

STUDY

Nummer 302, November 2015

Branchenanalyse: Zukunft des ÖPNV

Entwicklungstendenzen und Chancen

Hubert Resch

Dieser Band erscheint als 302. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung.

Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form fort.

Hubert Resch

Branchenanalyse: Zukunft des ÖPNV

**Entwicklungstendenzen
und Chancen**

Hans **Böckler**
Stiftung 

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

Inhalt

Vorwort	9
I. Die Branche ÖPNV	12
1. Der öffentliche Personennahverkehr	12
2. Der verkehrsrechtliche und verkehrspolitische Rahmen für den ÖPNV in Deutschland.....	24
3. Die Regelungen für den ÖPNV in der Verordnung (EG) 1370/2007	30
4. ÖPNV-Gesetze der Länder und die Zuständigkeiten bei den Städten, Gemeinden und Landkreisen	33
II. Die wirtschaftliche Entwicklung der ÖPNV-Branche	42
1. Die Position des öffentlichen Verkehrs im Personenverkehr.....	42
2. Erträge und Aufwendungen im ÖPNV	43
3. Umsatz und Finanzierungsvolumen.....	46
4. Anlagevermögen im ÖPNV	47
5. Finanzierung des ÖPNV.....	49
6. Verkehrliche Entwicklung	53
7. Beschäftigungspolitische Entwicklung der ÖPNV/ÖPV- Unternehmen.....	66
III. Die Verbandstruktur in der ÖPNV-Branche.....	69
1. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)	69
2. Vereinigung Kommunaler Unternehmen (VKU).....	78

© 2015 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

ISBN: 978-3-86593-210-5

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne schriftliche Zustimmung der Hans-Böckler-Stiftung unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

3. Bundesverband öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP (bvöd).....	78
4. Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA).....	80
5. Der internationale Fachverband für den öffentlichen Nahverkehr UITP	81
6. Bundesverband deutscher Omnibusunternehmen (bdo).....	82
7. Die Rolle der Gewerkschaften	85
IV. Bisherige Unternehmensstrategien zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.....	96
1. Wirtschaftliche Restrukturierung als Grundlage für zukünftige Strategien	96
2. Änderung des Tarifniveaus als Kernpunkt der Restrukturierung.....	99
3. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Tarifniveaus bleiben bestehen	101
4. Die wirtschaftliche Bilanz der Restrukturierung ist positiv	106
5. Die soziale Bilanz der Restrukturierung	107
6. Arbeitsverdichtung in den ÖPNV-Unternehmen	126
7. Die Entwicklung der Fehlzeiten im ÖPNV	130
V. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmendaten für den Mobilitätsmarkt der Zukunft	134
1. Die wirtschaftliche Entwicklung	134
2. Verkehrsprognose 2030 und Bevölkerungsentwicklung.....	138
3. Konsequenzen für den ÖPNV aus der prognostizierten Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung	148
4. Die Sicht der Unternehmen auf die zukünftige Entwicklung	150

VI. Infrastrukturpolitische Problematik und Zielsetzung im ÖPNV.....	153
1. Ausgangslage	153
2. Ergebnisse der Untersuchung „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“	154
3. Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Daehre-Kommission“).....	160
4. Bericht der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Bodewig-Kommission“, September 2013)	162
5. Zusammenfassung der Finanzierungsbedarfe für die Verkehrsinfrastruktur im ÖPNV	164
6. Positive Randbedingungen für die Entwicklung der ÖPNV-Infrastruktur.....	170
7. Forderungen von ver.di und VDV zur Umsetzung der Infrastruktur-Finanzierung im ÖPNV.....	173
VII. Trends und Thesen zur zukünftigen Entwicklung des ÖPNV-Systems	182
1. Positionen zur EU-Verordnung 1370/2007 und zum Personenbeförderungsgesetz	182
2. Die Entwicklung des ÖPNV in den Metropolen, Städten und ländlichen Regionen.....	186
3. Verbesserung der Angebotsqualität	190
4. Technische Veränderungen im ÖPNV	193
5. Innovationen für eine nachhaltige Verbesserung des ÖPNV.....	195
6. Restrukturierung oder Modernisierung der ÖPNV-Unternehmen?.....	203
7. Perspektiven der Tarifpolitik.....	206

8. Soziale Neustrukturierung nach der wirtschaftlichen Restrukturierung	207
VIII. Schlussgedanken	222
Anhang.....	224
Expertengespräche.....	224
Literaturverzeichnis.....	226

Vorwort

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) steht vor bedeutenden Herausforderungen. Die Bedeutung für die Umwelt-, Stadt- und Regionalentwicklung wird sich in Zukunft noch erhöhen. Die Ansprüche und Anforderungen an den ÖPNV werden weiter steigen. Diese Entwicklung erfordert erhebliche Angebotsverbesserungen in der Ausstattung und dem Kundenservice. Den Erfordernissen steht entgegen, dass die ÖPNV-Infrastruktur bereits jetzt, wie die gesamte Verkehrsinfrastruktur in Deutschland, erhebliche Mängel aufweist. Es ergeben sich wichtige Zielsetzungen und Weichenstellungen für den Ausbau der Infrastruktur und deren Finanzierung. Auch zur Ausstattung der Unternehmen mit Anlagen, Fahrzeugen und Werkstätten sind erhebliche Investitionen erforderlich, um den Bedürfnissen in der Zukunft gerecht zu werden. In der Untersuchung werden die Probleme und Lösungsvorschläge aufgezeigt.

Ebenso geht es in der ordnungspolitischen Gestaltung der Marktfunktion des ÖPNV um wichtige Weichenstellungen. Aufgrund seiner Funktion als Daseinsvorsorge ist der ÖPNV-Markt durch die rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union und der deutschen Gesetzgebung stark reglementiert, wie in der Untersuchung im Einzelnen gezeigt wird. In Abstimmung mit den öffentlichen Aufgabenträgern bereiten sich die Unternehmen darauf vor, Entscheidungen für ihren weiteren Weg im Rahmen der EU-VO 1370/2007 zu treffen, die ab 2019 in vollem Umfang umzusetzen ist. Hier müssen Entscheidungen getroffen werden, ob eine Direktvergabe an die kommunalen Unternehmen erfolgen soll oder eine Ausschreibung. Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen haben entsprechend der von der Europäischen Union ausgehenden Zielsetzungen für den ÖPNV in den letzten Jahren mit umfassenden Restrukturierungsprogrammen ihre wirtschaftliche und finanzielle Ausgangslage verbessert. Fast alle großen kommunalen Unternehmen konnten eine Direktvergabe durch den zuständigen Aufgabenträger erreichen. Jetzt geht es darum, ob dieser Weg fortgesetzt werden kann.

Sowohl in der Infrastrukturpolitik als auch in der ordnungspolitischen Gestaltung kommen den Verbänden, seien es Unternehmens- und Gewerbeverbände wie auch Gewerkschaften, eine besondere Rolle zu. Wie die entsprechenden Verbände strukturiert sind und wie sie als Akteure tätig werden, soll in der Untersuchung beleuchtet werden.

Die im ÖPNV-Markt tätigen öffentlichen Nahverkehrsunternehmen, seien sie kommunaler oder anderer Struktur, sind als handelnde Akteure in dem aufgezeigten Rahmen besonders gefordert. Dies gilt speziell für die kommunalen ÖPNV-Unternehmen, die sich den neuen Bedingungen aus der Europäischen Union wie aber auch verstärkter privatwirtschaftlicher Aktivität gegenübersehen. Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen haben in den letzten Jahren mit umfassenden Restrukturierungsprogrammen ihre wirtschaftliche und finanzielle Ausgangslage verbessert. Fast alle großen kommunalen Unternehmen konnten eine Direktvergabe durch den zuständigen Aufgabenträger erreichen. Jetzt geht es darum, ob dieser Weg fortgesetzt werden kann.

Für die Bürgerinnen und Bürger haben die infrastrukturpolitischen und ordnungspolitischen Entscheidungen eine hohe Auswirkung, da davon die Qualität des öffentlichen Verkehrsangebotes abhängt. Die Arbeitnehmer aller Branchen sind auf qualitativ hochwertige öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, zumal aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung die Entfernungen zwischen den Arbeitsstätten und den Wohnbereichen zum Teil erheblich zugenommen haben.

Betroffen von den Entwicklungen im öffentlichen Personennahverkehr und den Lösungen für die Zukunft sind die Arbeitnehmer der öffentlichen und privaten Nahverkehrsunternehmen. Die Anzahl und die Qualität der Arbeitsplätze hängt entscheidend von den verkehrs- und sozialpolitischen Entwicklungen in der gesamten Branche ÖPNV ab. Die wirtschaftliche Restrukturierung der letzten Jahre hat erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitnehmer gehabt. Daraus haben sich sozialpolitische Fragestellungen entwickelt. Sie betreffen auch die sozialpolitischen Unterschiede zwischen kommunalen und privatwirtschaftlichen Unternehmen im ÖPNV.

In der hier vorgelegten Arbeit soll ein Überblick über den Zustand der Branche und über die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen gegeben

werden. Dabei geht es nicht darum, Ratschläge und Rezepte zu entwickeln, sondern die Untersuchung soll dazu beitragen, den handelnden Akteuren Themen und Handlungsmöglichkeiten für eigene Aktivitäten aufzeigen. Viele Fragen bleiben offen, viele Themen konnten nur im Ansatz behandelt werden. Insofern ist die Untersuchung auch eine Einladung zur Diskussion und Vertiefung.

Der Verfasser bedankt sich bei allen angesprochenen Personen und Vertretern von Institutionen und Verbänden, die in offener und bereitwilliger Weise Antwort gestanden haben. Dies gilt speziell für die Experten-Interviews, deren Teilnehmer am Ende des Heftes aufgeführt sind. Die dargestellten Meinungen sind nicht im Einzelnen präsentiert worden, sondern bilden den Hintergrund für das Gesamtbild, das mit dieser Untersuchung geliefert wird. Ein ganz besonderer Dank gilt den Verantwortlichen des VDV und von ver.di für die Unterstützung der Arbeiten.

Offene Punkte und sonstige Ungenauigkeiten und Unklarheiten liegen in der Verantwortung des Verfassers.

I. Die Branche ÖPNV

1. Der öffentliche Personennahverkehr

1.1. Begriff und Definition der ÖPNV-Branche

Die vorgelegte Untersuchung ist eine Branchenanalyse ÖPNV. Damit stellt sich als erstes die Frage nach der Definition und Abgrenzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Zunächst ist der *öffentliche Verkehr*¹ vom Individualverkehr abzugrenzen. Der öffentliche Verkehr ist jedermann zugänglich und wird mit allgemein zugänglichen öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt. Dazu zählen Kraftfahrzeuge (Omnibusse), Straßenbahnen, Oberleitungsbusse, U- und S-Bahnen und Eisenbahnen wie auch Schiffe. Auch der Verkehr mit Taxen zählt zum öffentlichen Verkehr. Der öffentliche Verkehr umfasst in diesem Sinne auch den Fernverkehr, also den Personenverkehr der Eisenbahnen und neuerdings auch den Verkehr mit Fernbuslinien.²

In dieser Untersuchung geht es nicht um den gesamten öffentlichen Verkehr, sondern um den öffentlichen Personennahverkehr. Der öffentliche Personennahverkehr ist die Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im *Linienverkehr*. Er bedient die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 km oder die gesamte eine Stunde nicht übersteigt. Zu den Verkehrsmitteln im öffentlichen Personennahverkehr zählen Kraftfahrzeuge (Omnibusse), Straßenbahnen,

1 Das Fachwort im Verkehr, Köln 2006, S. 137

2 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 147 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist"

Stand: Neugefasst durch Bek. v. 8.8.1990 I 1690; zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 147 G v. 7.8.2013 I 3154.

Oberleitungsbusse, U- und S-Bahnen und Fahrzeuge im Schienenpersonennahverkehr (SPNV).³

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) unterteilt sich in den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Unter den Begriff „öffentlicher *Straßenpersonennahverkehr* (ÖSPV) fällt die Personenbeförderung in Kraftfahrzeugen (Omnibusse), Straßenbahnen (einschließlich U-Bahnen) und Oberleitungsbussen. Daneben gibt es den Bereich der anderen Schienenverkehrsmittel, also den DB-Nahverkehr sowie die S-Bahnen.⁴ Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist also umfassender als der Straßenpersonennahverkehr, weil er auch die Eisenbahnen einbezieht.

Begriffe

Öffentlicher Verkehr

Öffentlicher Verkehr ist der Verkehr, an dem jedermann nach Maßgabe der Beförderungsbedingungen teilnehmen darf und der mit allgemein zugänglichen *öffentlichen Verkehrsmitteln* durchgeführt wird. Im Unterschied dazu ist der *Individualverkehr* der Verkehr, der zu Fuß oder mit privaten Fahrzeugen durchgeführt wird. Hierzu zählt der motorisierte Individualverkehr (MIV) wie auch der Fahrradverkehr.

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Öffentlicher Personennahverkehr ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im *Linienverkehr*, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen und bei denen die Mehrzahl der Beförderungsfälle die gesamte Reiseweite 50 km oder die gesamte Reisezeit 1 Stunde nicht übersteigt.

3 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378), § 2

4 Das Fachwort im Verkehr, Köln 2006, S. 137

Der *Linienverkehr* mit regelmäßigen Verkehrsverbindungen ist zu unterscheiden vom *Gelegenheitsverkehr* (mit zum Beispiel Taxenverkehr, Ausflugsfahrten und Ferienzeitreisen sowie dem Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen).

(Gesetzliche Grundlagen: § 2 RegG, § 8 Abs. 1 und 2 PBefG und § 2 Abs. 5 AEG)

Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Der SPNV ist auf der einen Seite in seiner Funktion ein Teilbereich des ÖPNV, auf der anderen Seite aber aufgrund der Zugehörigkeit zum Eisenbahnsystem gesondert zu sehen und auch rechtlich im allgemeinen Eisenbahngesetz angesiedelt ist. Die Mehrzahl der Beförderungsfälle muss im Bereich 50 Kilometer/1 Stunde liegen. (§ 2 Abs. 5 AEG)

Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV)

Der ÖSPV ist der öffentliche Personennahverkehr mit Kraftfahrzeugen (Omnibusse), Straßenbahnen (hierzu zählen auch Stadtbahnen und U-Bahnen) und Oberleitungsbussen.

(Gesetzliche Grundlagen: § 8 PBefG und § 4 PBefG).

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPV)

Dieser in der VDV-Statistik benutzte Begriff meint den öffentlichen Personennahverkehr ohne den Schienenfernverkehr, der in einigen Statistiken des VDV mit enthalten ist.

Öffentliche Verkehrsunternehmen

Unter öffentlichen Verkehrsunternehmen sind im engeren Sinne Verkehrsunternehmen mit einem überwiegenden öffentlichen Anteil und im allgemeinen Sinne Verkehrsunternehmen mit einem Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im öffentlichen Verkehr (Linienverkehr) zu verstehen. Dagegen befinden sich die privaten Verkehrsunternehmen im privaten Eigentum, sind aber auch teilweise im öffentlichen Linienverkehr tätig.

In der hiermit vorgelegten Untersuchung geht es um den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), im ÖSPV und den SPNV. Nicht einbezogen ist der Taxen-Verkehr.

1.2. Reglementierte Marktbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

1.2.1. Öffentliche Aufgabe, Daseinsvorsorge und Markt

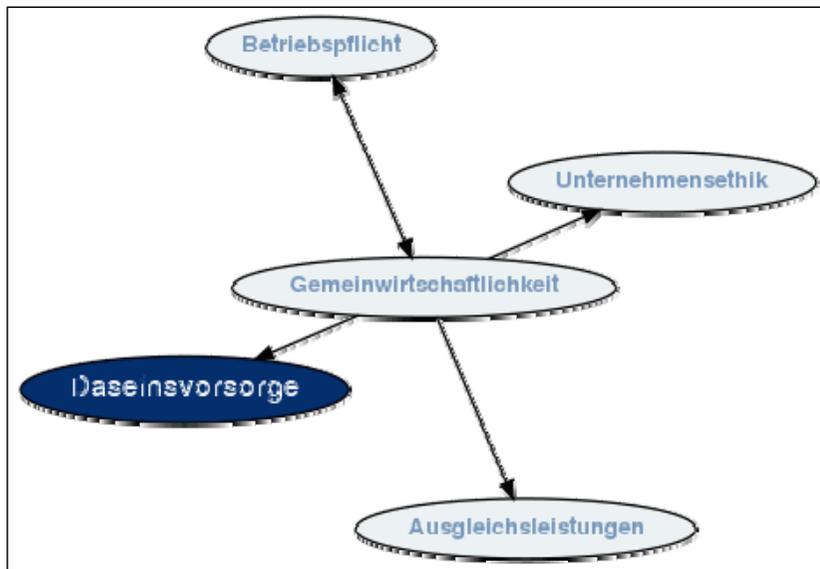
Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist eine öffentliche Aufgabe. Bei öffentlichen Aufgaben handelt es sich um Aufgaben, die im Interesse der Allgemeinheit liegen und die nicht oder nicht ausreichend über den Markt geregelt werden bzw. geregelt werden können. Er ist weitgehend deckungsgleich mit dem Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge, unter der die Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen verstanden wird, wie zum Beispiel mit Aufgaben der Abfallbeseitigung, der Wasserversorgung, der Versorgung mit Gas und Strom sowie dem Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist etwas weiter gefasst, während die Aufgaben der Daseinsvorsorge konkrete rechtliche Grundlagen haben.

Wie weit die öffentliche Aufgabe bzw. die öffentliche Daseinsvorsorge geht, ist nicht nur fließend in der Definition, sondern hat auch entsprechend der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung unterschiedliche Ausprägungen erfahren. (Vergleiche hierzu nähere Ausführungen unter dem Abschnitt „Öffentliche Unternehmen“.) Entgegen dem umfassenden Begriff, dass öffentliche Aufgaben sich aus dem allgemeinen Interesse heraus definieren, gibt es allerdings auch einen engeren Begriff, der darauf hinausläuft, dass öffentliche Aufgaben nur die den öffentlichen Aufgabenträgern zugeordneten Aufgaben sind.

Für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs ist geklärt, dass er zur „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen“ konkret als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge gesetzlich

definiert ist. Damit unterliegt er besonderen gesetzlichen und verkehrspolitischen Bedingungen.⁵

Abbildung 1: Rolle ÖPNV



Kurzerklärung Daseinsvorsorge

Bezeichnet die grundlegende Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen durch den Staat und/oder von der öffentlichen Hand geförderten Organisationen. Mitunter werden auch Bezeichnungen wie „Existenzsicherung“ oder „zivilisatorische Grundversorgung“ verwendet. Als Felder der öffentlichen Daseinsvorsorgen werden häufig Aufgaben wie Abfallbeseitigung, Wasserversorgung, Energieversorgung und öffentlicher Personennahverkehr genannt. (Gabler Wirtschaftslexikon)

Die Festlegung als öffentliche Aufgabe bzw. als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist für sich noch keine Aussage über die Marktbedingungen im ÖPNV. Theoretisch gesehen könnte die Aufgabe der Daseinsvorsorge in einem Markt mit freiem Wettbewerb erfüllt werden. Praktisch gesehen hängt die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben eng zusammen mit den gesellschaftspolitischen, wirtschaftspolitischen und den verkehrspolitischen Entwicklungen. Sie setzen den Rahmen für die Marktbedingungen der ÖPNV-Branche. Die öffentliche Aufgabe ÖPNV ist nicht statisch zu sehen, sondern steht in Wechselbeziehung zu den gesellschaftspolitischen und marktpolitischen Entwicklungen.

