



Carolin Schäfer-Sparenberg
Daniel Bongardt
Holger Dalkmann

Steuerung nachhaltiger Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr

Politische Handlungsperspektiven

Nr. 161 · Juli 2006
ISSN 0949-5266

Wuppertal Papers

Herausgeber:

Wuppertal Institut
für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Forschungsgruppe 2: Energie-,
Verkehrs- und Klimapolitik

Döppersberg 19
42103 Wuppertal

Autoren:

Carolin Schäfer-Sparenberg
E-Mail: carolin.schaefer@wupperinst.org

Daniel Bongardt
E-Mail: daniel.bongardt@wupperinst.org

Holger Dalkmann
E-Mail: holger.dalkmann@wupperinst.org

„Wuppertal Papers“ sind Diskussionspapiere. Sie sollen Interessenten frühzeitig mit bestimmten Aspekten der Arbeit des Instituts vertraut machen und zu kritischer Diskussion einladen. Das Wuppertal Institut achtet auf ihre wissenschaftliche Qualität, identifiziert sich aber nicht notwendigerweise mit ihrem Inhalt.

Inhalt

1 Einleitung	7
2 Die Rolle des ÖPNV in einem nachhaltigen Verkehrssystem	9
2.1 Angebots- und Nachfragestrukturen	9
2.2 Der ÖPNV als Teil eines nachhaltigen Mobilitätssystems	11
2.3 Auf dem Weg in den Wettbewerb?	15
3 Verankerung von Daseinsvorsorge im Politikfeld ÖPNV	22
3.1 Europa- und bundesrechtlicher Rahmen der Daseinsvorsorge	23
3.2 Daseinsvorsorge in den Nahverkehrsgesetzen der Länder	25
3.3 Qualität der Daseinsvorsorge in kommunalen Nahverkehrsplänen	31
3.4 Qualitätskriterien im Rahmen von Ausschreibungen	41
3.5 Daseinsvorsorge und Messung von Kundenzufriedenheit	46
4 Nachhaltige Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität	49
4.1 Zielsystem einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität	52
4.2 Vorschlag zur Verankerung des Konzepts einer nachhaltigen Daseinsvorsorge	58
5 Thesen zu nachhaltiger Daseinsvorsorge und Wettbewerb	67
Referenzen	74
Literatur	74
Quellenverzeichnis	79
Nahverkehrspläne und Ausschreibungsunterlagen	80
Weitere Informationsquellen	81
Weiterführende Literatur	81

Abbildungen

Abbildung 1: Akteure im Ausschreibungs- und Genehmigungswettbewerb	19
Abbildung 2: Veränderung des Konzepts einer nachhaltigen Daseinsvorsorge	58

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht zu den Zielen und Grundsätzen zur Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienung im Rahmen der Daseinsvorsorge nach den Nahverkehrsgesetzen der Länder	29
Tabelle 2: Übersicht über analysierte Nahverkehrspläne nach Bezugsraum, Bundesland und Einwohnerzahl	32
Tabelle 3: Ziele in Nahverkehrsplänen	35
Tabelle 4: Übersicht zur Qualitätskriterien in Nahverkehrsplänen	39
Tabelle 5: Qualitätskriterien in Ausschreibungen	45
Tabelle 6: Übersicht über Ziele und Qualitätskriterien einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität	57
Tabelle 7: Kriterien für eine nachhaltige Daseinsvorsorge im ÖPNV	63

Kästen

Kasten 1: Nachhaltigkeitsbericht – Aktionsfelder des integrierten Verkehrskonzeptes	13
Kasten 2: Verknüpfung von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungslast	26
Kasten 3: Ausschreibungsarten und Formen der Verkehrsverträge	43

Kurzzusammenfassung

Das vorliegende Wuppertal Paper setzt sich mit der Frage der Verankerung von Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auseinander. Das Papier liefert eine Diskussionsgrundlage, die – ausgehend von der derzeitigen Gesetzeslage – das Politikfeld ÖPNV konzeptionell weiterentwickelt. Unter dem Stichwort nachhaltige Daseinsvorsorge wird die Frage gestellt, wie der ÖPNV verstärkt zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann. Im Mittelpunkt des Papiers steht die Analyse von Gesetzestexten, ausgewählten Nahverkehrsplänen und Ausschreibungen. Auf Basis der Analyse werden die zentralen Begriffe „Daseinsvorsorge“ und „Dienstleistungsqualität“ definiert und anschließend Ziele einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität sowie entsprechende Qualitätskriterien aufgestellt. Die abschließenden Thesen skizzieren die mögliche Rolle einer nachhaltigen Daseinsvorsorge in einem zunehmenden Wettbewerbsumfeld.

Abstract

This Wuppertal Paper deals with the question how public services and service quality can be guaranteed in the public transport sector. The paper built a basis for further discussions how – based on current laws – the policy field “public transport” can conceptually be developed further. The question is raised how far public transport can contribute to a sustainable development. The paper focuses on analysing existing laws, selected local public transport plans and invitation of tenders. On basis of these analyses, the central terms “public services” and “service quality” will be defined, and additionally objectives and quality criterions of sustainable public services and service quality will be developed. Finally, thesis about the future role of sustainable public services in an increasing competitive environment will be formulated.

1 Einleitung

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) wird sowohl in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, der Mobilitätsoffensive des Bundeskanzlers Schröder, des Verkehrsberichtes 2000 als auch im Zuge der aktuellen Umsetzung der EU-Luftreinhalterichtlinien auf kommunaler Ebene und des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD als wichtiger Baustein einer umwelt-, aber ebenso wirtschafts- und sozialverträglichen Entwicklung genannt (Europäische Kommission (2004): 11, Bundesregierung 2002: 22, BMVBW 2000: 31; Bundesregierung (2005): 47).

Zugleich gibt es verschiedenartige Veränderungen der Rahmenbedingungen für ein ÖPNV-Angebot, die von Liberalisierungstendenzen – bedingt durch mögliche Vorgaben aus Brüssel – bis zu finanziellen Beschränkungen durch „Knappheit kommunaler Kassen“ reichen. In diesem Feld bewegt sich das von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierte Projekt „Dienstleistungsqualität und Daseinsvorsorge in deregulierten Märkten“.

Im Rahmen des Projektes ist eine Reihe von Veröffentlichungen vorgesehen, die die aktuellen Entwicklungen in diesem Politikfeld aufgreifen und (Zwischen-) Ergebnisse der Forschung aufbereiten. Das erste Arbeitspapier beschreibt die aktuelle Situation des ÖPNV im Spannungsfeld zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb (Dalkmann, Bongardt, Schäfer-Sparenberg, Schulten 2005). Es bildet eine erste Grundlage für eine vertiefende Auseinandersetzung der zukünftigen Rolle von Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im ÖPNV und deren Einbindung in zukünftige Organisationsstrukturen. Das vorliegende Wuppertal Paper greift Aspekte des ersten Arbeitspapiers auf und setzt sich vertiefend mit der Frage der Verankerung von Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität auseinander. Konsequenzen für Wege zu einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im ÖPNV werden skizziert.

Ziel dieses Papiers ist es, eine Diskussionsgrundlage zur Verfügung zu stellen, die – ausgehend von der derzeitigen Gesetzeslage – das Politikfeld ÖPNV konzeptionell weiterentwickelt. Unter dem Stichwort nachhaltige Daseinsvorsorge wird die Frage in den Mittelpunkt gestellt, inwieweit der ÖPNV zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann. Anders als häufig in der Literatur anzutreffen werden weniger die Probleme und Schwierigkeiten im Wandlungsprozess der Rahmenbedingungen in den Vordergrund gestellt. Stattdessen sollen ausgehend von der Ist-Situation Ansatzpunkte für ein zukunftsfähiges Zielsystem und die Einbettung in ein nachhaltiges Mobilitätssystem skizziert werden.

Ausgangspunkt des ersten Teiles (Kapitel 2) ist die derzeitige Rolle des ÖPNV im Diskurs der nachhaltigen Mobilität und deren politische Verankerung. Dabei wird der ÖPNV als wichtige Säule einer Nachhaltigkeitspolitik, die stärker auf die soziale und insbesondere auf die Umweltdimension ausgerichtet ist, identifiziert. Das Nachhaltigkeitsverständnis ist auch Grundlage zur weiteren Entwicklung des Begriffs der nachhaltigen Daseinsvorsorge. Dabei werden die zentralen Begriffe Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität definiert (Kapitel 3). Im Mittelpunkt steht hier die Ist-Analyse von Gesetzestexten, ausgewählten Nahverkehrsplänen und Ausschreibungen. Auf Basis der Analyse der ÖPNV-Gesetze ist zunächst die rechtliche Verankerung der Daseinsvorsorge in allen Bundesländern bewertet worden. Im Weiteren wurden ausgewählte Nahverkehrspläne analysiert, um die Konkretisierung des Begriffes der Daseinsvorsorge zu betrachten und Qualitätskriterien zu identifizieren. Die abschließende Untersuchung dreier Ausschreibungen hat weitere Hinweise zur möglichen Umsetzung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge ergeben. Auf Basis dieser Analyse können Empfehlungen im Hinblick auf die Entwicklung eines Zielsystems und dessen mögliche Einbindung in die bestehende Regulation entwickelt werden (Kapitel 4). Im abschließenden Fazit werden Thesen zur Rolle einer nachhaltigen Daseinsvorsorge in einem zunehmenden Wettbewerbsumfeld entwickelt.

Das Wuppertal Paper basiert neben der Plan- und Dokumentenanalyse, einer ausführlichen Literatur- und Quellenrecherche und eigenen Forschungsarbeiten (Wuppertal Institut 2004, Wuppertal Institut 2003) auf einer Reihe weiterer Aktivitäten: Im Rahmen des Projektes haben zwei Expertenworkshops (am 25. Juni 2004 in Wuppertal und am 4. Juli 2005 in Düsseldorf) stattgefunden, an dem eingeladene Fachleute teilnahmen. Außerdem fand am 16. November 2005 der Abschlussworkshop zum Politikfeld ÖPNV in München statt. Die Ergebnisse der Workshops und insbesondere der moderierten Expertendiskussionen (Dalkmann, Bongardt, Schäfer-Sparenberg, Schulten 2005) sind berücksichtigt worden. Ergänzend sind die ausführlichen Kommentare zu dem ersten Arbeitspapier von Torsten Wiedemann (VdV) und Stefan Heimlich (ver.di) einbezogen worden.

2 Die Rolle des ÖPNV in einem nachhaltigen Verkehrssystem

Die Umsetzung des Konzepts einer nachhaltigen Mobilität ist eine große gesellschaftliche Herausforderung. Einerseits werden der Ressourcenverbrauch und die Emissionen des Verkehrs in den industrialisierten Ländern als bedrohlich empfunden, andererseits stellt Mobilität eine Grundvoraussetzung der arbeitsteiligen Gesellschaft dar. Das Politikfeld ÖPNV stellt dabei nur einen kleinen Ausschnitt der Problemlage dar. Die folgenden Abschnitte dienen dazu, kurz in das Politikfeld einzuführen und die Rolle des ÖPNV in einem nachhaltigen Verkehrssystem zu skizzieren. Dazu gehört auch ein Ausblick auf die mögliche Entwicklung des rechtlichen und organisatorischen Rahmens.

2.1 Angebots- und Nachfragestrukturen

Die öffentlichen Verkehrsangebote sollen im Rahmen der Daseinsvorsorge die ausreichende Mobilität der Bevölkerung sichern (PBefG, § 8; BMVBW 2000). Um allerdings auch zukünftig die Bereitstellung dieser Verkehrsangebote gewährleisten zu können, auch vor dem Hintergrund des steigenden Kostendrucks und knapper werdender öffentlicher Fördermittel, ist eine solide Finanzierung notwendig. Die direkte Kostenkonkurrenz, einerseits zur Förderung weiterer Verkehrsträger, andererseits zu weiteren staatlichen Aufgaben wie beispielsweise Bildung und Gesundheitswesen, ist bei der zukünftigen Finanzierung stärker zu beachten. Voraussetzung einer ehrlichen Bewertung des Einsatzes öffentlicher Mittel für den Öffentlichen Verkehr (ÖV) ist die transparente Gegenüberstellung der eingesetzten Mittel in allen öffentlichen Haushalten. Im Rahmen des EU-Forschungsprojekts SIPTRAM „Sustainability in the Public Urban Transport Market“ (ICLEI/VCD 2005) wurden die kommunalen Haushalte von 12 deutschen und drei europäischen Städten analysiert. Dabei stellte sich eine weitaus höhere Subventionierung des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) als des ÖPNV heraus. Mit dem Least-Cost-Planning besteht eine Methodik, die die Analyse kommunaler Verkehrsausgaben unterstützt und damit über die klassischen Bewertungsmethoden der Straßenverkehrsplanung hinausgeht (Umweltbundesamt 2002b).

Der Öffentliche Personennahverkehr kam 2004 im Durchschnitt auf einen Anteil an Personenverkehrsleistung von acht Prozent im Bundesgebiet (BMVBW 2005), während der Pkw-Verkehr den Modal Split weiterhin dominiert. Dies resultiert aus der Entwicklung des Individualverkehrs in urbanen Räumen bzw. Ballungs-

gebieten und insbesondere in den ländlichen Regionen. Aufgrund der im ländlichen Raum vorherrschenden geringen Bevölkerungsdichte, zunehmenden Individualisierung des Verkehrs und der damit hohen Bedeutung der Pkw-Mobilität müssen andere Rahmenbedingungen geschaffen werden als in Ballungsräumen. Die stetig steigende Nachfrage nach Verkehrsleistungen sowohl von der Wirtschaft als auch von privaten Haushalten hängt sehr stark mit den verkehrs- und transportintensiven Siedlungsstrukturen, der Individualisierung und Flexibilisierung zusammen und fördert die Nutzung des Pkw, macht ihn zum Verkehrsmittel Nummer eins. Etwa 82 Prozent aller Personenkilometer wurden in 2004 mit dem privaten Pkw zurückgelegt (BMVBW 2005). Vor allem der Freizeitverkehr erhält in der heutigen Zeit einen immer größer werdenden Stellenwert und verursacht einen bedeutenden Teil der Automobilität.

Die derzeitigen Rahmenbedingungen des ÖPNV im ländlichen Raum lassen eine wirtschaftliche Tragfähigkeit von herkömmlichen Verkehrsangeboten nicht zu (Wuppertal Institut 2003: 4). In städtischen Gebieten mit einer höheren Bevölkerungsdichte gestalten sich die Rahmenbedingungen des ÖPNV anders. Den Verkehrsunternehmen ist es aufgrund der höheren Nachfrage eher möglich, ihr Angebot wirtschaftlich zu gestalten und somit ohne Förderung zu bedienen: Die Verkehrsunternehmen müssen diesem mit einem Angebot begegnen, das den Rahmenbedingungen der jeweiligen Region entspricht.¹

Die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen hat sich im Laufe der Zeit stark verändert. Als Reaktion darauf müssen die Gemeinden und Verkehrsunternehmen sich vom bisher üblichen Angebot abwenden und den ÖPNV so flexibel und individuell wie möglich gestalten.

Die Nachfragestrukturen und Entwicklungstendenzen der öffentlichen Verkehrssysteme können nicht losgelöst von dem aktuellen demographischen Wandel und der räumlichen Bevölkerungsentwicklung Deutschlands betrachtet werden. Die deutsche Bevölkerung verändert sich, sie schrumpft, wird älter und mobiler. Angesichts der schrumpfenden Zielgruppe der so genannten „Captives“ – aufgrund steigender Pkw-Verfügbarkeiten und höherem Fahrerlaubnisanteil – stellt sich die Frage nach der Finanzierbarkeit und letztendlich der Aufgabe des ÖV. Trotz abnehmender Bevölkerungszahlen wird in bestehenden Prognosen und Szenarien nicht mit einer erheblichen Verringerung des Verkehrs gerechnet (Prognos 2001, Shell 2004, Umweltbundesamt 2002a). Parallel zum steigenden Lebensalter wird eine Vollmotorisierung prognostiziert, die eng mit dem hohen Anteil der fahrfähigen Bevölkerung zusammenhängt. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass durch den global ansteigenden Ressourcenverbrauch auch die Energiekosten weiter steigen werden, gleichzeitig jedoch mit einem Anstieg

¹ Diese Bedingungen sind im Nahverkehrsplan der jeweiligen Gemeinde festzulegen. Dieser skizziert die verkehrspolitischen Ziele, wie den angestrebten Modal Split-Anteil des ÖPNV, und ist strategische Grundlage, wie die Attraktivität des ÖPNV verbessert werden soll.

der seit Jahren stagnierenden Realeinkommen zukünftig weniger zu rechnen ist.² Diese Entwicklung kann für den ÖPNV als Chance begriffen werden, dass sich sein Anteil langfristig wieder erhöht, indem beispielsweise Berufspendler zukünftig zurückgewonnen werden, da die Treibstoffkosten voraussichtlich nicht nur absolut, sondern auch relativ zum vorhandenen Einkommen zunehmen werden.

Räumlich werden sich die Bevölkerungs- und Verkehrsentwicklung in Regionen mit Bevölkerungszuwachs und in Regionen mit Bevölkerungsverlusten, den „schrumpfenden Regionen“, unterscheiden. Dieser räumliche Strukturwandel wird den Betrieb öffentlicher Verkehrssysteme sowie die lokale Verkehrsbelastung bestimmen (Dalkmann/Böhler 2004: 275). Die von der Bevölkerung gewünschte Flexibilität und Individualität muss der Öffentliche Nahverkehr abdecken, um neue Kunden zu erreichen. Dabei müssen sich die Verkehrsunternehmen auf Zielgruppen ausrichten, die im Rahmen des demographischen Wandels einer erheblichen Veränderung unterliegen. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen wird nominell geringer. Diese Entwicklung wird längerfristig auch zu einem Rückgang der Erwerbstätigen führen. Die Zahl der klassischen Klientel, ältere Menschen, dagegen wird weiter ansteigen. Allerdings nimmt gerade für diese Altersgruppe der Pkw-Zugang erheblich zu, so dass hier verstärkt ein „Wechselangebot“ vom Auto zum ÖV offeriert werden muss. Der Öffentliche Nahverkehr ist daher gefordert, den demographischen und räumlichen Strukturwandel flexibel aufzufangen, um zukünftig in der Konkurrenz mit dem Pkw bestehen zu können.

2.2 Der ÖPNV als Teil eines nachhaltigen Mobilitätssystems

Der Diskurs um nachhaltige Mobilität lehnt sich an die allgemeinen Prinzipien der Nachhaltigkeitsdebatte an und überträgt die Ansätze der Brundtland-Kommission (WCED 1987 nach Hauff 1987) und der im Rahmen der Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ verabschiedeten Agenda 21 auf die sektoralen Bedingungen:

“Transport that does not endanger public health of ecosystems and meets mobility needs consistent with (a) use of renewable resources at below their rates of regeneration and (b) use of non-renewable resources at below the rates of development of renewable substitutes.”
(OECD 1997)

Entscheidende begriffliche Grundlage zum Verständnis der nachhaltigen Mobilität ist der Unterschied zwischen Mobilität und Verkehr. Während Mobilität die Option für die Durchführung von Wegen zum Zwecke von Bedürfnisbefriedi-

² Für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte stand ihnen real, d.h. nach Abzug der Preissteigerungen, im Jahr 2002 im Durchschnitt ein Prozent weniger Geld zur Verfügung als noch 1991 (Statistisches Bundesamt 2003).

gungen darstellt, ist der Verkehr die tatsächliche Ortsveränderung. Mit anderen Worten ist der Verkehr das Instrument für Mobilität (Holz-Rau et al. 2004, Becker 2003). Daher zielt eine nachhaltige Mobilität auch auf die Entkopplung zwischen Wirtschaftswachstum und Verkehrsleistung.

Mobilität hat eine dienende Funktion, um andere Tätigkeiten (Arbeiten, Einkauf, Freizeit etc.) ausführen zu können. Aus diesem Grund ist es wichtig, Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen gewährleisten zu können. Eine nachhaltige Mobilitätspolitik sollte sowohl dieses sicherstellen als auch das gesamte Verkehrsgeschehen unter Berücksichtigung der dafür benötigten Siedlungs- und Infrastrukturen umweltverträglich gestalten (SRU 2005).

Dargestellt in zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen und Forschungsvorhaben ist nachhaltige Mobilität in den vergangenen Jahren definiert und messbarer geworden. Dazu zählen insbesondere die Grundlagen, die im Projektbereich der OECD (1997) zum Thema Environmental Sustainable Transport (EST) und von Ernst Basler + Partner (1998) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 41 der Schweiz geleistet wurden. Für Deutschland sind u.a. die Arbeiten des Umweltbundesamtes (2002a), des Forschungsprojektes RAVE (2004) im Rahmen des FOPS-Programms und die Arbeiten der FGSV (Becker et al. 2003) sowie des Wuppertal Instituts (Petersen/Schallaböck 1996, Petersen 2006) zu nennen. Den Arbeiten gemeinsam ist die Ableitung der Ziele aus den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Soziales und Wirtschaft. Es wird aber konstatiert, dass Zielkonflikte zwischen den Dimensionen bestehen und diese nur gesellschaftspolitisch zu lösen sind. Ein grundlegender Ansatz ist die Verfolgung der Ansätze Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und Verbesserung der Technik und des Verkehrsflusses.

Auch die Politik hat Ziele einer nachhaltigen Verkehrsgestaltung formuliert. In Europa ist die Idee im Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010“ verankert (Europäische Kommission 2001). National wurde im Jahr 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet, in der nachhaltige Mobilität ein Leitbild darstellt (Bundesregierung 2002). Die im April 2002 im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels vom Bundeskabinett verabschiedete Strategie setzt sich unter dem Leitbild „Mobilität sichern – Umwelt schonen“ mit der Gestaltung des Mobilitätssystems auseinander. Dabei stehen die vereinbarten Ziele nicht in unmittelbarem Zusammenhang zu den aufgeführten Aktionsfeldern (Kasten 1).

Kasten 1: Nachhaltigkeitsbericht – Aktionsfelder des integrierten Verkehrskonzeptes

- Verkehrsvermeidung: Förderung verkehrssparender und -effizienter Strukturen
- Verkehrsverlagerung: Steigerung des Modal Split-Anteils der Verkehrsmittel des Umweltverbundes
- Investitionen: Bereitstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur
- Integration und Vernetzung der Verkehrssysteme
- Umweltschutz, Verkehrssicherheit
- Technologie, Forschung
- Europäische und internationale Einbindung

Quelle: Bundesregierung 2002: 184.

Wie ist nun der ÖPNV in den Ansätzen für eine nachhaltige Mobilität verankert? Im Fortschrittsbericht der Bundesregierung zum Nachhaltigkeitsbericht (Bundesregierung 2004: 53), der im Oktober 2004 erstmalig vorgelegt wurde, ist der Modal Split eine der wesentlichen Messgrößen für den Erfolg einer integrierten Verkehrspolitik. Um die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie, wie beispielsweise Reduzierungen von CO₂-Emissionen durch Verlagerungen vom Motorisierten Individualverkehr auf den Öffentlichen Personennahverkehr und Sicherung einer Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen, nimmt der ÖPNV eine zentrale Rolle im Mobilitätssystem ein. Die Interpretation eines steigenden ÖV-Anteils an der Verkehrsleistung (von 9,5 Prozent (1999) auf 10 Prozent (2002)) wurde als positiver Beitrag gewertet (Bundesregierung 2004). Auch im Koalitionsvertrag 2005 von SPD, CDU und CSU soll der ÖPNV die „Funktionsfähigkeit und Lebensqualität unserer Städte“ verbessern und wird als „Kern eines sozial angemessenen und ökologisch verträglichen Mobilitätsangebotes“ benannt (Bundesregierung (2005): 47).

Ein Ziel des integrierten Verkehrskonzeptes ist die Verlagerung des Motorisierten Individualverkehrs auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes. Die Erhöhung des Anteils des Öffentlichen Personenverkehrs am Modal Split bedeutet unter Einbeziehung bisheriger Verkehrsprognosen eine erhebliche Steigerung in Form von Verkehrsleistung (Bundesregierung 2002). Damit kommt dem öffentlichen Nahverkehr eine entscheidende Rolle in der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu. Dies bezieht sich sowohl auf den sozialen Aspekt der Zugänglichkeit und Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen als auch auf den Beitrag zur Reduzierung der Umweltbelastungen und der CO₂-Emissionen. Weitere Konkre-

tisierungen über die zukünftige Finanzierung oder Organisation des ÖPNV unterbleiben im Fortschrittsbericht der Bundesregierung.

Entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist es das Ziel eines nachhaltigen Mobilitätssystems, ökonomische, ökologische und soziale Belange bei der zukünftigen Verkehrsentwicklung gleichgewichtig zu berücksichtigen. Die beiden wesentlichen Herausforderungen und Ziele, die sich in Zukunft stellen, sind:

- eine hohe Mobilität zu erhalten bzw. zu gewährleisten,
- das Verkehrsaufkommen effizient sowie umwelt- und gesundheitsverträglich zu gestalten.

Aus diesen Zielsetzungen der Nachhaltigkeitsstrategie ergeben sich Konsequenzen für ein nachhaltiges Mobilitätssystem. Ein „guter“ ÖPNV ist ein wesentlicher Bestandteil eines nachhaltigen Mobilitätssystems, da er alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit fördert (Ganseforth, Röhrleef 2005: 1):

- **Ökonomie** – Steigerung der volkswirtschaftlichen Effizienz des Gesamtverkehrssystems: Bei entsprechendem Verkehrsaufkommen ist es gesamtwirtschaftlich sinnvoll, Personen kollektiv und nicht in „Einzelgefäßen“ zu befördern. Derzeit ist der ÖPNV vielfach wirtschaftlich nicht effizient, so dass hier weitere Optimierungen erfolgen müssen.
- **Ökologie** – Steigerung der ökologischen Effizienz des Gesamtverkehrssystems: Im Vergleich zum Motorisierten Individualverkehr weisen Busse und Bahnen eine geringere Umweltbelastung auf. Positive Umweltwirkungen können dem ÖPNV immer dann zugeschrieben werden, wenn er zur Verkehrsverlagerung und damit zu einer Reduktion des MIV beiträgt. Um den Vorsprung in Bezug auf die Umweltverträglichkeit gegenüber dem Motorisierten Individualverkehr nicht zu verlieren, sind weitere technische und organisatorische Verbesserungen zu fördern und umzusetzen.
- **Soziales** – Beitrag zu einem sozial tragfähigen Verkehrssystem: Der ÖPNV steht prinzipiell allen Bevölkerungsgruppen offen, Auto fahren können dagegen nur Personen mit Führerschein und Zugriff auf einen Pkw. Um diese allgemeine Zugänglichkeit zu gewährleisten, sind Standards im Bereich Barrierefreiheit, Sozialtarife etc. in Zukunft weiter zu berücksichtigen. Dabei sind Frauenbelange in allen Handlungsfeldern durchgehend mit einzu beziehen.

Auch in den bereits erwähnten Arbeiten zur nachhaltigen Mobilität ist der ÖPNV grundlegend verankert. In der Indikatorenliste des Umweltbundesamtes (2002a) wird z.B. eine 100-prozentige Erschließung aller Ziel- und Quellpunkte genannt. Weitere Aspekte betreffen den ÖPNV-Betrieb (Takt, Geschwindigkeit, Komfort, Kosten und Preise, Information). Quantifiziert werden auch die definierten

Quantitätsziele des Umweltverbundes am Modal Split, 50 Prozent ländlicher Raum, 70 Prozent Ballungsraum (Umweltbundesamt 2002a: 105).

Für die zukünftige Rolle des ÖPNV in einem nachhaltigeren Verkehrssystem ist, neben ökologischen Argumenten, die Aufgabe der Daseinsvorsorge entscheidend. Bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen geht der Trend dabei zu mehr Wettbewerb bzw. Transparenz der Verwendung öffentlicher Mittel. Die Rolle kommunaler Unternehmen könnte damit zwar einerseits in Frage gestellt werden, diese Entwicklung kann aber auch andererseits zu einer Stärkung führen (Kapitel 4).

2.3 Auf dem Weg in den Wettbewerb?

Das Schlagwort des Wandels vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat (Cox 2001: 26; Kulenkampff 2003: 136) ist für das Politikfeld ÖPNV von besonderer Relevanz (Dalkmann, Bongardt, Schäfer-Sparenberg, Schulten 2005). Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und der damit verbundenen Wettbewerbsregeln ist auch in diesem Bereich ein Auslöser für zukünftige Veränderungen der institutionellen Strukturen.

