschaft“ im SPNV in Deutschland und veranschaulicht, wo Landesgesellschaften die Funktion des Aufgabenträgers inne haben und wo Zweckverbände bzw. Verkehrsverbände diese Funktion übernehmen.

3.4.2 Bestellung und Koordinierung

Die Wahrnehmung der Aufgaben des Aufgabenträgers, d. h. vor allem die Bestellung und Koordinierung von Schienenpersonennahverkehrsleistungen, erfolgt je nach Bundesland entweder durch eine Landesgesellschaft (in der Regel als Nahverkehrsservicegesellschaft bezeichnet) oder durch Zweckverbände bzw. Verkehrsverbände. In Baden-Württemberg und Niedersachsen existieren beide Formen parallel. Für die Vergabe von Leistungen im StPNV sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Existieren in den Ländern Zweckverbände oder Verkehrsverbände, so übernehmen diese vielfach komplett oder in einzelnen Regionen des Landes diese Aufgabe nicht nur im SPNV, sondern auch im StPNV. Für die Bestellung und Koordinierung von Stadtverkehrsleistungen kreisfreier oder größerer kreisangehöriger Städte sind häufig separate lokale Regiegesellschaften zuständig.

3.4.3 Nahverkehrsplanung und -konzeption

Die konzeptionelle Planung der Verkehre erfolgt für den SPNV durch das Land bzw. dessen Aufgabenträger-Regiegesellschaft und für den StPNV durch die Landkreise und kreisfreien Städte. Existieren in ganzen Bundesländern oder bestimmten Regionen dieser Zweckverbände bzw. Verbundgesellschaften, übernehmen diese meist die konzeptionelle Planung der Nahverkehrsleistungen sowohl für den Schienen- als auch den Straßenpersonennahverkehr. Ausgenommen davon sind lediglich separate Stadtverkehre in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die durch die Kommune selbst geplant werden. Umgekehrt ist in Brandenburg für die Planung landesbedeutsamer Buslinien das Land zuständig.

4 Auswertung der Organisationsmodelle ausgewählter Bundesländer

Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, zunächst einen vergleichenden Überblick über die derzeitige Organisation des ÖPNV in den Bundesländern zu verschaffen. In einem nächsten Schritt wurde nun die Organisation in ausgewählten Bundesländern vertiefend insbesondere in Hinblick auf mögliche Lösungen für Thüringen untersucht. Aufgrund der siedlungsstrukturellen Vergleichbarkeit, aber auch unterschiedlicher Organisationsmodelle wurden hierfür Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ausgewählt.

Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Gegenüberstellung sind daher im August 2011 Vertreterinnen und Vertreter der o.g. Länder zusammengekommen (Teilnehmerliste als Anhang 2 und Tagesordnung als Anhang 3). Die Akteure wurden mit der Vorgabe eingeladen, mögliche Organisationsmodelle des ÖPNV in Deutschland hinsichtlich der Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV systematisch zu erheben und zusammenzutragen sowie in Hinblick auf die Übertragbarkeit auf Thüringen zu evaluieren. Anlässlich des Workshops sprachen sie über ihre Erfahrungen aus ihren jeweiligen Perspektiven mit der ÖPNV-Organisation in ihrem Bundesland. Die Aussprache verfolgte mehrere Ziele: Zum einen sollte ein Überblick über die Organisationsmodelle in den verschiedenen Bundesländern gewonnen werden, von Wert waren die Erfahrungen der Teilnehmer und die Empfehlungen, die sie aus ihren Kenntnissen ableiten. Zum anderen sollte sondiert werden, inwieweit Modelle anderer Länder auf Thüringen übertragbar sind, welche Teilaspekte sich als sinnvoll und welche sich als unbrauchbar erweisen.

Der Workshop war hierfür zweigeteilt. In einer ersten Runde referierten die Vertreterinnen und Vertreter über die jeweils bestehenden Organisationsmodelle, wobei sie auch allgemein über den ÖPNV im Bundesland sprachen. Daran schloss sich eine offene Gesprächsrunde an, bei der sowohl Organisations- und Finanzierungsstrukturen als auch besondere Angebotsformen gezielt zur Sprache kamen.

Die anschließenden Abschnitte bereiten die Erkenntnisse aus dem Workshop systematisch auf, am Ende stehen Schlussfolgerungen und erste Impulse für eine mögliche Re-Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen.

4.1 Organisation des ÖPNV

Die Organisation der öffentlichen Verkehre in Deutschland ist vielschichtig und facettenreich. Zahlreiche Akteure übernehmen Aufgaben, die sich mitunter überschneiden oder aber deren Ziele unterschiedlich gerichtet sind. Der folgende Abschnitt zur Organisation des ÖPNV fasst die Erkenntnisse zusammen, die sich dem Erfahrungsaustausch mit Vertretern aus sieben Bundesländern ergaben. Dabei wurde strukturiert vorgegangen und unterschieden nach drei möglichen Aspekten der ÖPNV-Organisation: der horizontalen Konzentration, der vertikalen Aufteilung und einer territoriale Konzentration. Unter horizontaler Konzentration wird die Verteilung der Aufgabenträgerschaft von SPNV und StPNV verstanden. Vertikale Aufteilung bezeichnet die Verteilung der Aufgaben, die sich aus der Organisation, Finanzierung und Konzessionierung ergeben. Hier wird danach gefragt, welcher Akteur welche Aufgaben übernimmt. Mit der territorialen Konzentration ist letztlich die Frage der Gebietsausdehnung aufgeworfen: Für welches Gebiet soll ein Aufgabenträger zuständig sein, oder anders gefragt, welche Ausdehnung der Aufgabenträgergebiete ist sinnvoll? Jedem der Aspekte ist ein einzelner Abschnitt gewidmet. Daraus direkt ableitend werden Schlussfolgerungen für die künftige ÖPNV-Organisation im Freistaat Thüringen formuliert.

4.1.1 Horizontale Konzentration: Gemeinsame Aufgabenträgerschaft für SPNV und StPNV

Die Verantwortung für den ÖPNV und damit auch die Verantwortung für die Verkehrsdienstleistung als Aufgabe der Daseinsvorsorge übernehmen die Aufgabenträger, festgelegt durch das Regionalisierungsgesetz bzw. die ÖPNV-Gesetze der Länder. Für gewöhnlich verantworten die Länder den SPNV, während die Kreise oder kreisfreien Städte für den StPNV aufkommen. Anders bei den Organisationsmodellen der horizontalen Konzentration: Das sind Modelle, die der Zweiteilung nicht folgen, sondern die Verantwortung bei einem Akteur zusammenführen. Mit der Bündelung der Verantwortung werden zwei Ziele verfolgt: Einmal wird versucht, Kompetenzen zentral zu bündeln, zum anderen wird darin die Möglichkeit gesehen, öffentliche Verkehre an einer Stelle zu organisieren. Mit einem solchen Organisationsmodell ist beabsichtigt, kompetent und von einer übergeordneten Stelle ausgehend den ÖPNV für alle öffentlichen Verkehrsträger zu planen. Dabei gilt es in einem Planungsgebiet die öffentlichen Verkehre aufeinander abzustimmen, die Verkehrsdienstleistung übergreifend zu organisieren und die Verkehre anhand von Bedürfnissen und weitgehend unabhängig von administrativen Grenzen zu planen.

Hessen praktiziert eine Variante der horizontalen Konzentration. Aufgabenträger für den StPNV sind formalrechtlich zwar immer noch die Landkreise und kreisfreien Städte, sie haben allerdings die Verkehrsverbünde mit den Aufgaben für den StPNV beauftragt. Die drei Verkehrsverbünde in Hessen sind damit sowohl für den SPNV als auch für den StPNV verantwortlich. Indem sie vom Land die Aufgaben für den SPNV und von den Landkreisen und Städten die Aufgaben für den StPNV übernehmen, konzentriert sich die Verantwortung nunmehr an einer zentralen Stelle und das für drei Regionen in Hessen. Davon ausgenommen sind allerdings Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern, die weiterhin ihren eigenen StPNV organisieren und verantworten.