Die Verhältnisse im deutschen ÖPNV-Verkehrsmarkt sind dadurch gekennzeichnet, dass einschränkende gesetzliche Bedingungen den Rahmen vorgeben. Dies gilt bereits für den Marktzugang von Unternehmen, der an bestimmte formale Bedingungen geknüpft ist. Ein freier Wettbewerb *im Markt* ist praktisch ausgeschlossen. Möglich ist ein Wettbewerb *um den Markt*, wobei „der Markt“ räumlich durch kommunalpolitische Grenzen örtlich oder regional und die Tätigkeit durch Genehmigungen mit begrenzter Laufzeit begrenzt ist.

1.2.2. Auslegungen der Europäischen Union zur Daseinsvorsorge

Die Bedeutung der Daseinsvorsorge, wie sie aus deutscher Sicht gesehen wird, steht in einem Spannungsverhältnis zu den Vorstellungen in der Europäischen Union. Dies gilt auch für die gesetzlichen Vorgaben, seit dem die Europäische Union eine Regelung Anspruch für den öffentlichen Personennahverkehr durchgesetzt hat.

Der Begriff Daseinsvorsorge wird in Deutschland zum Teil anders gesehen als in der Europäischen Union. Während in Deutschland die Daseinsvorsorge im Grundsatz gesetzlich geregelt ist, ist die entsprechende Regelung innerhalb der EU nicht so eindeutig. In der EU wird einerseits von „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ (DAI) gesprochen, wie zum Beispiel im Protokoll Nummer 26 zum Vertrag von Lissabon, aber keine spezifische Definition gegeben, sondern im Text zu den gemeinsamen Werten der Union

⁵ Regionalisierungsgesetz, a. a. O., § 1

andererseits auf die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) im Sinne des Artikels 14 des Vertrages verwiesen. Allgemein kann bei beiden Begriffen davon ausgegangen werden, dass es sich um wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Dienstleistungen handelt, denen die Mitgliedstaaten ein allgemeines Interesse beimessen und die mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.⁶

Konkret angesprochen sind dann in den Artikeln 14 und 106 Abs. 2 die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, allerdings auch ohne Definition. Die Europäische Kommission wiederum definiert die DAWI in ihrem Qualitätsrahmen als wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt nicht in Bezug auf Qualität, Sicherheit, bezahlbare, Gleichbehandlung und allgemeinem Zugang produziert würden. Die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung wird dem Leistungserbringer im Wege eines Auftrages auferlegt, der eine Gemeinwohlkomponente enthält und dem Leistungserbringer ermöglicht, seinen Auftrag zu erfüllen.⁷

Die Zuständigkeit hierüber liegt bei den Mitgliedstaaten, aber im Art. 14 heißt es auch, dass vom Europäischen Parlament und vom Rat die entsprechenden Grundsätze und Bedingungen durch Verordnungen festgelegt werden können, was gleichbedeutend mit der Setzung von Rahmenbedingungen ist.

Nach einem langen Ringen hatte die EU-Kommission gegen Ende der neunziger Jahre ihre grundsätzliche Regelungskompetenz im ÖPNV für die Mitgliedstaaten durchgesetzt, nachdem im Grünbuch „Das Bürgernetz“ aus 1996 zwar der Vorrang für die „Marktkräfte“ postuliert worden war, aber aufgrund der nicht ausreichenden Marktkräfte „gemeinwirtschaftliche Ver-

⁶ Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Art. 14 und 106 Abs. 2 sowie Protokoll Nummer 26.

⁷ Vgl. Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel, den 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2

pflichtungen“ erhalten bleiben sollten.⁸ Mit Blick auf andere Länder in Europa leitete die EU-Kommission eine Liberalisierungs- und Wettbewerbsdebatte ein und brachte entsprechende Verordnungsentwürfe auf den Weg. Die Verknüpfung von öffentlicher Aufgabe und öffentlichem Unternehmen sollte abgelöst werden durch eine reine Wettbewerbsordnung. Die EU-Kommission leitete ihr Vorgehen hauptsächlich aus dem Primat von Wettbewerbsordnungen für den Binnenmarkt ab, wie es im EU-Vertrag grundsätzlich festgelegt ist.

In diesem Fall handelt es sich um die EU-Verordnung 1370/2007. Die Verordnung geht im Grundsatz von einer gemeinwirtschaftlichen Aufgabe ÖPNV aus, sieht aber für die Erledigung dieser gemeinwirtschaftlichen Aufgaben in erster Linie einen marktwirtschaftlichen Ausschreibungswettbewerb als das geeignete Mittel an. Nach der Vorstellung der Kommission und auch entsprechend der Intention der Verordnung soll vom Prinzip des Ausschreibungswettbewerbs nur unter bestimmten Bedingungen abgewichen werden können. Letztlich ist die alternative Möglichkeit einer Direktvergabe von Verkehrsleistungen als Kompromiss in der V. 1370/2007 herausgekommen. (Zu den speziellen Regelungen der Verordnung wird noch an späterer Stelle in dieser Untersuchung eingegangen.)

1.3. Struktur- und Wirtschaftsdaten in der ÖPNV-Branche

1.3.1. Die Unternehmensstruktur im ÖPNV

Bezogen auf die Gesamtheit der VDV-Mitgliedsunternehmen in Höhe von 545 Unternehmen, also einschließlich der Eisenbahnunternehmen und der Schienengüterverkehrsunternehmen, befinden sich 342 Unternehmen in öffentlicher Hand (=63 %), 79 sind gemischtwirtschaftliche Unternehmen

⁸ Das Bürgernetz – Grünbuch der Europäischen Kommission, Brüssel-Luxemburg, 1996. Vgl. dazu auch die Ausführungen unter I.3. in der hier vorgelegten Branchenanalyse.

(14 %) und 124 private Unternehmen (23 %). In der Rechtsform unterscheiden sich die Unternehmen wie folgt: das Gros der Unternehmen in Höhe von 78 % wird in der Rechtsform einer GmbH geführt, Aktiengesellschaften sind zu 11 % gegeben und Eigenbetriebe machen nur noch 3 % aus. In die Rubrik „andere“ Rechtsform fielen 8 %.⁹

Wenn man den gesamten Unternehmensbereich des Personennahverkehrs betrachtet, so ergeben sich entsprechend des Statistischen Bundesamtes folgende Zahlenverhältnisse. Im Liniennahverkehr des Schienennahverkehrs und des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs sind 2347 Unternehmen tätig. Davon sind 387 öffentliche Unternehmen und 74 gemischtwirtschaftliche Unternehmen. 1887 Unternehmen sind private Unternehmen. Von der absoluten Zahl her liegen die in der Statistik des Statistischen Bundesamtes genannten 1887 privaten Unternehmen vorne, aber nach der Anzahl der Fahrgäste und den übrigen Leistungsdaten rangieren sie deutlich hinter den öffentlichen Unternehmen. So entfallen von den 10.983 Millionen jährlichen Fahrgästen 9.700 Millionen auf öffentliche Unternehmen, was einen Anteil von 88,3 % ausmacht. Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen befördern 529 Millionen Fahrgäste und erreichen damit einen Anteil von 4,8 %, während die privaten Unternehmen mit 754 Millionen beförderten Fahrgästen einen Anteil von 6,9 % erreichen.

Betrachtet man die Beförderungsleistungen nach Personenkilometern, so ist die Dominanz der öffentlichen Unternehmen mit 84 % gegenüber den privaten Unternehmen mit 11,2 % fast genauso groß. Hier schlägt sich der Unterschied zwischen städtischen Gebieten und ländlichen Räumen nieder, denn in den städtischen Räumen ist die Konzentration der Fahrgäste auf die Verkehrsmittel U- und S-Bahnen sowie Tram eine andere als in den vom Bus geprägten und über längere Strecken verkehrenden Unternehmen in den ländlichen Regionen, wo die ganz überwiegende Zahl von privaten Unternehmen ihre Verkehre fahren.¹⁰

9 VDV-Statistik 2013, Köln, September 2014, S. 84/85

10 Quelle: Statistisches Bundesamt, Verkehr, Fachserie 8, Reihe 3.1, Jahrgang 2012, S. 3

In der vorliegenden Untersuchung liegt die Konzentration auf den öffentlichen Unternehmen. Das Gros der öffentlichen Unternehmen ist im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) organisiert. Die Untersuchung stützt sich deshalb auch auf die Statistiken des VDV, zumal auf diese Unternehmen auch der ganz überwiegende Anteil der Fahrgäste und aller Leistungsdaten entfällt. Die hierzu vom VDV gemachten Angaben entsprechen im Wesentlichen den weiter oben genannten Größen aus der bundesamtlichen Statistik. Wo es sachlich erforderlich ist, werden aber auch die Bezüge zum privaten Personenverkehr berücksichtigt, zum Beispiel beim Anmietverkehr.

Nach der Statistik des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), der der repräsentative Fachverband für den öffentlichen Personennahverkehr ist, sind 277 als Personenverkehrs-Unternehmen mit Bus und Straßenbahnen, Stadt- und U-Bahnen und vergleichbaren Verkehrssystemen (Tram) aufgeführt. Hinzu kommen 92 Unternehmen mit Eisenbahnen im Personenverkehr.

Laut Angaben des VDV wurden 2013 im Liniennahverkehr 10,9 Mrd. Fahrgäste gezählt. Der Anteil der auf VDV-Unternehmen entfallenden Fahrgäste beträgt 10,0 Milliarden und macht damit 91,3 %.¹¹

Von den knapp 11 Milliarden Fahrgästen – in der Gesamtbetrachtung – im Jahr 2012 entfallen auf die großen Unternehmen der Größenklasse mit über 1 Milliarde Fahrgästen jährlich 56 %, also mehr als die Hälfte. Nimmt man die Unternehmen in der Größenklasse von 0,5 bis 1 Mrd. Fahrgästen hinzu, so sind es 63 %. Auf die nächstgrößere Gruppe der Unternehmen mit 0,1 bis 0,5 Milliarden entfallen 24 %. Die Unternehmen, die bis zu 0,1 Milliarden Fahrgästen im Jahr befördern, machen 13 % aus.¹²

11 VDV-Statistik 2013, Köln, 2014, S. 22

12 Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 5, 7

1.3.2. Die Rolle der Öffentlichen Unternehmen in Deutschland

Die wettbewerblichen und liberalistischen Vorstellungen und die entsprechenden Vorhaben der EU-Kommission zur Marktordnung im öffentlichen Personennahverkehr sind auf eine andere Nahverkehrswelt in Deutschland gestoßen. Dabei geht es nicht allein um die Begriffe Daseinsvorsorge und Öffentliche Aufgabe, sondern noch mehr die Frage, in welcher Form diese Aufgaben erfüllt werden sollen, also um die Marktstruktur

Ausgehend von dem Charakter einer öffentlichen Aufgabe sind im ÖPNV früher wie heute ganz überwiegend öffentliche Unternehmen tätig. Dies unterscheidet Deutschland zum Beispiel in Frankreich, wo man die öffentliche Aufgabe von ihrer praktischen Ausführung getrennt sieht. Historisch gesehen war der Personennahverkehr in Deutschland spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg und der Konkurrenzbeziehungen zum motorisierten Individualverkehr nicht über Marktbedingungen für die Bedürfnisse der Bevölkerung zu regeln. Aus diesem Grund hat es über Jahrzehnte eine Identität zwischen öffentlicher Aufgabe und öffentlichen Unternehmen gegeben. Ein ausreichendes Verkehrsangebot für die Bürgerinnen und Bürger konnte nicht über Marktbedingungen realisiert werden, so dass die öffentliche Hand eingriff und selbst tätig wurde.

Aufgrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen wird jetzt, und nicht nur bedingt durch die Regelung in der EU, verstärkt die Frage gestellt, ob die öffentliche Aufgabe von den klassischen öffentlichen Unternehmen erfüllt werden muss oder ob sie nicht auch von privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen wahrgenommen werden kann. Die Marktverhältnisse haben sich insofern verändert, als private Unternehmen grundsätzlich in der Lage sind, gleiche Leistungen gewinnbringend anbieten können.

Der Kompromiss in der EU-Verordnung 1370/2007, die Direktvergabe oder einen wettbewerblichen Ausschreibung zu ermöglichen, lässt für die deutschen Gebietskörperschaften und Unternehmen Lösungswege offen. Eine Folge des Kompromisses war für Deutschland, dass die Dominanz öffentlicher Unternehmen im öffentlichen Personennahverkehr erhalten geblieben ist.

Dass die Verhältnisse in Deutschland einen anderen als den reinen wettbewerblichen Weg erforderlich machten, ist in der tarifpolitischen Entwicklung begründet. Es herrschen deutlich unterschiedliche Tarifniveaus zwischen den vom öffentlichen Tarifvertrag geprägten kommunalen ÖPNV-Unternehmen und den unter das private Tarifsysteem fallenden privaten Nahverkehrsunternehmen. Wettbewerbsverzerrungen auf dieser Basis treten insbesondere in kleineren Städten und den ländlichen Regionen auf, wo öffentliche und private ÖPNV-Unternehmen in Konkurrenz stehen. Dies spielt besonders bei der Frage nach Ausschreibung oder Direktvergabe eine Rolle. Bei Ausschreibungen haben private Unternehmen Wettbewerbsvorteile aufgrund des niedrigeren Tarifniveaus. In den ländlichen Regionen dominiert die Ausschreibung und damit das private Verkehrsgewerbe.

Das privatwirtschaftliche Unternehmen verstärkt auf den ÖPNV-Markt in Deutschland gehen wollten und wollen, ist bedingt durch die sozial- und lohnpolitische Entwicklung, durch die Arbeitskräfte zu relativ niedrigen Bedingungen zu gewinnen sind. Durch Veränderungen auf beiden Seiten haben sich die Tarifniveaus in den letzten Jahren etwas angenähert. Das Tarifniveau der kommunal bestimmten ÖPNV-Unternehmen ist teilweise abgesenkt worden (niedrigere Tarife für neu eingestellte Arbeitnehmer), während bei den privaten Unternehmen Tarifierhöhungen stattgefunden haben.

Aber es herrschen nach wie vor unterschiedliche Tarifniveaus zwischen den vom öffentlichen Tarifvertrag geprägten kommunalen ÖPNV-Unternehmen und den unter das private Tarifsysteem fallenden privaten Nahverkehrsunternehmen.

Auch die Verabschiedung von Tarifreuegesetzen in verschiedenen Bundesländern soll zu einem Abbau der Wettbewerbsvorteile privater Unternehmen gegenüber den öffentlichen beitragen.

2. Der verkehrsrechtliche und verkehrspolitische Rahmen für den ÖPNV in Deutschland

2.1. Die rechtlichen Grundlagen für den öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland

Das grundlegende Gesetz zur Regelung der gewerblichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen war und ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Die Gesetzeslage hat sich dadurch geändert und auch verkompliziert, dass der öffentliche Personennahverkehr Regulationsgegenstand der EU-Gesetzgebung geworden ist.

Auf der Bundesebene sind die Grundlagen für den öffentlichen Personennahverkehr, für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV)¹³ und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV)¹⁴ in zwei unterschiedlichen Gesetzen geregelt. Der ÖSPV wird im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) geregelt, während die rechtlichen Grundlagen für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) festgelegt sind.

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)¹⁵ ist demnach die rechtliche Grundlage für die unternehmerische Betätigung im straßengebundenen ÖPNV, zu dem die Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Bussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr zählt. Die U-Bahnen werden hier rechtlich zu den Straßenbahnen gezählt. Das Personenbeförderungsgesetz bildet den ordnungspolitischen Rahmen für den Markt des öffentlichen Per-

13 Es handelt sich dabei um Straßenbahnen, Busse (Stadtbusse, Regionalbusse), ÖPNV-Sonderformen (Anrufsbusse, Anrufsammeltaxen u.a.), in großen Städten oft auch um U-Bahnen oder Stadtbahnen oder Bahnen besonderer Bauart (H-Bahn, Schwebebahn).

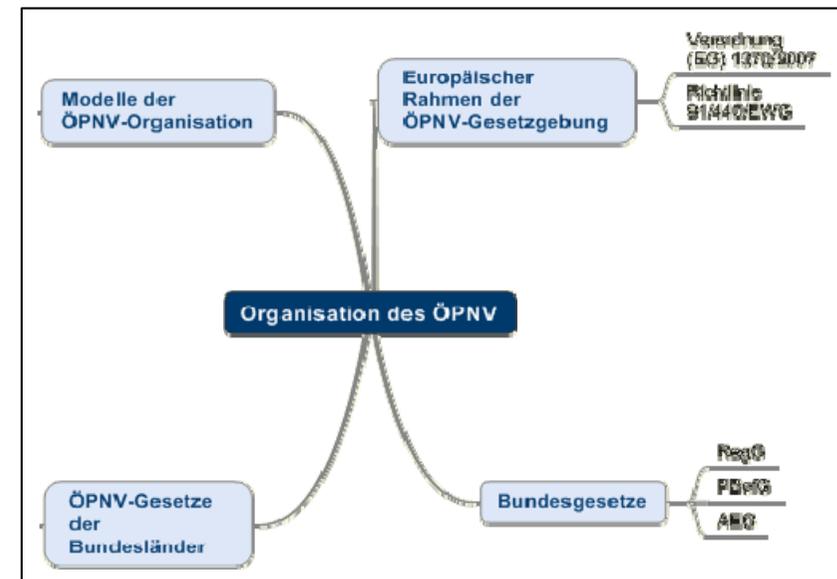
14 Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist der Teil des ÖPNV, der mit Eisenbahnzügen erbracht wird (siehe VDV-Statistik 2013, Glossar, S. 97).

15 Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 147 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist

Stand: Neugefasst durch Bek. v. 8.8.1990 I 1690; zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 147 G v. 7.8.2013 I 3154.

sonennahverkehrs. Es enthält die gewerberechtlichen Genehmigungstatbestände und regelt in diesem Zusammenhang auch den Zugang der Unternehmen zum Markt. Hierzu zählt zum Beispiel die Genehmigungspflicht. Für das Betreiben der Linien und der Linienverkehre insgesamt ist eine Genehmigung erforderlich, die durch von der Landesregierung bestimmte Behörden erteilt wird. Die Genehmigungsbehörde hat die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen zu beachten. Zu den Pflichten gehört zum Beispiel die Betriebspflicht und die Beförderungspflicht.