Der Wandel manifestiert sich im Fall des ÖPNV am Begriff des Besteller-Ersteller-Prinzips. Die Trennung in Aufgabenträger (Besteller von Leistungen) und Verkehrsunternehmen (Ersteller von Leistungen) beschreibt im Wesentlichen die Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Akteure und ermöglicht die Leistungserbringung auch von privaten Akteuren. Das Grundprinzip ist die klare Trennung von Planung und Betrieb des ÖPNV. Planung und Koordination übernimmt weiterhin die öffentliche Hand und für den eigentlichen Betrieb sind Verkehrsunternehmen verantwortlich.

Das Ziel der Europäischen Kommission bei der Auftragsvergabe ist gemäß dem jüngsten geänderten Vorschlag für die „Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße“ (KOM(2005) 319endg.) der regulierte Wettbewerb. Transparente Vergabe und transparente Bedingungen bei der Durchführung öffentlicher Dienstleistungsaufträge sollen verhindern, dass Ausgleichszahlungen staatliche Beihilfen darstellen. Dabei sieht die Europäische Kommission zwei grundlegende Arten der Auftragsvergabe vor: die Ausschreibung und die marktorientierte Direktvergabe (Europäische Kommission 2005). Grundsätzlich sollen jedoch öffentliche Dienstleistungsaufträge über Ausschreibungen vergeben werden, während die marktorientierte Direktvergabe, die sich in Bezug auf die Verpflichtung zur Festlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und der Modalitäten für die Berechnung des Ausgleichs am EuGH-Urteil orientiert, in vier möglichen Fallkonstellationen möglich ist. Bei diesen Ausnahmen handelt es

sich um geringfügige Verträge unter dem Wert von 1.000.000 EUR oder 300.000 km im Jahr, Notmaßnahmen bei Ausfall eines Verkehrsunternehmens und um Ausnahmen für den Eisenbahnregional- und -fernverkehr. Der wichtigste Sonderfall ist dabei die Eigenproduktion: Die örtlich zuständige Behörde selbst oder ein interner Betreiber, über den die Behörde die vollständige Kontrolle ausübt, kann ohne Ausschreibung Verkehrsleistungen ausführen. Erfolgt eine Direktvergabe an einen internen Betreiber, so dürfen er und die Unternehmen, an welchen er beteiligt ist, an Ausschreibungen außerhalb dieses Zuständigkeitsgebietes nicht teilnehmen (KOM(2005) 319endg.). Auf EU-Ebene ist der regulierte Wettbewerb nicht nur ein Instrument, sondern eine politische Strategie, von der sich eine effizientere Leistungserbringung ebenso wie eine bessere Dienstleistungsqualität bei einem verminderten Mitteleinsatz versprochen wird.

In Deutschland weicht in den meisten Kommunen die bisherige Praxis relativ stark von der Idee des Ausschreibungswettbewerbs ab. Sollte es tatsächlich zu einer konsequenten Umsetzung der Idee kommen, sind in den Kommunen weit reichende Änderungen notwendig. Dabei ist der Ausschreibungswettbewerb schon heute möglich.³ Genehmigungen⁴ können nämlich für eigenwirtschaftliche Verkehre (ohne Rückgriff auf Beihilfen)⁵ und für gemeinwirtschaftliche Verkehre (öffentliche Kofinanzierung) vergeben werden. Der wesentliche Punkt ist nun, dass eigenwirtschaftliche Verkehre bei den Genehmigungsbehörden lediglich beantragt, gemeinwirtschaftliche Verkehre aber zuvor ausgeschrieben werden müssen (§ 13a PBefG).

Die Zweiteilung des deutschen ÖPNV-Rechts bewirkt, dass sowohl das Genehmigungsverfahren nach § 13 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) gilt, als auch die Finanzierung des Verkehrs durch das Beihilferecht geregelt ist. Letzteres gilt aufgrund der Tatsache, dass sich der ÖPNV (in den meisten Fällen) nicht selbst trägt. Die Verknüpfung dieser Rahmenseetzungen, die im PBefG angelegt ist, führt zu der schwierigen Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht.

Die wesentliche beihilferechtliche Vorgabe im Personenbeförderungsgesetz ist, dass die Finanzierung des Schülerverkehrs und die Querfinanzierung aus Gewinnen des Energiesektors als Ausgleichszahlungen und sonstige Erträge im handelsrechtlichen Sinn (§8 PBefG) eingeordnet werden und somit nicht der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehre widersprechen. Außerdem sind eigenwirtschaftliche den gemeinwirtschaftlichen Verkehren bei der Genehmigung vorzu-

³ Im SPNV (Schienenverkehr) werden mehr und mehr Linien und Netze ausgeschrieben (Private Sector Participation Consult (pspc) 2004).

⁴ Zuständig für die Genehmigung von Verkehren sind die staatlichen Mittelbehörden (zumeist die Bezirksregierungen) in den Bundesländern.

⁵ Genau genommen sind hierbei zu unterscheiden: (1) (strenge) eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung: Die Verkehrsleistung ist ohne jegliche Bezuschussung eigenwirtschaftlich zu betreiben; (2) eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung mit Bezuschussungen, die nicht als Beihilfen gelten, z.B. aus dem steuerlichen Querverbund.

ziehen. Allgemeine Folge dieser Vorgaben ist, dass eigenwirtschaftliche Verkehre die Regel darstellen und es so gut wie nie zu Ausschreibungen im Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) kommt (Wolf 2002).

Wird zurzeit in der Fachdiskussion von Wettbewerb gesprochen, so ist zumeist der Ausschreibungswettbewerb gemeint. Im Prinzip war aber schon immer ein Wettbewerb um Liniengenehmigungen möglich (Genehmigungswettbewerb). Der Genehmigungswettbewerb beruht auf der Tatsache, dass es nach der Gewerbe-freiheit prinzipiell jedem Unternehmen erlaubt ist, unternehmerisch tätig zu werden. So können auch Verkehrsunternehmen grundsätzlich eigenwirtschaftlich auf dem Verkehrsmarkt agieren und Dienstleistungen anbieten. Eigenwirtschaftliche Verkehrsdienstleistungen schützen also nicht immer vor Wettbewerb (also vor Konkurrenten). Allerdings ist es im Bereich öffentlicher Verkehrsdienstleistungen notwendig, Verkehrsleistungen nach PBefG genehmigen zu lassen. Von Seiten der Genehmigungsbehörde besteht Auskunftspflicht gegenüber interessierten Verkehrsunternehmen, wann die Genehmigung für eine Linie ausläuft. Bei Auslaufen der Liniengenehmigung können neben dem bisher fahrenden Verkehrsunternehmen auch weitere Verkehrsunternehmen die Genehmigung beantragen. Liegen für eine Linie bzw. ein im Nahverkehrsplan festgelegtes Linienbündel mehrere Angebote vor, so ist die eigenwirtschaftliche Genehmigung an denjenigen Unternehmer zu vergeben, der das „beste“ Bedienungsangebot abgibt (Genehmigungswettbewerb). Bei der Beurteilung der konkurrierenden Angebotskonzepte wirken sich die Vorgaben des Nahverkehrsplans aus, der den Maßstab darstellt, welcher Unternehmer die „beste“ Bedienung beantragt. Indirekt existiert jedoch ein gewisser „Bestandsschutz“, da das bisherige Verkehrsunternehmen zumindest bei Lücken im bestehenden Verkehrsangebot die Möglichkeit hat, nachzubessern („Ausgestaltungsrecht“); allerdings beinhaltet dies nicht die vollständige Umgestaltung des bisher eingereichten Angebots („Ausgestaltungsrecht“ nicht „Umgestaltungsrecht“).

Aber es gibt (noch immer) einen wichtigen Grund, der den Genehmigungswettbewerb weitestgehend verhindert: die Notwendigkeit das Angebot mit öffentlichen Zuschüssen zu unterstützen. Die Existenz und Zustimmung der Aufgabenträger zum Querverbund, die Möglichkeit der Kommunen, Ausgleichszahlungen zum Schülerverkehr zu steuern sowie die Notwendigkeit von Kooperationen im Bereich der Infrastrukturfinanzierung über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) führen dazu, dass der Genehmigungswettbewerb in vielen Bundesländern bisher nur eine kleine Rolle spielt. Allerdings wächst die Bedeutung des Genehmigungswettbewerbs stetig und insbesondere in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen wird diese Art des Wettbewerbs verstärkt praktiziert.

Eine andere Situation ist im Falle des Ausschreibungswettbewerbs gegeben. Dieser ist seit 1996 für gemeinwirtschaftliche Verkehre vorgesehen. Dabei

konkurrieren die Verkehrsunternehmen nicht nur um die Genehmigung, die gesondert zu beantragen ist, sondern um öffentliche Mittel, die ein unternehmerisches Handeln im ÖPNV überhaupt erst attraktiv machen. Der Ausschreibungswettbewerb ist damit ein Instrument, aktiv nach einem Anbieter zu suchen, der eine gewisse Leistung zum besten Preis anbieten kann oder der das beste Angebot für einen festgesetzten Betrag erstellen kann. Im Wesentlichen stellt die Ausschreibung also ein Instrument dar, Kosteneffizienz über die Nutzung von Marktmechanismen zu erreichen.⁶

So einfach das Konzept, so schwierig die Umsetzung: Zum einen müssen oder sollten die Aufgabenträger die gewünschte Leistung definieren (konstruktive Ausschreibungen) oder die angebotenen Leistungen evaluieren (funktionale Ausschreibungen). In einem zweiten Schritt werden in einer vertraglichen Vereinbarung die Pflichten beider Akteure sowie die Sanktionen und Anreize bei Nichterfüllung klar definiert.⁷ Während in Nettoverträgen die direkte Verfügung der Verkehrsunternehmen über die Fahrgelderlöse diese Aufgaben erfüllen soll, werden in Bruttoverträgen genaue Incentives und Strafen definiert. Die Fahrgeldeinnahmen fließen an den Aufgabenträger, der damit das unternehmerische Risiko trägt. Beide Vertragsarten setzen aber voraus, dass beide Parteien relativ genau über die Nachfragesituation vor Ort informiert sind. Als letzte Aufgabe ist die Kontrolle der Leistungserbringung zu nennen. Hier sind Informationssysteme, wie z.B. Umfragen zur Messung der Kundenzufriedenheit zu installieren. Unklar bleibt, wie dann im Falle eines Konkurses die Dienstleistungserbringung sichergestellt werden kann und welche zusätzlichen Kosten dabei auf den Aufgabenträger zukommen können.

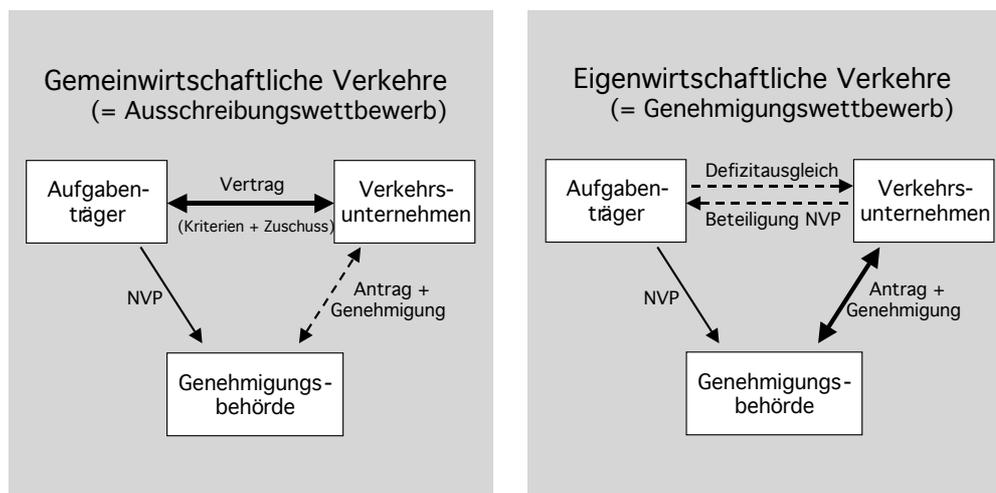
Der Ausschreibungswettbewerb setzt in Deutschland einen massiven Institutionenwandel voraus. Da bei eigenwirtschaftlichen Verkehren die Planung in vielen Fällen vom Unternehmen durchgeführt wird, sind die Aufgabenträger zumeist nicht in der Lage, gemeinwirtschaftliche Verkehre selbstständig zu planen und auszuschreiben. Diese Kompetenzen müssen erst noch aufgebaut werden. Es besteht die Gefahr, dass zumindest für eine Übergangsphase die Aufgabenträger ihre Rolle nicht adäquat wahrnehmen können.

Während der Genehmigungswettbewerb also darauf beschränkt ist, einen bestimmten Standard zu sichern und nicht auf finanzielle Besonderheiten Rücksicht nimmt, stellt der Ausschreibungswettbewerb die Finanzierungsfrage in den Mittelpunkt.

⁶ Die Merkmale der Ausschreibungsarten werden im Kasten 3 „Ausschreibungsarten und Formen von Verkehrsverträgen“ in Kapitel 3.4 ausführlich dargestellt.

⁷ Dabei besteht aber auch für die zuständige Behörde die Möglichkeit, einem Unternehmen entweder per öffentlich-rechtlichem Vertrag oder Verwaltungsakt (nach VWVfG) folgende Erbringung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsdienstleistungen aufzuerlegen: Betriebspflichten nach §21 PbefG, Tarifpflichten nach §39 PbefG und Fahrplangestaltung nach §40 PbefG (Baumeister, Berschin 1998, 2001).

Abbildung 1: Akteure im Ausschreibungs- und Genehmigungswettbewerb



Quelle: eigene Darstellung

Voraussetzungen für eine Genehmigung sind bestimmte im PBefG festgelegte Faktoren wie z.B. Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Unternehmens. Im Gegensatz zum Ausschreibungswettbewerb werden im Genehmigungswettbewerb nur die vom Aufgabenträger im NVP festgelegten Kriterien berücksichtigt.⁸ Diese sind als Entscheidungskriterien schwächer als die Elemente einer ausreichenden Verkehrsbedienung, die in den Nahverkehrsplänen und vom Aufgabenträger initiierten Ausschreibungen gefordert werden können. Die Genehmigungsbehörde, die generell auf Landesebene angesiedelt ist, hat bei den Genehmigungsanträgen nach § 13 Abs. 2a PBefG den Willen des Aufgabenträgers zu berücksichtigen. Diese Einflussmöglichkeit sollte der Aufgabenträger bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans nutzen, da er die Möglichkeit hat, Linienbündel im Nahverkehrsplan festzulegen.

So erfolgt die Auftragserteilung im Rahmen einer behördlichen Genehmigung an das meist kommunale Verkehrsunternehmen. Der Zeitraum der Genehmigungen für ausschließliche Bedienungsrechte ist ähnlich den Zeiträumen, die bei Ausschreibungen eine Rolle spielen (ca. 8 bis 15 Jahre) (ICLEI 2004: 5, 13).

Als Alternative zum Ausschreibungswettbewerb wird derzeit vor allem die marktorientierte Direktvergabe diskutiert. Dieses Konzept basiert auf einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem Jahr 2003. Ausgangspunkt war der Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom April 2000. Anlass war das Vorliegen von Konkurrenzanträgen, die sich um eine Genehmigung für

⁸ Es wird erwartet, dass der Genehmigungswettbewerb verstärkt im ländlichen Bereich oder bei kleinstädtischen Stadtbussen relevant sein wird. Dort fehlen die personellen Kapazitäten, neben dem Nahverkehrsplan weitere Ausschreibungen zu entwerfen.

einen eigenwirtschaftlichen Verkehr beworben hatten. Da dieser Verkehr auf Zuschüsse des Landkreises angewiesen sei, urteilte das Oberverwaltungsgericht, könne keiner der beiden Antragssteller eine eigenwirtschaftliche Genehmigung bekommen. Für zuschusspflichtige Verkehrsleistungen seien vom Gesetzgeber Genehmigungen vorgesehen, die gemeinwirtschaftlich vergeben werden müssen (OVG Magdeburg, Urteil vom 07.04.1998). Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) widersprach diesem Urteil, entschied aber, dem EuGH eine Vorabfrage vorzulegen.

Dieser hat in seinem Urteil festgestellt (EuGH, Urteil vom 24.07.2003, Rs. C-280/00), dass es grundsätzlich möglich sei, eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen von der Verordnung Nr. 1191/69 auszunehmen und mit der Auflage gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen Zuschüsse zu gewähren. Die damit ausgenommenen festgelegten Bindungen der Verordnung (Tarif-, Beförderungs- und Betriebspflichten) werden nach dem PBefG für jeden genehmigten Linienverkehr gefordert, egal, ob es sich um eigen- oder gemeinwirtschaftliche Verkehre handelt. Um feststellen zu können, in welchem Fall eine Ausnahme von der VO 1191/69 gemacht werden kann und wann sie anwendbar ist, fordert der EuGH in seinem Urteil klare und genau definierte nationale Rechtsvorschriften. Außerdem müsse die zukünftige Finanzierung des ÖPNV transparenter und objektiver werden. Des Weiteren knüpft der EuGH eine beihilfeunschädliche Finanzierung von ÖPNV-Leistungen außerhalb der VO 1191/69 an vier strenge Bedingungen (Batzill 2004: 83):

- Das Unternehmen muss mit klar definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betraut worden sein, wobei der finanzielle Ausgleich vorher objektiv und transparent bestimmt werden muss.
- Nachschlagszahlungen sind unzulässig.
- Ein finanzieller Ausgleich muss, unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen, nach gemeinwirtschaftlichen Aspekten gestaltet sein.
- Erfolgt die Verkehrsleistung ohne Ausschreibung, darf der Ausgleich nur auf Basis einer Kostenanalyse eines durchschnittlichen und gut geführten Unternehmens gewährt werden (Europäischer Gerichtshof 2003; Theobald/Kafka, 2003: 12).

Diese vier Kriterien sind Grundlage für eine direkte (marktorientierte) Vergabe von Leistungen. Durch die Forderungen des EuGH wird auch in der derzeitigen Situation in Deutschland das Besteller-Ersteller-Prinzip – also die Entflechtung von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen – gestärkt. Wie eingangs festgestellt, liegt dieses Prinzip auch dem Ausschreibungswettbewerb zugrunde. Die Argumente des EuGH sind mittlerweile auch von der Kommission aufgegriffen worden. Nach dem neuen Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission stellen der Ausschreibungswettbewerb und die marktorientierte Direktvergabe den Weg in den kontrollierten Wettbewerb dar (Europäische Kommission 2005).

Die Frage, ob der ÖPNV sich auf dem Weg in den Wettbewerb befindet, ist letztendlich noch nicht vollständig geklärt. Dennoch wird in der Fachwelt grundsätzlich angenommen, dass sich langfristig der Trend zu mehr Wettbewerb durchsetzen wird (Lasch et al. 2005). Dabei darf neben den genehmigungsrechtlichen Fragen vor allem nicht der Finanzierungsaspekt vergessen werden (Dalkmann, Bongardt, Schäfer-Sparenberg, Schulten 2005; Wuppertal Institut/Trans Tec 2000). Nur wenn es gelingt, ein in sich abgestimmtes rechtliches und in der Finanzierung gut organisiertes System zu schaffen, werden sich tatsächlich neue Handlungsspielräume öffnen. Da die Kommunen als Aufgabenträger die zentrale Rolle bei der Ausschreibung, aber auch bei einer Direktvergabe einnehmen, ist mittelfristig die Finanzverantwortung unbedingt in die Hand der Kommunen zu übertragen.

Diesen Schritt hat das Land Brandenburg mit seinem neuen ÖPNV-Gesetz bereits 2004 vollzogen. Das komplexe Finanzierungssystem wurde im Jahr 2004 durch eine Novellierung des ÖPNV-Gesetzes wesentlich vereinfacht. Neben einer abgespeckten Infrastrukturfinanzierung, von der im Wesentlichen die SPNV-Förderung bestehen bleibt, gibt es nun pauschale Mittelzuweisungen an die Aufgabenträger. Lediglich die Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr bleiben erhalten. Die pauschalen Zuweisungen sind teilweise auch dynamisch an die Kundenentwicklung angepasst, so dass für die Aufgabenträger nun finanzielle Anreize für Innovationen und Dienstleistungsqualität bestehen (Hickmann et al. 2005).

Bei der Entwicklung eines nachhaltigeren Verkehrssystems muss die hier skizzierte Entwicklung berücksichtigt werden. Zuvor ist es jedoch notwendig, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Zusammenhang mit dem Begriff und der Definition der Daseinsvorsorge zu betrachten. Ähnlich wie Nachhaltigkeit ist Daseinsvorsorge ein wohlfahrtsstaatliches Konzept, das als politische Zielvorgabe weit reichende Wirkungen hat. Angesichts der ökologischen Krise ist eine Neudefinition bzw. Erweiterung notwendig geworden.

3 Verankerung von Daseinsvorsorge im Politikfeld ÖPNV

Charakteristisches Merkmal der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge⁹ ist die Gemeinwohlorientiertheit, d.h. dass eine grundlegende Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand (Bocklet 2001: 12) gewährleistet werden soll. Daseinsvorsorge bedeutet demnach im Wesentlichen, dass die öffentliche Hand im Interesse der Allgemeinheit die Erbringung der Dienstleistung kontrollieren und finanzieren kann. Welche Tätigkeiten dem Begriff zuzuordnen sind, ist nicht abschließend definiert. Stattdessen ergibt die jeweilige Gesetzeslage den Status quo, der Staat bestimmt, was eine Aufgabe der Daseinsvorsorge darstellt.¹⁰

Das in Deutschland historisch vorherrschende Verständnis der Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge konzentriert sich im Modell „Staat als Dienstleister durch Eigenbetriebe.“ Die kommunalen Verkehrsbetriebe sind zwar eigenständige Unternehmen; diese übernehmen aber sowohl Planung als auch Durchführung der Leistungserbringung und werden lediglich über den Aufsichtsrat kontrolliert, der mit Vertretern der Politik besetzt ist. Teilweise werden sogar die Nahverkehrspläne der Kommunen von den Verkehrsunternehmen erstellt, so dass die politischen Gremien lediglich eine Kontroll- und Legitimationsfunktion haben.

Die Definition des ÖPNV als staatliche Aufgabe erfolgt in Bezug auf das Gemeinwohl und bezieht sich auf die Gefahr, dass ein in reinen Marktstrukturen erbrachtes Angebot nicht den Interessen der Allgemeinheit entspreche. Mit der Garantie durch die öffentliche Hand ist implizit ein gewisser Mindeststandard der Leistung verbunden, der sich an den in den Nahverkehrsgesetzen umrissenen Zielen einer angemessenen Verkehrsbedienung orientiert. Die „Qualität“ oder der Standard der Daseinsvorsorge ist somit zunächst an den im Nahverkehrsplan festgelegten Zielen zu messen.

Dieselbe Verbindung von Dienstleistungsangebot und Standards wird auch mit dem Begriff der Dienstleistungsqualität vollzogen. Zu unterscheiden sind die

⁹ Die EU definiert Leistungen der Daseinsvorsorge als „marktbezogene oder nicht-marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“ (Europäische Kommission 2000: Anhang 2).

¹⁰ Das mit dem Fürsorgegedanken verbundene Konzept ist eine deutsche Besonderheit; in Frankreich wird z.B. von „service public“, also öffentlichen Dienstleistungen, gesprochen.

Perspektiven: Während Daseinsvorsorge eine systemische Qualität beschreibt, ist der Begriff der Dienstleistungsqualität mit der spezifischen Kundensicht zu verbinden. Dies bedeutet, dass Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität zwei Seiten derselben Medaille sind. Daseinsvorsorge stellt ein staatliches Gemeinwohlinteresse in den Vordergrund, während eine möglichst hohe Qualität des Angebots im Interesse des (einzelnen) Kunden liegt. Die erwartete Dienstleistungsqualität kann dabei über die im Nahverkehrsplan festgelegten Standards hinausgehen.

Im Hinblick auf das Konzept der Nachhaltigkeit werden mit dem Begriff der Dienstleistungsqualität insbesondere die Anreize zur Verkehrsverlagerung vom MIV zum ÖPNV verbunden. Ein attraktives öffentliches Verkehrssystem kann maßgeblich zur Verkehrsmittelwahl des Einzelnen beitragen. In Bezug auf eine nachhaltige Daseinsvorsorge ist somit eine angemessene Dienstleistungsqualität notwendig. Das Instrument des Nahverkehrsplans kann dabei als Schnittstelle zwischen der systemischen Sicht der Daseinsvorsorge, die in EU-, Bundes- und Länderrecht verankert ist, und der Kundenperspektive einer zu optimierenden Dienstleistungsqualität betrachtet werden. Im Folgenden wird daher der Prozess der Entwicklung von der abstrakten Vorgabe der Daseinsvorsorge bis zu den konkreten Qualitätsstandards analysiert. Diese Analyse ist notwendig, um im Anschluss (Kapitel 4) ein Zielsystem zu umreißen und Vorschläge zur Verankerung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge machen zu können.

3.1 Europa- und bundesrechtlicher Rahmen der Daseinsvorsorge

Der bereits erwähnte Wandel des Staates vom „Leistungs- zum Gewährleistungsstaat“ wirkt sich auch auf das Verständnis der Daseinsvorsorge aus. Wie im Telekommunikations- oder Eisenbahnmarkt exemplarisch zu beobachten, werden direkte Leistungen der öffentlichen Hand mehr und mehr durch ein zweigeteiltes System ersetzt: Die öffentliche Hand ist für Kontrolle und Gewährleistung verantwortlich, die eigentliche Leistungserbringung wird aber von selbstständigen, privatwirtschaftlichen Akteuren marktförmig erbracht. Das Verhältnis zwischen Staat und privatwirtschaftlichen Organisationen wird dabei in Verträgen geregelt. Nachdem die EU-Kommission im Jahr 2003 ein Grünbuch zur Daseinsvorsorge (Europäische Kommission 2003) in den öffentlichen Diskurs eingebracht hat, drückt sich dies nun im Weißbuch der EU-Kommission zur Daseinsvorsorge aus (Europäische Kommission 2004). Es behandelt das Verhältnis von Wettbewerbspolitiken und öffentlichen Dienstleistungen. Aufgabe staatlicher Behörden sei es, dafür Sorge zu tragen, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die sich nicht vollständig durch den Markt erfüllen lassen, erbracht werden. Statt mit Hilfe kommunaler Eigenbetriebe Leistungen selber zu erstellen, ändere sich die Rolle der staatlichen Behörden dahingehend, dass diese

insbesondere für die Festlegung öffentlicher Zielvorgaben sowie die Überwachung, Regulierung und gegebenenfalls Finanzierung der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse verantwortlich sind. Die Leistungserbringung selbst kann dabei durch ein öffentliches oder privates Unternehmen erfolgen. Aus Sicht der EU Kommission trägt diese Entwicklung zu einer größeren Transparenz bei der Organisation, den Kosten und der Finanzierung der Leistungen bei. Darüber hinaus finden eine stärkere Diskussion und eine verstärkte demokratische Kontrolle der Verfahren zur Erbringung und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse statt. Vor diesem Hintergrund bezieht sich die aktuelle Diskussion der Daseinsvorsorge im ÖPNV insbesondere auf die von der EU-Kommission betriebene Einführung des Ausschreibungswettbewerbs.

Dieser aktuelle Diskurs verdeckt aber ein grundsätzlich unterschiedliches Verständnis des Begriffs. Auf der einen Seite sollen die öffentlichen Verkehrsangebote im Rahmen der Daseinsvorsorge die Mobilität derer sichern, die diese nicht auf anderem Wege ausführen können oder wollen (Haubitz 2003: 1). Andererseits wird angeführt, dass „mit Daseinsvorsorge (...) keine Klientelpolitik für die „sozial Schwachen“ gemeint sein kann, sondern eine für das Funktionieren der Gesellschaft notwendige Grundbedingung beschrieben wird“ (Gegner 2002: 42). Neben sozial-gesellschaftlichen Zielsetzungen werden durch die Daseinsvorsorge ökonomische und ökologische Ziele verfolgt.

Über dieses politische, konzeptionelle Verständnis hinaus ist der Begriff der Daseinsvorsorge in Deutschland jedoch auch ein Rechtsbegriff (Ronellenfisch 2002: 89).