Verschiedene Aspekte sprechen für eine horizontale Konzentration. Allen voran trägt eine Zusammenführung der Aufgaben dazu bei, dass Verantwortung und Kompetenzen an einer Stelle zusammengeführt werden. Liegt die Verantwortung bei einer übergeordneten Institution, dann fördert das eine Organisation, die frei von lokalpolitischen Ressentiments und unabhängig von administrativen Grenzen agieren kann. Der Maßstab orientiert sich dann an der Nachfrage oder daran, ob die Daseinsvorsorge gesichert ist. Sind die Planungskompetenzen für den SPNV und StPNV an einer Stelle konzentriert, dann begünstigt das eine Planung, die verkehrsträgerübergreifend und aus einer Hand erfolgt.

Sollte eine horizontale Konzentration dem Modell von Hessen folgen, dann fällt den Verbänden eine verantwortungsvolle Aufgabe zu. Dieser Aufgabe sind sie nur gewachsen, wenn sie ihre Entscheidungen mit den Institutionen abstimmen, die sie mit den Aufgaben betraut haben. Insbesondere die lokale Ebene, also die Landkreise und Städte, müssen in Entscheidungen einbezogen werden, anderenfalls blieben womöglich lokale Interessen unerkannt oder würden falsch interpretiert. Auf Dauer wäre damit die Akzeptanz des Modells gefährdet.

Ein wesentliches Argument gegen eine horizontale Konzentration ist die Gefahr, dass das Prinzip der Subsidiarität unterlaufen wird. Die Landkreise und Städte geben ein Stück ihrer Verantwortung ab und legen sie in andere Hände. Um dem entgegenzuwirken, bietet es sich an, darüber nachzudenken, ob die Aufgaben des ÖPNV nach räumlichen Ebenen aufgeteilt werden könnten. Gewöhnlich sind die Aufgaben nach Verkehrsarten unterteilt, also nach SPNV und StPNV. Eine horizontale Konzentration würde diese vereinen, der Prozess birgt zugleich die Möglichkeit, die Aufgaben nach räumlichen Ebenen zu gliedern. Es gäbe dann Aufgabenträger für landesweite, regionale und lokale Verkehre.

4.1.2 Vertikale Aufteilung: Zuständige Akteure für Organisation, Finanzierung und Konzessionierung

Mit vertikaler Aufteilung ist die Konstellation der Verantwortung zwischen den Akteuren des ÖPNV gemeint. Die Akteure des ÖPNV lassen sich in drei Kategorien einteilen. In Deutschland sind politische Akteure beteiligt, sie sind gewöhnlich die Aufgabenträger, es sind weiterhin Akteure beteiligt, die von der Politikebene eingesetzt werden, um nach deren Vorgabe den ÖPNV zu organisieren, und es sind die Verkehrsebenen, die letztlich die Verkehrsleistung erstellen. Damit lassen sich die Akteure einer von drei Ebenen zuordnen: einer Politikebene, einer Regieebene und einer Erstellerebene. Abschnitt 3.3 des ersten Berichtes stellt die Modelle vor, die der Einteilung nach den drei Ebenen zugrunde liegen. Dieser Abschnitt nun lotet die Zuständigkeitsgrenzen zwischen den Ebenen aus und bewertet die Modelle. Um dabei strukturiert vorzugehen, wird sich auf zwei äußerste Standpunkte konzentriert. Bei einem Aufgabenträger-ÖPNV wird davon ausgegangen, dass die Organisation weitgehend in den Händen des Aufgabenträgers liegt, während bei einem Unternehmens-ÖPNV es Verkehrsunternehmen sind, die nach einigen wenigen Vorgaben den ÖPNV organisieren.

Aufgabenträger-ÖPNV

Der Standpunkt des Aufgabenträger-ÖPNV besteht darin, dass der Aufgabenträger, oder eine von ihm eingesetzte Organisation als Regieebene, weitgehend die Planung der Verkehrsdienst-

leistung übernimmt. Das betrifft vor allem die Angebotsplanung, wie etwa Takt, Fahrplan oder Linienführung, vereinzelt übernimmt der Aufgabenträger auch die Produktionsplanung, wie Dienste oder Umläufe, und greift weit in die Unternehmenssouveränität ein. Die Verkehrsunternehmen führen allein die vorgegebene Dienstleistung aus, beeinflussen können sie sie kaum.

Die Vorteile eines Aufgabenträger-ÖPNV liegen in einem nahezu völlig unumschränkten Einfluss auf die Ausgestaltung des ÖPNV durch Akteure der Politik- oder der Regieebene. Verkehrsdienstleistungen werden als öffentliches Gut verstanden, das es im Sinne des Wohles des Gemeinwesens zu verwalten gilt. Es lassen sich Ziele verfolgen, die gesellschaftspolitisch begründet sind, sich aber nicht unbedingt mit wirtschaftlichen Interessen decken. Zusammengekommen finden sich die Vorteile eines Aufgabenträger-ÖPNV in einem von vier Aspekten wieder:

- unter idealen Umständen steht das Gemeinwohlinteresse über wirtschaftlichen und unternehmerischen Interessen,
- politische Fach- und Verantwortungsbereiche lassen sich sinnvoll steuern, wie eine Koordination zwischen Verkehrs- und Siedlungsplanung,
- Mittel für den ÖPNV sind großteils öffentliche Mittel, sie lassen sich transparent einsetzen, deren Verwendung unterliegt politischen Zielvorgaben und
- politische Akteure können Vorgaben zu Sozial- und Umweltstandards festlegen und deren Einhaltung sicherstellen.

Wie bei den Vorteilen, so werden auch die Nachteile des Aufgabenträger-ÖPNV darin gesehen, dass Akteure aus der Politikebene fast ausschließlich die Verkehrsdienstleistung bestimmen. Denn mitunter wird diesen Akteuren die Fähigkeit wirtschaftlich sinnvollen Handelns abgesagt. Dadurch ergäben sich Nachteile:

- die Angebots- und Produktionsplanung orientiere sich nicht an dem Marktsektor, sondern erfolgt nach Gesichtspunkten, die die Behörde für sinnvoll erachtet,
- die mit dem Aufgabenträger-ÖPNV einhergehenden konstruktiven Ausschreibungen würden den Handlungsspielraum der Verkehrsunternehmen soweit einschränken, dass es ihnen unmöglich wird, auf veränderte Nachfrage zu reagieren,
- der Ausschreibungswettbewerb läuft Zielen der Arbeits- und Sozialpolitik zuwider, er fördert unterbezahlte Arbeitsleistung bei den Verkehrsunternehmen, denn sie sähen sich gezwungen, ihre Lohnkosten zu reduzieren, damit sie wettbewerbsfähig anbieten können,
- der Planungsaufwand liegt bei den Aufgabenträgern, er braucht dafür die Fachexpertise, diese wird allerdings eher einem Unternehmen als einer Behörde zugesprochen und letztlich werden unternehmerische Innovationen unterdrückt.