Abbildung 2: Rahmen des ÖPNV



Quelle: Forschungs-Informationssystem (FIS), gefördert durch das BMVI

Das Verkehrsangebot muss darauf gerichtet sein, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen, wobei die gesamte Reisezeit 50 km oder die gesamte Reisezeit 1 Stunde nicht übersteigt darf, bis auf bestimmte kleinere Ausnahmen. Es muss eine *ausreichende Bedienung* der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen stattfinden sowie eine wirtschaftliche

Verkehrsgestaltung, eine integrierte Nahverkehrsbedienug, insbesondere in Form von Verkehrskooperationen, gewährleistet sein und für die Abstimmung der Beförderungsentgelte und der Fahrpläne gesorgt werden.

Im Laufe der verkehrspolitischen Entwicklung sind Ergänzungen und Konkretisierungen im PBefG erfolgt, die über die ursprüngliche gewerbe-rechtlichen Basis hinausgehen und eher einen verkehrspolitischen Charakter haben. So ist im geltenden Gesetzestext festgelegt, dass die Grundlage für das Bedienungsangebot ein „Nahverkehrsplan“ erforderlich ist. Er hat von den Grundsätzen einer ausreichenden Verkehrsbedienug auszugehen und soll unter Mitwirkung der Verkehrsunternehmen entwickelt werden. Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Der Nahverkehrsplan ist von dem zuständigen „Aufgabenträger“ zu beschließen, dessen Funktion und Rolle ebenfalls neu geschaffen worden sind und der seinen konkreten Niederschlag in den Nahverkehrsgesetzen der Bundesländer findet. Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Für die Vereinbarungen von Verkehrsunternehmen gelten die in den Paragraphen 1 und 22 Abs. 1 festgelegten Regeln des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen; Anwendung EU-Wettbewerbsregelungen) nicht, soweit die Vereinbarungen den Zielen einer ausreichenden Verkehrsbedienug dienen.

In seinem ordnungspolitischen Kern geht das Personenbeförderungsgesetz im § 8 Abs. 4 nach wie vor davon aus, dass die Verkehre eigenwirtschaftlich zu erbringen sind. Es gilt der Vorrang des eigenwirtschaftlichen Verkehrs, die Unternehmen können den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr stellen. Entgegen der früheren Formulierung, dass der Aufwand durch Beförderungserträge und andere Erlöse sowie durch Erträge im handelsrechtlichen Sinne zu erbringen sind, treten hier unter der Voraussetzung, dass eine ausreichende Verkehrsbedienug nicht möglich ist, die Regelungen der Verordnung (EG)1370/2007 in Kraft.

Die Regelungen der Verordnung haben unmittelbare rechtliche Wirkung in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU, also auch in Deutschland und bedurften keiner Umsetzungsschritte des deutschen Gesetzgebers. Da sie aber in wesentlichen Teilen im Widerspruch zum Personenbeförderungsgesetz

standen, war eine Umsetzung in die nationale Gesetzgebung doch dringend erforderlich, um die rechtliche Unsicherheit und damit die Einschaltung von Gerichten zu minimieren. Nach langen Diskussionen ist die EU-Verordnung in Deutschland im Jahr 2012 mit einer Änderung bzw. Ergänzung von § 8 und durch die Neuaufnahme der §§ 8a und 8b sowie weiterer Änderungen umgesetzt worden.¹⁶

Die Regelungen aus der VO 1370/2007 treten ab 3. Dezember 2019 voll in Kraft, wenn die Übergangsregelungen aus Art. 8 ausgelaufen sind. Von diesem Termin an muss die Vergabe von Aufträgen für den öffentlichen Verkehr auf Schiene und Straße im Einklang mit Art. 5 der V. 1370/2007 erfolgen. Dieser Termin ist von erheblicher Bedeutung für alle die Unternehmen, die bis dahin eine „Bestandsbetraug“ oder eine Genehmigungsvergabe unter anderen Bezeichnungen erhalten haben. Mit Blick auf diesen Termin laufen zur Zeit in fast allen Großstädten der Bundesrepublik die Vorbereitungen auf eine neue Vergabe bzw. sind bereits erste Vergaben erfolgt.

2.2. Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

2.2.1. Regionalisierung und Regionalisierungsgesetz

Im Regionalisierungsgesetz (RegG) ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienug der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als eine „Aufgabe der Daseinsvorsorge“ ausdrücklich festgeschrieben worden.¹⁷ Wie zum Beispiel die VO (EG) 1370/2007 so ist das Regionalisierungsgesetz auch eine Folge der von und im Zusammenhang mit der EG-Verkehrsgesetzgebung erfolgten Regelungen für den Eisenbahnverkehr.

16 Art. 1 Gesetz zur Änderung personenbeförderungrechtlicher Vorschriften vom 14.12.2012 (BGBl. I S. 2598)

17 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378)

Ein Hauptziel der Bahnstrukturreform in Deutschland ist die Regionalisierung, die ihren Ausdruck im Regionalisierungsgesetz gefunden hat. Nach § 3 des Regionalisierungsgesetzes sollen im Interesse der Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung zusammengeführt werden und im näheren durch die Länder geregelt werden. Damit ist die Basis für die Nahverkehrsgesetze der Länder geschaffen worden. Die Instrumente dieser Konzentration in der Planung, Organisation und Finanzierung sind die im PBefG festgelegten Aufgabenträger und Nahverkehrspläne.

Das Regionalisierungsgesetz ist aber auch eine ganz wesentliche Grundlage zur Stärkung der Finanzmittel insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). In § 6 ist ausdrücklich festgelegt, dass mit den entsprechenden Beträgen insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren ist. Aber auch der allgemeine ÖPNV erhält Finanzierungsmittel.

So ist in § 5 des Regionalisierungsgesetzes geregelt, dass für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralsteueraufkommen des Bundes ausgehend von 6,675 Milliarden € im Jahr 2008 und ab 2009 jährlich um 1,5 % steigend Mittel zur Verfügung gestellt werden. Auf den allgemeinen ÖPNV sind davon aber jährlich nur anteilige Mittel entfallen, zum Beispiel in den Jahren 2012–2014 etwas über und teilweise unter 800 Millionen € im Jahr. Die Mittel werden nach einem entsprechenden Schlüssel den einzelnen Ländern zur Verfügung gestellt. Derzeit betragen die Regionalisierungsmittel 7,3 Milliarden €. ¹⁸ Die Festsetzung der Höhe der den Ländern zustehenden Beträge ist ab dem Jahr 2015 neu zu regeln.

Eine Zuweisung der Mittel für ÖPNV-Vorhaben war mit der Vergabe der Regionalisierungsmittel auf die Länder aber nicht immer verbunden, denn vielfach sind die zusätzlichen Mittel von den Ländern dazu benutzt worden, um an anderer Stelle für den ÖPNV bereits vorgesehene Mittel einzusparen. Dies war zum Beispiel in Niedersachsen der Fall.

Als Ergebnis der Bahnreform zum 1.1.1969 hatte der Gesetzgeber den SPNV zwar regionalisiert und die Aufgaben und die Finanzverantwortung

vom Bund auf die Länder verlagert, aber ordnungspolitisch gelten für den SPNV im Unterschied zum ÖPNV die Vergabe- und Wettbewerbsbedingungen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), nachdem laut Paragraph 15 bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiter die für den ÖPNV bereits abgelöste Verordnung (EWG) Nummer 1191/69 gilt. Ausschreibungen wie auch Direktvergaben sind hier möglich, wenngleich das Verfahren unkomplizierter als nach dem für den ÖPNV geltenden PBefG sowie der VO (EG) 1370/2007 ist.

2.2.2. Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)

Für den Eisenbahnbetrieb einschließlich des Nah-, Regional- und S-Bahnverkehrs gilt das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG). Dieses Gesetz „dient der Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn und eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene sowie der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs auf der Schiene bei dem Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen und dem Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen“. ¹⁹ In dieser Untersuchung wird nicht näher auf die eisenbahnrechtlichen Gesetzesgrundlagen eingegangen, es sei denn es gibt einen direkten Bezug zum ÖPNV.

¹⁸ VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 20

¹⁹ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993, zuletzt geändert durch Art. 1 Aches G zur Änd. eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 12.9.2012 (BGBl. I S. 1884)

3. Die Regelungen für den ÖPNV in der Verordnung (EG) 1370/2007

Ursprünglich und vertragskonform mit den Europäischen Verträgen war die EG-Verkehrspolitik nur auf den Landverkehr von Straße, Eisenbahn und Wasserstraße gerichtet. So war mit der VO 1191/69/EWG für die Landverkehrsträger die Regelung geschaffen worden, gemeinwirtschaftliche Leistungen im Sinne einer ausreichenden Verkehrsbedienung durch die öffentliche Hand ausgleichen zu lassen. Von dieser Verordnung wurde der ÖPNV nicht erfasst.

Erst durch die VO 1893/91 EWG, deren Anwendung auf Deutschland die seinerzeitige Bundesregierung genehmigt hatte, wurde der ÖPNV in den Regelungsbereich der Europäischen Gemeinschaft einbezogen. In Deutschland galt die Verordnung aber erst ab dem 1. Januar 1996 für den ÖPNV. Die Verordnung postuliert „Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ und verpflichtete zu einer Vertragsregelung, die zu den „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ führen sollte. Hintergrund für diese Entwicklung war die Absicht der Europäischen Kommission, im ordnungspolitischen Bereich den Wettbewerb auch für den ÖPNV einzuführen. Schon im Grünbuch „Das Bürgernetz“ zur Verkehrspolitik aus dem Jahr 1996 hatte die Europäische Kommission ordnungspolitisch den Gedanken des Wettbewerbs, wenn auch eines kontrollierten Wettbewerbs, für den ÖPNV in ganz Europa entwickelt. Die Europäische Kommission hat diesen Ansatz in mehreren Verordnungsentwürfen weiterverfolgt, die allerdings scheiterten.

Erst nach der Intervention des Europäischen Parlaments und eines Beschlusses des EU-Ministerrates ist die VO 1370/2007 Ende 2009 in Kraft getreten. Sie geht im Grundsatz von wettbewerblichen Regelungen aus, lässt aber die Möglichkeiten zur direkten Vergabe an kommunale Unternehmen zu.

Die Verordnung (EG) 1370/2007 stellt einen Kompromiss dar. Sie geht vom Wettbewerbsprinzip aus, räumt aber Möglichkeiten ein für die Eigenerbringung bzw. Direktvergabe durch die „zuständige Behörde“ (zum Beispiel die jeweilige Kommune oder eine andere Gebietskörperschaft oder Organisationsform). Die Verordnung folgt dem von der EU-Kommission erklärten

Ziel des „kontrollierten Wettbewerbs“, wie es in vorherigen VO-Entwürfen hieß, bzw. des „regulierten Wettbewerbs“ unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und raumplanerischer Faktoren²⁰ mit differenzierten Möglichkeiten zur Vergabe von Verkehrsleistungen.

Im Grundsatz geht die Verordnung davon aus, dass Verkehrsleistungen in Form öffentlicher Dienstleistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen²¹ im Wettbewerb vergeben werden. Der Dienstleistungsauftrag stellt eine Vereinbarung zwischen der zuständigen Behörde und dem jeweiligen Betreiber dar. Die betreffenden ÖPNV-Unternehmen müssen selbstverständlich den gewerberechtlichen Bedingungen des Personenbeförderungsgesetzes entsprechen und bedürfen demnach auch einer Genehmigung nach dem PBefG zur Durchführung der Verkehre.

Der Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die durch den Betreiber nicht wirtschaftlich abzudecken sind, ist aber auch an einige Verpflichtungen geknüpft wie zum Beispiel an eine klare Definition der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung, der einer vorher festgelegten objektiven und transparenten Berechnung der Ausgleichsleistung und der Festlegung einer Kosten- und Einnahmeaufteilung entspricht. Ebenso ist eine übermäßige Ausgleichsleistung (sogenannte Überkompensation) untersagt.

Personenverkehrsdienste im Nahverkehr können aber auch ohne wettbewerbliches Verfahren vergeben und entsprechend wahrgenommen werden. In diesen Fällen handelt es sich um eine Direktvergabe bzw. In-House-Vergabe. So kann jede zuständige örtliche Behörde in ihrem Zuständigkeitsbereich (außer gesamtstaatlichen Behörden) selbst öffentliche Personenver-

20 Verordnung (EG) Nummer 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nummer 1191/69 und (EWG) Nummer 1107/70 des Rates, Amtsblatt Nummer L 315 vom 3.12.2007, S. 1–13

21 Es muss sich um Verkehrsleistungen handeln, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder zu gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte (siehe Art. 2 Verordnung (EG) 1370/2007.

kehrsdienste erbringen. Sie kann aber auch öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit vergeben, über die sie eine Kontrolle entsprechend der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen ausübt. Es geht also um die Vergabe an einen internen Betreiber (In-House-Vergabe). Hierunter fallen Eigenbetriebe und kommunale Unternehmen unterschiedlicher Rechtsform. Der interne Betreiber darf allerdings nicht außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der zuständigen örtlichen Behörde an wettbewerblichen Vergabeverfahren öffentlicher Personenverkehrsdienste teilnehmen.

Diese Verpflichtung aus Artikel 5.Abs. 2b entspricht inhaltlich dem, was in den deutschen Kommunalverfassungen für die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen meistens einschränkend vorgeschrieben ist. Damit sind die mit einer Direktvergabe betrauten Unternehmen verbindlich auf ihre kommunale Funktion verwiesen und können nicht in Form anderer Konstruktionen außerhalb ihres Bereiches in anderen Regionen im Wettbewerb tätig werden. In früheren Jahren hatten verschiedene kommunale deutsche Unternehmen versucht, sich eine solche Doppelfunktion oder auch eine regionale Konzernkonstruktion zu schaffen. Dies ist nach der EU-Verordnung nicht mehr möglich.

Mit der Reform des PBefG in Folge der VO 1370/2007 ergeben sich nun geänderte Wege, wie Verkehrsleistungen in Deutschland organisiert werden können. Allen gemeinsam ist, dass sie nun als „öffentlicher Dienstleistungsauftrag“ (öDA) bezeichnet werden, was allerdings keine eindeutige begriffliche Klarheit schafft. Denn es muss unterschieden werden zwischen öDA im Sinne der EU-Verordnung 1370/2007 und öDA im Sinne des europäischen Vergabe- und Konzessionsrechts bzw. des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Durch die Verordnung und das PBefG ist die Initiative wieder auf die Aufgabenträger, also im Prinzip auf die Kommunen²² übergegangen. Hatten die Behörden in den vergangenen Jahrzehnten vornehmlich den Straßen- und U-Bahnbau als ihre Domänen betrachtet und den Verkehrsunternehmen die Initiative bei der sonstigen Entwicklung des öffentlichen Verkehrs über-

22 Die Aufgabenträgerschaft wird häufig auch von anderen Organisationsformen wahrgenommen, auf Basis der Zuständigkeit der Kommunen.

lassen, so ist nun die verkehrspolitische Verantwortung wieder eindeutig bei den Aufgabenträgern und dem Instrument des Nahverkehrsplanes angesiedelt. Um die Abstimmung mit den Unternehmen zu optimieren und mögliche Fronstellungen zu vermeiden, ist allerdings die Einbindung der Unternehmen frühzeitig zu leisten.

Auch ergibt sich aus den Änderungen eine intensive Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger.

Durch das Initiativrecht des Unternehmers bei eigenwirtschaftlichen Genehmigungen nach § 13 PBefG (alt) kam es mitunter zu Liniengenehmigungen, die dem Interesse des Aufgabenträgers widersprachen. Seitens der Behörden führte dies zu Konflikten, da in vielen Bundesländern die Genehmigungsbehörde als landesunmittelbare (Mittel-) Behörde konsequent nach dem vorgegebenen Prüfschema vorging, ohne die meist kommunalen Aufgabenträger in die Entscheidung einzubeziehen. Nun ist die Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger verbindlich geregelt.

4. ÖPNV-Gesetze der Länder und die Zuständigkeiten bei den Städten, Gemeinden und Landkreisen

Bis auf den Stadtstaat Hamburg gibt es in allen Bundesländern ein ÖPNV-Gesetz. In Hamburg existiert in etwa entsprechend eine „Anordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Personenbeförderungsrechts“.²³ In dem Hamburger Gesetz werden im Wesentlichen die Zuständigkeiten zur Umsetzung des Personenbeförderungsgesetzes aufgeführt.

In den ÖPNV-Gesetzen der Länder spiegeln sich wesentliche Ziele des öffentlichen Personennahverkehrs als Aufgabe der Daseinsvorsorge wieder.

- Angemessene Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV,

23 Anordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Personenbeförderungsrechts (Hamburg) (PBefRZustAnO HA) vom 16.12.1993

- Fahrgastfreundlichkeit, Pünktlichkeit, Sicherheit und weitere Qualitätsmerkmale,
- Bequemer Zugang zu den Fahrgastinformationen,
- Benutzerfreundliche Tarife,
- Sichere Anschlussverbindungen,
- Berücksichtigung der Belange behinderter Personen, der Barrierefreiheit und der Interessen von Personen mit Kindern,
- Umweltfreundliche Fahrzeuge,
- Vergünstigungen für bestimmte Gruppen wie Schüler, Auszubildende oder Sozialhilfeempfänger.

Eine zentrale Bedeutung in den ÖPNV-Gesetzen der Länder kommt der Funktion der Aufgabenträger für den ÖPNV und den SPNV, der Rolle von Verkehrskooperationen/Verkehrsverbänden sowie den Nahverkehrsplänen als Rahmen für die Entwicklung des Personennahverkehrs zu.

4.1. Die Rolle der Aufgabenträger

Die Zuständigkeit und Tätigkeit der Aufgabenträger basiert auf dem Regionalisierungsgesetz und dem Personenbeförderungsgesetz. Entsprechend § 3 des Regionalisierungsgesetzes ist im öffentlichen Personennahverkehr anzustreben, „die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammenzuführen“. Das Nähere haben die Bundesländer zu regeln. Nachdem im Personenbeförderungsgesetz von 1993 noch allgemein von den Aufgabenträgern des öffentlichen Personennahverkehrs gesprochen wurde, heißt es nunmehr in der konkreten Gesetzesfassung des Personenbeförderungsgesetzes, dass für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung „die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig“ sind (§ 8 Abs. 3 PBefG).

Mit den Regelungen im Regionalisierungsgesetz, dem Personenbeförderungsgesetz und den ÖPNV-Gesetzen der Länder ist demnach einerseits der öffentliche Personennahverkehr als wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge definiert worden und andererseits mit den Aufgabenträgern eine Institution

geschaffen worden, die den verkehrspolitischen Rahmen für den ÖPNV festlegen soll. Dies soll im sogenannten Nahverkehrsplan und in Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen stattfinden. Diese gesetzlichen Regelungen legen im Unterschied zu der früher oftmals unklaren Situation eindeutig klar, dass es eine politische Verantwortung für den ÖPNV gibt und dass diese bei bestimmten Behörden verankert worden ist.