Im Regionalisierungsgesetz wird der ÖPNV als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet (RegG §1, Abs.1). Auch in den ÖPNV-Gesetzen der Länder wird zumeist der Begriff als Begründung angeführt. Nach Artikel 1 der EWG-Verordnung 1191/69 ist unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren eine ausreichende bzw. angemessene Verkehrsbedienung sicherzustellen. Diese Gesetzeslage basiert auf Bestimmungen des Grundgesetzes (GG). Dort wird den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (GG Art. 28 Abs. 2). Zu den örtlichen Angelegenheiten gehört unter anderem das Verkehrswesen mit dem ÖPNV. Entscheidungen über das Angebot im Öffentlichen Personennahverkehr sind also eine kommunale Aufgabe. Finanzielle Zuschüsse aus den Bundes- oder Landeshaushalten sowie Markteinschränkungen sind direkt mit dem Ziel der Daseinsvorsorge begründet.

Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff wird im Bereich des Verkehrs spezifiziert durch den Begriff der Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen. Dies wird auch in der EWG-Verordnung 1191/69 zum Ausdruck gebracht und im Regionalisierungsgesetz übernommen

(RegG §1, Abs.1). Dabei ist die ausreichende Verkehrsbedienung gleichzeitig die inhaltliche „Obergrenze“ der zulässigen staatlichen Beihilfen (Barth 2000: 140).

Was aber konkret eine Verkehrsbedienung als ausreichend qualifiziert, ist weder im EU-Recht, noch in Bundesgesetzen definiert. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass Elemente einer ausreichenden Verkehrsbedienung soziale Belange sowie umweltpolitische und landesplanerische Faktoren sind. Deutlich wird an dieser Stelle, dass Elemente einer ausreichenden Verkehrsbedienung eng mit den Zielen einer nachhaltigen Mobilität verknüpft sind. Denn auch ein nachhaltiges Mobilitätssystem berücksichtigt neben der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Systems umweltpolitische Ziele, wie beispielsweise die Reduzierung der Lärm- und Schadstoffbelastungen, die Verringerung des Ressourcen- sowie Flächenverbrauchs und soziale Belange, wie die Gewährleistung der sozialen Teilhabe und die Zugänglichkeit des Mobilitätssystems für alle.

Interessant ist, dass in der englischen Fassung der Verordnung nicht von einer ausreichenden, sondern einer angemessenen („adäquaten“) Verkehrsbedienung gesprochen wird (Werner 1997/zitiert nach Barth 2000: 140). Insgesamt besteht damit ein weites Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Konkretisierung des Adjektivs „ausreichend“. Im Endeffekt sind die Sicherung und Ausgestaltung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Öffentlichem Personennahverkehr eine Aufgabe der Länder und Kommunen, die dies in den Nahverkehrsgesetzen bzw. den Nahverkehrsplänen spezifizieren und die erforderliche Dienstleistungsqualität definieren.

3.2 Daseinsvorsorge in den Nahverkehrsgesetzen der Länder

In Deutschland wird die Präzisierung der Frage, was eine ausreichende bzw. angemessene Verkehrsbedienung ist, letztendlich den Kommunen überlassen. Die ÖPNV-Gesetze der Länder skizzieren nur den jeweiligen Rahmen. Dies ist im Falle des ÖPNV, der sich jeweils auf die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse bezieht, im Prinzip sinnvoll; überregionalen Regelungen und Behörden würden sowohl das Wissen über regionale Besonderheiten als auch die direkte Rückkopplung mit den Kunden fehlen. Gleichzeitig ziehen zu detaillierte Vorgaben von Landesseite weit reichende finanzielle Konsequenzen für das Land nach sich (Kasten 2). Daraus ergibt sich jedoch das Problem, dass man nicht von einer einheitlichen Definition sprechen kann.

Kasten 2: Verknüpfung von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungslast

Während im Grundgesetz durch Artikel 104a mit dem so genannten Konnexitätsprinzip die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern dahingehend geregelt wird, dass Bund und Länder entsprechend die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, ist die Kostengestaltung zwischen dem jeweiligen Bundesland und seinen kommunalen Gebietskörperschaften durch das entsprechende Landesrecht zu regeln. Da die Bereitstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung durch den ÖPNV eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe darstellt, spielt die Ausgabenverantwortung bei der Aufgabenwahrnehmung eine entscheidende Rolle.

Zu unterscheiden ist zunächst zwischen einer dualistischen kommunalen Aufgabenstruktur (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen), bei der grundsätzlich zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie Auftragsangelegenheiten zu unterscheiden ist, und einer monoistischen Aufgabenstruktur (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein), die nicht zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben trennt, sondern einheitlich von öffentlichen Aufgaben ausgeht (Friedrich-Ebert-Stiftung 2003).

Die landesrechtlichen Finanzierungsregelungen lassen sich unterteilen in

- Monoistisches Finanzierungsmodell: Ohne Aufgabenbezug und unabhängig von der Aufgabenstruktur hat das Land eine für die Aufgabenerfüllung durch die Kommunen insgesamt ausreichende Finanzausstattung im Wege des kommunalen Finanzausgleichs zu gewährleisten (früher Rheinland-Pfalz)
- Dualistisches Finanzierungsmodell bei dualistischer Aufgabenstruktur: Ausgaben im Rahmen von Selbstverwaltungsaufgaben werden im Rahmen des Finanzausgleichs gesichert. Für Auftragsangelegenheiten besteht eine gesonderte Kostenerstattungspflicht (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen).
- Dualistisches Finanzierungsmodell bei monoistischer Aufgabenstruktur: Hier übernimmt das Land durch den kommunalen Finanzausgleich die Kosten der Aufgabenerfüllung. Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben erfolgt ein Mehrlastenausgleich per Gesetz (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein) (Friedrich Ebert Stiftung 2003, Geiger 2003).

Letztlich bedeutet dies, dass in allen Flächenländern durch das Konnexitätsprinzip weitere Finanzgarantien vom Land zugunsten der Kommunen getroffen werden. Finanzielle Mehrbelastungen der Kommunen durch Aufgabenübertragungen sind allerdings nicht immer in voller Höhe, sondern „entsprechend“ auszugleichen, um eine sparsame und effiziente Aufgabenerfüllung zu fördern. Zu unterscheiden ist hier zwischen dem relativen und dem strikten Konnexitätsprinzip. Während das relative Konnexitätsprinzip (z.B. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) bei einer Aufgabenzuweisung Regelungen zur Kostendeckung treffen muss, ohne die zusätzlichen Kosten vollständig auszugleichen, können beim strikten Konnexitätsprinzip (z.B. Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein) Aufgaben nur übertragen werden, wenn gleichzeitig der vollständige Kostenausgleich gewährleistet ist (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2004: 1).

Die Analyse aller fünfzehn bestehenden ÖPNV-Gesetze¹¹ konzentriert sich auf das Verständnis und die Verankerung der Daseinsvorsorge.

Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern wird in allen ÖPNV-Gesetzen der Bundesländer der Begriff der Daseinsvorsorge explizit genannt, ohne ihn jedoch zu konkretisieren. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wird jedoch einschränkend festgelegt, dass es sich hierbei um eine freiwillige Aufgabe im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung handelt, Öffentlicher Personennahverkehr demnach also keine verpflichtende kommunale Aufgabe ist.¹² In den restlichen Bundesländern ist der ÖPNV eine kommunale Pflichtaufgabe. Auf Basis der Landesgesetze ist es Definitionsangelegenheit der Aufgabenträger festzulegen, was Daseinsvorsorge umfasst und was unter einer ausreichenden Verkehrsbedienung zu verstehen ist. Allerdings gibt es in den einzelnen ÖPNV-Gesetzen Ziele und Grundsätze, die bei der Sicherung eines ausreichenden ÖPNV zu berücksichtigen sind:

- So soll Öffentlicher Personennahverkehr nach den ÖPNV-Gesetzen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern als eine „vollwertige Alternative zum Motorisierten Individualverkehr“ zur Verfügung stehen (§ 1). In den ÖPNV-Gesetzen von Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen wird noch eine „attraktive Alternative zum Motorisierten Individualverkehr“ gefordert, während im saarländischen ÖPNV-Gesetz nur noch von einer Alternative gesprochen wird. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt wird hingegen weniger

¹¹ Hamburg verfügt über kein eigenes ÖPNV-Landesgesetz.

¹² Im ÖPNV-Gesetz von Mecklenburg-Vorpommern ist festgelegt, dass Art und Umfang eines bedarfsgerechten ÖPNV in der Verantwortung des jeweiligen Aufgabenträgers liegen. Dies bedeutet letztendlich, dass – falls der Aufgabenträger keinen Bedarf an ÖPNV-Leistungen feststellen sollte – der ÖPNV auf Null zurückgefahren werden könnte.

- auf ein konkurrenzfähiges ÖPNV-System im Vergleich zum MIV hingewiesen, sondern der ÖPNV soll zu Verlagerungen bzw. Reduzierungen des Aufkommens im Motorisierten Individualverkehr beitragen (soziales und ökologisches Ziel).
- Der ÖPNV soll die Mobilität der Bevölkerung gewährleisten (Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt) bzw. die Mobilität der Bevölkerung verbessern (Brandenburg) (soziales Ziel).
 - ÖPNV dient der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen (Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) (soziales Ziel).
 - In allen Bundesländern werden mit der Sicherung des Öffentlichen Personennahverkehrs Umweltschutzziele verfolgt bzw. sollen verträgliche Lebens- und Umweltbedingungen gefördert und die Verkehrssicherheit (Ausnahme Nordrhein-Westfalen: keine explizite Nennung des Grundsatzes „Verkehrssicherheit“) verbessert werden (soziales und ökologisches Ziel).

Während in einzelnen Bundesländern darauf verwiesen wird, dass eine vollwertige Alternative zum MIV im gesamten Landesgebiet bestehen soll (z.B. Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz), ist das Bedienangebot in anderen Bundesländern an den Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung und den raumstrukturellen Erfordernissen auszurichten (z.B. Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen). Dies kann letztlich bedeuten, dass in Teilräumen des Landes mit einer geringen Bevölkerungsdichte auch nur ein geringes ÖPNV-Angebot vorgehalten wird, in dem Sinne, dass bei einer geringen Nachfrage auch nur ein reduziertes Angebot bereitgestellt werden kann.

Ein weiterer Grundsatz der ÖPNV-Planung ist nach den ÖPNV-Gesetzen, dass eine ausreichende Verknüpfung von Wohn- und Erholungsbereichen, Arbeitsstätten, öffentlichen, sozialen und kulturellen Einrichtungen durch eine ausreichende Bedienung des ÖPNV gewährleistet werden soll. Auch wenn die Formulierungen in den einzelnen Gesetzen leicht differieren,¹³ so ist allen ÖPNV-Gesetzen gemein, dass die wesentlichen Funktionen des täglichen Lebens mit dem ÖPNV erreichbar sein müssen. Dies bedeutet in der Konsequenz auch, dass die ÖPNV-Systeme nicht nur (ausschließlich) auf den Berufsverkehr ausgerichtet sein sollen, sondern ebenso die Bereiche Freizeit, Einkauf und sonstige Erledigungen durch ÖPNV-Leistungen abzudecken sind.

¹³ Im Berliner ÖPNV-Gesetz werden explizit Einkaufs- und Sportzentren genannt, die mit Wohngebieten verknüpft werden sollen, während im brandenburgischen Gesetz die Anbindung von öffentlichen, privaten, gewerblichen Einrichtungen genannt ist.

Tabelle 1: Übersicht zu den Zielen und Grundsätzen zur Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienug im Rahmen der Daseinsvorsorge nach den Nahverkehrsgesetzen der Länder

Ziele und Grundsätze			Bundesland															
			Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
ÖPNV als freiwillige kommunale Aufgabe			X														X	
ÖPNV als...	vollwertige	...Alternative zum MIV	X	X	X		X											
	attraktive						X								X	X	X	
	eine											X						
Verlagerung zum ÖPNV, Reduzierung des MIV bzw. Vorrang des ÖPNV			X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X
Umweltschutz			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Gewährleistung/Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung			X			X												
Sicherheit			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verknüpfung der wesentlichen städtischen Funktionen			X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen				X		X	X					X	X	X	X	X	X	X
Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit				X	X		X				X		X					X

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt lässt sich in Tabelle 1 erkennen, dass den einzelnen Nahverkehrsgesetzen ein weites Begriffsverständnis zugrunde liegt. Nicht nur die Ermöglichung der Mobilität von bestimmten sozialen Gruppen, sondern eine gesellschaftliche Aufgabe der Sicherung nachhaltiger Mobilität für alle ist in den Gesetzen angelegt.

Neben den Zielen und Grundsätzen sind in den Nahverkehrsgesetzen der Länder allgemeine Anforderungen und Leitlinien für die Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs enthalten, wie Daseinsvorsorge bzw. eine ausreichende Verkehrsbedienug zu definieren ist. Diese Leitlinien unterscheiden sich teilweise zwischen den Bundesländern, insgesamt sind aber insbesondere zu nennen:

- eine bedarfsgerechte Gestaltung;
- ein integriertes Verkehrsnetz, d. h. Vernetzung der Verkehrsmittel, integrierter Taktfahrplan, Umsteigeanlagen, Verknüpfung zwischen Nah- und Fernverkehr, zwischen ÖV und MIV;
- Benutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit;
- Berücksichtigung der Belange spezieller Gruppen¹⁴ (Besonderer Stellenwert wird den mobilitätseingeschränkten Personen, älteren Menschen und Frauen eingeräumt. Darüber hinaus werden aber auch Familien mit Kindern oder z.B. explizit Fahrradfahrer (z.B. Mecklenburg-Vorpommern) als Gruppen herausgegriffen, deren Belange besonders zu berücksichtigen sind.);
- Fahrgast-/Verkehrssicherheit;
- einheitliches (Fahrgast-)Informationssystem;
- zeitlich und räumlich gestufte Bedienkonzepte.

Vorbildlich auch im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge (Kapitel 4) sind auf den ersten Blick insbesondere die sechs Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern), die eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit einer vollwertigen Alternative zum Konkurrenzsystem MIV definieren (Tabelle 1). Einschränkend ist anzumerken, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr nach den Nahverkehrsgesetzen von Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein nur eine freiwillige Aufgabe ist, so dass sich aus der umfassenden Zielsetzung einer vollwertigen Alternative (Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern) bzw. einer attraktiven Alternative (Schleswig-Holstein) zum Motorisierten Individualverkehr keine Ansprüche ableiten lassen. Diese Vorgehensweise lässt aber auch Rückschlüsse auf das Konnexitätsprinzip zu (Kasten 2). Gäbe es diesen Hinweis auf die freiwillige Aufgabe nicht, so müsste z.B. das Land Schleswig-Holstein aufgrund seines strikten Konnexitätsprinzips seinen Kommunen die gesamten Kosten ihres ÖPNV ersetzen. Eine weitere Einschränkung erhält die Zielsetzung einer vollwertigen Alternative durch Zusätze, dass das Leistungsangebot grundsätzlich nachfrageorientiert und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Bayern, Berlin, Bremen und Hessen) zu gestalten ist. Der Grundsatz, ein dem MIV vollwertiges ÖPNV-System bereitzustellen, wird somit letztlich in allen sechs Bundesländern wieder eingeschränkt. Prinzipiell ist festzuhalten, dass auch vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit Wirtschaftlichkeit einen bedeutsamen Stellenwert einnimmt. In diesem Sinne ist die Zielsetzung, dass der ÖPNV eine vollwertige Alternative zum MIV unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit

¹⁴ Aufgrund zahlreicher Initiativen und Thematisierungen wurde diese Formulierung in die überwiegende Zahl der Nahverkehrsgesetze der Bundesländer aufgenommen. Die meisten ÖPNV-Gesetze allerdings – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, wo eine Mängelanalyse aus Frauensicht ausdrücklich vorgesehen ist – weisen nur selten darauf hin, dass den besonderen Belangen von Frauen Rechnung zu tragen ist (Spitzner 2004).

sein soll, der Definition vorzuziehen, dass der ÖPNV nur eine freiwillige Aufgabe darstellt.

Die Analyse der Nahverkehrsgesetze ergibt, dass sich die Ziele und Grundsätze für den Öffentlichen Personennahverkehr in den Ländern unterscheiden und demzufolge auch die an den ÖPNV gestellten Qualitäten verschieden sind. Die Nahverkehrsgesetze der Länder geben den Rahmen für eine angemessene Verkehrsbedienung vor. Von den Kommunen und Kreisen sind die in den Nahverkehrsgesetzen aufgeführten Ziele und Grundsätze zu beachten. Im Endeffekt obliegt es der lokalen Ebene, für die konkrete Situation ein Angebot als angemessen zu definieren. Da der Aufgabenträger im Nahverkehrsplan (NVP) definiert, was eine ausreichende oder angemessene Verkehrsbedienung darstellt, wird faktisch die Definition, was Daseinsvorsorge im ÖPNV bedeutet, iterativ entwickelt. Allerdings sei darauf verwiesen, dass die Nahverkehrsgesetze der Länder die zentralen Instrumente sind, um ein Konzept einer nachhaltigen Daseinsvorsorge zu verankern, da die Ziele der ÖPNV-Gesetze häufig 1:1 in die Nahverkehrspläne übernommen werden (Kapitel 3.3).

Ein direkter Hinweis darauf, dass der Öffentliche Personennahverkehr einen Beitrag zu einem besseren Klimaschutz leisten soll, fehlt zwar in den Nahverkehrsgesetzen der Länder, vereinzelt wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs auch eine Minderung der Verkehrsemissionen bezweckt (Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) bzw. möglichst Fahrzeuge mit geringen Schadstoff- und Lärmemissionen eingesetzt werden sollen (Thüringen). Hier zeigt sich eine direkte Verbindung zum Konzept eines nachhaltigen Mobilitätssystems (Kapitel 2).

In Kapitel 4 werden auf Basis der bestehenden Gesetzesanalyse Empfehlungen für ein Zielsystem im Rahmen der Nahverkehrsgesetze der Länder entwickelt.

3.3 Qualität der Daseinsvorsorge in kommunalen Nahverkehrsplänen

Um das Konzept einer nachhaltigen Daseinsvorsorge im ÖPNV weiter zu konkretisieren, wurden vergleichbar der Gesetzestextanalyse kommunale Nahverkehrspläne analysiert. Die Nahverkehrspläne sind das Instrument, mit dessen Hilfe die Kommunen und Kreise die konkreten Leistungen der Daseinsvorsorge definieren. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Nahverkehrsplans ergibt sich aus dem PBefG § 8 (3). Allgemeine Anforderungen an einen Nahverkehrsplan sind in den Nahverkehrsgesetzen der Länder enthalten. Inhaltlich liefert ein Nahverkehrsplan mindestens Aussagen zum Bestand des Angebots, zu Prognosen der künftigen Verkehrsentwicklung, zur Organisation des ÖPNV, zur Weiter-

entwicklung des Angebots und zur Maßnahmenaufstellung der Investitions- bzw. Finanzplanung. Darüber hinaus fordert ver.di, in Anlehnung an den Bund-Länder-Fachausschuss „Straßenpersonenverkehr“, Aussagen im NVP über einheitliche Ausstattungsstandards in der Streckeninfrastruktur und bei den Fahrzeugen zu treffen (Heinisch 2002). Es bestehen Unterschiede hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung eines NVP, so können Nahverkehrspläne für Kreise und kreisfreie Städte, aber auch für die Gebiete von Verkehrsverbänden oder sonstigen Verkehrskooperationen aufgestellt werden.

Wie die Kommunen bzw. die Kreise im Rahmen der Aufstellung von Nahverkehrsplänen Daseinsvorsorge bzw. eine angemessene bzw. ausreichende Verkehrsbedienun g definieren und welche Ziele der kommunalen öffentlichen Nahverkehrsplanung zugrunde liegen, wird anhand der Analyse exemplarisch ausgewählter Nahverkehrspläne beschrieben. Bei der Auswahl der Nahverkehrspläne wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- Nahverkehrspläne aus unterschiedlichen Bundesländern (Ost, West, Nord, Süd)
- Nahverkehrspläne mit unterschiedlichen Bezugsräumen (Stadt, Kreis)
- Städte, Kreise und Regionen unterschiedlicher Größenklassen (Einwohnerzahlen)

Im Rahmen einer Internetrecherche wurden insgesamt neun NVP aus acht Bundesländern und von Kommunen unterschiedlicher Größe (Tabelle 2) ausgewählt.

Tabelle 2: Übersicht über analysierte Nahverkehrspläne nach Bezugsraum, Bundesland und Einwohnerzahl

Nahverkehrsplan	Bezugsraum des Nahverkehrsplans	Bundesland	Einwohnerzahl (des NVP-Gebietes lt. Angaben aus entsprechenden NVP)
Berlin	Stadt	Berlin	3.390.000
Coburg	Stadt und Landkreis (mit 17 weiteren Städten und Gemeinden)	Bayern	134.654
Düren	Kreis	Nordrhein-Westfalen	266.119
Düsseldorf	Stadt	Nordrhein-Westfalen	576.000
Flensburg	Stadt	Schleswig-Holstein	84.400
Gütersloh	Kreis	Nordrhein-Westfalen	347.954
Halle	Stadt	Sachsen-Anhalt	246.450
Hannover	Region (Stadt Hannover und 20 umliegende Städte und Gemeinden)	Niedersachsen	1.145.000
Ilm-Kreis	Kreis	Thüringen	122.198

* Quelle: Eurostat, <http://europa.eu.int/comm/eurostat> (Zugriff: 24.03.2005)

Grundsätzlich festzuhalten ist, dass der Begriff „Daseinsvorsorge“ zwar in den meisten Nahverkehrsplänen genannt wird,¹⁵ jedoch oft nur, indem auf die gesetzlichen Vorgaben hingewiesen wird, dass ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Weitere Definitionen fehlen, ebenso wie die Begrifflichkeiten „angemessene“ bzw. „ausreichende Verkehrsbedienung“ nicht näher spezifiziert werden.¹⁶ Insgesamt wird deutlich, dass die Formulierungen häufig den Charakter von Allgemeinplätzen haben. Es werden keine konkreten Ziele und Zeithorizonte benannt. So wird zum Beispiel in dem Nahverkehrsplan des Kreises Gütersloh eine ausreichende Verkehrsbedienung mit einer den öffentlichen Verkehrsinteressen angemessenen Bedienung definiert (Nahverkehrsplan Kreis Gütersloh: 29).

Die Analyse der Nahverkehrspläne zeigt, dass die dort festgelegten Ziele denen der Nahverkehrsgesetze meistens ähneln.¹⁷ Deutlich wird jedoch auch, dass die kommunale wirtschaftliche Situation die wesentliche Einflussgröße für Planungen im ÖPNV-Bereich, denen sich die Nahverkehrsplanung unterzuordnen hat, ist. So werden der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bzw. die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in allen analysierten Nahverkehrsplänen zu den Zielsetzungen gezählt. Damit ist Wirtschaftlichkeit das einzige Ziel, das in allen Nahverkehrsplänen genannt wird. Besonders klar wird die Bedeutung an einzelnen Formulierungen wie:

„Die finanziellen Rahmenbedingungen des ÖPNV als freiwillige Daseinsvorsorge werden von der finanzwirtschaftlichen Situation des städtischen Haushalts bestimmt“ (Nahverkehrsplan Düsseldorf: 69)

Ähnliche Formulierungen sind auch in den anderen Nahverkehrsplänen zu finden, dass der Aufgabenträger im Sinne der Wirtschaftlichkeit einen weiten Planungs- und Ermessensspielraum hat, welche Verkehrsbedienung der Aufgabe der Daseinsvorsorge entspricht.

Auffällig ist, dass in einzelnen Nahverkehrsplänen einzelne Ziele der entsprechenden Nahverkehrsgesetze zwar in ähnlicher Form wiederholt werden, teilweise jedoch auch übergeordnete Ziele eingeschränkt werden. So strebt beispielsweise der Ilm-Kreis an, die Erreichbarkeit der Verwaltungssitze mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Im Nahverkehrsgesetz des Landes Thüringen heißt es dagegen noch, dass nach der Landes-, Regional- und Bauleit-

¹⁵ In den Nahverkehrsplänen von Berlin und Flensburg findet der Begriff „Daseinsvorsorge“ keine Erwähnung.

¹⁶ In den Nahverkehrsplänen von Berlin und Flensburg finden die Begriffe „angemessene Verkehrsbedienung“ oder „ausreichende Verkehrsbedienung“ keine Erwähnung.

¹⁷ In den meisten Nahverkehrsplänen wird sogar explizit auf Ziele und Grundsätze des entsprechenden Nahverkehrsgesetzes des Landes oder höherer Planungsebenen verwiesen. Nur in den Nahverkehrsplänen der Städte Flensburg und Hannover ist kein Hinweis auf das entsprechende ÖPNV-Gesetz zu finden.

planung auf eine angemessene Anbindung der Wohngebiete an Arbeitsstätten, öffentliche, soziale und kulturelle Einrichtungen und Erholungsgebiete mit öffentlichen Verkehrsmitteln hinzuwirken sei (§ 2), so dass letztlich auch der Nahverkehrsplan als Planungsinstrument für den kommunalen ÖPNV die Verknüpfung der wesentlichen städtischen Funktionen zum Ziel haben sollte. Im Nahverkehrsplan des Ilm-Kreises selbst wird jedoch nur noch eine Anbindung der Verwaltungssitze angestrebt.

Weiterhin soll laut Thüringischem Nahverkehrsgesetz der ÖPNV eine attraktive Alternative zum Motorisierten Individualverkehr darstellen. Im Nahverkehrsplan des Ilm-Kreises wird jedoch als Entwicklungsziel festgelegt, dass die Mobilität potenzieller ÖPNV-Benutzer im Ilm-Kreis weiter zu sichern sei. Hier ist es Interpretation, wer potenzieller ÖPNV-Nutzer ist, ob die Gesamtbevölkerung zur potenziellen Nutzerschaft gehört oder ob bisher ausgeschlossene Gruppen (z.B. Mobilitätseingeschränkte) auch weiterhin nicht zu den potenziellen Nutzern zu zählen sind. Des Weiteren wird festgehalten, dass die Mobilität nicht nur mit den klassischen öffentlichen Verkehrsmitteln (Bus und Bahn), sondern auch mit Taxen und Mietwagen sichergestellt werden kann.

Neben den übergreifenden Zielvorstellungen (z.B. Umweltschutz, Gewährleistung der Mobilität der Bevölkerung und Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) werden in den Nahverkehrsplänen einzelne Leitziele mit detaillierten Unterzielen konkretisiert. So wird beispielsweise im Düsseldorfer Nahverkehrsplan das Leitziel „Verbesserung der Lebensqualität durch Verlagerungen großer Verkehrsanteile des MIV auf den ÖPNV“ in verschiedene Unterziele aufgesplittet. Ein Unterziel setzt fest, dass die Bevölkerung umfassend und aktuell über die Verkehrsangebote im ÖPNV durch die Einrichtung einer Mobilitätsberatung informiert werden soll. Während auf übergeordneter Ebene eher noch allgemein eine Verbesserung der Fahrgastinformationen gefordert wird, werden auf Nahverkehrsplanebene diese Ziele teilweise mit konkreten Zielen und Maßnahmen verknüpft.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Ziele der untersuchten Nahverkehrspläne.