Stellt man die Vor- und Nachteile gegenüber, so wird verständlich, dass der Erfolg eines Aufgabenträger-ÖPNV ganz wesentlich davon abhängt, wie die Akteure ihre Rolle ausführen. Sollten die Akteure ihre Aufgabe als Pflicht verstehen, die sie zwar auszuüben haben, denen sie allerdings keine besondere Priorität beimessen, dann werden die Nachteile überwiegen und der Aufgabenträger versagen. Auf der anderen Seite birgt ein Aufgabenträger-ÖPNV die Möglichkeit, dem Gemeinwohlinteresse zu dienen ohne unternehmerische Animositäten berücksichti-

gen zu müssen. Dabei stellt sich nicht die Frage, wen der Aufgabenträger letztlich mit der Verantwortung der Organisation betraut, also ob er sie in Eigenregie durchführt oder ob er eine Regieebene einsetzt. Von daher kann hier eine eventuelle Regieebene gleichgesetzt werden mit der Ebene des Aufgabenträgers. Gleichwohl lässt sich festhalten, dass eine Regieebene, vorausgesetzt sie ist mit Ressourcen entsprechend ausgestattet, durchaus in der Lage wäre, die Nachteile des Aufgabenträger-ÖPNV auszugleichen. Sie kann Fachkenntnisse konzentrieren und Kompetenzen bündeln.

Unternehmens-ÖPNV

Der Unternehmens-ÖPNV dreht die Federführung um. Der Aufgabenträger steckt allein einen Gestaltungsrahmen für die ÖPNV-Dienstleistung in seinem Bereich, was er etwa mit seinem Nahverkehrsplan macht. Dem Verkehrsunternehmen überlässt er dagegen freien Gestaltungsspielraum, diesen Rahmen zu füllen. Die Angebotsplanung, die gesamte Ausgestaltung der Verkehrsdienstleistung liegt damit in der Hand der Unternehmen. Der Aufgabenträger mischt sich lediglich ein, wenn ein Unternehmen die gesetzten Vorgaben nicht erfüllt oder aber Kompetenzen überschreiten sollte.

Dadurch erhält das Unternehmen einen Handlungsspielraum. Setzt das Unternehmen diesen geschickt ein, dann ergeben sich mehrere Vorteile für den Unternehmens-ÖPNV:

- das Verkehrsunternehmen kann schnell auf Anforderungen der Fahrgäste reagieren und dadurch nach den Ansprüchen der Fahrgäste planen,
- das Unternehmen wird versuchen, seine Umsätze zu steigern, das fördert Innovationen und
- es wird auch versuchen, seinen Gewinn zu maximieren oder Verluste zu reduzieren, das fördert wiederum eine Angebots- und Produktionsplanung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Das Verkehrsunternehmen ist üblicherweise ein wirtschaftlich agierender Akteur, seine Interessen richtet er an einer Gewinnmaximierung aus, Gemeinwohlinteressen sind dem untergeordnet. Dadurch ergeben sich verschiedene Nachteile für das Konzept des Unternehmens-ÖPNV:

- das Wohlergehen des Unternehmens steht im Vordergrund, das Gemeinwohl wird nur insoweit berücksichtigt, als wie es sich mit Unternehmensinteressen vereinbaren lässt,
- kaum Engagement, eigene Verkehrsdienstleistungen mit anderen Unternehmen, mit anderen Verkehrsträgern oder über das eigene Bediengebiet hinaus zu koordinieren,
- eine Finanzierung der Verkehrsdienstleistung weitgehend unabhängig von Zielvorgaben durch den Aufgabenträger und
- sind Anreize nicht anderweitig gesetzt, dann werden Sozial- oder Umweltstandards vernachlässigt.

Eine rein nach den Standpunkten des Aufgabenträger-ÖPNV orientierte vertikale Aufteilung der Aufgaben wird es genauso wenig geben wie eine Aufteilung nach den Standpunkten des Unternehmens-ÖPNV. Mit der Gegenüberstellung der beiden entgegengesetzten Extreme tritt allerdings die Variationsbreite zutage, wie den verschiedenen Akteursgruppen unterschiedliche Auf-

gaben zugewiesen werden können. Dabei ist die Zuteilung nicht frei von Rahmenbedingungen. Die EU fördert die Liberalisierung der Verkehrsmärkte, damit einhergehend verlangt sie von den Aufgabenträgern die Öffnung der Verkehrsmärkte in ihren Zuständigkeitsbereichen. Die Aufgabenträger sind gefordert, kommunale Unternehmen zu privatisieren und zunehmend die Verkehrsdienstleistung auszuschreiben.

Viele Aufgabenträger sehen darin einen Verlust ihrer Kontrolle über die öffentlichen Verkehrsdienstleistungen in ihrem Verantwortungsbereich. Gäben sie Aufgaben an Verkehrsunternehmen ab, wie es der Standpunkt des Unternehmens-ÖPNV vorsieht, dann sähen sie sich der Gefahr ausgesetzt, ein Verkehrsunternehmen erhält den Zuschlag, welches sie nicht kontrollieren können. Die Aufgabenträger können aber auf die Situation reagieren, indem sie in die Ausschreibung detailliert ihre Interessen einbringen. Insofern fördern die Bestrebungen nach Liberalisierung eher einen Aufgabenträger-ÖPNV als einen Unternehmens-ÖPNV.

4.1.3 Territoriale Konzentration: Ausdehnung der Aufgabenträgergebiete

Verkehrsdienstleistungen sind an Bediengebieten ausgerichtet. Die Ausdehnung der Bediengebiete wiederum richtet sich nach der Ausdehnung der Aufgabenträgergebiete. Ist etwa ein Landkreis der Aufgabenträger und nimmt er die Verantwortung eigenständig wahr, dann richtet sich das Bediengebiet der Verkehrsdienstleistung üblicherweise an den Grenzen des Landkreises. Damit, darauf verweisen einige Kritiker, orientiert sich das Verkehrsangebot an administrativen Grenzen und nicht, wie eher gewünscht, am Verkehrsaufkommen oder den Nachfrageströmen. Die territoriale Konzentration greift in die Ausdehnung der Aufgabenträgergebiete ein. Dabei stellt sich die Frage wie das Gebiet eines Aufgabenträgers abgegrenzt sein sollte, damit die Planung der Dienstleistung einerseits zwischen allen Verkehrsträgern koordiniert erfolgen kann und andererseits sowohl auf lokale als auch auf regionale Nachfrageströme abgestimmt ist.

Die Expertinnen und Experten sprechen sich dafür aus, die lokale Ebene aufzugeben und den öffentlichen Verkehr auf regionaler Ebene zu organisieren. Damit wären die Planenden in der Lage, die Verkehre anhand des Bedarfs abzustimmen, ohne auf administrative Grenzen besonders eingehen zu müssen. Grenzen der Zentralisierung ergeben sich durch das gegenläufige Ziel den Verkehr dort zu organisieren, wo er sich abspielt. Mit einer lokalen Organisation geht die Vorstellung einher, man kenne das Bedürfnis der Bevölkerung, die Anforderungen, die sich aus der Situation der Region ergeben und das Zusammenspiel der Akteure. Mit diesen Kenntnissen sei es möglich, bei gegebenen Ressourcen weitmöglich den Wünschen der Bevölkerung zu entsprechen und schnell auf neue Gegebenheiten zu reagieren. Um bei einer horizontalen Konzentration auf die Wünsche der Bevölkerung eingehen zu können, um auch sich ändernde Situationen zu berücksichtigen, ist die Größe der Region, für die die Planung erfolgt, sorgfältig abzugrenzen. Sie darf einerseits nicht zu groß sein, damit lokale Interessen gewahrt bleiben, andererseits muss sie so gewählt sein, dass sich Konzentrationseffekte einstellen können. Eine Grenze kann auch dort sinnvoll gezogen werden, wo die geringsten Austauschbeziehungen stattfinden.