Für die ÖPNV-Unternehmen sind mit der Rolle der Aufgabenträger und mit der Funktion des Nahverkehrsplans gravierende Veränderungen eingetreten. Vor diesen Regelungen waren die Verhältnisse je nach Kommune und Region unterschiedlich. In vielen Großstädten bestimmten praktisch die ÖPNV-Unternehmen, was ein sinnvolles Nahverkehrsangebot sein sollte und wie die gemeinwirtschaftliche Finanzierung auszusehen hätte. Diese Ansprüche mündeten in schwierige Einigungsprozesse mit den Kommunen oder anderen Trägern des Finanzausgleiches für die unvermeidlichen Defizite. Auch hier gab es wiederum unter den Kommunen erhebliche Unterschiede, je nachdem wie die oftmals vorhandenen Querverbände (mit den kommunalen Versorgungsunternehmen) finanziell ausgestattet waren und ob überhaupt Querverbände existierten. In finanziell schlechter ausgerüsteten Kommunen wie auch in eher ländlich geprägten Regionen fiel es den ÖPNV-Unternehmen im Verhältnis dazu deutlich schwerer, ihre verkehrspolitischen Zielvorstellungen umzusetzen.

Die großen kommunalen ÖPNV-Unternehmen hatten bis zu den oben aufgeführten Änderungen mit ihren verkehrspolitischen Zielsetzungen und Vorstellungen praktisch das Vakuum der öffentlichen verkehrspolitischen Verantwortung ausgefüllt. Insofern fiel es ihnen nach den Reformen zum Teil schwer, sich an die verkehrspolitisch dominierende Rolle der öffentlichen Aufgabenträger zu gewöhnen und mit ihnen auszutarieren, wie die geforderte Zusammenarbeit für die Aufstellung der Nahverkehrspläne als Rahmen für das Verkehrsangebot auszuüben sei. Im PBefG heißt es dazu, „bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die vorhandenen Unternehmen frühzeitig zu beteiligen“. Wie die Beteiligung praktisch aussehen kann, blieb offen und damit den jeweils Zuständigen überlassen.

Auf der anderen Seite mussten aber auch die nunmehr verkehrspolitisch konkret zuständigen Behörden erst ihre Rolle finden, die praktisch zwischen der verkehrspolitischen Zielsetzung einer ausreichenden Verkehrsbedienungs einerseits und den finanziellen Kürzungsplänen in den Kommunen andererseits einen Weg zu finden hatten. Es war auch nicht von der Hand zu weisen, dass manche Vertreter der zuständigen Behörden es nun mal den großen Verkehrsunternehmen zeigen wollten, wer den Kurs zu bestimmen habe, nachdem sie sich vorher oft als die Getriebenen gefühlt hatten.

Aufgabenträger im ÖPNV sind auf Basis der Regelungen in den Länderverkehrssetzen in der Regel die Kommunen und die Landkreise. Auch Gemeinden mit einer Größe ab 50.000 Einwohnern sind teilweise Aufgabenträger im ÖPNV. Aber es gibt auch andere, Organisationsformen. Die Aufgabenträgerorganisationen unterscheiden sich voneinander, da hier oft überregionale Organisationsformen eine Rolle spielen. Das „klassische“ Muster, dass Städte und Landkreise Aufgabenträger sind, ist zum Beispiel in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen der Fall. In einigen Ländern sind auch überregionale Zweckverbände mit der Aufgabenträgerschaft betraut. (Siehe Abschnitt Zweckverbände.) In Bremen wiederum haben sich die Aufgabenträger Bremen und Bremerhaven gemeinsam mit niedersächsischen Aufgabenträgern zu einem Zweckverband zusammengeschlossen. In Berlin ist die Bundeshauptstadt selbst Aufgabenträger, in Hamburg ist es die Hansestadt ebenfalls selbst. In Niedersachsen sind es die Landkreise und Städte bzw. überregionale Zweckverbände oder Regionen. Ähnlich ist es auch im Saarland. In Hessen sind es lokale Nahverkehrsgesellschaften und Verbände, bei denen sich die Aufgabenträger zusammengeschlossen haben.

Die Aufgabenträger arbeiten informell unter dem Dach der kommunalen Spitzenverbände in einer Bundesarbeitsgemeinschaft zusammen.

Im SPNV sind die Länder selbst oder die nach den Landesgesetzen genannten Zweckverbände als Aufgabenträger zuständig. Die SPNV-Aufgabenträger sind auf Bundesebene zusammengefasst in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAGE-SPNV). In der Bundesarbeitsgemeinschaft werden die regional über-

greifenden Angelegenheiten geregelt sowie die laufenden Verfahren mit den Eisenbahnunternehmen koordiniert und gebündelt. Die Länder haben die Aufgabenträgerschaft im SPNV durchweg auf Nahverkehrsgesellschaften oder Verkehrsverbände übertragen.

4.2. Der Nahverkehrsplan als Rahmen für die Entwicklung und Gestaltung des ÖPNV

Die Aufgabenträger legen „die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsverbundes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan fest“.²⁴ Der Nahverkehrsplan hat auch die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen zu berücksichtigen, damit sie den öffentlichen Personennahverkehr nutzen können. Allerdings ist für die Einrichtung einer entsprechenden vollständigen Barrierefreiheit eine Frist bis zum 1. Januar 2022 gesetzt worden.

In den Nahverkehrsplänen sind und werden die zu leistenden Maßnahmen und die zeitlichen Abläufe für ihre Umsetzung festgelegt. „Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplan sind die vorhandenen Unternehmen frühzeitig zu beteiligen“; auch sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und auch Fahrgastverbände anzuhören und ihre Interessen angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. „Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs.“

24 PBefG § 8 Abs. 3.

4.3. Die Rolle der Verkehrsverbände und der Zweckverbände

4.3.1. Verbände

Die Verkehrsunternehmen in vielen Städten und Regionen hatten bereits vor diesen Gesetzesänderungen Kooperationen zwischen den Unternehmen verschiedener Verkehrsträger in Form von Verbänden geschaffen. Insbesondere ging es hier um einheitliche Tarifsysteme und den Abbau von Parallelverkehren. Auch die Einnahmeaufteilung auf die einzelnen Unternehmen zählte zu den zentralen Aufgaben. Von ihrem Ursprung her waren die Verkehrsverbände also zunächst reine Unternehmensverbände.

Im Personenbeförderungsgesetz von 1993 ist es als Zielvorgabe genannt, für eine „Integration der Nahverkehrsbedienung, insbesondere für Verkehrsoperationen“ zu sorgen bzw. für die „Integration der Verkehrsleistungen“ (PBefG 1990). Bei der Koordination war ein vom Aufgabenträger beschlossener Nahverkehrsplan zu berücksichtigen. Mit dem Regionalisierungsgesetz von 2003 und den nachfolgenden Nahverkehrsgesetzen der Länder ist dann die Rolle des Aufgabenträgers näher definiert worden. Seitdem haben die Verkehrsverbände zum Teil einen anderen Charakter angenommen, indem sie auch häufig gleichzeitig Aufgabenträger sind. „Eine Vielzahl von Aufgabenträgern im SPNV und ÖSPV sind in Verkehrsverbänden, Verkehrsgemeinschaften, Tarifverbänden oder Tarifgemeinschaften organisiert.“²⁵

Ein klassischer Unternehmens-Verkehrsverbund ist zum Beispiel der Verkehrsverbund Bremen Niedersachsen (VBN). Ein Beispiel für einen Aufgabenträgerverbund ist der von Aufgabenträgern gebildete Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. In den meisten anderen Bundesländern sind die Verkehrsverbände Mischverbände, die von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern gemeinsam getragen werden, zum Beispiel der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart. Auch sind Verkehrsverbände vielfach gleichzeitig Aufgabenträger im Schienenverkehr, zum Beispiel in Baden-Württemberg und Hessen. (Siehe Abschnitt Aufgabenträger)

25 Öffentlicher Personennahverkehr, Einführung, Beck-Texte im dtv, 2013, S. XVI

4.3.2. Zweckverbände und Mischformen

Allgemein gesprochen sind Zweckverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung und der entsprechenden Anwendung der für die Gemeinden jeweils geltenden Bestimmungen. Auf dieser Basis sind Zweckverbände Zusammenschlüsse mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften, als von Gemeinden und Gemeindeverbänden, zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben. Sie sind klassische Form der interkommunalen Zusammenarbeit.

Als ein Beispiel sei hier der „Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen“ genannt, der ein Zusammenschluss von sechs Landkreisen und vier Städten im Raum des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen (VBN) ist. Dieser Zweckverband ist Aufgabenträger für den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Er ist organisatorisch getrennt vom Verkehrsverbund Bremen/ Niedersachsen (VBN), so dass einerseits Verwaltung und Planung und andererseits die Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs auf zwei getrennte organisatorische Einheiten verteilt ist.

In anderen Regionen bzw. Bundesländern gibt es andere Organisationsformen, die letztlich auf eine Mischform von Zweckverband und Verkehrsverbund hinauslaufen. In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel haben der „Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr“ und der Nahverkehrs-Zweckverband Niederrhein ihre SPNV-Aufgabenträgerschaft auf die „Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR“ übertragen. Dazu zählt auch für den Zweckverband Rhein-Ruhr die Übertragung der Abwicklung der Finanzierung des Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV) mit den Kreisen und kreisfreien Städten sowie die Organisation für ein verbundweites einheitliches Tarifsystem. Abgesehen von den übertragenen Aufgaben sind die Städte und Kreise die Aufgabenträger für den Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV). In Sachsen wiederum, um ein anderes Beispiel zitieren, arbeiten die Aufgabenträger Landkreise und kreisfreie Städte innerhalb von festgelegten Nahverkehrsräumen in fünf kommunalen Zweckverbänden zusammen. Die Zweckverbände wiederum sind Gesellschafter des entsprechenden Verkehrsverbundes, außer dem Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig.

4.3.3. Nahverkehrsgesellschaften

Im Bundesland Hessen sind laut dem hessischen Nahverkehrsgesetz die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern Aufgabenträger. Die Aufgabenträger haben jeweils für sich oder auch Zusammenarbeit mit anderen Aufgabenträgern lokale Nahverkehrsgesellschaften einzurichten. Sie nehmen die hoheitlichen Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge im ÖPNV wahr.

Die Aufgabenträger betreiben ihre regionalen Aufgaben in gemeinsamen Verkehrsverbänden. Das Land ist Mitglied oder Gesellschafter in den Verkehrsverbänden. Die Verkehrsverbände sind Organisationen der kommunalen Aufgabenträger. Die Verkehrsunternehmen erbringen nach den Vorgaben der Verkehrsverbände die Leistungen auf vertraglicher Basis (Besteller-Ersteller-Prinzip). Der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) ist der größte der hessischen Verkehrsverbände. Er schreibt die Verkehre aus und vergibt sie an die Verkehrsunternehmen.

4.3.4. Genehmigungsbehörden

Die Genehmigungsbehörden sind auf der einen Seite zuständig für den Zugang der Marktteilnehmer, d.h. für die Überprüfung der Unternehmen, ob sie die im Gesetz vorgegebenen Kriterien erfüllen. Ebenso sind die Genehmigungsbehörden zuständig für die Genehmigung eines gemeinwirtschaftlichen oder eigenwirtschaftlichen Verkehrs. Die Rolle der Genehmigungsbehörden hat sich gegenüber dem Zeitraum vor Übernahme der EU-Regelungen im ÖPNV insofern verändert, als seinerzeit die Genehmigungen grundsätzlich in Regelungen zwischen den beantragenden Verkehrsunternehmen und der Genehmigungsbehörde erteilt wurden, während jetzt durch die Tätigkeit der Aufgabenträger und speziell durch die Nahverkehrspläne die Verkehre praktisch schon festgelegt worden sind. Den Genehmigungsbehörden bleibt nunmehr nur ein formal begrenzter Spielraum, der im Wesentlichen nur noch Tarifgenehmigungen umfasst.

Nach wie vor besteht die Möglichkeit, konkurrierende Linienverkehrsangebote nach Paragraph 13 PBefG zu stellen. Grundsätze zur Behandlung eines solchen Verfahrens sind in Paragraph 13 enthalten, allerdings fehlt es an der Vorgabe eines detaillierten Verfahrensablaufes für den Genehmigungswettbewerb. Allein das Land Niedersachsen hat hier eine bestimmte Verfahrensstruktur für den Genehmigungswettbewerb entwickelt.²⁶ Als eine Vorstufe zum Genehmigungswettbewerb kann das Bereitstellen von Informationen über auslaufende und zur Neuerteilung anstehende Liniengenehmigungen angesehen werden („Vorabbekanntmachung“), das in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 2003 den Genehmigungsbehörden vorbehalten ist.

26 Siehe Landesverkehrsgesellschaft Niedersachsen (LNVG).

II. Die wirtschaftliche Entwicklung der ÖPNV-Branche

1. Die Position des öffentlichen Verkehrs im Personenverkehr

Der öffentliche Verkehr hatte im Verhältnis zum Individualverkehr im Jahr 2012 einen Anteil von 17,6 % am Personenverkehr insgesamt, gemessen an der Anzahl der beförderten Personen, dem *Verkehrsaufkommen*. Der motorisierte Individualverkehr dominierte eindeutig mit 82,4 %. Der öffentliche Personennahverkehr kam auf 17,0 %, der öffentliche Straßenpersonenverkehr (ohne Eisenbahn) erreichte speziell im Liniennahverkehr 13,5 %.

Gegenüber dem Jahr 2002 konnte der öffentliche Straßenpersonenverkehr von 15,1 % um 1,9 % und der öffentliche Liniennahverkehr von 11,8 % um 1,7 % zunehmen. Der motorisierte Individualverkehr nahm im gleichen Zeitraum von 84,9 % auf 82,4 % um 2,5 % ab.

Dass Verhältnis zwischen dem Schienennahverkehr der Eisenbahn und dem Liniennahverkehr im Straßenpersonenverkehr sieht so aus: Der Schienennahverkehr der Eisenbahn hat 2012 einen Anteil von 3,48 erreicht, der Anteil des Liniennahverkehrs im Straßenpersonenverkehr beträgt 13,5 % am gesamten Verkehrsaufkommen.

Betrachtet man die *Verkehrsleistung*, gemessen in Personenkilometern (Anzahl der Fahrgäste mal Kilometer), so beträgt der Anteil des öffentlichen Verkehrs 19,5 % im Jahr 2012. Im Jahr 2002 lag er bei 17,5 %. Gegenüber dem Jahr 2002 ist die Verkehrsleistung also um 2 % gestiegen.

Festzuhalten bleibt auf jeden Fall, dass der Anteil der Verkehrsleistung im öffentlichen Personennahverkehr von 2002 bis zum Jahr 2012 leicht zugenommen hat.¹

2. Erträge und Aufwendungen im ÖPNV²

Zunächst soll von den reinen Erträgen aus der Fahrgastbeförderung ausgegangen werden. Insgesamt belaufen sich die Erträge aus der Fahrgastbeförderung im Jahr 2013 auf 15.123 Mio. €. Aus dem direkten Fahrausweisverkauf kommen 13.910 Mio. €, während sich die übrigen Erträge aus Surrogaten für die Beförderung schwerbehinderter Menschen und für den Ausbildungsverkehr sowie auch aus übrigen fahrgastbezogenen Erträgen zusammensetzen. Die Erträge aus der Fahrgastbeförderung sind im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 2,7 % gestiegen. Die Erträge aus dem Fahrausweisverkauf machen 92 % aus, die Erträge aus den Surrogaten zusammen 6,4 %.

Bei der Beachtung der Kriterien der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung ist von Erträgen im Jahr 2012 in Höhe von 12.311 € auszugehen gemäß der Datenbasis aus dem Jahr 2012. Die Erträge sind gegenüber dem Vorjahr um 2,3 % gestiegen, die Nettoerträge – ohne Erträge mit Verlustausgleichscharakter – lediglich um 1,2 %.³

Die Erträge setzen sich demnach aus zwei Posten zusammen, einmal aus den Erträgen aus dem eigenen Geschäftsbetrieb und zum anderen aus den Erträgen mit Verlustausgleichscharakter. In absoluten Zahlen lagen die eigenen Erträge bei 9.667 Mio. und die Erträge aus Verlustausgleich bei 2.644 Mio. Das heißt, dass die Erträge im ÖPNV zu 21 % aus Erträgen mit Verlustausgleichscharakter bestehen. Dies entspricht für das Jahr 2012 einer Summe von 2.644 Million € bei den Gesamterträgen von 12.311 €. Die Erträge mit

1 Verkehr in Zahlen 2013/2014, Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 42. Jahrgang, Hamburg 2013, S. 220

2 Die Angaben beziehen sich auf den Bereich des vom VDV repräsentierten ÖPNV und auf die dortigen Statistiken (auch unter Nennung von SPNV-Anteilen und Angaben zum privaten Personenverkehrsgewerbes im ÖPNV).

3 VDV-Statistik 2013; a. a. O., S. 34

Verlustrausgleichcharakter die im letzten Jahresvergleich um 2,0 % zurückgegangen waren, sind diesmal um 6,4 % gestiegen.

Abbildung 3: Erträge und Aufwendungen im ÖPNV 2012/2011

	2011	2012	Veränderung 2012/2011	
Erträge gesamt	12.040	12.311	+2,3%	
Erträge mit Verlustrausgleichscharakter	2.486	2.644	+6,4%	
Nettoertrag ¹⁾	9.554	9.667	+1,2%	
Aufwand	12.259	12.540	+2,3%	
Fehlbetrag	2.705	2.873	+6,2%	
(Mio. Euro)				
Kostendeckungsgrad ²⁾	77,9	77,1	+1,0%	

(%) 0 +1 +2 +3 +4 +5 +6 (%)

VDV | Statistik 2013 | Quelle: VDV, Verbandserhebung „Erträge und Aufwendungen im Personenverkehr“ der jeweiligen Jahre; Angaben ohne SPNV der DB-Gruppe

- 1) Erträge gemäß Gewinn- und Verlustrechnung (bzw. Spartenergebnisrechnung), bereinigt um Erträge mit Verlustrausgleichscharakter
- 2) Kostendeckungsgrad: Relation von Nettoertrag zu Aufwand.

Der Aufwand in den Unternehmen der Branche betrug im Jahr 2012 insgesamt 12.540 Mio. € und lag damit um 2,3 % über dem des Vorjahres. Im Verhältnis zu den Erträgen, insbesondere zur Steigerung des Nettoertrages von 1,2 % ist der Aufwand etwas stärker gestiegen. Aufgrund dieser Entwicklung hat sich der Kostendeckungsgrad minimal um 0,8 % auf 77,1 % verringert. Der Fehlbetrag als Differenz zwischen Gesamtaufwand und Nettoertrag lag um 6,2 % höher als im Jahr zuvor.