Tabelle 3: Ziele in Nahverkehrsplänen

Nahverkehrsplan Ziele	Berlin (B)	Coburg (CO)	Düren (DN)	Düsseldorf (D)	Flensburg (FL)	Gütersloh (GT)	Halle (HAL)	Hannover (H)	Ilm-Kreis (IK)
Verlagerung zum ÖPNV, Reduzierung des MIV bzw. Vorrang des ÖPNV	X		X	X			X	X	
Umweltschutz	X			X			X		X
Gewährleistung/Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung		X ¹	X	X ²			X	X	X ³
Sicherheit				X			X	X	X
Verknüpfung der wesentlichen städtischen Funktionen		X	X				X ⁴		X ⁵
Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen								X ⁶	
Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verbesserung der Schnittstellen im und zum ÖPNV	X	X		X	X	X		X	X
Verbesserung der Fahrgastinformation und des Marketing	X			X ⁷	X	X			X
Soziale, kundenfreundliche Tarife		X	X ⁸			X		X	X
Verbesserung der räumlichen Erschließung		X	X	X	X ⁹	X			
Verbesserung der zeitlichen Verfügbarkeit		X		X					
Belange spezieller Gruppen	X			X		X		X	
Benutzerfreundlichkeit				X					
Legende									
X = trifft zu									
¹ Flächendeckende Versorgung									
² Bedarfsgerecht									
³ Für potenzielle ÖPNV-Nutzer									
⁴ Erreichbarkeit der Stadt									
⁵ Verwaltungssitze									
⁶ Und gleichwertige Mobilitätschancen									
⁷ Mobilitätsberatung									
⁸ Angemessene Tarife									
⁹ Nach VDV-Standards									

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt wird deutlich, dass die auf der Ebene der Nahverkehrspläne festgelegten Ziele teils denen der diesbezüglichen Nahverkehrsgesetze entsprechen, teils diese aber auch einschränken oder konkretisieren. Neben den generell doch sehr allgemeinen Formulierungen werden in den Nahverkehrsplänen Angaben zu Qualitätskriterien und -standards gemacht. Wie konkret diese sind, ist von Fall zu Fall verschieden. Grundsätzlich lassen sich die Qualitätskriterien und -standards anhand der folgenden Punkte gliedern:

a) Verkehrsangebot

- Verkehrserschließung (Erschließungsqualität): Hierzu zählen insbesondere konkrete Angaben über die Entfernung zu den Haltestellen. Der Einzugsbereich einer Haltestelle wird nach der Art des Verkehrsmittels (wie Bus, Straßenbahn, U-Bahn, S-Bahn) und nach der stadträumlichen Lage (wie Zentrum, Stadtteilzentrum und gering verdichtete Gebiete) unterschieden, so dass die Radien zwischen höchstens 200 Metern (z.B. Bushaltestelle Oberzentrum, NVP Düren) und 500 Metern (z.B. bedeutende Siedlungsgebiete, NVP Region Hannover) liegen. Durchschnittlich sollte eine Haltestelle in 300 Meter Luftlinienentfernung erreichbar sein. Ein weiteres Qualitätskriterium stellt die Erreichbarkeit des Stadt(teil)zentrums in einer maximal vorgegebenen Anreisezeit dar. Entsprechend sind in den Nahverkehrsplänen von Berlin, Coburg, Düsseldorf, Halle und Düren maximale Gesamtreisezeiten auf bestimmten Relationen festgelegt.
- Beförderungsangebot (Angebotsqualität): Die Angebotsqualität wird in allen untersuchten Nahverkehrsplänen näher spezifiziert durch Bedienungszeiträume und Bedienungshäufigkeiten. Häufig findet hierbei eine Differenzierung nach Verkehrsmittel, Tageszeit, Wochentag und Raumtyp statt. Weiterhin werden in einigen Nahverkehrsplänen (Berlin, Coburg, Düren und Flensburg) die Reisezeiten des ÖPNV zu denen des MIV ins Verhältnis gesetzt.¹⁸ Ferner wird das Beförderungsangebot durch Zielfestsetzungen im Bereich der Anschlusssicherung, des Platzangebots und der marktgerechten Angebotsdifferenzierung in Haupt-, Normal-, Schwachlast- und Gelegenheitsverkehr definiert.

b) Infrastruktur

- Fahrzeuge: Für Fahrzeuge werden am häufigsten Vorgaben zur behindertengerechten Ausstattung, zu Mehrzweckbereichen (z.B. für Rollstühle, Kinderwagen, Fahrräder) und zur Einhaltung der aktuellen technischen Standards hinsichtlich der Abgas- und Lärmemissionen gemacht. Diese Vorgaben sind häufig erst bei der Neuanschaffung von Fahrzeugen zu berücksichtigen. Eine zeitliche Festlegung, wann diese Ziele von allen Fahrzeugen erfüllt werden sollen, fehlt. Angaben zum maximalen Alter der Fahrzeuge sind in den Nahverkehrsplänen von Gütersloh und Halle sowie des Ilm-Kreises (zwischen maximal acht und 15 Jahren) bzw. zum Durchschnittsalter der Fahrzeugflotte im Nahverkehrsplan von Flensburg (maximal fünf Jahre) zu finden. Weitere wichtige Qualitätskriterien sind der Ausstattungsgrad der Flotte mit Niederflurtechnik (Düren, Flensburg, Gütersloh und Halle), differenzierte Anforderungen an die Beschilderung der Fahrzeuge (Düren, Flensburg, Gütersloh) sowie Einzelaspekte, wie zum Beispiel Festhaltungsmöglichkeiten, Mindest-

¹⁸ Beispiel Berlin: Ein Verhältnis ÖPNV/MIV unter 1,0 gilt als sehr gut, von 1,0 bis 1,5 als gut, von 1,5 bis 2,0 als nicht ausreichend und von mehr als 2,0 als ungünstig (NVP Berlin).

- türbreiten, ergonomische Fahrerarbeitsplätze, Klimaanlage, differenzierte Anforderungen an Sauberkeit und an Fahrgastinformationen.
- Haltestellen: Die Zielvorstellungen und Qualitätsstandards im Bereich der Haltestellen umfassen je nach Nahverkehrsplan sehr unterschiedliche Aspekte und werden häufig nach Haltestellentypen differenziert. Häufig werden Kriterien wie Witterungsschutz, Sitzgelegenheiten, Mülleimer, gute Beleuchtung, notwendige Informationen zu Fahrplan und Tarif sowie ein Umgebungsplan und Vorgaben zur Haltestellenkennzeichnung aufgeführt. Um die allgemeine Zugänglichkeit der Haltestellen zu gewährleisten, ist der behindertengerechte Ausbau von Geh- und Überwegen (nicht nur barrierefrei, sondern teilweise auch blindengerecht, d.h. signalgestützt) sicherzustellen. Ferner werden vereinzelt Notrufeinrichtungen und eine Kameraüberwachung zur Erhöhung der Sicherheit bzw. des Sicherheitsgefühls gefordert.¹⁹
 - Verknüpfungen: Als Kriterien für eine verbesserte Verknüpfung der Verkehrsmittel untereinander, des ÖPNV mit dem MIV, Fuß- und Radverkehr, werden B+R-Anlagen sowie P+R-Anlagen genannt. Im Nahverkehrsplan der Region Hannover wird zusätzlich auf eine maximale Übergangszeit bei Umsteigeverbindungen hingewiesen.
- c) „weiche“ Faktoren
- Personal: Um die Kundenbindung zu erhöhen, werden neben „harten“ Qualitätsstandards zum Verkehrsangebot und zur Infrastruktur weitere Anforderungen in den einzelnen Nahverkehrsplänen gestellt. So wird insgesamt eine hohe Servicequalität angestrebt, die sich in Kriterien wie „Freundlichkeit des Personals“ und einer kompetenten und zuverlässigen Kundenbetreuung widerspiegelt. Insbesondere im Gütersloher Nahverkehrsplan sind differenzierte Qualitätsanforderungen (gute Deutschkenntnisse, weitere Fremdsprachenkenntnisse, fortlaufende Schulungen, gepflegtes äußeres Erscheinungsbild der Fahrer, Dienstkleidung mit Namensschild u.Ä.) festgelegt. In den weiteren Nahverkehrsplänen sind die Anforderungen, die an das Personal gestellt werden, eher allgemein gehalten.
 - Pünktlichkeit: In vier der analysierten Nahverkehrspläne werden Pünktlichkeitsklassen definiert, nach denen Abfahrten mit bis zu einer Toleranz von drei bzw. fünf Minuten später als im Fahrplan angegeben als pünktlich zu werten sind. In den Nahverkehrsplänen von Berlin und Gütersloh werden den Qualitätskriterien Zielerreichungsquoten zugeordnet.
 - Fahrgastinformation: Aspekte der Fahrgastinformation werden nur vereinzelt näher definiert. Kriterien für eine gewünschte ausreichende Information

¹⁹ Im Berliner Nahverkehrsplan sind sechs verschiedene Haltestellenarten definiert, die bis zu 38 Ausstattungsstandards umfassen. Hierzu zählen beispielsweise neben den üblichen Standards wie Sitzgelegenheit und Witterungsschutz auch behindertengerechte Toiletten, Wickelraum, Gepäckschließfächer, abschließbare Fahrradboxen und Car-Sharing- oder Mietwagenangebote.

umfassen im Berliner Nahverkehrsplan neben klassischen Elementen wie einem Fahrplanbuch und der Bekanntmachung von Fahrplanänderungen auch Kriterien wie eine elektronische Fahrplanauskunft und eine Mobilitätsberatung. Darüber hinaus sollen die Informationen schrittweise zweisprachig werden.

Weitere Qualitätskriterien sind in den untersuchten Nahverkehrsplänen nicht zu finden. Stattdessen werden allgemeine Ansprüche und Grundsätze formuliert (z.B. hohe Kundenorientierung, hohe Bedienkultur (Komfort, Freundlichkeit, Kompetenz und Zuverlässigkeit des Personals), die allerdings nicht weiter konkretisiert werden. In Bezug auf das Tarifsystem wird lediglich ein einheitliches und übersichtliches Tarifsystem mit sozialverträglichen, teilweise auch zielgruppenspezifischen Tarifen gefordert. An welchen Kriterien Übersichtlichkeit des Tarifsystems und Sozialverträglichkeit der Tarife festgemacht werden, wird nicht weiter differenziert. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die in den Nahverkehrsplänen genannten Qualitätsstandards und -anforderungen.

Tabelle 4: Übersicht zu Qualitätskriterien in Nahverkehrsplänen

QUALITÄTSKRITERIEN BZW. -KRITERIEN		B	CO	DN	D	FL	GT	HAL	H	IK
VERKEHRSANGEBOT										
Verkehrser-schlie-ßung	Differenzierter Einzugsradius Haltestelle	X	X	X	X	X		X	X	
	Erreichbarkeit des Stadt-(teil)zentrums in bestimmter Zeit	X	X		X			X	X	
Beförde-rungs-angebot	Differenzierte Def.: Bedienungszeitraum	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Differenzierte Def.: Bedienungshäufigkeit	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Gesamtreisezeit im Verhältnis zum MIV	X	X	X		X				
	Platzangebot in Abhängigkeit v. Fahrtzeit	X					X	X	X	
INFRASTRUKTUR										
Fahr-zeuge (Aus-wahl)	Behindertengerecht	X	(X)		X	X			X	X
	Mehrzweckbereiche	X		X		X		X		X
	Differenzierte Anforderung: Beschilderung			X		X	X			
	Liniengerechte Bestuhlung			X						
	Festhaltenmöglichkeiten			X			X			
	Lautsprecher, Bordmikro			X						
	Mindesttürbreite			X			X			
	Ergonomischer Fahrerarbeitsplatz			X						
	Rechnergestütztes Betriebsleitsystem			(X)			X			
	Niederflurtechnik			(X)		X	X	X		
	Fahrzeugalter					X	X	X		X
	Klimaanlage	(X)					(X)			(X)
	Differenzierte Anforderungen: Sauberkeit					X	X			
	Schadstoffarme Fahrzeuge						(X)			
	Lärmarme Fahrzeuge						(X)			
	Techn. Umweltstandards (Neufzg.)		X		(X)	X		X		X
	Corporate Identity					X				
Differenzierte Anforderung: Fahrgastinfos					X		X			
Halte-stellen (Aus-wahl)	Differenzierte Anforderungen nach Haltestellentypen	X		X		X		X	X	
	Barrierefreier Zugang	X	(X)	X	X				X	
	Sitzgelegenheit	X		(X)	X		X	(X)		
	Witterungsschutz	X	(X)	(X)	X	(X)	X	(X)		(X)
	Mülleimer	X		X		X	X	X		
	Haltestellenkennzeichnung	X		X		X	X	X	X	
	Fahrplan	X	(X)	X		X	X	X	X	
	Linienplan	X		(X)				X	X	
	Tariffinformationen	X	(X)	X			X	X	X	
	Umgebungsplan	X		(X)		(X)	X	(X)	X	
	Beleuchtung	X		X		X	X	X		
	Dynamische Fahrgastinformation	(X)			(X)			(X)	(X)	
	Uhr	(X)		(X)					(X)	(X)
	Personal vor Ort	(X)								
	Notrufmöglichkeit	(X)							(X)	
	(Video-)Überwachungseinrichtung	(X)							(X)	
	Telefon, Briefkasten, Toiletten, Kiosk o.ä.	(X)				(X)		(X)		
Gepäckschließfächer	(X)									
Fahrscheinverkauf	(X)						(X)			
Verknüp-fungen	Verknüpfung: P+R, B+R	(X)	X	(X)	(X)	(X)	X	X		
	Definition von Übergangszeiten								X	
„WEICHE“ FAKTOREN										
Personal	Differenzierte Anforderungen						X			
	Gute Deutschkenntnisse					X	X	X	X	
	Weitere Fremdsprachenkenntnisse					(X)	X			
	Fortlaufende Schulungen						X			
	Gepflegtes äußeres Erscheinungsbild						X	X	X	
	Dienstkleidung mit Namensschild						X		X	
	Verkauf u. Kontrolle v. Fahrausweisen o.ä.						X			
	Tarif-, Ortskenntnisse o.ä.					X			X	
	Tariflohn ist zu beachten						X			
Beachtung Arbeits-, Sozial- und Tarifrecht					X					
Pünktlich-keit	Def. Pünktlichkeit, Zielerreichungsquote	X		(X)			X		(X)	
Fahrgast-informa-tion (Aus-wahl)	Fahrplanbuch	X						X		X
	Elektronische Fahrplanauskunft	X						X		
	Telefonische Fahrplanauskunft							X		
	Mobilitätsberatung	X								
	Publikation von Fahrplanänderungen	X								
	Schrittweise zweisprachig	X								
	Visuell und akustisch	X								
Taxibestellung über Fahrer					X					
Legende: X = vorhanden, (X) = teilweise vorhanden										

Quelle: eigene Darstellung

Der Vergleich der Nahverkehrspläne macht deutlich, dass Qualitätsstandards unterschiedlich stark thematisiert werden.²⁰ So sind zwar in allen Nahverkehrsplänen zumindest Ansätze von Qualitätsstandards enthalten, es bleibt jedoch auch festzuhalten, dass den genannten Zielen und Qualitätsstandards häufig ein Zeitbezug fehlt, so dass die in den Nahverkehrsplänen formulierten Anforderungen häufig eher eine Wunschvorstellung beschreiben, als dass sie mit einer klaren Zeitplanung verbunden sind. Inhaltlich bestehen die Qualitätsstandards meist aus einer Mischung von nur beschreibenden Anforderungen und teilweise sehr konkreten Vorgaben. Während der Nahverkehrsplan des Ilm-Kreises eher eine Beschreibung des Ist-Zustandes enthält und insgesamt ein Verständnis von Öffentlichem Verkehr als minimale Grundversorgung widerspiegelt, wird mit dem Nahverkehrsplan der Region Hannover ein umfassenderes und modernes Verständnis von Öffentlichem Verkehr vermittelt. Aus den Leitlinien und Zielen werden Anforderungen an den ÖPNV entwickelt, bei denen die Fahrgäste als Ziel des Handelns im Mittelpunkt stehen. Bei der Erstellung des ersten Nahverkehrsplanes für den Großraum Hannover wurden explizit spezifische Belange von Frauen berücksichtigt. Eine ausführlich und partizipativ durchgeführte Situationsanalyse bildete dabei die Basis der Bedarfserhebung für den Regionalen Nahverkehrsplan (Gottmann, Segebart 1998). Gottmann und Segebart haben in insgesamt fünf deutschen Städten die Berücksichtigung von Genderaspekten in der kommunalen Entwicklungsplanung untersucht. Dabei wurde eine frauenspezifische Planung in Nahverkehrsplänen ausschließlich in Hannover als ein bedeutender Schwerpunkt hervorgehoben, der vor allem durch einen partizipativen Ansatz (= prozessuales Kriterium) umgesetzt werden konnte.

Darüber hinaus ist der Hannoveraner Nahverkehrsplan auch der einzige NVP, in dem die Inhalte und Vorgaben seit 2004 verbindlich wirksam sind. Zwischen der Region Hannover und den Verkehrsunternehmen wurden Messverfahren zur Kontrolle der Qualität (direkte Leistungsmessung, Messung der Kundenzufriedenheit und Beurteilung der Qualität durch Testkunden) festgelegt.

Im Vergleich dazu fehlen Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zum Qualitätscontrolling in den anderen Nahverkehrsplänen meist völlig oder sind noch zu entwickeln.²¹ In Berlin sind erste Ansätze eines Kontrollsystems im Nahverkehrsplan festgeschrieben, indem Kundenbefragungen und Verkehrserhebungen zur Einschätzung der Qualität des Nahverkehrsangebots und zur Inanspruchnahme der Verkehrsmittel durchgeführt werden. Diese Controllingmaßnahmen beziehen sich überwiegend auf die Kundenzufriedenheit und den Auslastungsgrad der Verkehrs-

²⁰ Auch die Delphi-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“ kommt zu dem Ergebnis, dass die Qualitätskriterien und Messmethoden je nach Besteller sehr unterschiedlich sind (Lasch et al. 2005).

²¹ Zur Sicherung der Qualität im ÖPNV sind vom Aufgabenträger und von Verkehrsunternehmen geeignete Controllingverfahren zu entwickeln. Mit den Verfahren sollen das erwartete ÖPNV-Angebot, die Kundenakzeptanz sowie die Wirtschaftlichkeit überprüft werden (Nahverkehrsplan Coburg: 84).

mittel, sind jedoch zunächst unverbindlich. Frühestens ab 2008 werden in Berlin verbindliche Qualitätsstandards eingeführt. In den Nahverkehrsplänen von Gütersloh und Flensburg wird explizit darauf verwiesen, dass die Standards erst im Rahmen von Ausschreibungen wirksam werden sollen und dann ggf. weiter zu konkretisieren sind. Derzeit stellen die Vorgaben eher einen Appell an die Verkehrsunternehmen dar, diese Standards bei (eigenwirtschaftlichen) Verkehren zu berücksichtigen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Schritte in Richtung Einbindung von Qualitätsstandards in Nahverkehrsplänen erkennbar sind. Die Qualität und der Detaillierungsgrad der Standards reichen jedoch von eher allgemeinen Beschreibungen bis hin zu sehr ausdifferenzierten Vorstellungen. Die vorzufindenden Qualitätsstandards sind meist technisch und orientieren sich weniger an weichen Faktoren, wie beispielsweise der Fahrgastzufriedenheit. Dieses eher techniklastige und weniger fahrgastorientierte Qualitätsverständnis der deutschen ÖPNV-Unternehmen findet sich in der Delphi-Studie von 2005 bestätigt. In einer Expertenbefragung stimmen nur drei Prozent der Befragten der These zu, dass deutsche ÖPNV-Unternehmen die Qualität überwiegend aus der Kundenperspektive betrachten, mehr als die Hälfte (54 Prozent) jedoch geben an, dass das Qualitätsverständnis eher techniklastig und wenig auf den Fahrgast fokussiert ist.²² (Lasch et al. 2005: 59). Weiterhin ist festzuhalten, dass Umweltstandards derzeit eher eine untergeordnete Rolle spielen.

Gerade im Hinblick auf künftige Ausschreibungen wird die Bedeutung von Qualitätsstandards anerkannt. Zugleich werden sie erst mit möglichen Verkehrsverträgen verbindlich. Überlegungen zu geeigneten Controlling- und Messverfahren sowie Konsequenzen bei Nichteinhaltung von Standards fehlen nahezu vollständig. Trotz der aufgezeigten Mängel wird aber deutlich, dass der Nahverkehrsplan ein sinnvolles Instrument ist, das das Potenzial zur Steuerung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge über die Standardsetzung besitzt. In Kapitel 4 werden die aus der vorliegenden Analyse abzuleitenden Empfehlungen hinsichtlich eines Zielsystems genauer ausgeführt.

3.4 Qualitätskriterien im Rahmen von Ausschreibungen

In Zukunft wird eine Zunahme von Ausschreibungen im öffentlichen Verkehrssektor erwartet (Lasch et al. 2005, Eichmann et al. 2006). Da der ÖPNV nicht nur wirtschaftliche, sondern auch ökologische, soziale und siedlungsstrukturelle Ziele erfüllen soll (Kapitel 3.1) und da diese auf dem freien Markt nicht ausreichend

²² 42 Prozent sind unentschieden, ob das Qualitätsverständnis eher technik- oder fahrgastorientiert ist.

garantiert werden können, sind im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbs zukünftig immer soziale, ökologische und siedlungsstrukturelle Qualitätsstandards vorzugeben.

Vor Beginn des Ausschreibungsverfahrens hat der Aufgabenträger zu entscheiden, in welcher Form die Ausschreibung durchgeführt werden soll. Der Aufgabenträger kann entweder das komplette Liniennetz in einem Paket, in Teilnetzen/Linienbündeln oder einzelne Linien ausschreiben. Die Vergabe von Einzellinien ist in der Regel nicht sinnvoll, sondern die Bündelung mehrerer Linien erlaubt eine ausreichende Bedienqualität zu möglichst wirtschaftlichen Bedingungen. Das Ausschreiben von Teilnetzen verhindert bei einer guten Kombination aus eigen- und gemeinwirtschaftlichen Linien die Gefahr der „Rosinenpickerei“, d.h. dass nur die Genehmigung für besonders lukrative Linien gestellt wird, die unrentablen Linien aber im Verantwortungs- und Finanzierungsbereich des Aufgabenträgers bleiben. Der Ausschreibungswettbewerb von (Teil-)Netzen ermöglicht, dass auf Unternehmensseite die Gewinne von wirtschaftlichen Verkehren zumindest teilweise die Verluste von unwirtschaftlichen Verkehren ausgleichen und die finanzielle Förderung durch den Aufgabenträger sinkt. Die Ausschreibung von Linienbündeln kann zur Folge haben, dass der Genehmigungsantrag für eine eigenwirtschaftliche Linie im Rahmen des Genehmigungsverfahrens abgelehnt wird, da er nicht im Einklang mit dem Nahverkehrsplan steht (§ 13 (2a) PBefG „Ermessensnorm“).²³

Eine geschickte Bündelung von Linien kann die kommunalen Ausgaben für gemeinwirtschaftliche öffentliche Verkehrsleistungen senken. Entscheidend hierfür ist, dass auf Seiten der Aufgabenträger das entsprechende unternehmerische Know-how und die Planungskompetenz vorhanden sind.

Neben dem Umfang der Ausschreibung hat der Aufgabenträger ferner zu entscheiden, ob er die öffentliche Verkehrsleistung konstruktiv oder funktional ausschreibt und ob die darauf folgenden Verkehrsverträge als Brutto- oder Nettoverträge abgeschlossen werden (Kasten 3).

²³ Legt der Aufgabenträger bereits im NVP Linienbündel fest, können diese nur komplett von einem Verkehrsunternehmen betrieben werden. Es ist somit nicht möglich, dass einzelne eigenwirtschaftliche Linien dieses Teilnetzes im Rahmen des Genehmigungswettbewerbs vergeben werden, denn dies würde den Zielsetzungen des NVP widersprechen. Die Bündelung verschiedener Linien soll eine Kompensation der Verluste auf gemeinwirtschaftlichen Linien durch die Mehreinnahmen auf eigenwirtschaftlichen Linien bewirken.

Kasten 3: Ausschreibungsarten und Formen der Verkehrsverträge

Funktionale versus konstruktive Ausschreibung

Vom Aufgabenträger ist zu entscheiden, ob eine weit gefasste Ausschreibung mit nur wenigen groben Vorgaben und unter Einbezug von Zielen (= funktionale Ausschreibung) oder eine eng gefasste Ausschreibung mit detaillierten Vorgaben des Bestellers (= konstruktive Ausschreibung) erfolgen soll.

Bei einer konstruktiven Ausschreibung steht die genaue Leistungsbeschreibung im Vordergrund. Daher ist ein Ausbau der Planungskapazitäten beim Aufgabenträger notwendig. Allein dadurch ergeben sich finanzielle Belastungen der öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig ist das Verkehrsunternehmen im Wesentlichen die ausführende Instanz. Der Wettbewerb findet weitestgehend über die Personalkosten statt, daher wird in diesem Zusammenhang der Begriff der „Lohnkutscher“ verwendet.

Während eine funktionale Ausschreibung die unternehmerische Kreativität für Innovationen fördert und vorhandene unternehmerische Kompetenzen bei der Leistungserbringung sinnvoll zu nutzen sucht, bedeutet dies für den Aufgabenträger, dass er die Angebote der Unternehmen strategischer bewerten muss. Zwar müssen, wie bei allen Ausschreibungen, die Bewertungsschemata vorab bekannt gemacht werden, dennoch ist es wesentlich komplexer, die Angebote anhand ihres Preis-Leistungsverhältnisses zu bewerten, anstatt sich nur auf die Kosten zu konzentrieren. Je weniger ex ante geregelt wird, desto mehr muss ex post (qualitativ) bewertet werden. Dennoch können auch bei funktionaler Ausschreibung Sozial- und Umweltstandards vorgegeben werden.

Brutto- und Nettoverträge

Nach der Entscheidung über die Art der Ausschreibung ist zu entscheiden, inwieweit der Ersteller am Tarifrisko beteiligt werden soll.²⁴ Die Gestaltung der vertraglichen Vereinbarung und die Verteilung des Kosten- und Erlörisikos zwischen Besteller und Ersteller können die Kundenorientierung und die Qualität der angebotenen Leistung beeinflussen. Zentral bei der Frage der Vertragsgestaltung ist, ob sich der Auftraggeber am Tarifrisko beteiligt oder nicht (Brutto- oder Nettovertrag).

Beim Bruttovertrag trägt allein der Besteller das Einnahmerisiko, das Verkehrsunternehmen erhält ausschließlich die vom Aufgabenträger vereinbarte Vergütung. Die Tarifeinnahmen bekommt der Besteller oder sie werden auf die vereinbarte Vergütung angerechnet.

²⁴ Bei konstruktiven Ausschreibungen werden fast immer Bruttoverträge abgeschlossen, während Nettoverträge der Philosophie von funktionalen Ausschreibungen entsprechen. Dieses Verhältnis ist aber nicht zwingend.

Dem Ersteller bietet dieser Vertrag keinen Anreiz, neue Kunden zu werben, da sich die Vertragserfüllung an fest vorgegebenen Kriterien (z.B. Taktfrequenz) orientiert. Der Nettovertrag dagegen überträgt dem Verkehrsunternehmen das volle Einnahmerisiko, erzielte Einnahmen werden nicht auf die Vergütung aus dem Vertrag angerechnet, sondern dem Unternehmen überlassen. Das Verkehrsunternehmen hat also einen realen Anreiz, neue Kunden zu werben, weil sich dadurch seine Einnahmen erhöhen.

Obwohl der Nettovertrag eher verspricht, auf die Kundenbedürfnisse einzugehen und zu einer Attraktivitätssteigerung beizutragen, sind ebenfalls Probleme mit diesem Ansatz verbunden. Besonders in Verkehrs- und Tarifverbänden mit mehreren Anbietern erweist sich ein Nettovertrag als problematisch. Obwohl die Unternehmen mit einheitlichen Angeboten und Tarifen auftreten, bleibt die Kompetenz zur Tarifänderung weiterhin beim Besteller. Ein weiteres Problem stellt sich, wenn Fahrgeldeinnahmen die Kosten des Unternehmens nicht mehr auffangen können. Diese Probleme könnten im weiteren Verlauf zu Lasten der Qualität gehen. Damit das Verkehrsunternehmen soziale und auch verkehrspolitische Ziele verfolgt, müssten zusätzliche Anforderungen von den Bestellern vertraglich vereinbart werden (Bölke et al. 2003: 29 ff.).

In Bruttoverträgen werden mittlerweile Bonus-Malus Regelungen oder die Festlegung von Kundengarantien eingebaut. Diese wirken als Anreiz für das Verkehrsunternehmen, sich aktiv um Fahrgäste zu bemühen, sei es durch die Steigerung der Dienstleistungsqualität oder sei es durch Marketingmaßnahmen.

Auf die Bedeutung von Qualitätsstandards zur Sicherstellung der gewünschten Qualität im ÖPNV wurde bereits in einzelnen Nahverkehrsplänen hingewiesen. Um zu überprüfen, inwieweit und in welcher Form Qualitätskriterien im Rahmen von Ausschreibungen entwickelt bzw. konkretisiert werden, werden im Folgenden drei Ausschreibungsverfahren analysiert und miteinander verglichen. Während es sich bei den Ausschreibungen in Tübingen und Frankfurt (Main) um so genannte konstruktive Ausschreibungen gehandelt hat, stellt Elmshorn ein Beispiel für eine funktionale Ausschreibung im Busverkehr dar.

Bei der Analyse der Ausschreibungsunterlagen wird deutlich, dass detaillierte Vorgaben insbesondere zu den Fahrzeugen gemacht werden. Um auch im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerbs Qualitäten aufrecht zu erhalten, werden differenzierte Angaben zur Fahrzeugtechnik, zur Ausstattung und zur Gestaltung gemacht. Dies geht teilweise sogar so weit, dass neben der Art des Fahrzeugs (z.B. Standard- oder Gelenkbus) und der Anzahl der Sitzplätze differenzierte Vorgaben zu einzelnen Abmessungen (z.B. Gangbreite, Abmessungen des Fahrzeugs und der Mehrzweckflächen) und zur Lage und Ausrichtung einzelner Ausstattungselemente (z.B. Haltegriffe, Sitze, Haltewunschtafeln) bestehen.