Eine wichtige Funktion bei der territorialen Kooperation ohne Verlust der kommunalen Planungshoheit können Verkehrsverbünde liefern. Wichtig ist hier, dass diese nicht nur die Planungen angrenzender Verkehrsgebiete koordinieren, sondern auch die Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsträger und Verkehrsunternehmen sicherstellen. Unter den am Workshop

teilnehmenden Ländern hat Hessen gute Erfahrungen mit der Übertragung der gesamten Aufgabenträgerschaft für den regionalen Busverkehr auf die Verbundebene gemacht, Sachsen hat zumindest für die Region Vogtland diesen Weg gewählt, Schleswig-Holstein prüft eine vergleichbare Lösung. Auch ohne Übernahme des gesamten Aufgabenspektrums zeigen die Beispiele aller Bundesländer, dass Verkehrsverbünde einen wichtigen Beitrag zur besseren Koordination kleinräumiger Verwaltungsstrukturen leisten können. Das gilt insbesondere wenn sie als Tarifgemeinschaft durchgängige Tarife und ein einheitliches Ticketing sicherstellen, als Marketinggemeinschaften die Außendarstellung vereinheitlichen, wie z.B. mit der Erstellung einheitlicher übergreifender Liniennetzpläne, oder wenn sie Fahrpläne aufeinander abstimmen, so dass sie zugleich Umsteigebeziehungen und Fahrplanwechsel miteinander koordinieren. .

4.2 Finanzierung

Das System zur Finanzierung des ÖPNV in Deutschland ist komplex. Nach Möglichkeit soll der ÖPNV seine Aufwendungen selbst erwirtschaften. Die Fahrgelderträge reichen jedoch selten alleine aus, um die Verkehrsdienstleistung wirtschaftlich durchzuführen, daher ist es Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge dafür zu sorgen, dass finanziell eine ausreichende Verkehrsbedienung sichergestellt ist. Die hierfür vor allem vom Bund, aber auch von Ländern und Kommunen gestellten Finanzausweisungen stammen aus einer Reihe unterschiedlicher Quellen. Wichtigste Rechtsgrundlagen sind das Regionalisierungsgesetz (RegG), welches vorrangig die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) sicherstellt. Bis vor kurzem bestand zusätzlich noch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), mithilfe dessen Projekte im ÖPNV sowie im kommunalen Straßenbau gefördert worden sind. An Stelle der Mittel nach GVFG erhalten die Länder nach dem Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (EntflechtG) ca. 1,3 Mrd. Euro aus Bundeshaushaltsmitteln, wodurch „der Bund [...] im Rahmen seiner Zuständigkeit die besonderen Programme nach [...] GVFG fort[führt]“. Darüber hinaus regeln das Bundesschienenwegeausbaugesetz sowie das Finanzausgleichsgesetz weitere Details zur Finanzierung des ÖPNV.

Eine wichtige Säule der ÖPNV-Finanzierung sind die sozialen Ausgleichszahlungen für die vergünstigten und damit einnahmемindernden Zeitkarten im Schüler- und Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG (kurz 45a Mittel) sowie für die kostenfreie Beförderung Schwerbeschädigter nach §145ff. SGB IX, §59 SchwbG, deren Verteilung in den Ländern unterschiedlich gehandhabt wird. Neben diesen gesetzlich stringent geregelten Finanzausweisungen können von Bund, Land und Kommunen auch freiwillige Leistungen „nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes“ (z. B. § 12 (1) ÖPNVG Hessen, § 6 ÖPNVG Schleswig-Holstein) gewährt werden. Die Eigenmittel der Länder und Kommunen sind jedoch zunehmend rückläufig. Einzelheiten zur Finanzierung in den einzelnen Bundesländern sind in den jeweiligen Landes-ÖPNV-Gesetzen geregelt und werden im nächsten Abschnitt unter verschiedenen Gesichtspunkten dargestellt.

4.2.1 Einsatz von Landesmitteln zur ÖPNV-Finanzierung

Den Einsatz von Landesmitteln zur Finanzierung des ÖPNV regelt jedes Bundesland anders. Einige Länder (darunter auch Thüringen) sind dazu übergegangen, Bundesmittel zur Abdeckung der Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG durchzureichen und haben den Einsatz ei-

gener Mittel ganz eingestellt (Brandenburg ab 2003, Thüringen ab 2011, Schleswig-Holstein). Andere setzen nach wie vor eigene Finanzmittel ein. Sachsen-Anhalt bspw. um Anlauffinanzierungen zu tätigen, Modellversuche, Kooperationen und deren Vorbereitungsmaßnahmen zu fördern sowie für überregional durchgebundene Verkehre. Die Förderung von Kooperationen oder der Ausgleich verbundbedingter Mindereinnahmen (Durchtarifizierungsverluste, Tarifharmonisierungsverluste) wird bspw. in Rheinland-Pfalz und Hessen (teilweise) über Landesmittel getätigt.

Fraglich ist, ob bei einer völligen Einstellung der Zahlung eigener Landesmittel die staatlichen Verpflichtungen zur Daseinsvorsorge von Seiten des Landes ausreichend erfüllt sind, zumindest aber ziehen sich die Länder aus ihrer Verantwortung zurück.

4.2.2 Mittelverwendung/-verteilung

Der Rahmen zur Verwendung der Finanzmittel ist teilweise recht weit gesteckt. Die Zuwendungen dienen überwiegend zur Unterstützung der Aufgabenträger, damit sie die Daseinsvorsorge mit ÖPNV-Leistungen sichern können. Die einzelnen Bundesländer setzen jedoch unterschiedliche Schwerpunkte. Im Workshop konnte die Thematik der Finanzierung aus Zeitgründen nur angerissen werden, sie spielt jedoch für die Zukunft der Organisation des ÖPNV eine bedeutende Rolle. Aus diesem Grund wurden für diesen Abschnitt zusätzlich die ÖPNV-Gesetze der beteiligten Bundesländer herangezogen.

In Schleswig-Holstein wird die Verwendung der Mittel aus dem RegG wie folgt dargelegt. Sie dienen dazu, den Aufwand aus der Regionalisierung zu decken, um länderübergreifende Verkehre im Verbund sicherzustellen (z. B. HVV), zum pauschalen Ausgleich im Schüler- und Ausbildungsverkehr sowie für Investitionen (z. B. Haltestellen). Weiterhin sind sie zur Gewährleistung einer „ausreichenden Verkehrsbedienung im übrigen ÖPNV“ einzusetzen. Darüber hinaus sollen „verbleibende Mittel“ nach RegG verwendet werden für

- den gemeinwirtschaftlichen SPNV und SPNV-Ersatzleistungen,
- Förderung der Gründung einer Nahverkehrsorganisation (bei Landesbeteiligung),
- für ÖPNV-Investitionen sowie
- Verkehrsuntersuchungen.

Das Land zahlt zunächst an die Kreise und kreisfreien Städte, welche die Mittel an die Verkehrsunternehmen weiterreichen (nach dem Verteilungsschlüssel ehem. Anteile der 45a-Mittel), wobei die Aufgabenträger mit den Verkehrsunternehmen Finanzierungsvereinbarungen abschließen sollen (insbesondere über Pauschalabgeltung Schülerverkehr).

In Rheinland-Pfalz wird der Schwerpunkt auf die Planung und Umsetzung des Nahverkehrsplanes (NVP) gelegt. Zur Erstellung des NVP erhalten die Kommunen eine Pauschale in Höhe von 1,10 € je Einwohner, dynamisiert mit 1,5 %. Bleiben dann noch Überschüsse, so ist lt. § 10 NVG hierfür eine anderweitige Verwendung möglich, bspw. die Sanierung von Haltestellen. Die Ausgleichsleistungen für den Schülerverkehr nach § 45a PBefG werden durch das Land unmittelbar an die Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Zweckverbände erhalten aus den Regionalisierungsmitteln einen Anteil, der sich an der Höhe der jeweils zur Bestellung von Verkehrsleis-

tungen notwendigen Beträge orientiert. Rheinland-Pfalz setzt zudem eigene Landesmittel ein. „Besondere Förderungen“ durch das Land können gewährt werden

- für Investitionen im ÖPNV (Anlagen, Fahrzeuge),
- für den Ausgleich von Durchtarifierungs- und Tarifharmonisierungsverlusten,
- zur Unterstützung der Verkehrsverbände einschließlich alternativer Bedienformen sowie
- für Verkehrsuntersuchungen, -modelle und Pilotprojekte.