Zur Begründung wird vom VDV angeführt: „die Ursache für den Rückgang des Kostendeckungsgrad lag nicht in Sondereffekten einzelner Unternehmen, vielmehr musste die Mehrheit der Mitgliedsunternehmen mit ÖPNV einen sinkenden Kostendeckungsgrad ausweisen. Fast drei Viertel der Unternehmen mussten Aufwandssteigerungen hinnehmen, die nur von einem Fünftel der Unternehmen durch ausreichend steigende Nettoerträge kompensiert werden konnten. Die Erträge insgesamt stiegen im Berichtsjahr stärker als in den beiden Jahren zuvor. Auf der Aufwandseite waren die Entwicklungen bei den Aufwendungen für Personal und für bezogene Leistungen die bestimmenden Faktoren.“

Die Erträge je Fahrgast lagen bei 150,8 Cent gegenüber 149,5 Cent im Jahr 2012 und wiesen damit eine Steigerung von 0,9 % auf. Pro Personenkilometer lagen die Erträge bei 11,6 Cent im Verhältnis zu 10,4 Cent im Jahr 2012 und wiesen damit eine Steigerung von 1,5 % auf.⁴

Wenn man den Aufwand pro Fahrgast betrachtet, ergibt sich folgendes Bild: Von 2003 bis 2012 ist der Aufwand pro Fahrgast von 149 Cent auf 158 Cent gestiegen, also um 6,0 %. Demgegenüber steht eine Steigerung des Nettoertrages je Fahrgast um 16,2 % von 105 auf 122 Cent. Der Fehlbetrag ist entsprechend von 44 auf 36 Cent entsprechend -18,2 % gesunken. Der Kostendeckungsgrad hat sich um 9,4 % erhöht.

Abbildung 4: Aufwand und Ertrag je Fahrgast

	2003	2012	Veränderung 2012/2003	
Aufwand je Fahrgast	149	158	+6,0%	
Nettoertrag je Fahrgast ¹⁾	105	122	+16,2%	
Fehlbetrag je Fahrgast	44	36	-18,2%	
(Cent)				
Kostendeckungsgrad ²⁾	70,5	77,1	+9,4%	

(%) -30 -20 -10 0 +10 (%)

Quelle: VDV Statistik 2013 | Oktober 2014, S. 35

- 1) Bereinigt um Beträge mit Verlustrausgleichscharakter
- 2) Relation von Nettoertrag zu Aufwand

Von besonderem Interesse ist die Entwicklung der Struktur in den Aufwendungen. Zieht man einen Vergleich von 2012 bis zur zum Jahr 2003 – eine Betrachtung bis 2013 liegt nicht vor –, so zeigt sich folgendes Bild: der Anteil des Personalaufwandes ist von 44,4 % auf 36,2 % gesunken. Damit liegt der Anteil des Materialaufwandes von zur Zeit 41,7 % im Verhältnis zu seinerzeit 32,4 % an der Spitze der Aufwandsbeträge. Zinsen und Abschreibungen machen 11,7 % und sonstige betriebliche Aufwendungen 10,4 % aus. An diesen Zahlen wird deutlich, dass die Aufwendungen für Personal und für Material die ausschlaggebenden Faktoren sind. Beim Personal kann hier vermutet

4 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 31

werden, dass nicht nur zwischenzeitliche Lohnerhöhungen, sondern auch Korrekturen beim Personalabbau eine Rolle spielen. Beim Materialaufwand spielen die steigenden Aufwendungen für Anmietverkehre, also Verkehre, die von Subunternehmen erbracht werden, eine große Rolle, aber auch bei den Betriebsstoffen sind Steigerungen zu verzeichnen.

Abbildung 5: Struktur der Aufwendungen 2012/2003



VDV | Statistik 2013 | Quelle: VDV, Verbandserhebung „Erträge und Aufwendungen im Personenverkehr“ der jeweiligen Jahre; Angaben ohne SPNV der DB-Gruppe.

3. Umsatz und Finanzierungsvolumen

Der Umsatz im öffentlichen Personennahverkehr errechnet sich aus mehreren Faktoren: zunächst aus den Fahrgeldeinnahmen in Höhe von 13,9 Milliarden Euro. Hinzugerechnet werden können Ausgleichszahlungen für den Schüler- und Schwerbehindertenbeförderung und sonstige fahrgastbezogene Fahrgelderträge zum Beispiel für Sozialtickets, die zusammen, als Fahrgeldsurrogate bezeichnet werden, in Höhe von 1,2 Milliarden Euro. Dies ergibt eine Summe von Umsatzerlösen in Höhe von 15,1 Milliarden Euro, wovon auf den Straßenpersonenverkehr (Bus und Tram) 7,2 Milliarden Euro entfallen und 7,9 Milliarden Euro auf den Eisenbahnpersonennahverkehr.⁵ Um ein Gesamtbild zu erhalten, müssen zu der Summe von 15,1 Mrd. € die Erträge mit Verlustausgleichscharakter in den einzelnen Unternehmen hinzu ge-

5 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 28/29

rechnet werden. Diese betragen für das Jahr 2012 2,6 Milliarden Euro.⁶ Wir gehen davon aus, dass die Summe in 2013 in etwa gleich geblieben ist. Somit ergibt sich auf der Erlösseite für die Verkehrsunternehmen im Jahr 2012 eine Summe von 17,7 Milliarden Euro.

Eine weitere Umsatzgröße ergibt sich aus den Bundesfinanzhilfen nach dem Regionalisierungsgesetz sowie dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und Entflechtungsgesetz, die primär für Investitionen eingesetzt werden. Im Jahr 2013 erhielt der allgemeine ÖPNV aus Regionalisierungsmitteln sowie aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungs- und Entflechtungsgesetzes 1,3 Milliarden Euro sowie der Schienenpersonennahverkehr aus den gleichen Quellen 0,9 Milliarden Euro. Für Betriebskosten im Schienenpersonennahverkehr wurden 5,9 Milliarden Euro aus Regionalisierungsmitteln aufgebracht.⁷ Zusammen sind dies 8,1 Milliarden Euro, die dem ÖPNV im Jahr 2013 aus diesen Quellen zur Verfügung stehen.

Zählt man die direkten und indirekten Umsatzerlöse zusammen, so ergibt sich ein Gesamtumsatz in der ÖPNV-Branche von ca. 27 Milliarden €.

4. Anlagevermögen im ÖPNV

Wesentliche Kennziffer für die Leistungsfähigkeit des ÖSPV ist die Höhe des Anlagevermögens und die Trends bei seiner Entwicklung über die Zeit. Diese Frage war in jüngster Vergangenheit Gegenstand intensiver Diskussionen im politischen Raum und besonders auf Druck der Bundesländer auch in den politischen Prozess eingespeist worden. So tagten zwei Kommissionen⁸ zu diesem Thema, nur um am Ende festzustellen, dass der Rat kaum gehört wurde. Die von der Bundesregierung geplanten zusätzlichen Investitionen in

6 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 34

7 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 20

8 Der Bericht der ersten Kommission unter Sachsen-Anhalts ehemaligem Verkehrsminister Karl-Heinz Daehre zeigte besonders die dramatische Unterfinanzierung der öffentlichen Verkehrsinfrastrukturen auf. Die nachfolgende Bodewig-Kommission unter dem ehemaligen Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig machte konkrete Vorschläge zur Beseitigung der Defizite.

die Infrastruktur sind vollkommen unzureichend, um die vorhandenen Defizite der Vergangenheit aufzuholen.

Das Anlagevermögen wird brutto und netto dargestellt. Bei Anwendung des Bruttokonzepts werden die Anlagen mit ihrem Neuwert ohne Berücksichtigung der Wertminderung ausgewiesen, während beim Nettokonzept die seit dem Investitionszeitpunkt aufgelaufenen Abschreibungen abgezogen sind. Das Verhältnis von Netto- zu Bruttoanlagevermögen wird als Modernitätsgrad bezeichnet. Dieses Maß drückt aus, wie viel Prozent des Vermögens noch nicht abgeschrieben sind und gibt damit Aufschluss über den Alterungsprozess des Anlagevermögens.⁹ Erst dadurch wird deutlich, wie der Altersaufbau der Infrastruktur aussieht und in wie weit „auf Verschleiß“ gefahren wird.

Im ÖPNV stellt sich die Situation wie folgte dar: im Jahr 2012 betrug das Brutto-Anlagevermögen¹⁰ ca. 73,8 Milliarden Euro. Dieser für sich beeindruckende Wert erhält aber erst eine Bedeutung, wenn der Alterungsprozess des Anlagevermögens betrachtet wird, weil sich hieraus finanzielle Belastungen der Zukunft in Form von Instandhaltungsaufwänden ableiten lassen. Einfach gesagt: je höher der Modernisierungsgrad desto geringer die Aufwendungen für Instandhaltung. Der Modernitätsgrad der Anlageinvestitionen im deutschen ÖPNV ist aber beständig zurückgegangen: betrug er 2004 noch 70 %, so ist dieser Wert um 6 Prozentpunkte auf 64 % im Jahr 2012 gesunken. 1995 betrug er sogar noch 73 %. Damit hat sich der Werteverzehr innerhalb einer 10-Jahresperiode mehr als verdoppelt.

9 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Ländern, Glossar: www.vgrdl.de/VGRdL/MethDef/definitionen.asp, abgerufen 29.3.2015

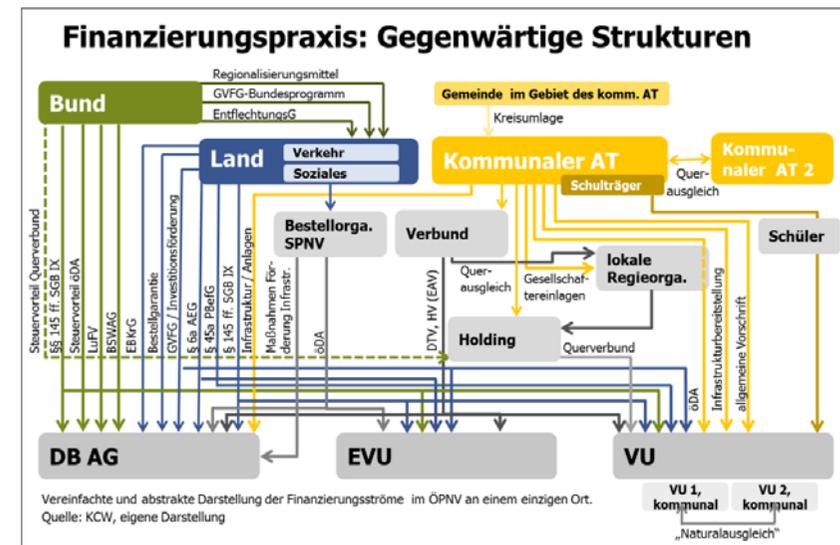
10 Quelle: Verkehr in Zahlen 2013/2014; Hamburg, 2013, S. 39, Bruttoanlagevermögen ohne Grunderwerb in Preisen von 2005.

5. Finanzierung des ÖPNV

Wie der ÖPNV nicht über den Markt organisiert ist, so ist er auch nicht über den Markt und den Fahrpreis finanzierbar. Der ÖPNV ist entsprechend seiner Aufgabe als Daseinsvorsorge zu einem guten Teil auf eine öffentliche Finanzierung angewiesen, wie sich bereits gezeigt hat.

Ein umfassenderes Bild wird erst erreicht, wenn die öffentlichen Investitionen mit einbezogen werden. Eine erste „Klarheit“ verschafft das folgende Schaubild mit der Darstellung der Finanzierungsströme im ÖPNV.

Abbildung 6: Finanzierungspraxis des ÖPNV

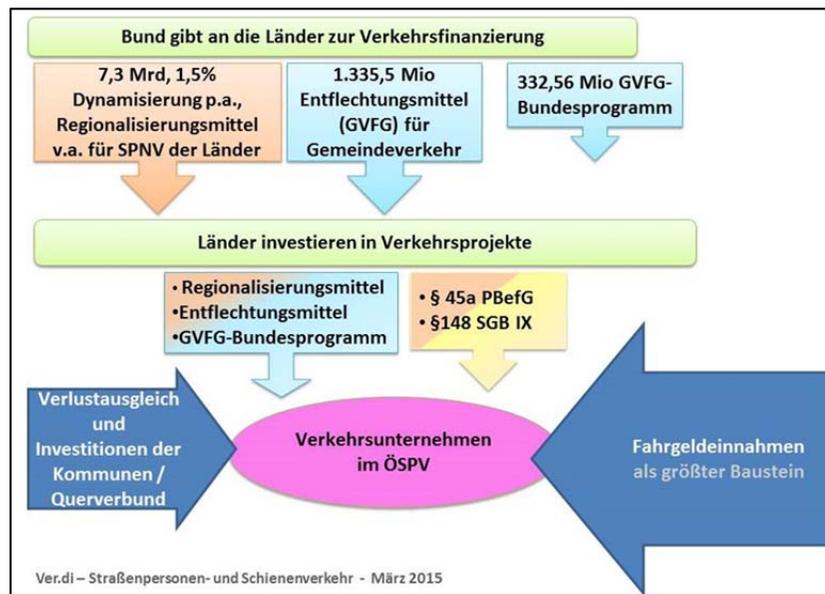


Die Grafik verdeutlicht zumindest zunächst eine Erkenntnis: die Finanzierung im ÖPNV ist vielschichtig und kompliziert. Unterschieden werden muss auch noch zwischen der Eisenbahn und dem öffentlichen Straßenpersonennahverkehr. Überschneidungen gibt es wiederum zwischen dem Nahverkehr der Eisenbahnen (S-Bahnen) im gesamten ÖPNV, also einschließlich des Straßenpersonennahverkehrs.

Im Folgenden sollen die Finanzverhältnisse für den Personennahverkehr in umgekehrter Stufung ihrer eigentlichen kommunalen Bedeutung hier zunächst vom Bund über die Länder zu den Städten und Gemeinden dargestellt werden.

Die Leistungen des Bundes werden aus der folgenden Grafik ersichtlich:

Abbildung 7: Finanzverhältnisse im ÖPNV



Quelle: ver.di

Als erstes sind hier die *Regionalisierungsmittel* zu betrachten: Mit ihnen ist entsprechend des Regionalisierungsgesetzes „insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren“, also der SPNV. Für das Jahr 2014 ergibt dies folgende Aufteilung:

- Regionalisierungsmittel 7.307,9 Mio. €

- Betriebskosten SPNV 5.931,3 Mio. €
- Investitionen im SPNV 471,6 Mio. €
- Für allgemeinen ÖPNV 769,1 Mio. €

Nach dem *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz/Entflechtungsgesetz* ergeben sich folgende Werte:

- Anteil des Landes an GVFG-Bundesprogramm/ÖPNV-Landes GVFG 479,1 Mio. €
- Für allgemeinen ÖPNV 650,8 Mio. €

Die GVFG-Mittel insgesamt einschließlich Straßenbau sind mit 1.663,8 Mio. € angegeben.¹¹

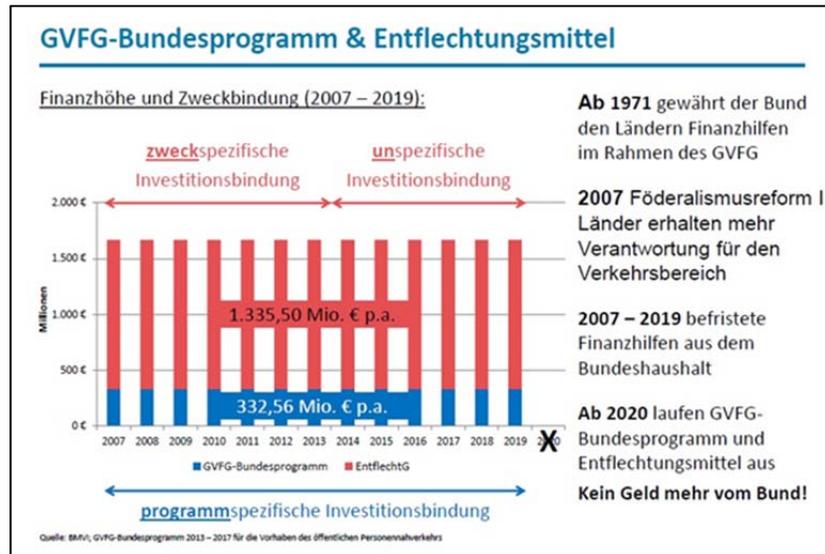
Die Regionalisierungsmittel gehen an die SPNV-Aufgabenträger in den Ländern aus den Zuweisungen des Bundes, insbesondere zur Finanzierung des SPNV-Betriebs.

Die Entflechtungsmittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sind zeitlich befristete Finanzhilfen des Bundes zur investiven Verwendung für bestimmte Projekte.

Es ist keine trennungsscharfe Unterscheidung der SPNV- und ÖPNV-Finanzierung möglich, denn häufig bestehen zwischen den Finanzierungen Verflechtungen. Durch große föderale Vielfalt der ÖPNV-Finanzierung und Förderung ist stets eine landesspezifische Betrachtung erforderlich.

11 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 20 einschließlich der Anmerkungen auf S. 21

Abbildung 8: GVFG-Bundesprogramm und Entflechtungsmittel



Quelle: BMV, GVFG-Bundesprogramm 2015–2017 für die Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs

Eine weitere Finanzierung findet im Ausbildungsverkehr und für die Beförderung schwerbehinderter Menschen statt:

So werden Erstattungsleistungen der Länder für ermäßigte Zeitfahrweise im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG, § 6a AEG oder landesrechtliches Ausgleichsverfahren erbracht.

Der jährliche Betrag bewegt sich im Zeitraum von 2011 bis 2014 zwischen 851,9 Mio. € und 873,5 Mio. €.¹²

Die Erstattung der Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im Nahverkehr basiert auf § 145 ff., SGB IX.

12 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 21

Der Ausgleich wird nach einem Landes-Prozentsatz oder durch Verkehrszählung festgelegt.

Außerdem werden Haushaltsmittel des Landes z.B. für Sozialtickets geleistet.

Wie auch bei den Investitionsmitteln ist aufgrund der großen föderalen Vielfalt der ÖPNV-Finanzierung und -Förderung stets eine landesspezifische Betrachtung erforderlich.

6. Verkehrliche Entwicklung

6.1. Fahrgastaufkommen und Verkehrsleistung im Linienverkehr¹³

Im gesamten deutschen Linienverkehr verteilen sich die Anteile auf die Verkehrsmittel wie folgt: Im Jahr 2013 erbrachten die Linienbusse im Nahverkehr mit 68 % der höchsten Anteil. Danach folgen Eisenbahnen im Nahverkehr mit 17 % und Straßenbahnen (Tram plus U- und ähnliche Bahnen) mit 8 %. Auf die Fernverkehrszüge entfielen nur 4 %. Die Linienfernbusse erreichten nur knappe 3 %.¹⁴

Im Liniennahverkehr sind die Verhältnisse etwas anders. Insgesamt zählte man im Jahr 2013 im Liniennahverkehr 10,9 Milliarden Fahrgäste, was pro Tag 29,9 Millionen Fahrgäste ausmacht. Diese Zahlen beziehen sich auf den gesamten Liniennahverkehr und nicht nur auf den VDV-Bereich. Der Omnibusverkehr verfügte mit 47 % über den höchsten Anteil, gefolgt von den Straßenbahnen (Tram plus U-Bahn) mit 32 %. Auf die Eisenbahnen entfielen 21 %.