Tabelle 5: Qualitätskriterien in Ausschreibungen

QUALITÄTSSTANDARDS UND -KRITERIEN		Tübingen	Frankfurt/ Main	Elmshorn
VERKEHRSANGEBOT				
	Linienverlauf	X	X	(X)
	(Mindest-)Bedienungszeitraum			X
	(Mindest-)Bedienungshäufigkeit			X
	(minuten-)genauer Fahrplan bzw. Umläufe	X	X	
	Haltestellenradius			X
	Anbindung von vorgegebenen Zielen			X
FAHRZEUGE				
Allgemeine Angaben	Anschaffung neuer Fahrzeuge	X		
	Art der Fahrzeuge	X	X	
	Höchstalter des Fahrzeugs		X	
	Flottendurchschnittsalter		X	
Technik	Niederflur mit Kneeling, Rampe	X	X	X
	Differenzierte Angaben zu Fahrzeugmaßen	X		
	Stufenloser Durchgang im Fahrzeug	X	X	
	Anzahl (und Lage) der Türen	X	X	
	Klimaanlage	X	X	
	Sprechfunk	X	X	
	Kein Autoradio	X		
	Sonstiges wie Motorleistung, Automatikgetriebe, ABS, Anfahrsperr, Geräuschkapselung d. Motors o.Ä.	X	X	
	Umweltstandards		X	
Ausstattung	Anzeigen innen/außen (Art, Größe, Inhalt, Platzierung)	X	X	(X)
	Anzahl der Sitzplätze			
	Ausstattung der Sitzplätze (Art, Ausrichtung, Sitzabstand u.Ä.)	X	X	X
	Anordnung Haltestangen, Haltewunschtaeten u.Ä.	X	X	
	Infokästen (Lage, Anzahl, Maße)	X	X	X
	Mehrzweckfläche (Maße, Ausstattung u.Ä.)	X	X	(X)
	Sprechanlage	X	X	
	Sonstiges wie Alarmanlage, Bodenbelag, Mindestgangbreite	X	X	
	Einzelfahrkartenverkauf			X
Gestaltung	Außengestaltung (Farbe u.Ä.)	X	X	
	Vorgaben zu Eigen- bzw. Fremdwerbung	X	X	
Sauberkeit	Vorgaben zu Reinigungsintervallen	X	X	
PERSONAL				
(Auswahl)	Deutschkenntnisse	X	X	X
	Ortskenntnis der eigenen Linien	X	X	X
	Ortskenntnis zu angrenzenden Linien, Umsteigepunkten, u.Ä.	X	X	X
	Kenntnis über Tarif, Beförderungsbestimmungen u.Ä.	X	X	X
	Sichere Bedienung von Zusatzgeräten	X	X	X
	Durchsagen bei Bedarf	X		X
	Dienstkleidung mit Namensschild	X	X	X
	Nur eigene Beschäftigte	X		
	Tariftreue (in Bezug auf Entlohnung)	X		
	Schulungen des Personals			X
ORGANISATION				
(Auswahl)	Betriebszentrale	X	X	X
	Lage der Einsatzzentrale	X		
	Beschwerdemanagement, zeitliche Frist zur Beantwortung	X	X	X
	Aufbewahrung von Fundsachen	X	X	
	Fahrausweiskontrolle		X	X
	Vorgaben für Vertrieb und Datenaustausch		X	
	Vorgaben bei Betriebsstörungen		X	X
TARIF				
	Tariftreue (in Bezug auf Fahrpreis)	X		
	Vorgaben zu Subunternehmern		X	
Legende				
x	= vorhanden			
(x)	= teilweise vorhanden			

Quelle: eigene Darstellung

Der Vergleich der drei Ausschreibungen zeigt, dass bei den konstruktiven Ausschreibungen wesentlich mehr, sehr viel detailliertere und häufig auch verstärkt technikorientierte Vorgaben gemacht werden. Dies führt beispielsweise bis hin zur Vorgabe der genauen Abmessungen einzelner Fahrzeugausstattungen. Während der Großteil der Kriterien, die in den Nahverkehrsplänen in Bezug auf Verkehrserschließung, Beförderungsangebot, Fahrzeuge, Personal und Pünktlichkeit getroffen werden, in den Ausschreibungen wiederzufinden sind, gibt es keine Qualitätsstandards in den Bereichen Haltestellen, Verknüpfungen und Fahrgastinformationen. Demzufolge liegen diese Handlungsfelder weiterhin im Verantwortungsbereich der Aufgabenträger, der diese zu koordinieren, selbst zu bearbeiten oder auch auszuschreiben hat.

In allen drei Ausschreibungen ist vorgesehen, die Qualitätssicherung über ein Bonus-Malus-System zu gewährleisten. Die Angaben zur Qualitätskontrolle sind in den Ausschreibungen bisher recht unterschiedlich geregelt. Während in den Ausschreibungsunterlagen von Elmshorn dezidiert aufgeführt ist, welche Kriterien mit welcher Gewichtung in dem Anreizsystem berücksichtigt werden, sollen die Qualitätskriterien und Sollwerte nach den Tübinger Ausschreibungsunterlagen noch zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gemeinsam definiert werden.

Welche Art der Ausschreibung im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge vorzuziehen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertet werden. Da bisher fast ausschließlich konstruktive Ausschreibungen durchgeführt wurden, sollten zunächst möglichst auch funktionale Ausschreibungen getestet werden, um weitere Erfahrungen sammeln zu können. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, die Vorgabe von Standards (z.B. Sicherheits- und Umweltstandards) zu kombinieren mit konkreten Zielvorgaben. Teilweise reicht es aus, quantifizierbare Qualitätsziele vorzugeben ohne den konkreten Lösungsweg zu beschreiben. Damit wird die unternehmerische Innovationsfähigkeit gefördert und den Bietern Planungs- und Gestaltungskompetenz überlassen.

3.5 Daseinsvorsorge und Messung von Kundenzufriedenheit

Der Begriff der Qualität an sich bezieht sich immer wertend auf den Grad einer Normerfüllung. Die Qualität der Dienstleistung ÖPNV kann daher sowohl auf politisch festgelegte Standards (z.B. im Nahverkehrsplan) als auch auf die Wünsche und Erwartungen der Kunden bezogen werden. Im Gegensatz zur Daseinsvorsorge wird der Begriff der Dienstleistungsqualität also auch mit Bedürfnissen verbunden, die von Kundenseite begründet wird. Diese Bedürfnisse beziehen sich auf die technische und organisatorische Ausgestaltung einzelner Leistungen. In diesem Sinne lassen sich Mängel in der Dienstleistungsqualität auch als Lücke zwischen

erwarteter und wahrgenommener Leistung definieren. Die Dienstleistungsqualität wird von den Kunden desto besser bewertet, je mehr die wahrgenommene der erwarteten Dienstleistung entspricht.

Im Hinblick auf die Daseinsvorsorge ergibt sich immer dann ein Problem, wenn die definierten Standards bzw. die erbrachte Leistung nicht der von den Kunden erwarteten Dienstleistungsqualität entspricht. Da diese Erwartungen von Kunde zu Kunde variieren, ist eine Gesamtbeurteilung der Qualität in Bezug auf die Kundenwünsche nur eingeschränkt möglich. Auch wenn Kundenzufriedenheitsbefragungen nicht die Qualität eines ÖPNV Systems vollständig beschreiben können, so ergeben sich daraus doch Anforderungen an das ÖPNV Angebot. Damit ist es möglich, eine gestufte Systematik von Kriterien zu entwickeln, an der sich auch die Angebotsgestaltung orientieren kann.

Nach dem KANO-Modell der Kundenzufriedenheit ist zwischen Basisanforderungen (Muss-Kriterien der Dienstleistung, die als selbstverständlich vorausgesetzt werden, z.B. Pünktlichkeit, Sicherheit), Leistungsanforderungen (Soll-Kriterien, die ausdrücklich verlangt werden, z.B. Fahrgastinformation) und Begeisterungsanforderungen (Kür-Kriterien, die nicht erwartet werden, aber die Kundenzufriedenheit und -bindung weiter erhöhen, z.B. Freundlichkeit des Fahrers) zu unterscheiden (Probst, Bockolt 2003, Bracher et. al 2004: 133). Solche Qualitätsziele und Qualitätsstandards unterliegen im Zeitverlauf einem Wandel, so dass sie regelmäßig zu überprüfen und an die neuen Gegebenheiten bzw. veränderten Markterfordernisse anzupassen sind. Auch nach Lasch et al. (2005) müssen grundsätzlich die Basisdienstleistungen, wie insbesondere Zuverlässigkeit und Qualität der Verbindungen sowie Dichte des Angebots erfüllt werden, bevor über weitere Angebotsverbesserungen nachgedacht werden sollte. Die dominierenden Einflussfaktoren für eine stärkere ÖPNV-Nutzung unterscheiden sich je nach Kundensegment, festzustellen ist jedoch, dass insbesondere geringe Fahrtkosten ausschlaggebend sind (Lasch et al. 2005: 159 ff.). In einer bundesweiten repräsentativen Befragung von ÖPNV-Nutzern und Nicht-Nutzern wurde analysiert, welche Leistungsmerkmale dringend verbessert werden müssen. Ergebnis der Untersuchung war, dass sowohl Nutzer als auch Nicht-Nutzer sich ausreichend informiert fühlen und grundsätzlich auch den Komfort für ausreichend bewerten, hingegen in erster Linie die Fahrtkosten zu verbessern sind. Als zweiter wichtiger Aspekt kommt bei den Nicht-Nutzern hinzu, dass die Verbindungen optimiert werden müssen (Lasch et al. 2005: 160). In diesem Sinne sind weitere Anstrengungen in den Bereichen Information und Komfort nicht notwendig bzw. nicht zielführend, um Nachfragesteigerungen zu erreichen, da diese Bereiche bereits weitestgehend als gut bezeichnet werden. Um eine möglichst hohe Dienstleistungsqualität zu erfüllen und infolgedessen Fahrgäste zu gewinnen und höhere Einnahmen zu erzielen, ist es notwendig, dass sich das Qualitätsverständnis im ÖPNV mehr am Fahrgast und weniger an technischen Details orientiert.

Im Zusammenhang mit der Kundenzufriedenheit sind die Mitarbeiter der Verkehrsunternehmen als zentraler Einflussfaktor zu benennen. Sie übernehmen die Kommunikation mit den Kunden und fungieren damit als Schnittstellen zwischen Angebot und Nachfrage. Der Einsatz von qualifiziertem Personal mit hoher sozialer Kompetenz und Flexibilität, insbesondere im Fahrdienst, gilt dabei als besonders bedeutend.²⁵ Kundenorientierung und Dienstleistungsqualität setzen aber auch eine stärkere Eigenverantwortung ebenso wie entsprechende Freiräume des Fahrpersonals voraus (Abicht et al. 2005: 43). Die Umsetzung dieser Merkmale ist insbesondere durch eine hohe Ausbildungs- und Arbeitsplatzqualität zu erreichen.

Die Unternehmen sollten bereits im Rahmen einer qualitativ hochwertigen Ausbildung die Mitarbeiter mit einer dreidimensionalen Handlungskompetenz ausstatten: einer Fach-, Personal- und Sozialkompetenz. Zu den Aufgaben einer Fachkraft im Fahrbetrieb beispielsweise gehört daher nicht nur das Führen von Bussen oder Straßenbahnen, sondern auch die sichere und fahrgastfreundliche Beförderung der Fahrgäste sowie der direkte Kundenservice vor Ort (Kultusministerkonferenz 2002). Unternehmenseigene Schulungen zur weiteren Qualifizierung des Personals, z.B. auch Beschwerde- und Konfliktmanagement, sind notwendig (Abicht et al. 2005: 42). Diese Kompetenzen können zu einer verbesserten Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität führen. Bestätigt wird dies durch eine Kundenbefragung der Deutschen Bahn (DB AG). Die DB AG formulierte Servicegrundsätze, aus denen sich die Dienstleistungsqualität ergeben soll. Den Ergebnissen zufolge, besteht diese aus Verlässlichkeit, Entgegenkommen, Souveränität und Einfühlungsvermögen (Atzmüller, Hermann 2004: 121).

Darüber hinaus sollte, um den nötigen und uneingeschränkten Einsatz des Mitarbeiters für das Unternehmen erhalten und die angestrebte Dienstleistungsqualität erreichen zu können, die Verlässlichkeit beider vorausgesetzt werden. Fairness und Transparenz bieten dabei dem Mitarbeiter eine besondere Sicherheit. Werden diese Faktoren berücksichtigt und zusätzlich die Mitarbeiter als sozial bezogene Wesen wahrgenommen, die auch Fehler machen können, kann die Arbeitsplatz- und damit auch die Dienstleistungsqualität steigen (Busch 2002: 324 f.). „Arbeit und Ausbildung sowie Fortbildung in der Arbeit sollen im Blick auf die soziale Konstitution des Menschen nicht nur Sinn haben (im ökonomischen Verständnis), sondern auch Sinn geben (im sozialen Verständnis)“ (Busch 2002: 324). Festzuhalten bleibt, dass die Mitarbeiter eine Schlüsselfunktion bei der Kundenzufriedenheit einnehmen und somit zur systemischen Qualität der Daseinsvorsorge entscheidend beitragen. Damit sich die Mitarbeiter mit ihrer Arbeit identifizieren und eine hohe Dienstleistungsqualität ermöglichen, ist es notwendig, dass die Arbeitsplatzbedingungen der Mitarbeiter ebenfalls eine entsprechend hohe Qualität aufweisen.

²⁵ VDV, ver.di, Transnet, DGB und die DIHK entwickelten 2002 vor diesem Hintergrund den bundesweit einheitlichen Ausbildungsberuf zur „Fachkraft im Fachbetrieb“ (FiF).

4 Nachhaltige Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität

Aus den Erläuterungen zur Daseinsvorsorge (Kapitel 3) und nachhaltiger Mobilität (Kapitel 2) sind grundsätzlich zwei Optionen ableitbar, was unter Daseinsvorsorge im ÖPNV verstanden werden kann. Dem sozialpolitischen Ansatz liegt das Verständnis zugrunde, dass öffentliche Verkehrsangebote im Rahmen der Daseinsvorsorge die Mobilität derer sichern, die diese nicht auf anderem Wege ausführen können oder wollen (Forsthoff 1938, Haubitz 2003: 1). In Deutschland wird Daseinsvorsorge darüber hinaus als Fürsorge des Staates gegenüber Bedürftigen verstanden und das ÖPNV-Angebot ist in eine Grundversorgung (im Sinne der Daseinsvorsorge) und in ein Zusatzangebot zu unterscheiden. Das Grundangebot ist auf die Sicherung der Mobilität von Menschen, die keine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln besitzen („captive“ oder Zwangskunden) ausgerichtet. Das Zusatzangebot kann nur in dem Umfang bereitgestellt werden, wie es sich selbst wirtschaftlich trägt. Förderungen des Staates für dieses Zusatzangebot sind ausgeschlossen, da es sich nicht um ein Angebot im Rahmen der Daseinsvorsorge handelt.

Über das sozialpolitische Verständnis hinaus geht der nachhaltigkeitspolitische Ansatz. Ihm liegt das Verständnis zugrunde, dass öffentliche Verkehrsangebote im Rahmen der Daseinsvorsorge in dem Maße sicherzustellen sind, dass alle Menschen eine nachhaltige Mobilität praktizieren können. Dies bedeutet, dass bei der Gestaltung des ÖPNV-Angebots neben sozialpolitischen Zielen auch umweltpolitische und wirtschaftliche Zielvorstellungen gleichwertig berücksichtigt werden müssen. Qualität der Daseinsvorsorge ist daher als systemische Qualität zu verstehen, d.h. dass das ÖPNV-System in der Lage ist, die Mobilitätsanforderungen der Bürger zu erfüllen. Aus Perspektive des Einzelnen wird es dabei immer zu Mängeln im Angebot kommen. Aus einer systemischen Perspektive ist jedoch eine Optimierung möglich. Dazu ist aber eine Definition der systemischen Ansprüche notwendig. Diese Definition muss von der Gesellschaft (z.B. im Nahverkehrsplan) erbracht werden. Daseinsvorsorge bedeutet in diesem Zusammenhang, dass einerseits Minderheiten, andererseits aber auch der Mehrheit Mobilität ermöglicht wird.

Konsequenterweise ist nachhaltige Daseinsvorsorge im Öffentlichen Personennahverkehr dahingehend von der Kundenseite aus zu definieren, dass im Sinne eines nachhaltigen Mobilitätssystems ein dem Motorisierten Individualverkehr konkurrenzfähiger ÖPNV bereitgestellt wird und nicht dass durch den ÖPNV nur eine (Mindest-)Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen gewährleistet wird. Auch wenn

die Systeme nie deckungsgleich sein können, so ist doch anzunehmen, dass nur dann, wenn der Öffentliche Verkehr aus Nutzersicht vergleichbare Qualitäten wie der MIV aufweist, Verlagerungseffekte überhaupt erst möglich sind. Eine solche Attraktivitätssteigerung und Flexibilisierung (Pull-Strategie) kann dabei als Voraussetzung für die Akzeptanz und Legitimität eventueller Push-Maßnahmen (Parkraumbewirtschaftung, Road-Pricing, o.Ä.) interpretiert werden. Allerdings darf auch nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Pull-Strategien (Verbesserung der Leistungen) automatisch zu Verlagerungseffekten führen. Die jeweiligen Rahmenbedingungen wie z.B. versteckte Subventionen, Parallelförderung oder Raumentwicklungspolitik müssen konsequent mitbedacht werden. Die weitere Diskussion geht davon aus, dass auch in Zukunft sozial-, wirtschafts- und umweltpolitische Ziele als gleichrangig im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge verstanden werden.

Weitere Aspekte einer nachhaltigen Daseinsvorsorge sind der Einbezug der Umwelt als Zielbereich des Nahverkehrs und die Ausrichtung auf Verlagerungswirkungen vom MIV hin zum ÖPNV, die dazu führen, dass der ÖPNV als vollwertige Alternative zum Auto zu entwickeln ist. Mit solch einer „nachhaltigen Daseinsvorsorge“ ist die Definitionshoheit für ein weites Verständnis des Begriffs festgeschrieben und dieser nicht länger der Gegenstand von Auseinandersetzungen. Außerdem ist dadurch einem möglichen Zurückfahren von ÖPNV-Dienstleistungen mit dem Argument der Begrenzung auf das sozialpolitisch notwendige Minimum vorgebeugt. Im Prinzip sind in einigen ÖPNV-Gesetzen der Länder diese Bedingungen, nicht nur sozialpolitische, sondern auch wirtschafts- und umweltpolitische Ziele zu verfolgen, bereits gegeben (Kapitel 3.1.1). Darüber hinaus ist es jedoch sinnvoll, auf Bundes- bzw. Europaebene ein eindeutiges Begriffsverständnis zu verankern.

Zusammenfassend ergibt sich aus den Ausführungen die folgende Definition einer nachhaltigen Daseinsvorsorge:

„Ein gegenüber dem MIV konkurrenzfähiges ÖPNV-Angebot, das für alle Bevölkerungsgruppen Mobilität, d.h. Zugang bzw. Erreichbarkeit für alle Verkehrszwecke gewährleistet.“

Diese Definition formuliert einen hochwertigen, umfassenden Anspruch und ist als langfristig zu erreichendes Ziel zu verstehen. Um eine nachhaltige Daseinsvorsorge realisieren zu können, bedarf es struktureller Änderungen in Politik und Gesellschaft, die eine neue Prioritätensetzung bezüglich Qualitäts- und Umweltstandards sowie entsprechender Arbeitsbedingungen beinhalten, die sowohl über die bisherigen Gesetzesansprüche als auch das derzeitige bestehende Angebot hinausgehen. Das ÖPNV-Angebot muss daher zunächst innerhalb eines Handlungskorridors noch an aktuelle Nachfrage- und Siedlungsstrukturen angepasst werden. Langfristig sollte auf diese Weise ein ÖPNV-System entstehen, welches

einerseits für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich und erreichbar ist und andererseits eine hohe systemische Qualität im Sinne des erweiterten ÖPNV-Verständnis aufweist.

Für die Ausdifferenzierung eines Zielsystems ist es notwendig, aus der Analyse der Gesetze, Nahverkehrspläne und Ausschreibungsunterlagen Kriterienbereiche abzuleiten, die für die Konkretisierung des Begriffs der nachhaltigen Daseinsvorsorge hilfreich sein können. Dazu werden die folgenden sieben Bereiche vorgeschlagen:

- Verkehrsangebot
- Infrastruktur
- Information
- Tarifgestaltung
- Organisation
- Partizipation
- Arbeitsplatzqualität

Diese Kriterienbereiche decken die verschiedenen Facetten systemischer Dienstleistungsqualität ab. Während das Verkehrsangebot das wesentliche Element der Ermöglichung von Mobilität ist, stellen die anderen sechs Bereiche wesentliche zusätzliche Anforderungen ab. Die Gestaltung der Infrastruktur ermöglicht teils die konkreten Angebote (z.B. Schienentrassen), teils wird damit auch die Zugänglichkeit festgelegt (z.B. Niederflersysteme). Auch der Bereich der Information ist zentral für die Möglichkeit, Leistungen in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus ist damit aber auch ein zentraler Aspekt der Kundenzufriedenheit benannt. Die Tarifgestaltung zeigt ähnliche Dimensionen auf: Sie ist ausschlaggebend, ob die Kunden Mobilität finanzieren können und ob das Preis-Leistungsverhältnis angemessen ist. Dagegen steht der Bereich der Organisation mehr im Hintergrund. Die Kunden erwarten lediglich, dass die organisierende Einheit das Angebot ermöglicht. Für die Funktionsfähigkeit und die Vereinbarkeit sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Ziele ist dies jedoch ein Schlüsselbereich. Dagegen bezieht sich die Partizipation auf die Mitgestaltungsrechte der Bürger und Kunden in der Angebotsplanung. Ein demokratischer und zielgerichteter Prozess der Planung und Leistungserstellung reduziert das Potenzial von Konflikten und verbessert die Informationsbasis der Entscheidungsträger. Schließlich ist die Arbeitsplatzqualität ein weiterer Bereich zur Erreichung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge.²⁶ Die Mitarbeiter sind Schnittstellen zu den Kunden, die

²⁶ In den analysierten Nahverkehrsplänen und Ausschreibungsunterlagen werden hierzu kaum Vorgaben gemacht. Lediglich im Nahverkehrsplan von Düren wird bei der Beschreibung der Fahrzeugausstattung darauf hingewiesen, dass ergonomische Fahrerarbeitsplätze vorzusehen sind, in den Nahverkehrsplänen von Flensburg und Gütersloh ebenso wie in den Ausschreibungsunterlagen von Tübingen wird auf die Beachtung des Tariflohns hingewiesen.

Informationen weitergeben und die Wahrnehmung der Qualität des Angebots beeinflussen.

Im Folgenden werden die Ziele einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität (Kapitel 4.1) sowie entsprechende Qualitätskriterien (Kapitel 4.2) auf Basis der vorgenommenen Analysen und Konzepte dargestellt. Grundsätzlich ist dabei der Rahmen für eine nachhaltige Daseinsvorsorge in den Nahverkehrsgesetzen der Länder durch allgemeine Ziele, Grundsätze und Leitlinien zu setzen. Diese allgemeinen Rahmenvorstellungen sind auf der Ebene des Nahverkehrsplans durch qualitative (und ggf. teilweise quantitative) Zielvorstellungen und lokale Kriterien zu operationalisieren. Um die Verbindlichkeit der lokalen Ziele zu erhöhen, sind diese mit einem Zeitbezug zu versehen.

4.1 Zielsystem einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität

Während in der Vergangenheit noch größere Bevölkerungsteile auf den ÖPNV angewiesen waren, da sie keinen Führerschein besaßen bzw. keinen Zugriff auf einen Pkw hatten, wird sich das Nachfragepotenzial des ÖPNV in Zukunft entscheidend verändern. Aufgrund der demografischen Entwicklung nehmen die Schülerzahlen ab und die zukünftigen Senioren sind zunehmend automobil, d.h. sie besitzen einen Führerschein und verfügen häufig über ein Auto. Dies bedeutet, dass der Großteil der Bevölkerung jetzt und noch mehr in Zukunft über ein alternatives Verkehrsmittel zum ÖPNV verfügen kann. Die Konsequenz ist, dass aus Sicht der Nutzer der Pkw immer häufiger zum Benchmark ihrer Erwartungen an andere Verkehrsmittel, also auch als Vergleichsgröße zum ÖPNV wird (Ganseforth, Röhrleef 2003: 5). Bezieht man zusätzlich zum demografischen Wandel die in Kapitel 2.1 erwähnten Entwicklungen (steigende Energiekosten, sinkende Realeinkommen, geringere Renten) in diese Diskussion mit ein, so kann sich diese Prognose auch in eine andere Richtung entwickeln. Aktuell ist jedoch das MIV-System das Referenzsystem für den ÖPNV. Nur wenn der ÖPNV als eine vollwertige Alternative zum Motorisierten Individualverkehr begriffen und entsprechend den Kundenwünschen gestaltet wird, rückt die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln anstelle des eigenen Autos ins Blickfeld der Pkw-Nutzer. Dabei sollten vor allem spezifische Bedienungsformen für die Bedürfnisse älterer Menschen entwickelt werden, die auf der einen Seite aktiv sein wollen, auf der anderen Seite aber eventuell auch Unterstützungsbedarf für ihre Mobilität benötigen.

Ein nachhaltiges Mobilitätssystem stellt die drei folgenden Leitziele sicher:

- Gewährleistung der Mobilität aller und Abbau der Benachteiligung bestimmter Gruppen (z.B. Mobilitätseingeschränkte, Frauen) zur Sicherung der sozialen Teilhabe,
- Reduzierung der Lärm- und Schadstoffemissionen, der CO₂-Emissionen sowie des Flächenverbrauchs,
- effiziente Leistungserstellung zu geringen volkswirtschaftlichen Kosten.

Da im Sinne einer nachhaltigen Mobilität die negativen Umweltauswirkungen, die insbesondere durch den MIV verursacht werden, reduziert werden und somit letztendlich auch Verlagerungen vom MIV zum ÖPNV stattfinden müssen,²⁷ ist anzustreben, die Systemvorteile des MIV möglichst auf den ÖPNV zu übertragen.

Systemische Ziele

Die wesentlichen Systemvorteile des Motorisierten Individualverkehrs sind in

- der Gewährleistung einer nahezu uneingeschränkten räumlichen Erreichbarkeit,
- der Gewährleistung einer nahezu uneingeschränkten zeitlichen Verfügbarkeit sowie
- einem niedrigen Zugangshemmnis

zu finden.

Durch ein flächendeckendes Straßennetz sind, abgesehen von für den Autoverkehr gesperrten Gebieten, alle Zielpunkte zu erreichen. In städtisch verdichteten Gebieten kann die Erreichbarkeit eingeschränkt sein, so dass auch mit dem Auto keine haustürnahe Erreichbarkeit sichergestellt werden kann. In ländlich strukturierten Gebieten bestehen diese Probleme nicht, so dass besonders dort der ÖPNV nur dann eine vollwertige Alternative zum MIV ist, wenn auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln alle Zielpunkte in ähnlicher Weise erreicht werden können. Im ländlichen Raum entspräche den Qualitäten des Autos eine Tür-zu-Tür-Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Eine Reihe verschiedener flexibler Angebotsformen, wie z.B. Anrufbusse, Taxibusse, Anrufsammeltaxen oder Bürgerbusse existiert bereits.²⁸ Im Gegensatz dazu ist in städtischen Verdichtungsräumen und

²⁷ ÖPNV wird nur als Teilsystem des gesamten Verkehrssystems eingestuft. Durch die Dominanz des Motorisierten Individualverkehrs, der wesentlich weitreichendere Umweltfolgen hat als der öffentliche Verkehr bzw. der Umweltverbund insgesamt (Fuß, Rad, ÖV), sind Verlagerungswirkungen durch Angebotsverbesserungen (Pull-Strategie) per se als ökologisch vorteilhaft zu bewerten, d.h. eine Ausweitung des ÖPNV-Angebots kann zu insgesamt reduzierten Umweltbelastungen führen. Die Umweltfolgen wären anders zu bewerten, wenn nur der Teilbereich ÖPNV betrachtet wird.