In Hessen werden die Aufgabenträger bei ihren Verpflichtungen wie folgt unterstützt: Finanziert wird nach § 12 (2) eine einheitliche und überschaubare Tarifgestaltung, weiterhin der Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach Art. 2 der EU VO 1370/2007, welche aus Regionalisierungsmitteln, GVFG-Mitteln und Mitteln nach Finanzausgleichsgesetz (FAG) sowie über weitere Fördermittel des Landes je nach Haushaltsgesetz gezahlt werden.

Weiterhin im Gesetz erwähnte Verwendungen sind

- der Ausgleich kooperationsbedingter Verluste,
- Auferlegungen aus der EU VO 1370/2007,
- Mitfinanzierung der Regiekosten des Verkehrsverbands eines kreisangehörigen Aufgabenträger (Ausgleich nach FAG),
- Infrastrukturausbau nach BSchwAG,
- pauschale Zuwendung im lokalen Verkehr.

Über die zweckmäßige Verwendung der Mittel haben die Aufgabenträger einen Verwendungsnachweis zu führen, wird der Verwendungszweck nicht nachgewiesen sind die Mittel zurückzahlen. Verpflichtungen aus den Verträgen innerhalb der Verkehrsverbände würden „solidarisch getragen“, alle Fahrgelderlöse im Regionalverkehr nicht zweckgebunden, sondern „für alle Leistungen eingesetzt“.

Das ÖPNV-Gesetz Sachsen äußert sich zur Verwendung der Finanzmittel nur allgemein. Es werden lediglich die gesetzlichen Quellen aufgelistet, untergliedert nach Bundesmitteln (RegG, GVFG, Zuwendung zur Erstellung der Nahverkehrspläne) und Landesmitteln (GVFG, FAG, 45a PBefG, SchwbG). Sachsen setzt auch eigene Landesmittel (zum Ausgleich der Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG) ein.

In Sachsen-Anhalt (im ÖPNVG) sowie in Brandenburg (durch Rechtsverordnung) werden zur Verteilung der Mittel konkrete Verteilungsschlüssel festgelegt. Sachsen-Anhalt verwendet diese im StPNV vorrangig für Fahrplan- und Tarifabstimmung, Investitionen sowie die Erstellung des Nahverkehrsplans. Sie werden auf die Aufgabenträger wie folgt verteilt:

- Anteil der Fahrplankilometer (Fplkm) im Gebiet des Aufgabenträgers an gesamten Fplkm im Land – 25%
- Anteil Fläche des Aufgabenträgers an Gesamtfläche des Landes – 30%
- Anteil Fahrten je Einwohner (Ew) des Aufgabenträgers an Gesamtsumme der Fahrten je Ew im Land (ohne Schülerverkehr nach 45a und vom Land organisierte Buslinien) – 40%

- Anteil der Streckenlänge von Straßenbahnen auf dem Gebiet des Aufgabenträgers gegenüber Gesamtstreckenlänge Straßenbahnnetz – 5%

Die Mittel werden rückwirkend berechnet, die Zahlung erfolgt zunächst in vierteljährlichen Abschlagszahlungen in Höhe von 90% des vorjährig festgesetzten Betrages. Im Folgejahr ist durch die Aufgabenträger ein Verwendungsnachweis des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes durchzuführen. Die Verkehrsunternehmen haben die entsprechenden Informationen zur Berechnung bereitzustellen, wobei der Umgang mit Leistungsdaten von flexiblen Bedienformen (Fahrplan-km = Fahrten mit Fahrgästen, Berechnung Anzahl Fahrten nach Fahrausweisen) sowie die Ausnutzung von Zeitfahrausweisen explizit gesetzlich geregelt ist. Auch in Sachsen-Anhalt ist der Einsatz zusätzlicher Haushaltsmittel möglich, und zwar für:

- Anlauffinanzierungen, Modellversuche, Vorbereitung von Kooperationen,
- Kooperationen,
- überregional durchgebundene Verkehre.

In Brandenburg ist die Verteilung zumindest teilweise ähnlich, allein eine weitere Komponente kommt hinzu, und zwar der Einsatz kommunaler Eigenmittel der Aufgabenträger zur ÖPNV-Förderung:

- Fläche 30%,
- Fplkm 20%,
- kommunale Eigenmittel (Aufgabenträger) 20%,
- Zahl Fahrgäste (ohne Schüler) 30%.

Identisch ist bei beiden die Einbeziehung des Verkehrserfolgs, also die Anzahl der Fahrgäste, was einen Leistungsanreiz für die Aufgabenträger (und Verkehrsunternehmen) zur Steigerung der Fahrgastzahlen bietet. Zu bedenken ist dabei jedoch, dass die ÖPNV-Nachfrage u. a. stark von den strukturellen Bedingungen einer Region abhängig ist und es somit nur begrenzt möglich sein kann, mehr Fahrgäste zu generieren.

Weiterhin wird die Beibehaltung kommunaler Eigenmittel gefördert, indem dies bei der Verteilung des Budgets berücksichtigt wird.

4.2.3 Bündelung von Finanzströmen und Umgang mit 45a-Mitteln

Wie beschrieben ist man in mehreren Bundesländern dazu übergegangen, Finanzmittel zur Aufrechterhaltung und Finanzierung des ÖPNV pauschal auszugeben, Mittel verschiedener Herkunft also zu bündeln und damit auch ihre Verwendung flexibler zu gestalten. Diese sind zwar noch immer zweckgebunden für den ÖPNV einzusetzen, jedoch ist diese Zweckbindung ohne Kontur formuliert. Die Mittel können sowohl investiv als auch konsumtiv eingesetzt werden. Engere Zweckbindungen sind bei Inanspruchnahme besonderer (Rheinland-Pfalz) oder ergänzender Förderungen (Brandenburg) und bei der Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel (Sachsen-Anhalt) gegeben.

Im Rahmen dieser Bündelung erhalten die Verkehrsunternehmen statt der bisherigen 45a-Mittel andere Ersatzleistungen, wobei die Aufteilung nach dem gleichen oder einem ähnlichen

Schlüssel erfolgt und die Höhe etwa finanziell gleichwertig ist (Brandenburg, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt).

Unterschiede gibt es auch dahingehend, dass die Zahlung der 45a-Mittel entweder an die Aufgabenträger, also die Kreise und kreisfreien Städte, erfolgt, die sie an die Verkehrsunternehmen weiterleiten, oder aber an die Verkehrsunternehmen direkt. Bei der ersten Variante organisieren die Aufgabenträger selbst die Verwendung der Mittel oder aber die Förderung von kleineren ÖPNV-Maßnahmen. Vorteilhaft dabei ist, dass der Aufgabenträger damit einen besseren Überblick über vorhandene öffentliche Gelder in seinem Gebiet hat und deren Einsatz nach übergeordneten Zielen zum Gemeinwohl steuern kann. Als weitere Vorteile wurden im Workshop Bürokratieabbau (keine Antragstellung durch Verkehrsunternehmen, Bescheiderteilung durch Land) und höhere Rechtssicherheit genannt (Brandenburg).

Das Personal der Aufgabenträger (Landkreise, Stadtverwaltungen) hat häufig eher eine verwaltungsbezogene als eine verkehrstechnische Ausbildung; das ÖPNV-spezifische Fachwissen liegt eher bei den Verkehrsunternehmen. Sollte der Aufgabenträger keine oder nur eine geringe Fachexpertise vorhalten, dann sind es die Verkehrsunternehmen, die in weiten Bereichen beurteilen können, wie Mittel effizient einzusetzen sind, damit eine adäquate Verkehrsdienstleistung aufrechterhalten werden kann.