Allein auf den VDV-Bereich entfielen 10,0 Milliarden Fahrgäste bzw. 27,3 Million Fahrgäste pro Tag was insgesamt einen Anteil von 91,3 % ausmachte.

13 Linienverkehr: Entsprechend der amtlichen Statistik der allgemeinen Linienverkehr nach Paragraph 42 PBefG, der Sonderlinienverkehr nach Paragraph 43 PBefG, der freigestellte Verkehr sowie der Schienenpersonenverkehr

14 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 25.11.2015, Wiesbaden

Bei den Personenkilometern mit 104,0 Milliarden Personenkilometern insgesamt und entsprechend bei 285,0 Millionen Personenkilometer pro Tag. Der VDV Anteil beträgt hier 93,1Mrd. Personenkilometer (Pkm), was einen Anteil von 89,5 % ergibt.

Im Jahr 2013 verteilten sich die 10,0 Milliarden Fahrgäste im VDV-Bereich auf den Straßenpersonenverkehr (Bus plus Tram) und auf den Eisenbahnpersonenverkehr zu 7,9 Milliarden auf 2,1 Milliarden, also im Prozent Verhältnis von 79 % zu 21 %. Bezogen auf die einzelnen Sparten haben sich im Jahr 2012 /2013 folgende Anteile ergeben: am stärksten frequentiert war das Busangebot mit 43 %, gefolgt von der Tram-Sparte, zu der die Betriebszweige Straßen-/Stadtbahn, U-Bahn und Bahnen besonderer Bauart zählen, mit 36 %. Der Eisenbahnpersonenverkehr einschließlich des Fernverkehrs machte 21 % aus.¹⁵

Tabelle 1: Fahrgastaufkommen im öffentlichen Personennahverkehr (Linienverkehr)

	Fahrgäste in Milliarden		
	2012	2013	
Insgesamt*	10,854	10,931	
Omnibusse	5,342	5,353	47 %
Straßenbahnen	3,664	3,68	32 %
Eisenbahnen	2,412	2,469	21 %
VDV**	9,878	10,026	
Bus	4,569	4,591	44 %
Tram	3,819	3,885	38 %
Eisenbahn (Nahv.)	1,839	1,882	18 %

* Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 3.1., Wiesbaden 2.10.2014, 2. Vierteljahr 2014. Die absoluten Zahlen in den Sparten gehen nicht auf 100% auf, weil sie Umsteiger enthalten.

** VDV-Statistik 2013, a.a.O., S.25. Prozentwerte jeweils auf absolute Zahlen und gerundet.

15 Die VDV-Prozentzahlen unterscheiden sich etwas von denen in der Tabelle, weil diese nur den Nahverkehr enthält.

58 % der Fahrgäste wurden in den Großstädten und Ballungsgebieten befördert, in der Region und in kleineren Städten 18 %. Der Eisenbahnverkehr einschließlich Fernverkehr machte 24 % aus.

In diesen Regionen stellte Schülerverkehr ein Hauptstandbein für die ÖPNV-Unternehmen dar. Nach In der Benutzung von Fahrausweisen zeigte sich, dass die Zeitkarten für Erwachsene und für Auszubildende mit zusammen 77 % eindeutig an der Spitze liegen. In deutlichem Abstand folgen mit 15 % die Einzel- und Mehrfahrtenkarten. Auch sonstige Bereiche entfielen 8 %. Zugenommen hat in den letzten Jahren der Eisenbahnnahverkehr, abgenommen hat der Schülerverkehr, der insbesondere in ländlichen Gebieten eine Hauptstütze des öffentlichen Personennahverkehrs ist, aber eine rückläufige Tendenz aufweist.¹⁶

Wenn man eine Aufteilung auf öffentliche Unternehmen und private Unternehmen vornimmt, entfielen im Jahr 2012 im Linienverkehr 88 % auf öffentliche Unternehmen und auf den Verkehr mit privaten Unternehmen 7 %. Die restlichen 5 % werden von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erbracht.¹⁷

Bei einer längerfristigen Betrachtung im VDV-Bereich stieg die Anzahl der Fahrgäste von 9209 Mio. im Jahr 2004 auf 10.026 Mio. im Jahr 2013. Die Fahrgastzahlen sind von 2004 bis 2010 um 4,5 % gestiegen, bis 2013 sogar um fast 9 %, allerdings sind hier ab 2011 die Zahlen des Schienenpersonenfernverkehrs mit enthalten. Aber auch ab 2011 hat es insgesamt eine Steigerung um fast 3 % gegenüber 2010 gegeben. Hier muss aber wiederum berücksichtigt werden, dass ein Teil dieses Wachstums sich durch neue Mitglieder beim VDV ergeben hat.¹⁸

In der Verkehrsleistung, also bei den Personenkilometern, hat es ebenfalls eine kontinuierliche Zunahme gegeben, so auch bereits vom Jahr 2003 bis zum Jahr 2010, als der Schienenfernverkehr noch nicht einbezogen war. So stieg die Zahl der Personenkilometer von 84.120 Mio. im Jahre 2004 auf

16 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 25

17 Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 3.1., 2012

18 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 24

90.442 Mio. im Jahre 2010. Der Index stieg von 100,0 auf 107,5. Von 2003 bis 2010 ist die Verkehrsleistung um 7,5 % gestiegen.

Die Verkehrsleistung von 2011 – mit dem Schienenpersonenfernverkehr – ist von diesem Jahr an bis zum Jahr 2013 von 126.151 auf 129.968 Mio. gestiegen. Das sind 3,0 %.¹⁹

Um die Gewichte von Nah- und Fernverkehr einschätzen zu können, ist auch der Linienfernverkehr betrachtet worden. Im Linienfernverkehr sind, was das Verkehrsaufkommen betrifft, insgesamt 134,2 Millionen Fahrgäste befördert worden, was 0,37 Millionen Fahrgäste pro Tag ausmacht. Der VDV-Anteil hierunter beträgt 131,2 Millionen Fahrgäste insgesamt und 0,36 Millionen Fahrgäste pro Tag und entspricht 97,8 %. Bei den Personenkilometern, also der Verkehrsleistung, ergibt sich folgendes Bild: insgesamt sind 38,0 Milliarden Personenkilometer erreicht worden, täglich bedeutet das 104,0 Millionen Personenkilometer. Der VDV Anteil darunter beträgt 36,8 Milliarden Personenkilometer und entsprechend 100,8 Millionen Personenkilometer pro Tag und macht in der Gesamtheit 96,9 % aus.²⁰

6.2. Anzahl der Fahrzeuge

Die ÖPNV-Branche ist ein nicht unerheblicher Faktor für den Nutzfahrzeugmarkt. Im ÖPNV werden allein bezogen auf den Bereich des VDV 66.281 Fahrzeuge eingesetzt. Darunter sind 39.686 Busse und 6776 Trams. Weitere 15.476 Fahrzeuge befördern Fahrgäste im Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Im Schienenpersonenfernverkehr werden 4343 Fahrzeuge bewegt.²¹

Die öffentlichen Unternehmen setzen 21.717 Busse ausschließlich im Linienverkehr ein, davon auch der ganz überwältigende Teil für eigene Verkehrsleistungen und nur ein geringerer Teil für Auftragsfahrten für andere Unternehmen. Die privaten Unternehmen wiederum setzen fast die glei-

19 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 26f.

20 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 22

21 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 31

che Gesamtzahl, nämlich 21.452 Busse, nur im Linienverkehr ein, aber davon nur knapp die Hälfte für eigene Verkehrsleistungen und etwas mehr als die Hälfte für Auftragsfahrten für andere Unternehmen, also im Anmietverkehr der ÖPNV-Unternehmen.²²

Die Anmietquote bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen betrug im Jahr 2013 schon 34,8 % gegenüber 30,3 % im Jahr 2012, weist also eine deutliche Steigerung auf.²³

Wichtig für die Leistungsfähigkeit im öffentlichen Personenverkehr sind die den Unternehmen zur Verfügung stehenden Ressourcen, seien es Anlagen oder seien es Fahrzeuge. Zunächst soll hier ein Blick auf die Lage im Bussektor geworfen werden. Im *Busverkehr* wurde 2013 mit 39.686 Fahrzeugen eine Leistung von 1704 Millionen km erreicht und ein Angebot mit 137.842 Mio. Platzkilometern bewältigt. Die Linienlänge betrug 300.188 km.

Im *Tram-Sektor* (U-Bahnen, Straßenbahnen/Stadtbahnen, Bahnen besonderer Bauart) betrug die Linienlänge 5.535 km. Es waren 6776 Fahrzeuge im Einsatz, von denen 286 Millionen Fahrzeugkilometer geleistet wurden und eine Verkehrsleistung von 90.196 Millionen Platzkilometer.

Im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr zusammen, also Bus und Tram, wurde eine Linienlänge von 305.723 km erreicht. Von den zusammen 46.524 Fahrzeugen wurden 1.990 Mio. Fahrzeugkilometer geleistet bei einer Verkehrsleistung von 228.038 Mio. Platz-km.

Interessanter noch als die absoluten Werte sind die im ÖPV, also mit dem Eisenbahnschienenverkehr, vorliegenden Kennzahlen. Im Jahr 2012 waren 120,8 Fahrten je Einwohner zu verzeichnen und entsprechend 1580,1 Personenkilometer. Im Jahr 2013 waren dies bei den Fahrten 124,2 und entsprechend mit 1.610,2 Personenkilometer pro Einwohner. Die Zunahme betrug 2,8 bzw. 1,9 % pro Einwohner, was hauptsächlich durch den Schienenfernverkehr bedingt war.

Die mittlere Fahrtweite betrug 12,9 km im Jahr 2013 und war gegenüber dem Vorjahr um fast -1,0 % geringfügig niedriger.²⁴

22 Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, S. 42 (allerdings Zahlen vom 31.12.2009)

23 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 38

24 VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 31

6.3. Fahrgäste und Fahrzeuge in den einzelnen ÖPNV-Sparten²⁵

6.3.1. Personenverkehr mit Bussen (VDV-Sparte Bus)

Nach den neuesten Zahlen des Bundesamtes für Statistik sind vom 1. bis 4. Vierteljahr 2014 insgesamt 5,28 Milliarden Fahrgäste mit Omnibussen befördert worden.²⁶ Davon entfallen auf die öffentlichen Unternehmen 82 %, auf die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen 8 % und auf die privaten Unternehmen 10 %. Auf diese Anteile wird im weiteren Verlauf noch eingegangen, wenn es um die Anmietverkehre geht.

Der Personennahverkehr mit Bussen im VDV-Bereich weist, wie weiter oben dargestellt, mit 43 % den höchsten Anteil aus. Von den annähernd 300 Busunternehmen im VDV betreiben ca. 220 ausschließlich Busverkehr. Die Busunternehmen waren mit 39.686 Bussen unterwegs und haben 4,6 Milliarden Fahrten mit 28,4 Milliarden Personenkilometer im Jahr 2013 zurückgelegt.

In der strukturellen Verteilung ergibt sich entsprechend der vom VDV gewählten Struktur folgendes Bild.²⁷ 37 % der Fahrgäste wurden 2013 in Städten über 500.000 Einwohnern befördert (Kategorie Großstadt mit Bus, und Stadtbahn/U-Bahn), 26 % in Städten bis 500.000 Einwohnern (Kategorie Bus und Stadtbahn/U-Bahn), 13 % in Städten bis 100.000 Einwohnern (Kategorie nur Bus oder Bus und Straßenbahn) und 22 % im Regionalverkehr (Kategorie nur Bus). Der Rest entfällt auf „Eisenbahnpersonenverkehr“. Damit entfallen auf Großstädte insgesamt 63 % der Fahrgäste.

Nimmt man die Verkehrsleistung, also die geleisteten Personenkilometer, so ergibt sich in der Verteilung auf Stadt und ländliche Regionen ein anderes Ergebnis: in den Großstädten wurde 43 % der Verkehrsleistung erbracht, die sich auf die Großstädte mit über 500.000 Einwohnern mit 21 % und auf die

Großstädte mit über 100.000 Einwohnern mit 22 % zu fast gleichen Teilen aufteilen. Der größte Anteil der Verkehrsleistung mit 39 % wird im Regionalverkehr erbracht. 15 % der Verkehrsleistung wird in Städten unter 100.000 Einwohnern geleistet. Die restlichen knapp 3 % entfallen auch hier auf den Eisenbahnpersonenverkehr. In diesen Zahlen schlagen sich die größeren Entfernungen im regionalen und ländlichen Verkehr nieder.

Zu beachten ist dabei, dass mittlerweile 2013 schon 35 % der Fahrleistung an Nutzwagenkilometern mit angemieteten Fahrzeugen von Subunternehmern erbracht worden sind. Die Anmietquote ist gegenüber dem Vorjahr um 5 % gestiegen. Der hohe Anteil an der Fahrleistung erklärt sich auch daraus, dass die angemieteten Unternehmen/Fahrzeuge hauptsächlich Randgebieten der Großstädte, in kleineren Städten und in den ländlichen Regionen unterwegs sind.

Die mittlere Platzausnutzung ist gegenüber dem Jahr 2012 von 21,5 auf 20,6 und damit um 4,2 % gesunken, was auch mit den zurückgehenden Nutzungen im Regionalverkehr zusammenhängen dürfte.

Bemerkenswert ist aber auch, dass die Quote der Niederflurbusse im Besitz der VDV-Unternehmen 2013 schon bei 90 % lag. Innerhalb von 25 Jahren ist nach pionierhaften Anfängen (z.B. erste Niederflerbus-Flotte mit 35 Fahrzeugen bei der BSAG in Bremen 1988) die Bustechnik revolutioniert worden, trotz des anfänglichen Widerstandes großer Buskonzerne.²⁸

Nicht unerwähnt bleiben sollte auch, dass das Durchschnittsalter der Busse von 7,4 bei Solobussen und 7,5 bei Gelenkbussen im Stadtverkehr dafür spricht, dass eine modern Busflotte im ÖPNV unterwegs ist. Im Überlandverkehr beträgt das Durchschnittsalter 9,5 bei den Solobussen und 10,1 bei den Gelenkbussen.

Es war weiter oben dargelegt worden, dass ca. 90 % der Busverkehre auf die öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und nur ca. 10 % auf die privaten Omnibusunternehmen. Diese Zahlen sind insofern zu interpretieren, als die Anmietverkehre, die im Auftrag der öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen durchgeführt werden, nicht in den

25 Aus statistischen aber auch aus sachlichen Gründen wird der vom VDV praktizierten Gliederung gefolgt. Zur Sparte Bus siehe VDV-Statistik 2013, a. a. O., S. 36 ff.

26 Quelle: Statistisches Bundesamt, Personenverkehr mit Bussen und Bahnen, 4. Vierteljahr 2014, schriftliche Auskunft auf Anfrage.

27 VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 98 „VDV-Strukturgruppen“

28 VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 36 ff.; zur Einführung der Niederflurbusse: Recherche des Autors

Angaben der privaten Omnibusunternehmen enthalten sind. Würden die Anmietverkehre direkt den privaten Omnibusunternehmen zugeschrieben, so würde ihr Anteil am Omnibusverkehr 34,6 % statt wie nach den bisherigen Unternehmensmeldungen berechneten 10 % betragen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Anmietquote bei den kommunalen Unternehmen im Durchschnitt bei 26,3 % liegt, während sie bei der DB Regio Bus 54,9 % beträgt. Überspitzt formuliert könnte man sagen, dass bezogen auf den Anmietverkehr bereits eine Privatisierung auf kaltem Wege stattfindet, die gleichzeitig auch bedeutet, dass in diesem Anmietsektor niedrigere soziale Bedingungen, insbesondere Löhne, vorherrschend sind. Dieses Thema betrifft nicht allein die kommunalen Verkehrsunternehmen, sondern ist besonders bei der DB Regio Bus durch den hohen Anteil an Anmietverkehren gegeben.

Innerhalb der öffentlichen Nahverkehrsbranche herrschen zwar keine wettbewerblichen Marktbeziehungen, aber die Rolle des größten Bus-Anbieters, der DB-Regio Bus, bedarf näherer Betrachtung. Zunächst ist bemerkenswert, dass die 22 in der VDV Statistik genannten zur DB Regio Bus zählenden einzelnen Unternehmen für sich keine statistischen Angaben machen, sondern in einer Gesamtunternehmenszahl geführt werden. Damit unterstreicht DB Regio Bus noch seine Rolle als das größte Nahverkehrsunternehmen in der Busbranche.

Von den insgesamt eingesetzten 39.686 Bussen zählen 13.033 und damit 32,8 % zur DB Regio Bus. Hiervon sind allein 8424 Fahrzeuge von angemieteten Nahverkehrsunternehmen, was – gemessen in Nutzwagenkilometern – bedeutet, dass die Anmietquote, wie bereits berichtet, bei der DB Regio Bus 54,9 % beträgt, während sie bei den kommunalen Nahverkehrsunternehmen 26,3 % ausmacht. Die DB Regio Bus hat im Markt des öffentlichen Omnibusverkehrs eine herausragend starke Rolle, insbesondere in den Randgebieten der Metropolen und großen Städte und auch in weiten Bereichen der ländlichen Regionen. Ihren „Marktanteil am Linienbusmarkt in Deutschland“ beziffert die DB Regio Bus auf 9 %.²⁹ Eine der wichtigsten Aufgaben ist

29 DB Bahn – DB Regio Bus: Zahlen, Daten, Fakten: Aktualisierung 25.3.2015

die Vertaktung mit der Schiene, aber die regionalen und auch städtischen Aktivitäten sind auch breiter angelegt.

Die in der VDV-Statistik aufgeführten 22 DB Regio Busunternehmen verteilen sich zum Beispiel auf die Regionen um Aschaffenburg, Bielefeld, Braunschweig, Bremen, Dresden, Düsseldorf, Freiburg, Fürstenwalde, Karlsruhe, Kassel, Kiel, Koblenz, Mainz, Mannheim, München, Münster, Nürnberg, Regensburg, Saarbrücken, Strausberg Busgesellschaften vielfach, Stuttgart, Ulm. Ihre Linien gehen durchweg in die Zentren der Städte und von dort aus in die Region, wo sie ihren Schwerpunkt und ihre lokalen und regionalen Netze haben. In den genannten Städten selbst dominieren fast ausschließlich die kommunalen Nahverkehrsunternehmen. Die DB Regio Bus ist aber auch Betreiber von Orts- oder Stadtbussystemen wie beispielsweise in Bad Segeberg, Dormagen, Worms, Singen oder Freital. Weiterhin betreiben die regionalen Busgesellschaften auch Gemeinschaftslinien mit den kommunalen städtischen Verkehrsbetrieben wie zum Beispiel in Dresden, Mainz und Essen.