²⁸ Vgl. z.B. BMBF-Förderschwerpunkt „Personennahverkehr für die Region“ mit insgesamt zehn Forschungsverbänden und 80 Einzelvorhaben in unterschiedlich strukturierten Regionen

hier insbesondere in den Innenstadtgebieten eine Tür-zu-Tür-Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht notwendig, da durch Parkraumprobleme auch die Erschließung mit dem Pkw diese Qualitäten häufig nicht aufweisen kann. So sind bereits derzeit viele Innenstädte besser durch den ÖPNV als mit dem MIV erschlossen.

Beim Vorhandensein eines eigenen Pkw steht dieser zeitlich rund um die Uhr zur Verfügung, während der ÖPNV meist an Fahrpläne gebunden ist und unterschiedliche Taktdichten je nach Hauptlast- oder Schwachlastzeit aufweist. Eine vollwertige Alternative zum MIV besteht allerdings nur dann, wenn auch öffentliche Verkehrsmittel möglichst 24 Stunden täglich und sieben Tage in der Woche zur Verfügung stehen und in der Konsequenz in einer entsprechenden Taktdichte, dass die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln zeitlich nahezu unbegrenzt möglich ist. Ziel eines ÖPNV-Angebots im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge muss es demnach sein, ein ÖPNV-Angebot bereit zustellen, das näherungsweise rund um die Uhr verfügbar ist und mit dem fast jedes beliebige Ziel angesteuert werden kann. Je nach Raumstruktur und lokalen Besonderheiten sind daraufhin ortsspezifische Lösungen zu entwickeln. Während in Ballungsräumen das Rückgrat eines weit verzweigten und dichten öffentlichen Verkehrssystems insbesondere die eher klassischen Angebotsformen wie Stadtbahn, Straßenbahn bzw. Bus bilden, kann es in ländlichen Gebieten notwendig sein, dass ein Wandel von einem klassischen zu einem erweiterten öffentlichen Verkehrssystem notwendig ist. Der Aufgabenträger ist weiterhin für die Bereitstellung des ÖPNV-Angebots verantwortlich und soll gewährleisten, dass ein adäquates Angebot zum MIV zur Verfügung gestellt wird. Anzuregen ist jedoch, dass neben fahrplangebundenen und flexiblen Bedienungsformen auch weitere Optionen angeboten werden.

- Dies kann beispielsweise in ländlichen Gebieten bedeuten, die dort vorzufindenden Sozialstrukturen dahingehend zu fördern, dass ehrenamtliche Tätigkeiten zur Sicherstellung der Mobilität gefördert werden. Zu nennen sind bereits erfolgreich eingeführte Bürgerbusse, bei denen die Busse ehrenamtlich von Bürgern gefahren werden, um somit einen gewissen Umfang von Verkehrsleistungen bereitzustellen (Bsp. Bürgerbus NRW). Diese Idee könnte dahingehend weiterentwickelt werden, dass nicht nur Bürgerbusse eingesetzt werden, sondern dass einzelne Bürger sich für bestimmte Zeiträume bereit erklären, bei Bedarf gegen eine geringe Aufwandsentschädigung, die die Kraftstoffkosten und die Abnutzung des Fahrzeugs abgilt, mit ihren Privatfahrzeugen Fahrdienste leisten. Dabei ist sowohl ein Modell denkbar, das ein

Deutschlands zur Erforschung und Entwicklung von Mobilitätsangeboten, die sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung im ländlichen Raum orientieren.

- direktes Entgelt vom Mitfahrenden umfasst, als auch eine Entschädigung durch den Aufgabenträger.²⁹
- Eine weitere Alternative besteht darin, dass zur Sicherstellung der Mobilität auch (professionell organisierte) Mitfahrzentralen als Ergänzung zum klassischen ÖPNV-Angebot gefördert werden. Während bisher Mitfahrzentralen hauptsächlich Mitfahrgelegenheiten im Fernverkehr vermitteln, könnte die Vermittlung von lokalen bzw. regionalen Mitfahrgelegenheiten im ländlich strukturierten Raum eine sinnvolle Ergänzung darstellen (Bsp. Pendlernetz NRW, Carlos in der Schweiz).
 - Grundsätzlich kann auch der Motorisierte Individualverkehr Teil einer Alternative zum MIV sein, wenn beispielsweise in bestimmten, ländlich schwach strukturierten Gebieten Car-Sharing-Fahrzeuge angeboten werden. Da sich aus Sicht der Car-Sharing-Anbieter Stationen in schwach frequentierten Gebieten häufig wirtschaftlich nicht rechnen, ist anzudenken, ob Car-Sharing-Stationen durch Mittel des GVFG (mit-)finanziert werden können.
 - In Einzelfällen kann es sinnvoll sein, die bestehende Objektförderung im ÖPNV durch eine Subjektförderung zu ergänzen bzw. teilweise zu ersetzen.

Die Zugangshemmnisse zum ÖPNV-System müssen möglichst niedrig sein, d.h. einerseits, dass die Nutzung des ÖPNV systembedingt einfach und verständlich sein muss³⁰ und andererseits keine weiteren Hemmnisse, wie lange oder unsichere Zu- und Abwege zu den Haltestellen oder unzugängliche Haltestellen, vorhanden sind.

Qualitätsziele

Zusätzlich zu den beschriebenen Systemanforderungen an den ÖPNV sind die Dienstleistungsqualitäten des MIV, worunter insbesondere Anforderungen aus Kundensicht zusammengefasst werden, auf den ÖPNV zu übertragen:

- hoher Beförderungskomfort durch Schnelligkeit, Bequemlichkeit und Zuverlässigkeit,
- Mobilitätsgarantie und weitere Serviceleistungen.

Auch wenn der ÖPNV nicht alle Merkmale des MIV erfüllen kann, so sollten die Beförderungsqualitäten des Motorisierten Individualverkehrs als Richtschnur für

²⁹ In diesem Fall muss allerdings im Vorfeld geklärt werden, dass es sich nicht um eine gewerbliche Tätigkeit handelt und somit kein Konflikt mit dem Genehmigungsrecht entstehen kann.

³⁰ Während jeder Führerscheinbesitzer im Rahmen seiner Fahrausbildung lernt, wie das MIV-System funktioniert und wie er sich im Straßenverkehr zu verhalten hat, findet eine vergleichbare Schulung für (potenzielle) ÖPNV-Nutzer nicht statt. Um systembedingte Hemmnisse abzubauen, sollten daher das Tarifsystem, der Fahr- und Netzplan einfach und übersichtlich sein.

den ÖPNV gelten. Ein ÖPNV, der eine vollwertige Alternative zum Konkurrenzsystem MIV darstellt, gewährleistet, dass die Ziele in vergleichbarer Schnelligkeit, mit vergleichbarer Bequemlichkeit (z.B. hinsichtlich Raum- und Platzangebot, der Direktheit der Verbindung) und zuverlässig (z.B. hinsichtlich Pünktlichkeit des Verkehrsmittels) zu erreichen sind. Dort, wo der ÖPNV schon Vorteile gegenüber dem MIV genießt, z.B. Schnelligkeit der Verbindung in Verdichtungsräumen, sind diese zu erhalten. Zur Zuverlässigkeit des Systems bzw. zur Dienstleistungsqualität eines Mobilitätssystems zählt auch die Gewährleistung der Mobilität bei Störungen des Verkehrssystems. Ähnlich der Mobilitätsgarantien der Automobilindustrie³¹ sind auch im Öffentlichen Verkehr vergleichbare Leistungen zu garantieren bzw. zu entwickeln. Ansätze von Mobilitätsgarantien sind in einzelnen Verkehrsverbänden und bei der Deutschen Bahn bereits zu finden.

Zielsystem

Auf Basis der systemischen Ziele und der Qualitätsziele kann ein erster Überblick gegeben werden, wie ein Zielsystem für den ÖPNV aufgebaut sein könnte. Wie bereits im Rahmen der Definition erläutert, bedarf es zusätzlich zu den oben genannten Zielen weiterer Ziele für die interne Struktur, d.h. unter anderem auch für die Arbeitsplatzqualität und die Entlohnung. Eine zunehmende Lohnkürzung, insbesondere durch außertariflich Beschäftigte nach Ausgründung der Unternehmen, steht zudem häufig in direkter Verbindung zur Angebotsqualität (Kenntnis der lokalen Situation, Freundlichkeit etc.)

Bei der Verknüpfung von Daseinsvorsorge, Dienstleistungsqualität und Nachhaltigkeit im Politikfeld ÖPNV können zusammengefasst fünf Aspekte herausgestellt werden:

- Im Rahmen der Daseinsvorsorge liegt die Verwirklichung einer angemessenen Verkehrsbedienung bei der öffentlichen Hand, die allein fähig ist, den Gemeinwohlgedanken zu vertreten. Dabei sind partizipative Prozesse notwendig, so dass bedarfsgerechte Angebote gestaltet werden.
- Eine nachhaltige Daseinsvorsorge beinhaltet den Einbezug von Umweltzielen. Insbesondere die Zielsetzung, Verlagerungen vom weniger umweltverträglichen MIV auf Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu erreichen, führt dazu, dass ein konkurrenzfähiges Verkehrsmittelsystem zum MIV anzubieten ist.

³¹ Unter der Voraussetzung, dass die vorgeschriebenen Inspektionsintervalle eingehalten werden, geben die Automobilhersteller eine Mobilitätsgarantie. Bleibt ein Fahrzeug liegen oder wird aus technischen Gründen eine Weiterfahrt untersagt, werden unterschiedliche Serviceleistungen (z.B. Abschleppservice, Mietwagen oder Erstattung der Kosten für Bus- und Bahnfahrten, Hotelübernachtung) zugesichert.

Tabelle 6: Übersicht über Ziele und Qualitätskriterien einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität

	Ziele einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im ÖPNV in Anlehnung an das Konkurrenzsystem MIV ...	
	... auf der Ebene der Nahverkehrsgesetze	... auf der Ebene der Nahverkehrspläne*
Verkehrsangebot	Gewährleistung einer nahezu uneingeschränkten zeitlichen Verfügbarkeit	Dauerhafte bedarfsgerechte Bedienung
	Gewährleistung einer nahezu uneingeschränkten räumlichen Erreichbarkeit	Flächendeckende bedarfsgerechte Bedienung
	Hoher Beförderungskomfort durch Schnelligkeit, Bequemlichkeit und Zuverlässigkeit	Reisezeiten, direkte Verbindungen, Raum- und Platzangebot, Pünktlichkeit
Infrastruktur	Niedrige Zugangshemmnisse	Zugang für alle gesellschaftlichen Gruppen
Information	Förderung integraler Taktverkehr	Einfache, übersichtliche und verständliche Information, Fahr- und Netzpläne
Tarifgestaltung	Ermöglichung und Förderung von Tarifverbänden mit einem einfachen, übersichtlichen und verständlichen Tarifsystem	Einbettung in Tarifverbände
Organisation	Effiziente Angebotserstellung	
Partizipation	Partizipation in den Entscheidungsprozessen der Angebotsgestaltung	
Arbeitsplatzqualität	Arbeitsplatzqualität und angemessene Entlohnung als Voraussetzung für die Erbringung einer qualitativ hochwertigen Dienstleistung	
* Die Kriterien auf Ebene des Nahverkehrsplans können je nach räumlichen Gegebenheiten und lokalen Spezifika verschieden sein, sollen sich jedoch immer an dem lokal vorhandenen MIV-System orientieren.		

Quelle: eigene Darstellung

- Um – unter der Bedingung zunehmender Wahlfreiheit der Bevölkerung – Verlagerungswirkungen in Richtung öffentliche Verkehrsmittel zu ermöglichen, muss die Kundenperspektive berücksichtigt werden. Damit rückt die Frage nach der Dienstleistungsqualität in den Vordergrund und überlagert sich mit der Frage von Mindeststandards, die sich am Gemeinwohlgedanken orientieren.
- Eine nachhaltige Daseinsvorsorge und eine hohe Dienstleistungsqualität hängen letztlich auch von der Qualität der Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Personennahverkehr ab. Die ausreichende Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen und eine hohe Arbeitsplatzzufriedenheit tragen dazu bei, dass sich die Mitarbeiter mit dem Unternehmen und der zu erbringenden Dienstleistung identifizieren. Als wichtiges Bindeglied zwischen Unternehmen und Kunden haben sie maßgeblich Einfluss auf das Image des Unternehmens und die Qualität der Dienstleistung.
- Letztendlich ist der Wandel von einem klassischen hin zu einem erweiterten ÖPNV-Verständnis notwendig, indem nicht nur altbewährte (meist fahrplan-gebundene) Verkehrsangebote bereitgestellt, sondern durch flexible und neue Bedienformen ergänzt werden. Hierzu können explizit auch Mobilitätsbausteine, wie z.B. Car-Sharing, Mitfahrzentralen oder die Förderung von nachbarschaftlichen Bring- und Holddiensten zählen.

4.2 Vorschlag zur Verankerung des Konzepts einer nachhaltigen Daseinsvorsorge

Obwohl der Begriff der Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff Verwendung findet und im Politikfeld ÖPNV über das Konzept einer ausreichenden Verkehrsbedienung formal präzisiert wird, ist grundsätzlich offen, welche Folgen daraus für eine normative Zielsetzung für das System ÖPNV abzuleiten sind. Im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips wird es den lokalen Akteuren überlassen, konkrete Ziele und Standards zu entwickeln. Aus diesem Grund sind im Bereich ÖPNV lokale Akteure nicht nur als vollziehende Akteure, sondern auch als gestaltende Akteure (im Sinne einer Programmentwicklung) relevant.³² Diese Aufgabenverteilung hat Vor- und Nachteile: Während die Nähe zu den örtlichen Gegebenheiten und Problemen hilfreich ist, die Mobilität zu sichern und schnell und angemessen auf Veränderungen zu reagieren, entstehen dadurch gleichzeitig Dezentralisierungsprobleme. Dies sind zum Beispiel eine angemessene Ressourcenverteilung (Finanzen), die Sicherung von Mindeststandards oder die konkrete Verbindung zu nationalen Zielen, wie z.B. die der Nachhaltigkeitsstrategie.

Abbildung 2: Verankerung des Konzepts einer nachhaltigen Daseinsvorsorge



Quelle: eigene Darstellung

Um Mindeststandards zu sichern und ein einheitliches Grundverständnis von Daseinsvorsorge zu gewährleisten, sollten durch die Rahmengesetzgebung (Nahverkehrsgesetze der Länder und PBefG) einheitliche Prioritäten und Rahmenziele/

³² Im Gegensatz dazu sind in vielen anderen Politikbereichen lokale Verwaltungen nur als ausführende und kontrollierende Akteure aktiv.

Grundsätze festgelegt werden (Abbildung 3). Um darüber hinaus die lokalen Besonderheiten weiterhin ausreichend bei der ÖPNV-Planung zu berücksichtigen, sollte auch in Zukunft die konkrete Ausgestaltung des Angebots einschließlich der Formulierung von lokalen Zielen und Qualitätsstandards weiterhin im lokalen Verantwortungsbereich liegen und partizipativ ausgestaltet werden. Welche Ziele und Grundsätze dies im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge sind, wird im Folgenden näher erläutert.

4.2.1 Nahverkehrsgesetze

Um im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge ein angemessenes ÖPNV-Angebot sicherzustellen, sind auf Basis der in Tabelle 6 formulierten Ziele die folgenden Grundsätze innerhalb der ÖPNV-Gesetze der Länder zu verankern:

- ÖPNV ist eine kommunale Pflichtaufgabe. Bei der Ausgestaltung eines ÖPNV-Angebots sind kommunale und regionale Spezifika zu berücksichtigen.
- Eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV ist gewährleistet, wenn das ÖPNV-System eine vollwertige Alternative zum Konkurrenzsystem MIV ist.
- Dem ÖPNV ist Vorrang vor dem MIV einzuräumen. Unter Umweltgesichtspunkten ist es Ziel, die Schadstoffbelastungen und CO₂-Emissionen im Verkehrsbereich zu reduzieren. Aus diesem Grund sind eine Reduzierung des MIV anzustreben und die Verlagerung vom MIV auf den ÖPNV zu fördern, sofern hierdurch Schadstoffbelastungen gesenkt und CO₂-Emissionen eingespart werden.
- Um die Aufrechterhaltung des Wirtschaftslebens und die soziale Teilhabe zu gewährleisten, ist eine ausreichende Verknüpfung der wesentlichen städtischen Funktionen (z.B. Wohn- und Arbeitsstätten, Erholungsbereiche, öffentliche, soziale und kulturelle Einrichtungen) durch den ÖPNV sicherzustellen. Es ist zu gewährleisten, dass die Mobilität der Bevölkerung durch den ÖPNV gesichert ist und ggf. verbessert wird.
- Die Mobilität der Bevölkerung gewährleisten heißt auch, dass die Bedürfnisse und Belange einzelner Kundengruppen besonders berücksichtigt werden müssen, damit tatsächlich für alle Bevölkerungsgruppen der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln gegeben ist. Dies bedeutet auch, dass Gender Mainstreaming eine wichtige Rolle in der Ausgestaltung des ÖPNV-Angebots spielen sollte, damit die spezifischen Bedürfnisse von Frauen berücksichtigt werden. So wird bereits in nahezu allen ÖPNV-Gesetzen explizit Bezug auf Frauenbelange genommen. Weitere Anstrengungen und Verbesserungen sind jedoch notwendig. Bisher existieren häufig noch Diskrepanzen zwischen denjenigen Infrastrukturen, die in den kommunalen Verkehrspolitiken Priorität genießen, und denjenigen Infrastrukturen, die von Frauen genutzt werden und

die genderdifferenzierte Modal Splits aufweisen (Spitzner 2004: 22).³³ Eine Ausrichtung des ÖPNV allein auf den Schülerverkehr und auf Berufspendler, d.h. Verkehrsleistungen, die aufgrund entsprechender Fahrgastzahlen häufig eigenwirtschaftlich betrieben werden können, greift zu kurz und blendet versorgungsökonomische Erfordernisse aus. Das heißt, dass gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen oft eine entscheidende Rolle spielen, um aus Gender-Perspektive eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen, und in diesem Sinne auch der Nahverkehrsplan ein wichtiges Instrument zur verbesserten Berücksichtigung von Fraueninteressen darstellt.

- Außerdem sind die Anforderungen von mobilitätseingeschränkten Personen besonders zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung dieser speziellen Erfordernisse (z.B. Barrierefreiheit) kommt letztlich jedem Fahrgast zu gute.
- Prinzipiell ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Dies schließt ein, dass auch externe ökologische Kosten verschiedener Verkehrsvarianten gegenübergestellt werden und bedeutet nicht, dass wirtschaftliche Aspekte grundsätzlich Vorrang vor ökologischen oder sozialen Gesichtspunkten haben. Vielmehr sind die verschiedenen Ziele und Grundsätze abzuwägen und die Entscheidungsfindung transparent offen zu legen.
- Raumstrukturelle Erfordernisse sind im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Ausgestaltung des ÖPNV-Angebots zu beachten. Um auch in dünner besiedelten Regionen eine vollwertige Alternative zum MIV bereitzustellen, ist das Angebot nicht grundsätzlich auszudünnen, sondern sind bedarfsorientierte ÖPNV-Angebote und ggf. neue Angebotsergänzungen bereitzustellen.
- Hoher Beförderungskomfort durch z.B. Schnelligkeit und Zuverlässigkeit sowie ein umfassendes Fahrgastinformationssystem (Informationen im und am Verkehrsmittel, an den Haltestellen etc.) sind für die Fahrgäste besonders bedeutend und tragen zu einer hohen Dienstleistungsqualität bei. Hier kann teilweise der ÖPNV auch deutliche Vorteile gegenüber dem MIV aufweisen.
- Eine Integration der verschiedenen Verkehrsmittel (z.B. zwischen MIV und ÖPNV), die Verknüpfung von Fern- und Nahverkehr sowie einheitliche Tarife erhöhen ebenfalls die Dienstleistungsqualität und sind dementsprechend zu berücksichtigen.

4.2.2 Nahverkehrspläne und Ausschreibungen bzw. Direktvergabe

Um im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge ein angemessenes ÖPNV-Angebot sicherzustellen, sind bei der Aufstellung von Nahverkehrsplänen, bei der Anfertigung möglicher Ausschreibungsunterlagen sowie den zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen abzuschließenden Verkehrsverträgen die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

³³ Eine ausführliche Gender-Analyse am Beispiel des Öffentlichen Personennahverkehrs ist u.a. zu finden in Spitzner 2004.

- Aufbauend auf den Empfehlungen zu Zielen und Grundsätzen, die innerhalb der Nahverkehrsgesetze verankert sein sollten (Kapitel 4.2.1), sind diese auf die lokalen Besonderheiten auszugestalten und in den Nahverkehrsplan zu übertragen. Gemäß eines gestuften Zielsystems sind die übergeordneten Ziele in qualitativer Hinsicht zu konkretisieren.
- Um den Grundsatz, dass der ÖPNV eine vollwertige Alternative zum MIV ist, auf die spezifischen Gegebenheiten herunterzubrechen, ist es notwendig, das lokal vorhandene MIV-System zu analysieren. Dies kann beispielsweise beinhalten, dass bei der Aufstellung eines Nahverkehrsplans auch Reisezeit- und Kostenvergleiche zwischen MIV und ÖPNV helfen, eine gleichwertige Alternative zum Motorisierten Individualverkehr zu entwickeln. Auf Grundlage dieser Analyse können dann lokale Zielsetzungen für den ÖPNV formuliert werden. Folglich kann im Rahmen eines Nahverkehrsplans nicht der ÖPNV als separates System betrachtet werden, sondern im Sinne eines integrierten Verkehrssystems sind der ÖPNV, der MIV, aber auch der Rad- und Fußverkehr als ein Gesamtmobilitätssystem zu begreifen. Insofern steht der Nahverkehrsplan in direktem Bezug zum Verkehrsentwicklungsplan.
- Vor dem Hintergrund der EU-Luftqualitätsrichtlinien, die für verschiedene Luftschadstoffe, wie beispielsweise Feinstaub (PM₁₀), Schwefeldioxid, Stickstoffoxide und Ozon Grenzwerte festlegen, nimmt der Öffentliche Verkehr eine bedeutende Rolle ein, um die Luftqualität in belasteten Gebieten zu verbessern. Damit der ÖPNV weiterhin komparative Vorteile gegenüber dem MIV hinsichtlich des Ausstoßes von CO₂-, Luftschadstoff- und Lärmemissionen besitzt, ist es notwendig, entsprechende Umweltstandards festzulegen. Dabei ist es nicht ausreichend, dass einzelne Fahrzeuge hohe Umweltstandards erfüllen, sondern entscheidend ist vielmehr, dass die Fahrzeugflotte insgesamt möglichst niedrige Emissionswerte aufweist. Aufgrund der relativ langen Erneuerungsintervalle ist es aus Umweltsicht notwendig, dass Umweltstandards für Neufahrzeuge gefordert werden, die über die gesetzlichen Euro-Normen hinausgehen, um zu gewährleisten, dass auch am Ende der Vertragslaufzeit die Verkehrsleistungen unter Umweltaspekten noch zeitgemäß sind. Gleichzeitig sollten die Vorgaben für Neufahrzeuge um Qualitätsvorgaben hinsichtlich der Gesamtemissionen der Fahrzeugflotte ergänzt werden (KCW/Öko-Institut 2004: 10 f.).
- Ähnliches gilt nach der Umgebungslärmrichtlinie der EU für die Lärmbelastung, so dass bereits im Nahverkehrsplan Ziele und Kriterien zur Reduzierung des Verkehrslärms festzulegen sind. Diese sind im weiteren Verlauf, d.h. in möglichen Ausschreibungsunterlagen und in entsprechenden Verkehrsverträgen festzulegen.
- Hinsichtlich der Qualitätsstandards in den Bereichen Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Information, Zeit, Kundenbetreuung, Komfort, Sicherheit und Umwelt gibt die DIN EN 13816 eine Übersicht über mögliche Kriterien, die bei der Aufstellung eines Nahverkehrsplans und insbesondere bei der Ausge-

- staltung von Ausschreibungsunterlagen und Verkehrsverträgen zu berücksichtigen sind.
- Dabei ist im Bereich der Sicherheit insbesondere die mögliche Aneignung öffentlicher Räume durch Frauen ebenso wie der Rückbau potenzieller Angsträume zu erreichen. Dies kann beispielsweise durch eine partizipativ durchgeführte Situationsanalyse bei der Bedarfserhebung für einen Nahverkehrsplan umgesetzt werden (Spitzner 2005).
 - Im Sinne eines Qualitätscontrollings sind den lokalspezifischen Zielen einerseits Qualitätskriterien, andererseits aber auch ein Zeitbezug (kurz-, mittel-, langfristige Ziele) zuzuordnen. Im Vorfeld ist festzulegen, wie und durch wen die Qualitätskontrolle stattzufinden hat. Auch hierzu werden in der DIN EN 13826 mögliche Messverfahren aufgezeigt. Mögliche Verfahren, um zu überprüfen, dass die geforderten Qualitätsstandards eingehalten werden, sind Zählungen/Messungen (z.B. im Hinblick auf die Fahrplanstabilität), Nachweise (z.B. hinsichtlich der Fahrzeugausstattung), Profitester, Auswertungen des Beschwerdemanagements sowie die Messung der Kundenakzeptanz. Um die Fahrgastzahlen, sprich die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen, zu steigern, ist die Qualitätskontrolle bzw. sind die Qualitätsansprüche der Nicht-Nutzer eine wichtige Ergänzung, die im Rahmen von Nicht-Nutzerbefragungen regelmäßig erhoben werden sollten, da derzeitige Kunden das ÖPNV-Angebot bereits in der jetzigen angebotenen Qualität nutzen.
 - Das Ziel der Qualitätssteigerung sollte dabei auch in die Beschäftigungs- und Sozialpolitik integriert werden. Dabei geht es darum, die Rahmenbedingungen für die Mitarbeiter so optimal wie möglich zu gestalten, dass infolgedessen auch die Qualität der Dienstleistung steigen kann. Die EU hat mit ihrer Mitteilung KOM 2001(313) die Rahmenbedingungen eines Indikatorenmodells vorgeschlagen, um Konzepte zur Verbesserung der Arbeitsqualität zu entwickeln (Bieneck 2003:11).

In Anlehnung an die sieben Kriterienbereiche und das in Kapitel 4.1 entwickelte Zielsystem können damit erste Kriterien bestimmt werden, die in Nahverkehrsplänen und Ausschreibungen verwendet werden können. Um systemischen Ziele und Qualitätsziele weiter zu konkretisieren, sind in der Matrix neben den Kriterienbereichen die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit abgetragen. Diese Ziele sind insbesondere auf der Ebene der Nahverkehrspläne, aber auch bei Ausschreibungen bzw. Direktvergaben zu berücksichtigen.

Tabelle 7: Kriterien für eine nachhaltige Daseinsvorsorge im ÖPNV

	Soziales	Ökologie	Ökonomie
Verkehrsangebot	<ul style="list-style-type: none"> - Annäherung an MIV-Qualität - Umfassende räumliche Erreichbarkeit - Integrierte Verkehrsangebote 	<ul style="list-style-type: none"> - Ökologischer Vorteil des ÖPNV-Systems gegenüber MIV (u.a. Pro-Kopf-Emissionen, CO₂, Fläche) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezahlbarkeit für Kunden - Finanzierbarkeit durch Kommunen (Staat) - Betriebswirtschaftlichkeit für Verkehrsunternehmen
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> - Zugänglichkeit für alle Gruppen (insb. Mobilitätseingeschränkte) - Sicherheit 	<ul style="list-style-type: none"> - Umweltverträgliche und energieeffiziente Fahrzeuge - Geringere Flächeninanspruchnahme 	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzierung der Infrastruktur durch Kommunen (Staat)
Information	<ul style="list-style-type: none"> - Verbreitung von Informationen an alle Bevölkerungsgruppen (durch unterschiedliche Ansprache und Medien) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vermittlung des Umweltvorteils vom ÖV 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparente Preisgestaltung - Transparenz der Zuschüsse
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Beschwerdemanagement - Etablierung von Kundenrechten 	<ul style="list-style-type: none"> - Öko-Audits (EMAS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Effiziente Leistungserstellung (Kosteneffizienz)
Tarifgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilität ermöglichen - Gruppenspezifische Tarife/Zuschüsse 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarife, die zum Umsteigen anregen (Verkehrsverlagerung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarife, die kostendeckenden Betrieb ermöglichen
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung Fahrgastbeirat, Kundenforum o.Ä. - Kundenzufriedenheitsmessungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparenz der ökologischen Auswirkungen (Ökobilanz) 	<ul style="list-style-type: none"> - Schlichtungsstelle ÖV
Arbeitsplatzqualität	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsplatzzufriedenheit - Arbeitsplatzsicherheit - Kein Lohndumping 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz - Schulungen zum energiesparenden Fahren 	<ul style="list-style-type: none"> - Leistungsgerechte Entlohnung (Tariftreue) - Schulungen

Quelle: eigene Darstellung

Angesichts der unterschiedlichen Situationen in den Kommunen wird auf konkrete Vorgaben wie z.B. den Abstand der Haltestellen oder Ähnliches verzichtet. Stattdessen wird der Vergleich mit dem jeweiligen MIV-System als Ausgangspunkt für die Konkretisierung der Standards vorgeschlagen. Sicherlich kann nicht überall gefordert werden, dass der ÖPNV genau den Möglichkeiten des MIV entspricht. Der Vergleich ist dennoch wichtig, um zu vermeiden, dass lediglich das bestehende ÖPNV-Angebot als Referenz für die Weiterentwicklung herangezogen wird. Systemische Innovationen wie z.B. tangential Linienführungen, Quartiersbusse oder Integration von Car-Sharing werden so viel eher angedacht,

als wenn lediglich ein „Fein-Tuning“ am bestehenden Angebot erfolgt. Darüber hinaus bestehen teilweise durchaus Vorteile des ÖPNV: Neben Umwelt- und Kostenvorteilen können diese in bestimmten Relationen – insbesondere in Großstädten – auch Reisezeitvorteile sein.