4.2.4 Überjährige Budgetierung

Hessen ist dazu übergegangen, mehrjährige Budgets mit den Verkehrsverbänden zu vereinbaren. Diese Finanzierungsvereinbarungen haben eine Laufzeit von fünf Jahren und werden unter Voraussetzung der Einhaltung von messbaren Zielen getroffen. Dazu gehören etwa die Effizienz und Leistungsfähigkeit des Verkehrsangebots, Pünktlichkeit, Sauberkeit, Anschlusssicherheit, Transparenz bei Fahrgastinformation und Tarifsystem. Die Verbände erhalten Abschlagszahlungen. Zur Einhaltung der Zielvereinbarungen werden Leistungsanreize gesetzt.

Das Land Rheinland-Pfalz verwendet eine ähnliche Pauschalierungslösung beim Ausgleich der Aufwendungen des Ausbildungsverkehrs. Es wurden die Schülerzahlen vom Stand 2006 festgeschrieben, da diese zu diesem Zeitpunkt noch auf einem höheren Niveau lagen als heute. Auch hier entschied man sich für eine 5-Jahres-Vertragslösung, was den Verkehrsunternehmen eine gewisse Perspektive und damit mehr Planungssicherheit einräumt.

5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen für Thüringen

Im Auftrag der Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH wurde durch das Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt untersucht, welche Modelle in Deutschland zur Organisation des ÖPNV bestehen, inwieweit diese auf Thüringen übertragbar sind und welche Schlussfolgerungen daraus für die künftige Organisation des ÖPNV in Thüringen gezogen werden können.

In einer ersten Projektphase fand eine Literaturlauswertung, die teilweise durch eine telefonische Befragung ergänzt wurde, zu der Organisation des ÖPNV in allen Bundesländern statt. Hier wurde deutlich, dass hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft, der Existenz und Funktion von Verkehrsverbänden, der Finanzierung sowie der Ausschreibung und Vergabe von Verkehrsleistungen zahlreiche Länder jeweils sehr ähnliche Lösungen verfolgen, die Kombination aller dieser Aspekte aber zu insgesamt sehr unterschiedlichen Lösungen führt. So ist letztlich jedes Bundesland ein Spezifikum, dessen Ansatz nicht vollumfänglich für einen Vergleich mit der bestehenden Thüringer Lösung geeignet ist.

In einer zweiten Projektphase wurden daher in einem Workshop an der Fachhochschule Erfurt die jeweiligen Erfahrungen einzelner Bundesländer kurz vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Hierfür konnten als interessante Beispiele, aber auch aus Gründen der siedlungsstrukturellen Vergleichbarkeit Vertreter aus Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein gewonnen werden (Teilnehmerliste im Anhang 2), um auf den Erfahrungen beruhende Schlussfolgerungen für die Organisations- und Finanzierungsstruktur ziehen zu können. Insgesamt können diese folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Unter **Horizontaler Konzentration** wurde die Frage diskutiert, inwieweit bei der Organisation des ÖPNV eine Bündelung der Zuständigkeit für SPNV und StPNV auf einer Ebene als vorteilhaft gesehen werden kann. Grundsätzlich ist eine solche Konzentration durchaus anzustreben, um eine schädliche Konkurrenz infolge paralleler Verkehrsangebote zu vermeiden. Andererseits ist es im Sinne der Subsidiarität zu vermeiden, alle Aufgaben auf der Ebene des Landes zu konzentrieren. Hier sollte eine klare Trennung vollzogen werden, und zwar zwischen landesweit bedeutsamen öffentlichen Verkehrsangeboten und regional bedeutsamen Angeboten. Die landesweit bedeutsamen öffentlichen Verkehrsangebote des SPNV und einen diesen ergänzenden StPNV lägen dann gesamt in der Aufgabenträgerschaft des Landes, sich die regional bedeutsamen öffentlichen Verkehrsangeboten vor allem des StPNV in der Aufgabenträgerschaft der Landkreise befänden. Beispielhaft kann hierfür das Land Brandenburg angeführt werden, wobei allerdings nur eine Buslinie in der Zuständigkeit des Landes liegt. Sachsen-Anhalt dagegen finanziert zwar landesweite Buslinien, doch werden diese von den Landkreisen bestellt, so dass wiederum keine klaren Zuständigkeiten gegeben sind.
- Unter **Vertikaler Aufgabenteilung** wurde erörtert, wo die Schnittstellen der einzelnen Aufgaben bei der Organisation des ÖPNV wie Finanzierung, Planung, Durchführung und Genehmigung liegen sollten. Hier wurde deutlich, dass sich im SPNV eine klare Trennung von Aufgabenträger und erfüllendem Verkehrsunternehmen sehr bewährt hat. Eine solch klare Trennung ist im StPNV nur in sehr wenigen Bundesländern vollzogen worden, hier ist meist die fachliche Kompetenz bei den Verkehrsunternehmen deutlich aus-

geprägter als bei den Aufgabenträgern. Im Sinne einer besseren kommunalpolitischen Einflussnahme und Kontrolle der Verkehrsunternehmen sollte aber die Stellung des Aufgabenträgers für die grundsätzliche Planung von Verkehrsangeboten (zumindest Angebotsvolumen, Taktfrequenz, Qualität und Vernetzung) gestärkt werden. Dies kann in Thüringen aber nur gelingen, wenn auch die Qualifikationen der mit der Organisation des ÖPNV betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf der Ebene der Landkreise gestärkt werden. Hier kann sicher auch ein gestärkter Verkehrsverbund (s.u.) wichtige Funktionen übernehmen.

- Die **Ausschreibung und Vergabe von Verkehrsleistungen** im StPNV ist in Thüringen angesichts der lang laufenden Konzessionsverträge kein Thema für die nahe Zukunft, wird perspektivisch aber den künftigen ÖPNV-Markt erheblich beeinflussen. Angesichts der sehr kleinteiligen Siedlungsverflechtungen und dem dort vorhandenen lokalen Know-How vieler Verkehrsunternehmen sollten (anders als bspw. teilweise in Hessen) bei künftigen Ausschreibungen unbedingt unternehmerische Spielräume bei der Erstellung von Verkehrsangeboten genutzt werden. Die Erbringung von Verkehrsleistungen durch kommunale Eigenbetriebe bzw. die In-House-Vergabe kann angesichts des direkten Zugriffs flexible Angebotsanpassungen ermöglichen, wird aber sehr wahrscheinlich künftig auch nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich sein.
- Die **Bündelung von Aufgabenträgerschaft und Linienkonzessionierung** kann Genehmigungsprozesse im Zweifelsfall beschleunigen, widerspricht aber dem sinnvollen Prinzip einer klaren Trennung von Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde. Vorbehaltlich der weiteren Entwicklung des Personenbeförderungsrechts sollten die Aufgabenträger aber ein erhebliches Mitsprache- und Widerspruchsrecht bei der Liniengenehmigung erhalten.
- Bei der Frage der **territorialen Konzentration der Aufgabenträger** im ÖPNV in Thüringen ist offensichtlich, dass angesichts der relativ kleinteiligen Landkreisstruktur mit den daraus resultierenden kleinräumigen Verkehrsgebieten wesentliche Größenvorteile der Planung und Netzgestaltung nicht hinreichend genutzt werden können. Hinsichtlich der territorialen Konzentration wurde daher erörtert, inwieweit die relativ kleinteilige Landkreisstruktur zu größeren Verwaltungseinheiten zusammengefasst werden sollte. Seit einiger Zeit wird in diesem Zusammenhang in Thüringen die Frage der Verwaltungs- und Gebietsreform kontrovers diskutiert, entsprechende Gutachten sind beauftragt, so dass an dieser Stelle auf die Frage der Landkreisreform nicht eingegangen werden soll.
- Mindestens ebenso wichtig wie die Herausbildung größerer Landkreise dürfte ohnehin künftig die **Stärkung des Verkehrsverbundes** sein. Wenn auch der Begriff des Verbundes nicht eindeutig definiert ist, sollten darunter zumindest die folgenden kreisübergreifenden Aufgaben zusammengefasst werden:
 - Tarifgemeinschaft mit durchgängigen Tarifen und einheitlichem Ticketing,
 - Marketinggemeinschaft mit einheitlicher Außendarstellung wie z.B. mit der Erstellung einheitlicher übergreifender Liniennetzpläne,
 - Fahrplanabstimmung mit abgestimmten Umsteigebeziehungen und einheitlichem Fahrplanwechsel.