Dass die jeweiligen DB Regio Busgesellschaften keine monolithischen Unternehmen sind, sondern auf einer sehr detaillierten Struktur basieren, belegt schon der Hinweis der Konzernzentrale, dass sie eine „bewährte Zusammenarbeit mit etwa 2000 selbstständigen kleineren und mittelständischen Busunternehmen vor Ort betreiben“. Die DB Regio Busunternehmen „stärken als langjähriger Partner das Netzwerk und sichern als wichtiger Bestandteil der Mobilitätskette von Bus und Bahn ein umfassendes Nahverkehrsangebot in der Fläche“.³⁰

An einigen Beispielen wird die Struktur der DB Regio Busunternehmen deutlich:

Die *WEB Weser-Ems-Bus-GmbH* mit Sitz in Bremen verfügt über ein Verkehrsgebiet von 22.000 km² und einem Liniennetz von 8600 km. An Mitarbeitern sind 332 Menschen beschäftigt. Die Zahl der eigenen Busse beträgt 173, die Zahl der Auftragnehmerbusse 535. Damit beträgt der Anteil der Auftragnehmerbusse 71 %. Von Bremen aus gibt es relativ wenige Linien, von Osnabrück schon deutlich mehr, alle übrigen Angebote verteilen sich über

30 Ebenda.

das recht große Bedienungsgebiet. Tarifpartner für das Unternehmen ist die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG).

Abbildung 9: Verkehrsgebiet WEB Weser-Ems-Bus-GmbH



Quelle: DB Bahn Weser-Ems Bus, In Zahlen, Internet 2.7.2015

Die WEB ist aus der Vereinigung von Bahn- und Postbus über eine Gesellschaft im Geschäftsbereich Bahnbus der Bundesbahn im Jahr 1988 aus der Bahn ausgegliedert worden und ist dann als eines von vier Pilotprojekten der Privatisierung als Weser-Ems Busverkehr GmbH gegründet worden.

Die *Autokraft GmbH* mit Sitz in Kiel bedient ein Verkehrsgebiet von 15.761 km², also ein kleineres Gebiet als bei der WB Weser-Ems-Bus, und verfügt aber über ein Liniennetz von 19.900 km. Bei der Autokraft sind 387 eigene Busse und 471 angemietete Busse im Einsatz, was ein Verhältnis von 45 % zu 55 % ausmacht und was die Auftragnehmerbusse betrifft deutlich unter den 71 % bei der WEB liegt. Bei der Autokraft beträgt die Mitarbeiterzahl 738.

Tarifverträge für die Autokraft werden zwischen dem Omnibus Verband Nord e. V. (OVN) und der Gewerkschaft ver.di geführt.

Die Autokraft ist hervorgegangen aus einer privaten Unternehmensgründung in der Nachkriegszeit, sie ist dann im Jahr 1951 von der Bundesbahn aufgekauft worden und über die Integration der Postreisedienste über verschiedene Etappen eine DB Regio-Bus-Gesellschaft geworden.

Die *Regionalverkehr Oberbayern GmbH (RVO)* mit Sitz in München bedient ein Streckennetz von 12.061 km und beschäftigt 672 Mitarbeiter. Von der RVO werden 619 Fahrzeuge eingesetzt inklusive angemieteter Fahrzeuge (die genauen Zahlen sind Unternehmensangaben nicht genannt).

Die RVO verfügt über einen großen Leistungsumfang im Linienverkehr in der Region und im MVV-Gebiet, also im Münchener Verkehrsverbund. In einigen Städten und Orten bietet die RVO einen speziellen Orts- beziehungsweise Stadtverkehr an, wie zum Beispiel in Penzberg, Wasserburg, Traunstein und auch in Traunreut.

Tarifpartner für die RVO in einem Haustarifvertrag ist die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG).

Die RVO entstand am 18. März 1976 aus dem Zusammenschluss der bayerischen Post- und Bahnbusse.

An diesen Beispielen wird die unterschiedliche Struktur der DB Regio Bus-Gesellschaften deutlich. Überwiegend sind die Gesellschaften Nachfolger aus der Vereinigung der früheren Bahn- und Postbusse. Die beispielhaft genannten drei Unternehmen verfügen jeweils über zwei bzw. drei weitere Mehrheitsbeteiligungen an anderen Nahverkehrsunternehmen. Alle 22 Regio-Busgesellschaften zusammen haben Mehrheitsbeteiligungen an insgesamt 25 Unternehmen, davon zwei an ausländischen.

Die gewerkschaftliche Zuordnung liegt bei der ganz überwiegenden Mehrheit bei der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG). Bei einigen Unternehmen sind sowohl EVG als auch Verdi vertreten, zum Beispiel bei der RBB Regionalbus Braunschweig und der RKH Regionalverkehr Kurhessen. Bei einigen anderen Unternehmen liegt die Zuständigkeit bei ver.di, zum Beispiel bei der Autokraft Kiel, für die Verdi mit dem privaten Arbeitgeberverband OVN verhandelt, und auch bei der Regionalverkehr Dresden, bei der der Arbeitgeberverband AVN Verhandlungspartner von Verdi ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die DB Regio Bus gekennzeichnet ist durch einerseits Zentralisierung und andererseits durch eine starke Differenzierung in den jeweiligen regionalen Gesellschaften mit ihren zahlreichen angemieteten Bussen/Unternehmen aus dem Sektor der privaten Nahverkehrsunternehmen. Von der Konzernspitze her gibt es die klare Direktive, die Marktanteile zu erhöhen. In der Umsetzung bis in die einzelnen Gesellschaften werden zu einem großen Teil kleinere private Nahverkehrsunternehmen eingesetzt.

Aus diesen Bedingungen heraus ergibt sich bezogen auf die sozialen Bedingungen der kommunalen Unternehmen die Problematik, dass neben den privaten Busunternehmen auch ein guter Teil der öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zu einem niedrigeren Sozialniveau als bei den „klassischen“ kommunalen ÖPNV-Unternehmen tätig ist. Hierin liegt die Problematik für die kommunalen Nahverkehrsunternehmen, dass von ihren Anteilseignern mit dem Beispiel der privaten Nahverkehrsunternehmen Druck auf die Sozialbedingungen in den kommunalen Unternehmen ausgeübt wird.

6.3.2. Personenverkehr mit U-Bahnen, Stadtbahnen Straßenbahnen und Bahnen besonderer Bauart (VDV-Sparte Tram)

Zur Sparte Tram zählen 80 Mitgliedsunternehmen im VDV. Über dreiviertel Anteil an Fahrgästen und ebenfalls auch an der Verkehrsleistung in Personenkilometern werden von Verkehrsunternehmen in Großstädten über

500.000 Einwohnern bewältigt, also den klassischen U-Bahn-Städten. Der nächsthöhere Anteil an Fahrgästen im Schienenverkehr entfällt auf Städte bis 500.000 aber über 100.000 Einwohner mit ca. 20 %.

Im U-Bahnverkehr sind 2013 insgesamt 1,2 Mrd. Fahrgäste befördert worden, was einen Anteil von etwa 31 % ausmacht. Der größte Anteil im Tram-Verkehr entfällt mit 68 % auf die Straßenbahnen und Stadtbahnen. Die Zahl der Fahrgäste wie auch die Zahl der geleisteten Personenkilometer ist bei den U-Bahnen von 2012 auf 2013 um ca. 0,5 % und bei den Straßenbahnen/Stadtbahnen um gut 2 % gewachsen, insgesamt gesehen beim Fahrgastaufkommen um durchschnittlich 1,7 % und bei der Verkehrsleistung um 1,4 %.³¹

Auch hier sei die Anmerkung erlaubt, dass die BSAG in Bremen mit der ersten Niederflur-Straßenbahn vorangefahren ist, und zwar im Jahr 1993. Dies soll hier unter zwei Gesichtspunkten erwähnt werden, denn erstens spricht es für Erfindergeist der Techniker an der Betriebsbasis und zweitens ist es interessant zum Thema Ersatzbeschaffung und Schäden aufgrund verspäteter Investitionen, denn jetzt steht die Neubeschaffung von 77 Straßenbahnzügen auf der Tagesordnung, was auch in einem anderen Kapitel unter anderen Gesichtspunkten angesprochen worden ist.

6.3.3. Personenverkehr mit Eisenbahnen (Sparte PVE)

In der Betrachtung muss hier als erstes darauf verwiesen werden, dass ab dem Jahr 2011 der Schienenpersonenfernverkehr in die Statistik einbezogen worden ist. In der VDV-Statistik 2013 wird auch nur das Verhältnis zu 2012 dargestellt. Demnach hat es hier einen Zuwachs bei den Fahrgästen von 2,2 % gegeben, der zu 2,7 % bei den Nichtbundeseigenen Eisenbahnen und zu 2,3 % bei der DB-Gruppe Nahverkehr bedingt war, während der DB-Fernverkehr mit 0,3 % leicht zurückgegangen ist.

Nach der Zahl der Fahrgäste entfielen auf die einzelnen Verkehrsträger im Jahr 2013 folgende Anteile: den größten Anteil erreichte die DB-Gruppe

³¹ VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 40f.

Nahverkehr mit 82 %, im Fernverkehr waren es dagegen nur 6 %, während auf die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen aus dem klassischen VDV-Bereich 12 % entfielen. Bei den Leistungszahlen gemessen in Personenkilometer zeigen sich erwartungsgemäß andere Verhältnisse: die größte Gruppe mit 51 % ist die DB-Gruppe Nahverkehr, gefolgt von der DB-Gruppe Fernverkehr mit 44 %. Auf die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen entfallen 5 %.³²

7. Beschäftigungspolitische Entwicklung der ÖPNV/ÖPV-Unternehmen

Im ÖPNV-Sektor sind 236.600 Menschen beschäftigt. Davon sind 130.100 (Kopfzahl) direkte Mitarbeiter von VDV-Unternehmen (ohne den Schienenpersonenfernverkehr) und weitere 23.300 von Unternehmen, die Verkehrsleistungen im Auftrag von VDV-Mitgliedern erbringen. Auf die Zahl von 56.900 werden die Beschäftigten bei weiteren Verkehrsunternehmen geschätzt, die ebenfalls öffentliche Verkehrsleistungen im Nahverkehr erbringen. 26.300 Beschäftigte rechnet man anteilig auf den ÖPNV bezogen von Infrastrukturbetreibern.³³

Wenn man umfassender den gesamtwirtschaftlichen Effekt der ÖPNV Branche einschließlich der Leistungsvorleistungen und der durch den ÖPNV induzierten Konsumnachfrage hinzunimmt, kommt man auf eine Zahl von 656.900 Arbeitsplätzen, die durch den ÖPNV in Deutschland erhalten werden.³⁴

In den folgenden Ausführungen geht es um die *direkt bei VDV-Mitgliedsunternehmen Beschäftigten*. 2013 waren einschließlich des Schienen-

32 VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 42 sowie VDV-Statistiken der Vorjahre zu den Zahlen ab 2000

33 VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 30.

34 Quelle: VDV-Statistik 2013, Köln, 2014; „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, Hrsg. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln, 2009, 63 ff.

personenfernverkehrs 144 359 Personen im ÖPV³⁵ beschäftigt. 133 308 waren Vollbeschäftigte.

Im Zeitverlauf ergibt sich folgende Entwicklung. Zunächst wird die Entwicklung von 2000 bis 2010 betrachtet, also vor der Integration der Zahlen aus dem Schienenpersonenfernverkehr der DB. Die Beschäftigtenzahl (Kopfzahl) in den ÖPNV-Unternehmen³⁶ ist in den Jahren von 2000 bis 2010 von 164.025 auf 129.863 zurückgegangen. Die Zahl der Beschäftigten ist demnach um 34.162 und damit um 21 % zurückgegangen. Hinter dieser enorm hohen Zahl verbergen sich zwei Prozesse: zum einen handelt es sich noch um den Personalabbau in den Betrieben der ostdeutschen Bundesländer und Berlin und zum anderen wirkt der Restrukturierungsprozeß in den ÖPNV-Unternehmen allgemein.

Um den ersten Prozeß – Personalabbau in den ostdeutschen Bundesländern und Berlin – zu neutralisieren, wird noch ein Vergleich von 2005 bis 2010 vorgenommen, als es ganz vorrangig um Auswirkungen der Restrukturierung ging. In diesem Zeitraum ist die Zahl der Beschäftigten von 133.622 auf 129.863 gesunken. Das ist ein Rückgang um 3.759 und 3 %. Dabei ist zu beachten, dass es sich um einen kürzeren Zeitraum handelt und auch die Restrukturierung zum Teil schon in den Jahren davor gegriffen hatte. Übersehen werden sollte auch nicht, dass in dieser gleichen Zeit die Verkehrsleistung gestiegen ist, also die Produktivität sich deutlich erhöht hat. Zu den beschäftigungsmäßigen Wirkungen aufgrund der Restrukturierung sei hier auf Kapitel IV. 5.–8. verwiesen.

Ab 2011 ein anderer Beschäftigungseffekt durch die Einbeziehung des Schienenpersonenfernverkehrs der DB-Gruppe eingetreten ist, der die Entwicklung in den VDV-Nahverkehrs-Unternehmen nicht mehr zuverlässig darstellen lässt. Durch diesen Zuwachs schnellte die Beschäftigtenzahl von 129.863 im Jahr 2010 auf 147.861 im Jahre 2011 hoch. Im Jahr 2012 ist dann schon ein leichter Rückgang auf 147.164 Beschäftigte festzustellen. Laut

35 ÖPV: Öffentlicher Personenverkehr (also ÖPNV plus öffentlicher Schienenpersonenfernverkehr).

36 Es handelt sich um die beim VDV als Mitglieder geführten ÖPNV-Unternehmen und um die Zahlenangaben aus der VDV-Statistik.

VDV-Statistik handelt es sich bei der Hinzunahme des Schienenpersonenfernverkehrs um einen Beschäftigungseffekt von ca. 17.000. (In der VDV-Statistik ist die Zahl mit 16.963 angegeben.) Unabhängig von der Einbeziehung der Zahl der Beschäftigten im Schienenpersonenfernverkehr kann für die Jahre 2011 und 2012 festgestellt werden, dass die Beschäftigtenzahl in den ÖPNV-Unternehmen in etwa stabil geblieben ist.

In der neuen Zeitrechnung von 2011 bis 2013 ist die Zahl der Beschäftigten von 147.861 auf 144.359 zurückgegangen. Das macht eine Verringerung um 2,4 % aus. Von Interesse dürfte auch die Entwicklung bei den Teilzeitbeschäftigten sein. Im Jahr 2000 betrug die Zahl 5.908 Personen, im Jahr 2005 schon 8.839 und im Jahr 2010 sogar 12.945 Teilzeitbeschäftigte. Ihr Anteil hat sich wie folgt entwickelt. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Kopffzahl der Beschäftigten 3,6 %, im Jahr 2005 bereits 6,6 % und im Jahr 2010 schließlich 9,2 %. Es ist also nicht nur die Zahl der Beschäftigten insgesamt gesunken, sondern die Verteilung innerhalb der Beschäftigtenzahl hat sich zu Ungunsten der Vollbeschäftigten entwickelt. In absoluten Zahlen gerechnet, waren 2010 insgesamt 117.918 Vollbeschäftigte und 11.945 Teilzeitbeschäftigte in den ÖPNV-Unternehmen tätig.

Durch die Einbeziehung der Zahlen aus dem Schienenpersonenfernverkehr hat sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten 2011 auf 8,8 % und 2013 auf 7,7 % verringert.

Zur Struktur der Beschäftigten nach Tätigkeitsbereichen ergibt sich folgendes Bild: 81.374 Beschäftigte, das sind 57,4 %, waren im Fahrdienst beschäftigt. Von diesen 57,4 % entfallen 30,9 auf den Bus, 10,1 Prozent auf Tram-Bahnen und 16,4 % auf den Personenverkehr der Eisenbahnen. Der technische Dienst umfasst 24,9 % und in der Verwaltung sind 17,7 % Personen beschäftigt.³⁷

37 VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 30

III. Die Verbandstruktur in der ÖPNV-Branche

1. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)

1.1. Die Verbandsstruktur im VDV

Die Verbandsstruktur im ÖPNV unterscheidet sich in vielen Punkten von anderen Wirtschaftszweigen. Durch die Branchenstruktur mit kommunal und bestenfalls regional orientierten Unternehmen fällt der zentralen Verbandsvertretung die Dominanz in der verkehrspolitischen Funktion im nationalen und internationalen Rahmen zu. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) ist der zuständige Verband für die öffentlichen Verkehrsunternehmen, die wie bereits weiter oben festgestellt den weitaus größten Anteil an den im ÖPNV tätigen Unternehmen ausmachen, und füllt seine verkehrspolitische Rolle offensiv aus.

Dies gilt nicht nur im nationalen Rahmen gegenüber Bund, Ländern und Gemeindeorganisationen, sondern in hohem Maße auch für die Vertretung in der Europäischen Union.

Der heutige VDV ist ein Fachverband zur Interessenvertretung von rund 600 Mitgliedsunternehmen aus dem öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehr. Der VDV vertritt die verkehrspolitischen, fachlichen und gewerberechtigten Interessen der Mitglieder, ist aber nicht zuständig für die Tarifpolitik. Die Zuständigkeit auf der Arbeitgeberseite für die Tarifpolitik fällt in den Bereich des Verbands der Kommunalen Unternehmen (VKU) und der kommunalen Arbeitgeberverbände.

Der VDV „fördert die Weiterentwicklung des öffentlichen Personenverkehrs und des Schienengüterverkehrs mit den Zielen verbesserter Kun-

denorientierung, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.“¹ Er tritt für die Ausweitung dieser Verkehre im Sinne einer umwelt- und flächenschonenden Mobilität von Personen und der Güterbeförderung ein. Hiermit soll ein Beitrag zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verdichtungsräume und der Attraktivität der Regionen geleistet werden. Mit seiner Interessenvertretung erfülle der Verband auch wichtige gesellschaftspolitische Aufgaben. Vor allem geht es dem Verband darum, dass das Management und die Durchführung des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs „Aufgaben der auf diesen Märkten tätigen Verkehrsunternehmen sind“. Die Verkehrsunternehmen sollen „im Zusammenwirken mit den Verbundorganisationen die Integration der Verkehre“ gewährleisten. Mit den Aufgabenträgern wiederum wird eine intensive Zusammenarbeit angestrebt. Der VDV sieht sich als „Branchenverband für den öffentlichen Personenverkehr und Schienengüterverkehr“.

Der VDV hat viele Wandlungsprozesse durchlaufen, um den jeweils aktuellen Anforderungen gerecht zu werden. Diese Untersuchung konzentriert sich auf zwei für den VDV zentralen Wandlungsprozessen, die noch bis in die aktuelle Lage wirken und die zu tiefgreifenden Veränderungen in der Verbandspolitik geführt haben.