Um die unternehmerische Kreativität nicht zu hemmen, ist es sinnvoll, Ziele mit klarem Zeitbezug zu formulieren, aber nicht auch gleichzeitig den genauen Lösungsweg vorzugeben. So kann beispielsweise die Vorgabe, die Zugänglichkeit zu den Haltestellen und zu den Fahrzeugen für alle Personengruppen, insbesondere auch für Menschen mit Kinderwagen und Mobilitätseingeschränkte wie Rollstuhlfahrer zu gewährleisten, bereits im Rahmen von Nahverkehrsplänen und Ausschreibungen ausreichen, ohne konkret vorzugeben, welche technischen Möglichkeiten genutzt werden. Ziele und Vorgaben im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und hohen Dienstleistungsqualität im Rahmen von Nahverkehrsplänen und Ausschreibungen sollten möglichst so formuliert werden, dass einerseits zwar eine hohe Dienstleistungsqualität gewährleistet werden muss, dass andererseits aber unternehmerische Phantasie gefragt ist.

Ergänzend zu Tabelle 7 werden auf Basis der sieben Kriterienbereiche im Folgenden Empfehlungen entwickelt, um auf kommunaler Ebene eine nachhaltige Daseinsvorsorge im Mobilitätsbereich umzusetzen. Hierbei werden übergreifende Anforderungen formuliert und weitere Hinweise differenziert nach der Art der Organisationsstruktur (Eigenproduktion vs. Wettbewerb) gegeben.

Verkehrsangebot

Im Sinne eines nachhaltigen kommunalen Verkehrsangebots ist es notwendig, den Nahverkehrsplan als Grundlage für die kommunale ÖPNV-Planung zu stärken und gleichzeitig eine Einbindung in die Gesamtverkehrsplanung zu fördern. Nur wenn die ÖPNV-Planungen mit den weiteren verkehrlichen Planungen abgestimmt werden, ist es möglich, notwendige Verlagerungspotenziale zu erschließen und somit letztlich ein insgesamt nachhaltiges kommunales Verkehrssystem zu entwickeln. Im Fall der Eigenproduktion bedeutet dies, dass ein detaillierter Nahverkehrsplan mit strengen Angebotskriterien aufzustellen ist und sich die Entwicklung und Umsetzung des ÖPNV-Angebots eng an dem NVP-Rahmen orientieren. Hierzu ist es notwendig, dass Planungs- und Controllingkompetenzen bei der Kommune als Aufgabenträger aufgebaut, ausgebaut bzw. gehalten werden und ein entsprechendes Qualitätsmanagementsystem eingerichtet wird, um Planung und Umsetzung miteinander abzustimmen. Unter Wettbewerbsbedingungen ist es wichtig, hohe Qualitätsstandards in den Ausschreibungen zu formulieren und ein Qualitätscontrolling aufzubauen, um überprüfen zu können, dass die geforderten Standards erfüllt werden. Um darüber hinaus weitere Qualitätssteigerungen zu erreichen, ist es hilfreich, Anreizstrukturen für die Verkehrsunternehmen zu schaffen, so dass diese dazu angeregt werden, in mehr Qualität und höheren Service zu investieren.

Infrastruktur

Übergreifend betrachtet sind im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge in Bezug auf die Infrastruktur folgende Aspekte zu verfolgen: Die Zugänglichkeit des Systems ist für alle zu gewährleisten und der Übergang zwischen den verschiedenen Mobilitätssystemen (MIV, ÖV, Rad, Fuß) ist sicherzustellen. Weiterhin müssen die Investitionen für den Erhalt und den Ausbau der infrastrukturellen Einrichtungen langfristig gesichert sein. Bei Eigenproduktion sind im Nahverkehrsplan, beim Wettbewerb sind in den Ausschreibungsunterlagen hohe Qualitäts- und Umweltstandards festzuschreiben. Aufgrund der relativ langen Planungszeiträume sollten diese Standards über gesetzliche Mindeststandards hinausgehen, sondern möglichst den Stand der Technik widerspiegeln. Während bei der Eigenproduktion Effizienzsteigerungen durch Unternehmenskooperationen (z.B. bei der Beschaffung) zu fördern sind, sind unter Wettbewerbsbedingungen Anreizstrukturen für Innovationen zu installieren. Darüber hinaus ist es in jedem Fall wichtig, entsprechende Kontrollmechanismen zu installieren, um die Einhaltung der Qualitäts- und Umweltstandards zu überprüfen.

Information

Eine umfassende und zielgerichtete Kommunikation mit den Kunden, aber auch mit den Nicht-Nutzern ist ein wesentliches Instrument zu Kundenbindung und Neukundenakquisition. Während im Falle der Eigenproduktion das Verkehrsunternehmen in vertraglichen Vereinbarungen zu Marketing- und Kommunikationsmaßnahmen zu verpflichten ist, ist die Information des Kunden unter Wettbewerbsstrukturen durch den Aufgabenträger sicherzustellen, um eine einheitliche und aufeinander abgestimmte Kommunikation zu gewährleisten. Dies hat zur Folge, dass beim Aufgabenträger Kompetenzen im Bereich Kommunikation und Marketing zu entwickeln sind; ggf. sind die beauftragten Verkehrsunternehmen zu abgestimmten Maßnahmen im Bereich Marketing und Öffentlichkeitsarbeit zu verpflichten.

Tarifgestaltung

Hinsichtlich der Preisgestaltung ist zu empfehlen, auf ein umfassendes Tarifgebiet mit einfach verständlichen Nutzungsmodalitäten hinzuwirken. So sind die Verkehrsunternehmen bei Eigenproduktion, wie beim Wettbewerb, zur Teilnahme an bestehenden Tarifverbänden zu verpflichten. Im Falle der Eigenproduktion werden die Tarife zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen im Rahmen der Tarifverbände ausgehandelt und eventuelle Ausgleichszahlungen vom Aufgabenträger an das Verkehrsunternehmen festgelegt.

Organisation

Aus organisatorischer Perspektive ist es im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge notwendig, dass sich ÖV-Unternehmen mittel- bis langfristig zu Mobilitätsdienstleistern entwickeln. Dies bedeutet bei Direktvergaben, dass sich das klassische ÖPNV-Verständnis von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen zu einem erweiterten ÖPNV-Verständnis entwickeln soll, welches neben altbewährten (meist fahplangebundenen) Verkehrsangeboten auch flexible Bedienformen und sonstige Mobilitätsbausteine wie z.B. Car-Sharing und Mitfahrzentralen miteinschließt. Im Ausschreibungswettbewerb sollte ein solch erweitertes ÖPNV-Verständnis durch unternehmerische Gestaltungsfreiheiten, die Angebotsinnovationen fördern, gestützt werden. Sowohl bei der Eigenproduktion als auch im Wettbewerb sind die Verkehrsunternehmen durch vertragliche Vereinbarungen bzw. Ausschreibungen zu verpflichten, regelmäßige Öko-Audits durchzuführen und Kundenrechte einzuführen.

Partizipation

Der Aspekt der Mitbestimmung und Partizipation spielt bei einer nachhaltigen Entwicklung und so auch bei einer nachhaltigen Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle. Grundsätzlich ist zu empfehlen, dass die Kundeninteressen, z.B. durch Schlichtungsstellen, zu institutionalisieren sind. Um jedoch bereits in der Planungsphase die Kundeninteressen aktiv mit einzubeziehen und von der Kundenseite ein Feedback zum bestehenden Angebot und zu den gewünschten Modifikationen zu erhalten, ist es förderlich, einen Fahrgastbeirat, ein Kundenforum oder Ähnliches zu installieren. Während im Fall der Eigenproduktion der Fahrgastbeirat beim Verkehrsunternehmen angesiedelt ist, liegt die Aufgabe unter Wettbewerbsstrukturen im Verantwortungsbereich des Aufgabenträgers. Ebenso verhält sich die Aufgabenverantwortung bei Kundenzufriedenheitsmessungen und dem Einsatz von (ehrenamtlichen) Qualitäts-scouts. Bei Direktvergaben sind diese Messungen direkt vom Verkehrsunternehmen durchzuführen, wohingegen im Ausschreibungswettbewerb die Kundenzufriedenheitsmessungen vom Aufgabenträger vorzunehmen sind.

Arbeitsplatzqualität

Eine nachhaltige Daseinsvorsorge hat auch für den Bereich der Arbeitsplatzqualität Relevanz. Besonderes Augenmerk ist hier auf die Sicherheit der Arbeitsplätze und eine angemessene Entlohnung zu legen. Im Ausschreibungswettbewerb sind einerseits Maßnahmen zu ergreifen, die einem Lohndumping vorbeugen, andererseits Strukturen zu etablieren (z.B. durch Bonuszahlungen), die eine leistungsorientierte Bezahlung ermöglichen. Um die Mitarbeiter sowohl zu motivieren als auch (weiter) zu qualifizieren, sind Schulungen und Weiterbildungen geeignete Maßnahmen. Mitarbeiterschulungen sollten aus diesem Grund in Ausschreibungen gefordert und ebenso bei Direktvergaben verpflichtend vom Unternehmen verlangt werden.

5 Thesen zu nachhaltiger Daseinsvorsorge und Wettbewerb

Die vollständige Deregulierung des Nahverkehrs ist in Deutschland als auch in der europäischen Diskussion derzeit kein Thema. Die Rolle des Staates im Politikfeld und das Verständnis von ÖPNV als Zuschussgeschäft sind wenig umstritten. Stattdessen wird eine Effizienz- und Qualitätsdiskussion im Sinne technischer Fragen geführt. Die Konfliktlinie im Diskurs verläuft zwischen den Optionen „vollständige Einführung des kontrollierten Wettbewerbs“ und „Ausschreibungen als Option neben Eigenproduktion“. Letztere ist im Prinzip nur eine graduelle Veränderung des Status quo. Interessant ist aber, dass die Koalition der Wettbewerbsbefürworter sich aus Akteuren zusammensetzt, die Liberalisierung und Kundeninteressen (und damit Umweltschutz im Sinne von Anreizen zur Verkehrsverlagerung) zusammen sehen und die sozialpolitische Funktion des ÖPNV kaum betonen (Bongardt, Wilke 2004).

Auf EU-Ebene ist die Einführung des Ausschreibungswettbewerbs eine politische Strategie der Marktöffnung, von der sich eine effizientere Leistungserbringung versprochen wird. Eine entsprechende Verordnung befindet sich derzeit in Planung und wird voraussichtlich 2007 verabschiedet (KOM(2005) 319 endg). Diese Annahme ist zwar nicht empirisch belegt, angenommen wird aber, dass eine bessere Dienstleistungsqualität bei einem verminderten Mitteleinsatz erreicht werden kann. Das politische Instrument dazu ist die Änderung des institutionellen Arrangements. Mit diesen institutionellen Veränderungen sind die Kommunen durch den Ausschreibungswettbewerb konfrontiert.

Die Kommunen sind auch in der Verantwortung, wenn es um die Sicherstellung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge geht. Unter nachhaltiger Daseinsvorsorge ist dabei ein gegenüber dem MIV konkurrenzfähiges ÖPNV-Angebot (mit den aktuellen (technischen) Qualitäts- und Umweltstandards sowie entsprechenden Arbeitsbedingungen), das für alle Bevölkerungsgruppen Mobilität, d.h. Zugang bzw. Erreichbarkeit für alle Verkehrswegezwecke gewährleistet, zu verstehen (Kapitel 4). In diesem Kontext ist zunächst der Anspruch an die angebotene Dienstleistung und es sind deren Qualitäten neu zu diskutieren. Wenn die Annahme der Europäischen Kommission zutrifft, dass Wettbewerb vor allen Dingen zu mehr Effizienz innerhalb der Verkehrsunternehmen führt und somit der Marktanteil des ÖPNV gehalten oder ausgebaut werden kann, wäre Wettbewerb also ein Beitrag zur nachhaltigen Daseinsvorsorge. Diese Annahme kann jedoch nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Im Endeffekt kommt es darauf an, den Wettbewerb, insbesondere in Ausschreibungen und vertraglichen Vereinbarungen,

so zu gestalten, dass tatsächlich die Daseinsvorsorge sichergestellt und die Dienstleistungsqualität gesteigert wird. Mono- oder Oligopole sind dabei zu vermeiden.

Der wesentliche Konflikt bei der Diskussion des Ausschreibungswettbewerbs im Hinblick auf die Dienstleistungsqualität und die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge kann mit den Begriffen Preis- vs. Qualitätswettbewerb zusammengefasst werden. Preiswettbewerb bedeutet, dass die Gemeinde nach dem günstigsten Anbieter sucht und die erbrachte Qualität zweitrangig ist. Der Qualitätswettbewerb dagegen sucht nach dem besten Anbieter, der die Leistung mit einem vertretbaren Preis anbietet. Für eine nachhaltige Daseinsvorsorge ist Letzteres unbedingte Voraussetzung.

Diese Aufgabe ist von den Kommunen zu lösen. Die Länder sind dabei in einer Art Zwitterstellung: Für den SPNV sind sie selbst Aufgabenträger, während sie diese Rolle beim ÖSPV an die Kommunen delegiert haben und hier eher eine finanzierende und regelnde Instanz sind. Die institutionellen Veränderungen auf kommunaler Ebene sind aber nicht zwangsläufig als Bedrohung für die ÖPNV-Qualität zu sehen. Theoretisch bietet der Druck zu institutionellen Anpassungen auch eine Reihe politischer Handlungsoptionen.

Der derzeitige ÖPNV-Markt ist geprägt von vielfältigen Finanzierungsmechanismen und komplexen Entscheidungsprozessen über die verschiedenen Ebenen hinweg. Die Umsetzung eines Ausschreibungswettbewerbs ist jedoch solange gehemmt, wie die rechtliche Situation nicht endgültig geklärt ist. In Deutschland bedürfte es nach dem Beschluss der im Entwurf vorliegenden EU-Verordnung (Europäische Kommission 2005) umfangreicher institutioneller Anpassungen, in deren Rahmen tatsächlich erst die konkrete (und ideale) Umsetzung zu diskutieren wäre. Die aktuelle Phase ist bestimmt von der Suche der Aufgabenträger und Unternehmen als Hauptbetroffene nach passenden Organisationsstrukturen. In dieser Experimentierphase zeigt sich eine Reihe unterschiedlicher Entwicklungen.

Die folgenden Thesen zum Verhältnis von Wettbewerb und nachhaltiger Daseinsvorsorge können dabei aus den analysierten Rahmenbedingungen (top-down) abgeleitet werden. Grundlage hierzu ist das von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierte und am Wuppertal Institut erarbeitete Projekt „Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in deregulierten Märkten“. Neben der Analyse der Rahmenbedingungen und Empfehlungen zur Verankerung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge durch Nahverkehrsgesetze und Nahverkehrspläne wurden im Rahmen des Projekts auch Handlungsoptionen der Akteure vor Ort (bottom-up) untersucht und bewertet (vgl. Dalkmann et al. 2005 und Dalkmann et al. 2006).

Rahmenbedingungen im Politikfeld ÖPNV

- Eine vollständige Deregulierung wird kurz- und mittelfristig nicht ermöglichen, eine nachhaltige Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten. Der Markt ÖPNV ist durch die Konkurrenz zum System MIV in einer besonderen Situation, die nur durch restriktive Maßnahmen im Bereich des Autoverkehrs aufgehoben werden könnte. Wegen versteckter Subventionen beim MIV ist die Akzeptanz von Marktpreisen bei den (potenziellen) Kunden momentan nicht gegeben. Hier ist dringend erforderlich, die Förderung der unterschiedlichen Verkehrssysteme transparent zu machen.
- Der Ausschreibungswettbewerb konkurriert mit anderen institutionellen Arrangements. Neben der Möglichkeit des Fortbestands der jetzigen Situation sind sowohl ein verstärkter Genehmigungswettbewerb, aber auch Direktvergaben möglich. Für keine dieser Optionen ist im Rahmen einer nachhaltigen Daseinsvorsorge eindeutig Position zu beziehen. Im Endeffekt kommt es auf die konkrete Ausgestaltung von Nahverkehrsplänen und Ausschreibungen bzw. Verkehrsverträgen an. Wie auch immer der rechtliche Rahmen aussehen wird, die Definition von Standards und Sanktionen ist auf jeden Fall vorzunehmen. Dazu gehört auch ein fortlaufendes Controlling oder Monitoring.

Steuerung durch Standardsetzung

- Unter der Bedingung des Besteller-Ersteller Prinzips und einer zunehmenden Distanz zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen werden Qualitäts-, Sozial- und Umweltstandards zum wesentlichen Steuerungsinstrument. Nur über eine klare Leistungsdefinition können die Verkehrsunternehmen zielgerichtet gelenkt werden. Für diese Standardsetzungen sind die entsprechenden Ressourcen bei den Aufgabenträgern bereitzustellen. Da häufig noch das kommunale Verkehrsunternehmen allein über die Planungskapazitäten verfügt, sind institutionelle Veränderungen beim Aufgabenträger unerlässlich.
- Das Setzen von Umweltstandards ist notwendig, insbesondere um die bestehenden komparativen Vorteile des ÖPNV zu erhalten. In der aktuellen Diskussion um die Feinstäube wird deutlich, dass auch der ÖPNV einen Beitrag zum Umweltschutz leisten muss. Im Hinblick auf die Emission von Klimagasen ist festzuhalten, dass wohl mittelfristig die Energiekosten zu einem wichtigen Einsparpotenzial in der Kostenstruktur werden. Wenn erst alle Einsparungen durch Skaleneffekte und im Personalbereich realisiert sind, wird die Energieeffizienz auch wirtschaftlich an Bedeutung gewinnen, insbesondere unter dem Eindruck steigender Ölpreise.
- Sozialstandards sind ein zentraler Ansatzpunkt für die Dienstleistungsqualität: Zum einen sind die Mitarbeiter die wichtigste Schnittstelle zwischen Verkehrsunternehmen und Kunden. So zeigt die Untersuchung von Lasch et al. (2005: 160 f.), dass die Freundlichkeit und Auskunftsfähigkeit der Mitarbeiter einen wesentlichen Faktor bei der Kundenzufriedenheit ausmachen. Zum

anderen besteht im Personalbereich die größte Möglichkeit, kurzfristig Kosteneinsparungen zu realisieren. Dies ist ein Spannungsverhältnis, das von den Verkehrsunternehmen genau austariert werden muss: Die Mitarbeiter müssen genug verdienen, um für die Erbringung einer ausgezeichneten Dienstleistung motiviert zu sein; dennoch müssen sie kostengünstig genug sein, um die Leistungen effizient zu erbringen. Neben Mindeststandards im sozialen Bereich sind daher Qualitätsanreizsysteme so auszugestalten, dass die Angestellten für gute Leistungen honoriert werden. Dabei ist der Kontinuität des Arbeitsverhältnisses eine hohe Priorität einzuräumen.

- Standards zur Dienstleistungsqualität sind im öffentlichen Diskurs vor Ort zu entwickeln. Dabei sind die Interessen der Kunden, aber auch der potenziellen Kunden zu berücksichtigen. Trotz der lokalen Verankerung ist ein Informationsaustausch zwischen den Städten unbedingt notwendig. Ein gemeinsames Benchmarking der Aufgabenträger (weniger der Verkehrsunternehmen) könnte das gegenseitige Lernen zwischen den Kommunen verbessern. Bisher nahm der Unternehmensverband VDV die Rolle der Informationsinstanz ein. Falls der Wettbewerb eingeführt wird, werden aber verstärkt Kommunalverbände oder langfristig auch die EU-Institutionen eine solche Rolle übernehmen müssen.
- Standards zur Verbesserung der Sicherheit, also der Erreichbarkeit von Zielen und Orten ebenso wie zur Verbesserung der Bewegungsfreiheit für Frauen sind zu entwickeln und in die Nahverkehrspläne aufzunehmen sowie umzusetzen. In diesem Zusammenhang ist auf die bisherigen Arbeiten ÖPNV-bezogener Gender-Forschung hinzuweisen. Die Ergebnisse umfassen ein breites Spektrum von gestaltungsorientierten Handlungsansätzen und reichen von der Entwicklung kleinmaßstäblicher Planungsvorschläge über Erarbeitungen integrierter Stadtverkehrsplanungen bis hin zur Entwicklung von Planungsverfahren bei der Erstellung von Nahverkehrsplänen (Spitzner 2004).

Zielhierarchie und Organisationsstrukturen

- Das Konzept der nachhaltigen Daseinsvorsorge ist konsequent im Rechtsrahmen zu verankern. Ausgehend von der Definition des ÖPNV als Aufgabe nachhaltiger Daseinsvorsorge auf nationaler Ebene bedarf es einer durchgehenden Zielhierarchie bis hin zur detaillierten kommunalen Umsetzung. Mindeststandards sollten dabei zentral auf Länderebene in den Nahverkehrsgesetzen festgelegt werden. Zu berücksichtigen ist, dass damit eine Kostenverantwortung einhergehen kann (Konnextätsprinzip). Aufgrund regionaler Disparitäten sind die lokale Situation und der lokale politische Diskurs letztendlich Voraussetzung für die konkrete Qualitätsdefinition. Im wichtigen Bereich der Tarife und Fahrpreise sollten die Kompetenzen der Länder und der Verkehrsverbände beibehalten bzw. gestärkt werden.
- Die Einführung und Kontrolle von Standards durch die Aufgabenträger ist prinzipiell unabhängig von den Organisationsstrukturen. Während im Falle der Eigenproduktion Möglichkeiten für solche Standards noch relativ schwach

sind, ist die Definition von Standards im Ausschreibungswettbewerb unbedingt notwendig. Der Abschluss von vertraglichen Vereinbarungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ist ein von den Strukturen unabhängiges Instrument.

Nachhaltige Innovationen

- Das Innovationsverständnis im Politikfeld ÖPNV ist techniklastig (Lasch et al. 2005: 158; Bongardt, Wilke 2004). Wie der U-Bahn-Bau in den 1970/80er Jahren oder das aktuelle Beispiel des e-ticketing zeigen, sind technische Innovationen von Infrastruktursystemen immer langwierige und äußerst kostspielige Prozesse. Gerade deshalb ist es wichtig, sich nicht nur auf große Investitionsvorhaben zu konzentrieren, sondern verstärkt soziale und organisatorische Innovationen zu entwickeln, die wenig Kosten verursachen (z.B. gestaffelte Schulanfangzeiten, einfachere Tarife, Mitarbeiterschulungen, Serviceleistungen in Fahrzeugen).
- Die Verknüpfung von Ausschreibungswettbewerb und Innovationen ist zu überdenken. Schließlich versprechen ökonomische Theorien nur dann eine dynamische Entwicklung der Dienstleistungsqualität, wenn ein Wettbewerb um den (zahlungskräftigen) Kunden besteht. Erst wenn die Verbesserung der Dienstleistungsqualität tatsächlich zu neuen Kunden und gleichzeitig zu einer besseren Ertragssituation führt, können Innovationen erwartet werden. Solange das Einstellen einer Linie zu größeren Einsparungen führt als durch die Gewinnung neuer Kunden zusätzliche Erträge zu erwarten sind, ist die nachhaltige Daseinsvorsorge bedroht. Bisher wird zu wenig darüber diskutiert, dass der Ausschreibungswettbewerb eigentlich nur dazu dienen kann, politisch definierte Leistungen und Innovationen kostengünstig umzusetzen. Will man tatsächlich „mehr Markt“, sollten neue, integrierte Modelle angedacht werden. Integriert heißt, dass das Verkehrssystem insgesamt mitbedacht werden sollte. Dabei sollte auch über Tabus nachgedacht werden, z.B. die Parkraumbewirtschaftung zusammen mit den ÖPNV-Leistungen zu vergeben. Die Vereinfachung der Tarife könnte so direkt durch eine Erhöhung der Parkgebühren finanziert werden.
- Auch die Grenzen einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und entsprechende Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Dimensionen sind zu benennen. Ein erweitertes Verständnis des ÖPNV, das Mitfahrgelegenheiten/-börsen, Car-Sharing-Angebote und evtl. auch Subjektförderungen umfasst, kann ein Ansatz sein, den Zielkonflikt aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten zu lösen. Daher ist insbesondere für ländliche Regionen eine neue Art von öffentlichem Individualverkehr zu konzipieren.

Auf Basis dieser Thesen können erste Empfehlungen in Bezug auf die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens abgeleitet werden. Generell gilt, dass im Sinne der nachhaltigen Daseinsvorsorge die Chancen genutzt, aber auch Risiken des Institutionenwandels vermieden werden müssen:

Die Gefahren des Ausschreibungswettbewerbs, z.B. auch in Form möglicher Oligopolbildung, sind erkannt. Das Beispiel des SPNV zeigt, dass teilweise auch lokale Unternehmen in der Lage sind, ein adäquates Angebot zu unterbreiten und die Vorteile ihrer regionalen Verortung zu nutzen. Dennoch ist die Gefahr, dass Oligopole internationaler Konzerne entstehen, ernst zu nehmen. Wettbewerb kann nur dann erfolgreich sein, wenn es konkurrierende Anbieter gibt.

Momentan ist die Entwicklung im ÖPNV-Sektor weniger mit Deregulation denn mit Re-Regulation zu verbinden. Der Umbruch kann durchaus ein „Window of Opportunity“ für die Stärkung des Nachhaltigkeitsgedankens sein. Dabei ist eine nachhaltige Entwicklung im Verkehrssektor aber keine zwingende Folge von Wettbewerb; vielmehr ist dieser als Chance zu interpretieren, die erst aktiv genutzt werden müsste und in der ebenfalls große Risiken bestehen. Insbesondere im Übergangsprozess sind Fehler und Schwierigkeiten zu erwarten, die zumindest teilweise dazu führen, dass die Erwartungen nicht erfüllt werden. Falls der Ausschreibungswettbewerb in Deutschland generell eingeführt werden soll, hat der Übergang nicht nur mit Blick auf die Arbeitnehmer der öffentlichen Unternehmen, sondern auch mit Blick auf die Dienstleistungsqualität sehr vorsichtig zu erfolgen. Die Kommunen sollten sich zunächst die notwendigen Kompetenzen aneignen, so dass irreversible Schäden an Image und Nutzungszahlen vermieden werden.

Zunächst wird daher nur ein kleiner Schritt empfohlen: Die Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren sollte nicht mehr mit der gewerberechtlichen Genehmigung verbunden werden. Der Ausschreibungswettbewerb sollte, wie auch der Defizitausgleich im Rahmen von Betrauung oder Inhouse-Vergabe, als eine mögliche Option der Kommunen für Ausgleichszahlungen gesetzlich verankert werden. Damit können die Kommunen zwischen den Instrumenten wählen. Im Falle der Eigenproduktion (bzw. der Betrauung) dient der Ausschreibungswettbewerb als implizite Warnung, die die öffentlichen Unternehmen dazu anhält, eine größtmögliche Effizienz bei der Erstellung der Leistungen anzustreben. Auf diese Weise ist zu erwarten, dass Kosteneffizienz erreicht wird, ohne dass unbedingt neue Verwaltungen aufgebaut und zusätzliche Transaktionskosten erzeugt werden, die Ausschreibung und Kontrolle auf jeden Fall nach sich ziehen. Wird der Ausschreibungswettbewerb tatsächlich eingeführt, ist dann jedoch sicherzustellen, dass ein Qualitäts- und kein Preiswettbewerb einsetzt.