Grundsätzlich ist – bei allen Management- und Transaktionskosten – eine Weiterentwicklung und räumliche Ausdehnung des bestehenden Verkehrsverbund Mittelthüringen (VMT) unbedingt anzustreben. Dagegen sollte in Thüringen die Entstehung einer Vielzahl von Verkehrsverbänden (wie sie z.B. in Baden-Württemberg bestehen) mit den problematischen Tarif- und Fahrplanübergängen unbedingt vermieden werden. Für die Schaffung durchgängiger Verkehrs- und Tarifangebote ist im Zweifelsfall ein unvollständiger Verkehrsverbund Mittelthüringen sinnvoller als die Existenz mehrerer angrenzender Tarifgemeinschaften.

- Hinsichtlich der **Finanzierung des ÖPNV** in Thüringen ist ein wesentlicher Schwachpunkt, dass im laufenden Jahr 2011 keinerlei eigene Landesmittel mehr für den ÖPNV aufgebracht werden, sondern ausschließlich Bundesmittel in die Förderung fließen. Dies vermittelt den bundesweiten Eindruck, dass die vom Bund bereit gestellten Regionalisierungsmittel ganz offensichtlich als ausreichend angesehen werden, um den gesamten ÖPNV (und nicht nur ganz überwiegend den SPNV) im Land zu finanzieren, so dass hier bei der anstehenden Revision mit erheblichen Einschnitten gerechnet werden muss. Ein Einsatz originärer Landesmittel zur ÖPNV-Finanzierung sollte auch in Thüringen wieder in Erwägung gezogen werden. Nicht nur der Bund, auch das Land steht in der Verantwortung der Daseinsvorsorge.
- Bezüglich der sehr unterschiedlichen Finanzierungsquellen wird eine **Bündelung der Finanzmittel für den ÖPNV** empfohlen, was einen flexibleren Mitteleinsatz ermöglicht und weniger bürokratischen Aufwand erzeugt, als wenn verschiedene einzelne Geldströme fließen. Die Zahlung der gesamten Finanzmittel an die Aufgabenträger (wie in Brandenburg bereits vollzogen) würde zu deren Stärkung unbedingt beitragen, setzt allerdings voraus, dass die mit ÖPNV-Belangen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fachlich geeignet sind, entsprechende ÖPNV-relevante/-technische Entscheidungen zu treffen (s.o.).
- Bei der **Mittelverteilung** sollten perspektivisch (wie in Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt) wieder Landesmittel vor allem für die Koordination der Verkehrsangebote bereitgestellt werden. Für die Bemessung der Zuwendung sollten neben der Output-Orientierung (insbes. Fahrplan-km, Schüler- und Studentenzahlen sowie Nachfragedaten) auch territoriale Strukturmerkmale berücksichtigt werden, um das ohnehin schon niedrigere Mobilitätsangebot in dünn besiedelten Regionen mit wenig Schülern und Einwohnern finanziell zu kompensieren.

Literatur

- Baumeister (2011): Die Leitentscheidung des OLG Düsseldorf vom 02.03.2011 zu Direktvergaben an kommunale Verkehrsunternehmen gem. Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 19.05.2011, Berlin.
- Bundesinstitut für Bau Stadt- und Raumforschung BBSR (2010): BBSR Raumabgrenzungen. http://www.bbsr.bund.de/nn_103086/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010/Raumtypen2010.html, abgerufen am 10.05.2011.
- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V. [Hrsg.] (2008): bdo Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften, verfügbar: http://www.bdo-online.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Stellungnahmen/PBefG_Entwurf_19.05I.pdf, abgerufen am 30.05.2011.
- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V. [Hrsg.] (o. J.): Die verkehrspolitischen Positionen des privaten Omnibusgewerbes, <http://www.bdo-online.de/zahlen-fakten/oepnv/> abgerufen am 30.05.2011.
- Dalkmann, Holger; Bongardt, Daniel; Schäfer-Sparenberg, Carolin; Schulten, Sabine (2005): Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im Handlungsfeld Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) – Ausgangssituation und Herausforderungen.
- Deutscher Bundestag (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Sabine Leidig, Heidrun Bluhm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Bundesländer; Drucksache 14/5070; Berlin
- Deutscher Städtetag (2011): Arbeitspapier zur Neuordnung der kommunalen Verkehrsfinanzierung – Entwurf vom 2.5.2011. Fachkommission Verkehrsplanung und ÖPNV, Arbeitsgruppe Verkehrsfinanzierung.
- Docherty, I.; Giuliano, G.; Houston, D. (2008): Connected Cities. In Knowles, R.D.; Shaw, J.; Docherty, I. (Hrsg.): Transport geographies. Mobilities, flows and spaces. Malden, Mass, 83–101.
- Euro-Informationen (GbR) [Hrsg.]: Gesetzgebung <http://www.eu-info.de/europa/eu-richtlinien-verordnungen/>, abgerufen am 31.05.2011.
- Faber, M. (2009): Öffentlicher Personennahverkehr, In: Krautscheid, A. (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden, S. 159–178.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG); vom 14. Dezember 1995 (SächsGVBl. 1995, 412), zuletzt geändert durch Artikel 10a des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 102, 133), verfügbar: http://www.transportrecht.de/transportrecht_content/1296141235.pdf
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNVG) vom 26. Oktober 1995 (GVBl.I/95, [Nr. 20], S. 252), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes (berichtigt GVBl.I/07 S. 35) vom 18. Dezember 2006 (GVBl.I/06, [Nr. 18], S. 187), verfügbar: www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.24346.de
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG); vom 1. Dezember 2005, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen

- Personennahverkehr in Hessen vom 14. Dezember 2009 (GVBl I S. 658), verfügbar: http://www.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=5556cabe80191d84747fef9f60798196
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Sachsen-Anhalt (ÖPNVG), vom 20. Januar 2005 (GVBl. LSA 2005, 16), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 569, 577), verfügbar: http://www.transportrecht.de/transportrecht_content/1296141484.pdf
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG), Vom 26. Juni 1995 (GVOBl. 1995, 262), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2007 (GVOBl. S. 274), verfügbar: http://www.transportrecht.de/transportrecht_content/1296142067.pdf
- Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG)
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz RegG)
- Gray, D.; Farrington, J.H.; Kagermeier, A. (2008): Geographies of Rural Transport, In: Knowles, R.D.; Shaw, J.; Docherty, I. (Hrsg.): Transport geographies. Mobilities, flows and spaces. Malden, Mass, S. 102–123.
- Heinze, W.G.; Kirchhoff, P.; Köhler, U. (1999): Planungshandbuch für den öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche. Forschungsbericht FE-Nr.: 70491/96: "Planungshandbuch für den ÖPNV Fläche", Bad Homburg.
- Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Rheinland-Pfalz (Nahverkehrsgesetz - NVG), vom 17. November 1995 (GVBl. S. 450, BS 924-8), Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 426), verfügbar: http://www.lexsoft.de/lexisnexis/justizportal_nrw.cgi?xid=187509,1
- Lorenz, Marco (2011): Novelle des PBefG, In: VergabeNews; Informationsdienst des Bundesanzeiger Verlages mbH, Ausgabe April 2011, 16. Jahrgang, Heft 4, S. 40 - 42
- Saxinger, Andreas; Niemann, Jörg (2010): Linienverkehrsgenehmigungen nach neuem EU-Recht, In: Der Nahverkehr4/2010, S. 24 – 26 sowie Brohm, Markus U. (2010): Welches PBefG brauchen wir?, Berlin, 15.03.2010, verfügbar: http://www.toni-hofreiter.de/dateien/Fachgespraech_PBefG_Brohm.pdf.
- Sparmann, V. (2009): Verkehrsverbände vor neuen Herausforderungen im Zeitalter der Mittelkürzungen, In: Mager, T.J. (Hrsg.): Verkehr in der Praxis. Beiträge zur Verkehrspraxis, Köln.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Übersichtstabelle - Fläche und Bevölkerung, http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp, abgerufen am 10.05.2011.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV, 2009): VDV-Statistik 2009; Köln
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV); Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V. (2011): Gemeinsame Stellungnahme von VDV und bdo zum PBefG-Referentenentwurf (inkl. Auszüge aus dem Referentenentwurf), verfügbar: http://www.vdv.de/medienservice/stellungnahmen_entry.html?nd_ref=6795.
- Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.
- Wachinger, Lorenz (2011): Finanzierung auf Basis öffentlicher Dienstleistungsaufträge, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 20.05.2011, Berlin.

Werner, Jan (2011): ÖPNV-Bestellung durch Aufgabenträger, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 19.05.2011, Berlin.

Wille, Andreas (2011): ÖPNV-Finanzierung auf Basis allgemeiner Vorschriften nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 20.05.2011, Berlin.

Wolf, R. (2003): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV. Band B: Rechtliche Grundlagen für die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, Berlin.

Zuck, Holger (2011): Genehmigungswettbewerb, Vortrag bei dvv/ÖPNV aktuell am 19.05.2011, Berlin.

Anhang 1: Organisationsformen im ÖPNV in Deutschland

Bundesland	Aufgabenträgerschaft		Bestellung und Vergabe / Koordinierung		Nahverkehrsplanung und -konzeption	
	Schiene	Straße	Schiene	Straße	Schiene	Straße
Baden-Württemberg	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*
	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Verkehrsverbund	Zweckverband	Zweckverband
Bayern	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*
	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	diverse	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*
Brandenburg	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*
	Land	Land	Verkehrsverbund	AGT-Regiengesellschaft (Lokal)	Land	Land
Hessen	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund
	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	AGT-Regiengesellschaft (Lokal)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Landkreis / kreisfreie Stadt*
Mecklenburg-Vorpommern	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*
	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	AGT-Regiengesellschaft (Lokal)	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*
Niedersachsen	Zweckverband	Zweckverband	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Zweckverband
	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Zweckverband
Nordrhein-Westfalen	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Zweckverband
	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	AGT-Regiengesellschaft (Lokal)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Landkreis / kreisfreie Stadt*
Rheinland-Pfalz	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*
	Land	Zweckverband	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund
Saarland	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund
	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Zweckverband
Sachsen	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	Zweckverband
	Zweckverband	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Zweckverband	AGT-Regiengesellschaft (Lokal)	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*
Sachsen-Anhalt	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*
	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	AGT-Regiengesellschaft (Lokal)	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund
Schleswig-Holstein	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund
	Land	Zweckverband	AGT-Regiengesellschaft (Land)	diverse	Verkehrsverbund	Verkehrsverbund
Thüringen	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*
	Land	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*	AGT-Regiengesellschaft (Land)	Landkreis / kreisfreie Stadt*

* vereinzelt auch kreisangehörige Kommunen

Anhang 2: Tagesordnung - Zukunft der Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen - Erfahrungen anderer Bundesländer

Zukunft der Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen - Erfahrungen anderer Bundesländer –		
Tagesordnung		
Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt, Raum 7.2.15 Mittwoch, 31.08.2011, 14:00 – 18:00 Uhr		
	Kleiner Imbiss	13:30
1	Begrüßung und Einführung <i>Hr. Prof. Dr. Matthias Gather</i>	14:00
	Allgemeines zum ÖPNV in Thüringen <i>Fr. Dr. Eich-Born</i>	
2	Vorstellung der Ländervertreter	
2.1	Rheinland-Pfalz, ISIM <i>Hr. Michael Schué</i>	14:20
2.2	Sachsen, ZVMS <i>Hr. Dr. Harald Neuhaus</i>	14:30
2.3	Brandenburg, MIL <i>Hr. Jobst-Hinrich Ubbelohde</i>	14:40
2.4	Sachsen-Anhalt, MLV <i>Hr. Stefan Karnop</i>	14:50
2.5	Hessen, RMV <i>Hr. Klaus-Peter Güttler</i>	15:00
2.6	Schleswig-Holstein, LVS <i>Hr. Bernhard Wewers</i>	15:10
2.7	Thüringen, TMBLV <i>Hr. Lutz Irmer</i>	15:20
3	Diskussion, mögliche Übertragbarkeiten	
3.1	Organisationsstruktur	15:30
3.2	Finanzierungsstruktur	16:15
3.3	Besondere Angebotsformen	17:00
4	Fazit und Ausblick	17:45
	Ende der Veranstaltung	18:00

Anhang 3: Teilnehmerliste - Zukunft der Organisation des ÖPNV im Freistaat Thüringen - Erfahrungen anderer Bundesländer

Nr.	Name	Institution	Telefon und E-Mail
1	Fr. Dr. Marion Eich-Born	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (Staatssekretärin)	buero.staatssekretaerin@tmbv.thueringen.de
2	Hr. Prof. Dr. Matthias Gather	Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt (Institutsdirektor)	0361/6700-654 matthias.gather@fh-erfurt.de
3	Fr. Anne Grothmaak	Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt	0361/6700-397 anne.grothmaak@fh-erfurt.de
4	Hr. Klaus-Peter Güttler	Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH und Nordhessischer Verkehrsverbund GmbH (Geschäftsführer)	06192/294-101 k_quettler@rmv.de
5	Hr. Volker M. Heepen	Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (Geschäftsführer)	0361/349810 heepen@nvsthueingen.de
6	Hr. Hans-Jürgen Hummel	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr	
7	Hr. Lutz Irmer	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (Ministerialdirigent)	lutz.irmir@tmbm.thueringen.de
8	Hr. Stefan Karnop	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr; Referat 31 (Referatsleiter)	0391/567-7544 stefan.karnop@mlv.sachsen-anhalt.de
9	Hr. Dr. Harald Neuhaus	Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen GmbH (Geschäftsführer)	0371/4000810 post@vms.de
10	Hr. Michael Schué	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur; Referat Schienenverkehr, ÖPNV	06131/162762 michael.schue@isim.rlp.de
11	Hr. Christoph Stangel	Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt	0361/6700-565 christoph.stangel@fh-erfurt.de
12	Fr. Anja Thienel	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr	0361/3791-425 anja.thienel@tmbv.thueringen.de
13	Hr. Jobst-Hinrich Ubbelohde	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg; Referat Eisenbahnen, ÖPNV (Referatsleiter)	0331/866-8270 jobst-hinrich.ubbelohde@mil.brandenburg.de
14	Hr. Bernhard Wewers	LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservice-gesellschaft mbH (Geschäftsführer)	0431/ 66019-11 b.wewers@lvs-sh.de