Unbedingt ist die Entwicklung von Umwelt-, Sozial- und Qualitätsstandards voranzutreiben. Eine Verankerung solcher Standards in Nahverkehrsgesetzen (Mindeststandards), in Nahverkehrsplänen und eventuellen Ausschreibungen dient nicht nur der Konkretisierung der Ziele, sondern ermöglicht auch das Monitoring von Qualität und Daseinsvorsorge. Wenn konkrete Standards schon im NVP vorgegeben sind, können Ausschreibungen auch eher und mit weniger

Aufwand realisiert werden. Dabei sind, wie in Kapitel 3 beschrieben, weniger Details der technischen Ausgestaltung zu fokussieren. Solche Vorgaben können über eine Erweiterung der DIN EN 13816 oder ähnlicher Instrumente stärker verallgemeinert werden. Stattdessen ist insbesondere auf die Konkurrenzsituation zum MIV einzugehen. Reisezeit- und Kostenvergleiche sind hier wichtige Stichworte. In Kapitel 4.2 sind dazu erste Ansatzpunkte entwickelt worden. Darüber hinaus kann auf das Instrument der Verkehrsentwicklungsplanung (VEP) zurückgegriffen werden. Eine stärkere Integration von VEP und NVP könnte daher ein erster Schritt sein.

Um die Dienstleistungsqualität zu erhöhen, ist auch die Finanzierung des ÖPNV zu reformieren. Nur wenn die Kommunen die volle Finanzverantwortung haben und nach dem Vorbild des Regionalisierungsgesetzes im Rahmen der Zweckbindung frei über die bereitgestellten Mittel verfügen können und diese auch weiterhin für den ÖPNV einsetzen, sind kostengünstige und örtlich passende Lösungen zu erwarten. Damit würden die Prinzipien des Regionalisierungsgesetzes für die Delegation der Finanzverantwortung übernommen. Das ÖPNV-Gesetz des Landes Brandenburg ist dafür ein guter Ausgangspunkt (Hickmann et al. 2005).

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass im Vergleich zum MIV die Attraktivität des ÖPNV auch durch den MIV einschränkende Maßnahmen erhöht werden kann. Damit wäre sichergestellt, dass ein immer attraktiverer ÖPNV keine neuen Verkehre induziert, sondern dass Verlagerungswirkungen auftreten. Dies sind in erster Linie politische Entscheidungen, die nur mit einem entsprechenden politischen und gesellschaftlichen Willen durchgesetzt werden können. Letztendlich ist zu berücksichtigen, dass die Politik den ÖPNV auch dadurch wettbewerbsfähig machen kann, indem sie versteckte Subventionen für die Pkw-Nutzung abbaut oder Restriktionen wie Parkgebühren einführt. Die Fortentwicklung weiterer politischer Rahmenbedingungen wie die Besteuerung von Treibstoff oder das Erheben von Straßenbenutzungsgebühren ist Voraussetzung für einen höheren Anteil des Umweltverbundes und damit ein Beitrag zu einer nachhaltigen Mobilität. Im Gegensatz zur Qualitätsdiskussion bestehen hier jedoch Zielkonflikte mit anderen Akteuren, die eine Umsetzung ungleich schwieriger machen.

In der Diskussion zur Daseinsvorsorge im Bereich Mobilität ist festzuhalten, dass der ÖPNV einen Sonderfall darstellt, der sich sowohl hinsichtlich der Rahmenbedingungen als auch hinsichtlich der bestehenden Konkurrenzsituation eines alternativen Verkehrssystems (dem Privat-Pkw) von anderen Sektoren wie Energie oder Telekommunikation absetzt. Nachhaltige Mobilität muss nämlich nicht nur innerhalb des ÖPNV-Systems gedacht werden, sondern ist eingebettet in die gesamte Bandbreite der Verkehrssysteme. Im Sinne umweltpolitischer Verlagerungsziele ist eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität Anreiz, aber keine Garantie für individuelle Verhaltensänderungen.

Referenzen

Literatur

- Abicht, Lothar; Freikamp, Henriette; Schegk, Irene (2005): Qualifikationsentwicklung im ÖPNV. Branchenbericht zum Projekt Trendqualifikationen als Basis zur Früherkennung von Qualifikationserfordernissen. Studie des isw Institut gGmbH, gefördert vom BMBF. Halle.
- Atzmüller, Roland; Hermann, Christoph (2004): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen – Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte. Wien.
- Barth, Sibylle (2000): Nahverkehr in kommunaler Verantwortung: Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung. Bielefeld (=Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 90).
- Baumeister, Hubertus; Berschin, Felix (2001): Auferlegung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen als Alternative zur Vergabe im Wettbewerb nach VOL/A. Rechtsgutachten. Im Internet: www.nahverkehrsberatung.de/downloads/Auferleg.pdf (Zugriff: 22.08.2005).
- Baumeister, Hubertus; Berschin, Felix (1999): Gewährleistung eines attraktiven öffentlichen Personennahverkehrs unter Wettbewerbsbedingungen. In: Der Landkreis, Heft 12/1999 oder <http://www.nahverkehrsberatung.de/downloads/lkr.12.99.wettbewerb.pdf> (Zugriff: 20.10.2004).
- Baumeister, Hubertus; Berschin, Felix (1998): Die Auferlegung: Ein Instrument der kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV zur rechtmäßigen Finanzierung einer ausreichenden Verkehrsbedienung. Im Internet: www.nahverkehrsberatung.de/downloads/omnibusrevue/Auferlegung.pdf (Zugriff: 22.08.2005).
- Batzill, Roland (2004): Eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen nach dem EuGH-Urteil. In: Internationales Verkehrswesen (56) 3/2004, S. 83-85.
- Becker, U. (2003): Umwege der Begriffe – Was ist Nachhaltige Mobilität? In: Politische Ökologie, Heft 83/2003: Von Wegen. Routenplaner für eine nachhaltige Mobilität, S. 14ff. München.
- Becker, U.; Arlt, G.; Beckmann, K.; Borken, J.; Gorissen, N.; Hensel, H.; Holz-Rau, C.; Jakob, T.; Klewe, H.; Kritzinger, S.; Reiter, U.; Richard, J.; Wacker, M.; Wilke, G. (2003): Nachhaltige Verkehrsentwicklung. In: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, FGSV [Hrsg.], FGSV-Verlag GmbH, Band Nr. 59, FGSV-Arbeitspapier.

- Bieneck, Hans-Jürgen (2001): Neue Qualität der Arbeit im Spannungsfeld von Produktivität und Arbeitsbelastung. In: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin [Hrsg.]: Neue Qualität der Arbeit im Spannungsfeld von Produktivität und Arbeitsbelastung, S. 9–15. Dortmund.
- BMVBW - Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003a): Verkehr in Zahlen 2003/2004. Hamburg.
- BMVBW (Hrsg.) (2000): Verkehrsbericht der Bundesregierung. Berlin, 2000. Unter <http://www.bmvbw.de/Anlage2718/Vekehrsbericht-2000-Teil-2.pdf> Zugriff am 16.04.2004.
- Bocklet, Reinhold (2001): Leistungen der Daseinsvorsorge im Konflikt mit EU-Wettbewerbsrecht. In: Schader-Stiftung: Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, S. 11-24. Darmstadt.
- Bölke, Michael; Denzin, Pia; Huckestein, Dr. Burkhard; Specht B. (2003): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen Personennahverkehr (ÖPNV). Diskussionspapier, Umweltbundesamt.
- Bongardt, Daniel; Wilke, Georg (2004): German regional public transport between competition and sustainability – outlining framework conditions for a sustainable system-transformation. Konferenzpaper. International Conference for „Innovation, Sustainability and Policy“. 23-25.05.2004. Kloster Seon.
- Bracher, Tilman et al. (2004): ÖPNV im Wettbewerb – Management Planspiel. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 39. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen – BMVBW (2000): Verkehrsbericht 2000. Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005): Verkehr in Zahlen 2005-2006. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin (Internet: http://www.bundesregierung.de/Anlage585668/pdf_datei.pdf)
- Bundesregierung (2004): Fortschrittsbericht 2004. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Internet: www.bundesregierung.de/Anlage740735/pdf_datei.pdf, Zugriff am 16.11.2004.
- Bundesregierung (2005): Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 11.11.2005. Berlin (Internet: <http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>)
- Busch, Roger J. (2002): Gestalten oder gestaltet werden. In: Kilger, Gerhard; Bieneck, H.-J. (Hrsg.): Neue Qualität der Arbeit. Wie wir morgen arbeiten werden. S. 321–326. Dortmund.
- Cox, Helmut (2001): Zur Organisation der Daseinsvorsorge in Deutschland. In: Schader-Stiftung: Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, S. 25–40. Darmstadt.
- Dalkmann Holger; Böhler Susanne (2004): Mobilität und Demografie im Wandel. Angebote einer zukunftsfähigen Gestaltung. In: Frevel, Bernhard (Hrsg.): Herausforderung demografischer Wandel. Vs Verlag für Sozialwissenschaften: 275–293. Wiesbaden.

- Dalkmann, Holger; Bongardt, Daniel; Schäfer-Sparenberg, Carolin; Schulten, Sabine (2005): Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im Handlungsfeld Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) – Ausgangssituation und Herausforderungen. Arbeitspapier.
- Eichmann, Volker; Berschin, Felix; Bracher, Tilman; Winter, Matthias (2006): Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – ein Handbuch. DIFU-Arbeitshilfe, Berlin.
- Ernst Basler + Partner AG (1998): Nachhaltigkeit: Kriterien im Verkehr. Schweizerischer Nationalfond zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Bericht C5 des Nationalen Forschungsprogramm 41 „Verkehr und Umwelt“. Bern.
- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM(2000) 580 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001): Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik: ein Konzept für Investitionen in Qualität. KOM(2001)313. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001): Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. Weißbuch. KOM(2001) 370 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2002): Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM(2002) 107 endg.
- Europäische Kommission (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. KOM(2003) 270 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. KOM(2004) 374 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße. KOM(2005) 319 endg. Brüssel.
- Europäischer Gerichtshof (2003) Urteil in der Rechtssache C-280/00. Verkündet in öffentlicher Sitzung am 24.Juli 2003 in Luxemburg.
- Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart, Berlin.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2003): Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Konnexitätsprinzip. http://www.fes-kommunales.de/wirtschaft_kommunalwirtschaft/detail.php?nr=3028&kategorie=wirtschaft_kommunalwirtschaft
- Ganseforth, Heinrich; Röhrleef, Martin (2005): Der Beitrag des ÖPNV zu einem nachhaltigen Verkehrssystem und notwendige Rahmenbedingungen. Thesenpapier der üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG für das SPD-Forum „Nachhaltigkeit und Mobilität“. Hannover, 01.07.05. https://www.spd-online.de/servlet/PB/show/1028663/oepnv_uestra_forumnachhaltigkeit.pdf
- Gegner, Martin (2002): Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge. WZB discussion paper FS II 02-106. Berlin.
- Geiger, Christian (2003): Konnexitätsprinzip und Konsultationsgremien – aktuelle Entwicklungen im Bundesvergleich. http://www.staedtetag-nrw.de/veroeff/eildienst/2003/eil_2003_11_3.pdf

- Gottmann, Claudia; Segebart, Dörte (1998): Berücksichtigung von Gender-Aspekten in der kommunalen Entwicklungsplanung. Beispiele aus Deutschland und Lateinamerika. Studie im Auftrag des GTZ-Pilotprogramms Gender und des GTZ-Projektes „Dezentralisierte Entwicklungsplanung“.o.O.
- Haubitz, Martin (2003): Das „Dänische Modell“ des Wettbewerbs im Nahverkehr als Vorbild für die Organisation des ÖPNV in Deutschland. Dissertation.o.O.
- Heinisch (2002): Praxisleitfaden Nahverkehrsplan. Ver.di – Praxisleitfäden. Berlin.
- Hickmann, Gerd et al. (2005): Reform der ÖPNV Finanzierung im Bundesland Brandenburg. In: Der Nahverkehr, 5/2005.o.O.
- Holz-Rau, C.; Jansen, U.; Bohnet, M.; Klemme, M. (2004): Nachhaltigkeit durch eine integrierte Stadt- und Verkehrsplanung – Was können wir aus guten Beispielen lernen? In: Beckmann, K.; Kemming, H. (Hrsg.): Tagungsband zum 5. Aachener Kolloquium „Mobilität und Stadt“. Schriftenreihe Stadt Region Land, Heft 77. Aachen.
- ICLEI - Local Governments for Sustainability (Hrsg.) (2004): Zukunftsfähiger öffentlicher Nahverkehr für Europa. Gute Beispiele nachmachen.o.O.
- ICLEI; VCD (Hrsg.) (2005): Versteckte Kosten des städtischen Autoverkehrs. Öffentliche Mittel für den privaten Verkehr. Berlin.
- KCW; Öko-Institut (2004): Anspruchsvoll ausschreiben – worauf Sie künftig achten müssen. Hilfestellungen für die Ausschreibungen anspruchsvoller Umweltstandards im ÖPNV. Entwurf des Projektberichts zum Demonstrationsvorhaben „Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV-Wettbewerb“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin/Hamburg.
- Kulenkampff (2003): Schlusswort zum Symposium „Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung?“. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung? Darmstadt: 133-138.
- Kultusministerkonferenz (2002): Rahmenlehrplan für den Ausbildungsberuf Fachkraft im Fahrbetrieb. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 14.06.2002.
<http://www.kmk.org/beruf/rlp/rlpfahrbetrieb.pdf>
- Lasch, Rainer et al. (2005): Endbericht zur Delphie-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“. TU Dresden. Berlin.
- OECD (Hrsg.) (1997): Towards Sustainable Transportation. Wien.
- OVG Magdeburg: Erteilung von Linienverkehrsgenehmigungen. Urteil vom 07.04.1998, Az. A 1/4 S 221/97.
- Petersen, Rudolf (2006) Ökologische Mobilität. Infernum Modul der Fernuniversität Hagen. erscheint im Oktober 2006.
- Petersen, Rudolf, Karl-Otto Schallaböck (1996): Mobilität für morgen. Berlin.
- Private Sector Participation Consult (pspc) (2004): Wettbewerb im Schienenverkehr – Kaum gewonnen, schon zerronnen? Im Auftrag von Mehr Bahnen – Vereinigung für Wettbewerb im Schienenverkehr e.V. Berlin.
- Probst, Gerd; Bockholt, Thorge (2003): ÖPNV-Marketing im ländlichen Raum. Vortrag im Rahmen des 4. Treffens der Arbeitskreise „Personennahverkehr in der Fläche“. Mai 2003. Hürth.

- Prognos – Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung (Hrsg.) (2001): Erarbeitung von Entwürfen alternativer verkehrspolitischer Szenarien zur Verkehrsprognose 2015. Schlussbericht. Basel.
- Ronellenfitch, Michael (2002): Der Verkehrssektor als Bereich der Daseinsvorsorge in Deutschland. In: Hrbek, R.; Nettesheim, M. (Hrsg.) Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge. Baden-Baden.
- Shell Deutschland Oil (2004): Flexibilität bestimmt Motorisierung. Szenarien des Pkw-Bestands und der Neuzulassungen in Deutschland bis zum Jahr 2030. Hamburg.
- Spitzner, Meike (2004): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Gender-Analyse am Beispiel ÖPNV. Networks-Paper. <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF9369.pdf>
- Spitzner, Meike (2005): Nachhaltige Mobilität und Bewegungsfreiheit für Mädchen. Expertise zum Gesamt-Projekt „Sicher unterwegs“ des Arbeitskreises Mädchenarbeit des Jugendring Wuppertaler e.V. Wuppertal.
- SRU (2005): Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Berlin.
- Theobald, Dr. Christian; Kafka, Axel (2003): ÖPNV-Finanzierung nach dem Urteil. In: Der Nahverkehr 9/2003, S. 11-13.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2002a): Kommunale Agenda 21 - Ziele und Indikatoren einer nachhaltigen Mobilität. Berichte Bd. 8/02. Berlin.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2002b): Möglichkeiten der Umweltentlastung und Kostenreduzierung im Verkehr durch Verkehrsplanung - mit Leitfaden für die LCTP-Anwendung in Kommunen – Texte Nr. 23/2002. Berlin.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2004): Konnexitätsprinzip. Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. <http://www.bundestag.de/bic/analysen/index.html> (Zugriff: 06.07.2004)
- Wolf, Rainer (2002): Rechtliche Rahmenbedingungen für professionelle Akteure im ÖPNV des Landes Rheinland-Pfalz. Endfassung. Unveröffentlichtes Gutachten, angefertigt im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsprojekts „Akzeptanz innovativer Konzepte für Bus und Bahn bei professionellen Akteuren in der Region Trier“. TU Freiberg.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987): Our Common Future. nach Hauff, Volker (1987): Unsere gemeinsame Zukunft: Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven.
- Wuppertal Institut (2003): Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodelle flexibler Angebotsformen in europäischen Regionen. Projektbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsprojekts IMAGO. Wuppertal.
- Wuppertal Institut (2004): Innovative ÖPNV-Angebote im ländlichen Raum – Good Practices aus europäischen Nachbarstaaten. Dokumentation des Workshops am 29.09.2003 am Wuppertal Institut. Wuppertal.
- Wuppertal Institut/TransTec (2000): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV. Schlussbericht - Band A : Sozio-ökonomische Grundlagen. Berlin/Wuppertal.

Quellenverzeichnis

- Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) in der Fassung vom 27.12.1993, zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verkehrsstatistik vom 12.12.2003.
- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01.1988, zuletzt geändert durch Artikel 49 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und Änderung anderer Gesetze vom 27.04.2002.
- Gesetz Nr. 1361 über den öffentlichen Personennahverkehr im Saarland (ÖPNVG-Saarland) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.11.1995. Zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1502 zur Neuordnung des Landesplanungsrechts vom 12.06.2002.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG-Sachsen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.12.1995.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNVG-Brandenburg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.10.1995. Zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes vom 19.12.2000.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (ÖPNVG-Bremen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.05.1995. Zuletzt geändert durch Artikel 24 des Bremischen Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und zur Änderung anderer Gesetze vom 18.12.2003.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (ÖPNVG-Bayern) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 1996. Zuletzt geändert durch § 8 des Bayerischen Gesetzes zur Gleichstellung, Integration und Teilhabe von Menschen mit Behinderung und zur Änderung anderer Gesetze vom 09.07.2003.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG-Mecklenburg-Vorpommern) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.11.1995.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG-Nordrhein-Westfalen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.03.1995. Zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV vom 17.12.2002.
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG-Schleswig-Holstein) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.1995. Zuletzt geändert durch Artikel 63 und 64 der Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 16.09.2003.
- Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNVG-Berlin) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.06.1995. Zuletzt geändert durch Artikel XII des Ersten Gesetzes zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung vom 17.12.2003.
- Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG-Baden-Württemberg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.06.1995 (GBl. Für Baden-Württemberg S. 417, berichtigt S. 604). Zuletzt geändert durch Artikel 37 der Fünften Verordnung des Innenministeriums zur Anpassung des Landesrechts an die geänderten Geschäftsbereiche und Bezeichnungen der Ministerien vom 17.06.1997.

- Gesetz zur Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG-Sachsen-Anhalt) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.11.1995. Zuletzt geändert Nr. 542 der Anlage zum vierten Rechtsbereinigungsgesetz vom 19.03.2002.
- Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen (ÖPNVG-Hessen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.01.1996.
- Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVG-Rheinland-Pfalz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.11.1995. Zuletzt geändert durch Artikel 73 des Landesgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen vom 16.12.2002.
- Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (NNVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.06.1995. Zuletzt geändert durch Artikel 22 des Niedersächsischen Euro-Anpassungsgesetzes vom 20.11.2001.
- Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in der Fassung vom 08.08.1990. Zuletzt geändert durch Drittes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21.08.2002.
- Regionalisierungsgesetz (RegG) in der Fassung vom 27.12.1993, zuletzt geändert durch Art. 25 G vom 29.12.2003.
- Thüringer Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVG-Thüringen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.12.1995. Zuletzt geändert durch Artikel 1 des ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr vom 18.12.2001.
- Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. Amtsblatt Nr. L 156 vom 28.06.1969: 0001-0007.
- Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. Amtsblatt Nr. L 169 vom 29.06.1991: 0001-0003.

Nahverkehrspläne und Ausschreibungsunterlagen

- Hamburger Verkehrsverbund (2004): Vergabeverfahren Stadtverkehr Elmshorn. Hamburg.
- Ilm-Kreis (2001): Nahverkehrsplan. Fortführung für den Planungszeitraum 2002–2006.
- Kreis Düren (2003): NAHVERKEHRSPLAN Kreis Düren. 1. Fortschreibung des Nahverkehrsplans. Endbericht.
- Kreis Gütersloh (2004): Zweiter Nahverkehrsplan für den Kreis Gütersloh.
- Land Berlin (2001): Nahverkehrsplan des Landes Berlin. Fortschreibung 2000/2001 und 2004.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2003): Nahverkehrsplan 2002–2007.
- Region Hannover (o.J.): Nahverkehrsplan 2003. Heft 99.1.

- Stadt Flensburg (2003): Fortschreibung des Regionalen Nahverkehrsplans der Stadt Flensburg (als 2. RNVP).
- Stadt Halle a. d. Saale (2003): Nahverkehrsplan 2002 – 2006.
- Stadt und Landkreis Coburg (2003): 2. Nahverkehrsplan 2003-2008.
- Stadtverkehr Tübingen (2004): Verdingungsunterlagen zum Betriebsleistungsvertrag Teilleistung N der Stadtverkehr Tübingen GmbH (SVT). September 2004. Tübingen.
- TraffiQ (2003): Verdingungsunterlagen für das Erbringen von Busverkehrsleistungen zur Personenbeförderung im Linienverkehr in Frankfurt am Main auf den Linien 45, 46, 47, 62 (Midibusleistungen Frankfurt Süd). Stand: 22.09.2003. Frankfurt am Main.

Weitere Informationsquellen

- Gespräch am 13.07.2004 mit Torsten Wiedemann (VDV).
- Wuppertal Institut (2004): Dienstleistungsqualität und Daseinsvorsorge in deregulierten Märkten. Ergebnisprotokoll zum 1. Projektworkshop.

Weiterführende Literatur

- Baumeister, Hubertus; Berschin, Felix (1999): Gewährleistung eines attraktiven öffentlichen Personennahverkehrs unter Wettbewerbsbedingungen. In: Der Landkreis, Heft 12/1999 oder <http://www.nahverkehrsberatung.de/downloads/lkr.12.99.wettbewerb.pdf> (Zugriff: 20.10.2004).
- Bayliss, David (2000): Buses in Great Britain. Privatisation, Deregulation and Competition. In: www.worldbank.org/transport/expopres/bayliss2.doc, (Zugriff: 29.10.04).
- Berndt, Falk; Blümel, Hermann (2003): ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. Discussion Paper SP III 2003-106.
- Berschin, Felix (2003): ÖPNV-Reform am Scheideweg. In: Internationales Verkehrswesen (55) 10/2003, S. 472-474. Hamburg.
- BMVBW (Hrsg.) (2003): Mobilität in Deutschland. Kontinuierliche Erhebung der Verkehrsdaten.
- Bodewig, Kurt (2004): Zukunftsstrategien für kommunale Verkehrsunternehmen. In: Der Nahverkehr 5/2004, S. 8-11.
- Bracher, Tilman; Trapp, Jan Hendrik (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV. Networks-Paper, Heft 3, Berlin. <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF7480.pdf>
- Derichs, Anka (2002): Nahverkehrspläne im Zeichen der Liberalisierung. Dortmunder Beiträge zur Raumforschung. Dortmund.

- Eichmann (2003): Wettbewerb bei Bus und Bahn – wie funktioniert das? Überarbeitete Fassung des Vertrags zum Workshop „Gewerkschaftliche Anforderungen aus Ausschreibungen in SPNV und ÖPNV“ am 20./21.02.2003 in Werl.
www.difu.de/extranet/vortraege/.
- Europäische Kommission - Generaldirektion Verkehr (1996): Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personennahverkehrs in Europa. Grünbuch der Europäischen Kommission.
- Girnau, Günther (2003): Restrukturierungsmodelle – Voraussetzungen, Maßnahmen, Ergebnisse. In: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.): Restrukturierung von ÖPNV-Unternehmen für den Verkehrsmarkt – Eine Zwischenbilanz und Dokumentation. Köln.
- GÖW - Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (2004): Zur Beibehaltung kommunaler Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 27, Heft 2/2004; 187-208.
- Karl, Astrid (2000): Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 02-111.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1991): The Relationship between Guidance, Control and Evaluation. In: Kaufmann, Franz-Xaver [Hrsg.]: The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning, Berlin: Walter de Gruyter; S. 213-234.
- Kolks, Wilhelm (1998): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Bd. II – Förderung und Finanzierung. Berlin.
- Kompetenzcenter Marketing NRW (Hrsg.) (2003): Partner für Mobilität. Der neue Nahverkehr in NRW. Köln.
- Merkert, Rico (2003): Die Liberalisierung des schwedischen Eisenbahnwesens - Ein Beispiel vertikaler Trennung von Netz und Transportbetrieb. Universität Potsdam. Diskussionsbeitrag Nr. 62. Potsdam.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg (2004): Nächster Schritt für mehr Wettbewerb im Schienenverkehr: Szymanski unterzeichnet Vertragsurkunde für „Netz-Ost“ (Pressemitteilung 021/2004 vom 17.02.04).
- Nordstrand, Lars (2000): „Best practice“: Die Privatisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs in Stockholm. Beitrag für „“ Internationale Fachtagung. Busse und Bahnen im Wettbewerb, die Zukunft des Berliner ÖPNV im europäischen Binnenmarkt“ in Berlin, 23. Oktober 2000.
- Palm, Henning (2001): Was passiert im Ausschreibungswettbewerb? Mögliche Antworten aus Schweden und Dänemark. In: Verkehr und Technik, 4/01, S.150-154.
http://www.kcw-online.de/pdf/ver_ausschreibungswettbewerb.pdf?PHPSESSID=b44f596e0b57cdb513eea274
- Pfeiff, Claudia (2003): Wandel beim ÖPNV als kommunale Herausforderung – Diskussionsbericht. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung?. Darmstadt; 115-122.
- Scheele, Ulrich; Sterzel, Dieter (2000): Öffentlicher Personennahverkehr zwischen Gemeinwohlinteressen und Markt. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schöller, O. (2003): Zu den Folgen einer neoliberalen Deregulierungsstrategie. In: Internationales Verkehrswesen, (55) 1+2/2003, S. 26-29.

- Stein, Ekkehardt (1999): Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. In: Frank, Götz et al. (Hrsg.) Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz – Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde. Oldenburg.
- Teutsch, M. (1999): Liberalisation or Deregulation? The EU's Transport Policy and the Environment. In: Collier, U. (ed.): Deregulation in the European Union – Environmental Perspectives. Routledge, London: 114-130.
- Tyson, William J. (2001): Deregulation. The Transport Authority Response. In: Public Transport International 2/2001, S. 14-16.
- VDV - Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.) (2002): Handlungsstrategien der ÖPNV-Unternehmen auf dem Weg in den Wettbewerbsmarkt der Zukunft. Köln (=VDV-Mitteilungen, Nr. 9024).
- VDV - Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.) (2003): Restrukturierung von ÖPNV-Unternehmen für den Verkehrsmarkt – Eine Zwischenbilanz und Dokumentation. Köln.
- Verkehrsclub Deutschland (2001): Umweltstandards im ÖPNV. Ein Leitfaden für Entscheidungsträger. Bonn. (VCD Fakten)
- Weiß, Hans-Jörg (2003a): Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV. In: Internationales Verkehrswesen (55) 7+8/2003, S. 338-342.
- Weiß, Hans-Jörg (2003b): Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV). In: Knieps, G., Brunenkreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. S. 231-249.
- Werner, Jan; Schaafkamp, Christoph (2002): Daseinsvorsorge im Wettbewerb – quo vadis öffentlicher Personennahverkehr? In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37. S. 127-150. Berlin.
- Westholm, Hilmar (1999): Der ÖPNV zwischen knappen öffentlichen Kassen, EU-Liberalisierung, verfehlter Siedlungspolitik und Lohndumping. In: Frank, Götz et al. [Hrsg.] Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz – Unsere Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde. Oldenburg.