Der erste hier dargestellte Wandlungsprozess bezieht sich auf die Einstellung des Verbandes zu einer Wettbewerbs- und Marktstruktur im öffentlichen Personennahverkehr. Der zweite Wandlungsprozess betrifft die Struktur des Verbandes. Es handelt sich um die Wandlung vom Unternehmensverband zum übergreifenden Branchenverband.

1.2. Wettbewerb und Liberalisierung des ÖPNV-Marktes aus Sicht des VDV

Der VDV richtete seine Mitglieder auf der Jahresmitgliederversammlung und Jahrestagung 1993 in Bielefeld auf den aus seiner Sicht kommenden Wettbe-

1 VDV-Satzung, §2 Abs. 1, Satzung vom 17. Juni 2013

werb ein.² Nach der Revision der Verordnung 1191/69 durch die Verordnung 1893/91, die in Deutschland verspätet zum 1.1.1996 umgesetzt wurde, sollte der gesamte Bereich nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission liberalisiert werden. Hier lag der VDV also richtig.

Die Verbandsspitze des VDV setzte darauf, dass Wettbewerb durch Ausschreibung nicht abzuwenden sei und dass es nun darauf ankomme, mit Hilfe der Bundesregierung und des Verkehrsministeriums auf die europäischen Institutionen einzuwirken, um den unaufhaltsam einsetzenden Liberalisierungs-Prozess zu verlangsamen. Gleichzeitig sollten die VDV-Unternehmen „wettbewerbsfähig“ werden, das heißt durch harte wirtschaftliche Restrukturierung vor allem kostenseitig in die Lage versetzt werden, einen Ausschreibungswettbewerb gegen neu eintretende Mitbewerber gewinnen zu können. Grundsätzlich bedeutete aber die offene Haltung zum Thema Wettbewerb, Wettbewerb hinzunehmen und selbst Wettbewerber zu werden. So gab es bald auch Vorstöße von VDV-Unternehmen, sich als Wettbewerber zu präsentieren oder mit anderen Unternehmen zusammen wettbewerbsfähige Unternehmen ins Leben zu rufen. Durch diese Haltung der VDV-Spitze sowie auch einiger der großen kommunalen Unternehmen wurde es versäumt, mögliche Gestaltungsspielräume auszufüllen, die der europäische Prozeß durchaus bietet. Einzelne Unternehmen und die Gewerkschaft ÖTV/ver.di führten dann hauptsächlich eine Auseinandersetzung mit den Liberalisierungsplänen der EG/EU-Kommission.

Praktisch fand im Verband eine Auseinandersetzung zwischen einer Anpassungspolitik und einer Alternativpolitik statt, die gleichzeitig noch mit Liberalisierungsabsichten der damaligen Bundesregierung und den Finanzierungsproblemen der Kommunen zu tun hatte, von denen manche auch damit liebäugelten, über private Anbieter zu günstigeren Konditionen den Verkehr zu bekommen, sei es auch nur durch Absenkungen des Kostenniveaus der öffentlichen Unternehmen.

Die Auseinandersetzung fand durch die politische Entwicklung und das Eingreifen des Europäischen Parlamentes und die Verabschiedung der Ver-

2 Girnau ,Günter: Der regionalisierte Verkehrsmarkt: Konsequenzen für die VDV-Unternehmen, VDV Jahrestagung 1993 in Bielefeld; Tagungsband

ordnung 1370/2007 ein Ende und einen tragbaren Kompromiß, der den Wettbewerb offen ließ, aber über die Direktvergabe auch den Weg für die öffentlichen Unternehmen frei hielt. Zwischenzeitlich steht der VDV geschlossen hinter der Verordnung.

1.3. Vom Unternehmensverband zum heutigen Branchenverband – Die Organisation des VDV

In einem Beitrag in der VDV-Zeitschrift der Nahverkehr haben Anfang 2003 der Präsident des Verbandes, Dr.-Ing. E. h. Dieter Ludwig, und der Hauptgeschäftsführer des VDV, Professor Dr.-Ing. Adolf Müller-Hellmann, unter dem Titel „Quo vadis, VDV? – Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen stellt sich neu auf“ die grundsätzlichen Überlegungen für eine Neuorientierung des Verbandes vorgestellt.³ Mit einer Neuorientierung sollte der Verband auf die Herausforderungen der Zukunft ausgerichtet werden.

Es galt, einen schlagkräftigen Verband zu entwickeln, der in der Lage sein sollte, die Herausforderung aus der veränderten Ausgangslage wie zum Beispiel durch die Liberalisierungstendenzen im europäischen Binnenmarkt, die Bahnstrukturreform, die Regionalisierung im Schienenpersonenverkehr sowie Privatisierung- und Wettbewerbstendenzen im Schienengüterverkehr und dem öffentlichen Personenverkehr zu berücksichtigen und entsprechende Lösungen zu entwickeln.

Außerdem habe sich die Struktur der Mitgliedschaft wesentlich verändert. Die kommunalen Verkehrsunternehmen seien zwar noch immer in der Überzahl, aber private Verkehrsunternehmen und insbesondere Unternehmen mit gemischtwirtschaftlicher Eigentümerstruktur nähmen jedoch weiter zu. Auch die Zahl der Tochterunternehmen von sogenannten Global Player wie zum Beispiel die DB Cargo AG und die DB Regio AG seien mittlerweile

dem Verband beigetreten. Auch werde die Zahl der selbstständigen Infrastrukturunternehmen ebenfalls noch weiter zunehmen.

Während die Aufnahme privater Verkehrsunternehmen und auch der Unternehmen aus dem Bereich der DB AG durchaus noch der Struktur eines Unternehmensverbandes entspricht, auch wenn sie nicht problemlos ist, so rührte doch die Aufnahme von Aufgabenträgerverbänden an der traditionellen Struktur des Verbandes.

Mit der Aufnahme der Aufgabenträger sollte eine grundsätzliche Änderung vollzogen werden. Zukünftig würden die „Besteller“ von Verkehrsleistungen mit den „Erstellern“ in einem Verband vertreten sein und müssten zusammenarbeiten. Nach Meinung der oben genannten Autoren sei dies auch in anderen Industrieverbänden ein bewährtes Verfahren. „Auch skeptische Stimmen im Verband, die mit einem sehr drastischen Vergleich darauf verwiesen, dass beispielsweise Schweine sich nicht mit ihrem Metzger zusammenschließen würden, akzeptierten jetzt diese Öffnung.“

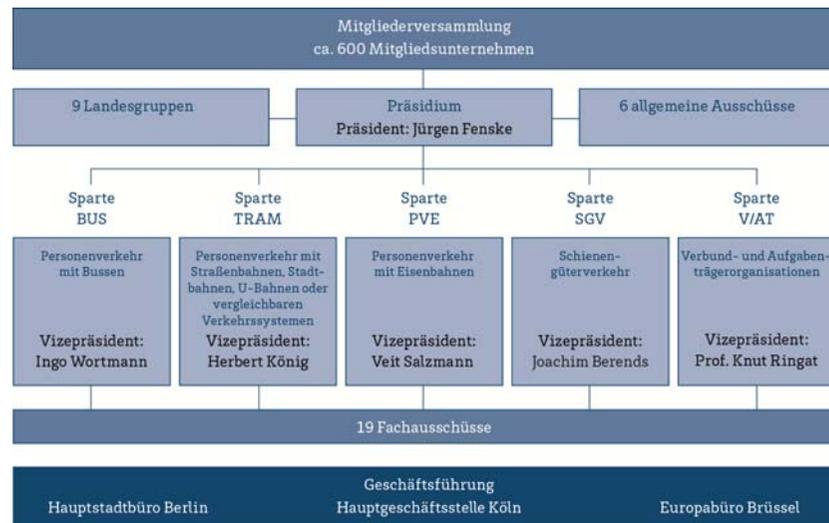
Auf der Grundlage der bis damals gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen wurden drei wichtige Folgerungen für die Veränderungen aufgeführt:

- Der VDV wandelt sich von einem genossenschaftlich geprägten Verband mit einer homogenen Interessenstruktur zu einem typischen Wirtschaftsverband.
- Der VDV wollte sich für die neuen Mitgliedergruppen und für eine enge Kooperation mit anderen Verbänden öffnen. Die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft sollten so gelockert werden, dass auch die Aufgabenträgerorganisationen, die keine eigenen Verkehrsleistungen anbieten, Mitglied werden konnten.
- Die Öffnung und die Dezentralisierung in Fachgruppen/Sparten sollte flankiert werden mit einer Straffung der verbandsinternen Meinungsbildung und einer Beschleunigung der Entscheidungsprozesse. In der neuen Struktur sei es aber auch erforderlich, dass die unternehmerische Tradition und die unternehmerische Ausrichtung des Verbandes erhalten bleiben würden.

³ Dieter Ludwig, Adolf Müller-Hellmann: Quo vadis, VDV? – Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen stellt sich neu auf; in: Der Nahverkehr 1–2/2003, S. 8 ff.

Auf der Mitgliederversammlung am 20. Mai 2003 in Karlsruhe wurde folgerichtig eine neue Satzung beschlossen, in der die wichtigsten Elemente der Reform enthalten waren. Zwischenzeitlich sind weitere Änderungen an der Satzung in verschiedenen Mitgliederversammlungen des VDV vorgenommen worden, die dieses Ziel der sondern verfeinert haben bzw. die zu diesem Thema neutrale Auswirkungen haben.⁴

Abbildung 10: Organisation des Verbands deutscher Verkehrsunternehmen



Insbesondere die **fünf Fachgruppen/Sparten** – entsprechend der jeweiligen Betriebszweige und Organisationsformen – Bus; Straßenbahn/Stadtbahn/U-Bahn; Eisenbahnverkehr; Güterverkehr; Verbundorganisationen und aufgabenträgernahe Organisationen sollen die neue Struktur widerspiegeln und

4 Vgl. Neufassung der Satzung gemäß Beschluss der Mitgliederversammlung vom 20. Mai 2003 in Karlsruhe, zuletzt geändert durch Beschluss der Mitgliederversammlungen des VDV am 30. Mai 2006, 3. Juni 2008, 8. Juni 2010, 11. Juni 2012 und 17. Juni 2013.

den jeweiligen Bereichen die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten geben.

Das an der Verbandsspitze stehende **Präsidium** wurde zur „Ausbalancierung der Zentrifugalkräfte“ deutlich gestärkt. Zu den neuen Befugnissen zählen beispielsweise

- die Festlegung der Ziele, Schwerpunkte und Richtlinien der Verbandsarbeit,
- die Entscheidungen in allen wichtigen Fragen des Verbandes,
- die Einrichtung eigener Allgemeiner Ausschüsse für spartenübergreifende Aufgaben,
- die Koordinierung der Verwaltungsräte,
- Auskunfts- und Evokationsrechte gegenüber Fachgruppen (Sparten).

Weitere Faktoren der Neuorganisation finden sich in der Rolle der Verwaltungsräte der einzelnen Sparten sowie der allgemeinen Ausschüsse. Sowohl die Vorsitzenden der Verwaltungsräte der jeweiligen Sparte wie auch die Vorsitzenden der Allgemeinen Ausschüsse sind Mitglieder im Präsidium. Der Präsident und die Vizepräsidenten, die die Sparten repräsentieren, bilden den Vorstand.

Weiterhin gibt es **Fachausschüsse**, die die fachlichen Belange vertreten sollen und **Allgemeine Ausschüsse**, die das Präsidium mit der Bearbeitung einheitlicher Querschnittsthemen unterstützen sollen.

Zurzeit bestehen folgende allgemeine Ausschüsse:

- Strategie
- Recht
- Wirtschaft
- Marketing und Kommunikation
- Personalwesen
- Preisbildung und Vertrieb.

Der Personalausschuss zum Beispiel spielt eine bedeutende Rolle, weil er an Themen zur Arbeitsqualität sowie zur Arbeits- und Sozialgestaltung arbeitet und damit im engen thematischen Bezug zu den Interessen der Gewerkschaften steht. Eine starke Rolle spielt es, dass der Personalausschuss eng ver-

knüpft ist mit der VDV-Akademie und dadurch der enge Bezug zu praktischen Fragen der Aus- und Weiterbildung und Arbeitsgestaltung gegeben ist.

Von den **Fachausschüssen** kommt dem Fachausschuss Verbände eine besondere Rolle zu, weil er die speziellen Belange der Verbände für sich behandeln kann, bevor eventuelle Entscheidungen im gemeinsamen Ausschuss mit den Aufgabenträgerorganisationen getroffen werden müssten.

Nach den bisherigen Erfahrungen wird der neu strukturierte Verband in seiner Funktion von allen Seiten seiner Mitgliedschaft als positiv angesehen. Anfangs skeptische Stimmen im Verband, die mit einem sehr drastischen Vergleich darauf verwiesen, dass „sich Schweine sich nicht mit ihrem Metzger zusammenschließen“ dürften akzeptieren jetzt diese Öffnung.

Die Sorge, dass die Unternehmen als Ersteller von den Bestellern zu reinen Kutschern degradiert würden, ist den Unternehmen inzwischen durch die sachliche Zusammenarbeit genommen worden. Auch sei durch die Abstimmungen im Präsidium gewährleistet, dass ein gemeinsamer Außenauftritt erreicht werde.

Die Verbandsstruktur unterscheidet sich von demokratischen Massenorganisationen und entspricht eher dem Modell anderer Industrie- und Wirtschaftsverbände. Verkehrsunternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform können die Mitgliedschaft beantragen. Jedes ordentliche Mitglied hat eine Stimme und gleiche Rechte, unabhängig davon, ob das Unternehmen über 25 oder 10.000 Beschäftigte verfügt. Das oberste Organ des Verbandes ist die **Mitgliederversammlung**, die einmal jährlich stattfindet, routinemäßig zusammen mit der Jahrestagung. Bei Wahlen und Abstimmungen entscheidet die einfache Mehrheit.

Die ländermäßigen und regionalen Interessenvertretungen sind auf **neun Landesgruppen** verteilt, wobei die kleineren Bundesländer gemeinsame Landesgruppen bilden. Einmal im Jahr finden Gruppenversammlungen statt, in denen die ordentlichen Mitglieder Sitz und Stimme haben und den Vorsitzenden und bis zu drei Stellvertreter wählen

Der Verband hat einen **Hauptgeschäftsführer** und einen oder mehrere Geschäftsführer als Stellvertreter. Die laufenden Geschäfte führt der Haupt-

geschäftsführer mit Hilfe der Verbandsgeschäftsstellen. In der Hauptgeschäftsstelle sind zur Zeit rund 60 Personen beschäftigt.

1.4. Die verkehrspolitische Funktion des VDV

Der VDV ist die dominierende verkehrspolitische Kraft in der ÖPNV-Branche. Ein wichtiges Forum für die verkehrspolitische Position des VDV sind die *VDV-Jahrestagungen*, in denen der jeweilige Präsident, gegebenenfalls auch der Hauptgeschäftsführer, die aktuellen verkehrspolitischen Positionen benennt. Soweit es um grundsätzliche neue Positionen geht, besteht auf den *Mitgliederversammlungen*, die regelmäßig zu Beginn der VDV-Jahrestagung stattfinden, die Möglichkeit Beschlüsse zu fassen.

Im Mittelpunkt der **aktuellen** verkehrspolitischen Aktivitäten steht das Thema **„Finanzierung der Infrastruktur“**.

Die vom VDV initiierte Untersuchung „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ kann als Anstoß um Ausgangspunkt für die weiteren Positionspapiere zu diesem Thema genannt werden. Insofern stützt sich der VDV in der Infrastrukturpolitik auf folgende Positionen:

- Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025 (Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, VDV, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern, Hrsg. VDV 2009),
- Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Daehre-Kommission“, Dezember 2012), Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Beschluss der Sonder- Verkehrsministerkonferenz am 2. Oktober 2013 in Berlin) basierend auf dem Konzeptsdokument der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Bodewig-Kommission“) vom 30. September 2013.

Die VDV-Position zur Infrastrukturfinanzierung im Zusammenhang mit den drei genannten Finanzpapieren findet sich im Einzelnen wieder in den Kapiteln „VIII. Untersuchungen zum Finanzierungsbedarf für die ÖPNV-Infrastruktur“, „IX. Infrastruktur-Finanzierung als vorrangige Zukunftsauf-

gabe im ÖPNV“ und X. „Die einzelnen Forderungen zur Umsetzung der Infrastruktur-Finanzierung im ÖPNV“.

In der Ordnungspolitik sieht der VDV die EU-VO 1370/2007 als Grundlage seiner Arbeit und entsprechende Richtschnur auch für die deutsche Gesetzgebung. Der VDV wird sich gegen Versuche einer nachträglichen Änderung der Verordnung in Richtung einer reinen Wettbewerbsverordnung zur Wehr setzen. Dies gilt auch, wie Gespräche mit Funktionsträgern im VDV gezeigt haben, zum Verhalten gegenüber anderen Versuchen der Kommission, zu einer Aushöhlung der Verordnung führen könnten, zum Beispiel bei der Diskussion über das Vierte Eisenbahnpaket.

2. Vereinigung Kommunalen Unternehmen (VKU)

Der „Verband Kommunalen Unternehmen e. V. (VKU)“ ist die Interessenvertretung der kommunalen Versorgung- und Entsorgungswirtschaft in Deutschland mit Sitz in Berlin. Die im VKU organisierten 1430 Mitgliedsunternehmen sind vor allem in der Energieversorgung, der Wasser- und Abwasserwirtschaft sowie der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung tätig. 245.000 Beschäftigten haben sie 2013 Umsatzerlöse von rund 110 Milliarden € erwirtschaftet.

Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen spielen nur mittelbar über Querverbände (z. B. mit Stadtwerken) eine Rolle im VKU. Über die Mitgliedschaft des VKU im BVÖD und über die CEEP in Brüssel unterstützt der VKU auch Anliegen der kommunalen ÖPNV-Unternehmen.

3. Bundesverband öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP (bvöd)

Der „Bundesverband öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP e. V. (bvöd)“ ist ein Zusammenschluss von kommunalen und regionalen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, von kommu-

nen Verbänden, Fach- und Wirtschaftsverbänden der öffentlichen Wirtschaft sowie von öffentlichen Arbeitgeberverbänden und der öffentlichen Verwaltung. Der Verband ist aus der „Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e. V. (GÖW)“ hervorgegangen und setzt auch den wissenschaftlichen Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen fort.

Der bvöd bündelt in Deutschland die politischen Interessen der Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse und die entsprechenden branchenübergreifenden Themen der Daseinsvorsorge und öffentlichen Dienstleistungen. Als deutsche Sektion vertritt er die Interessen der öffentlichen Daseinsvorsorge und der öffentlichen Arbeitgeber im branchenübergreifenden europäischen Sozialdialog im „Europäischen Verband der öffentlichen Wirtschaft und Arbeitgeber (CEEP)“.⁵ Er bestreitet den Sozialen Dialog gemeinsam mit dem Arbeitgeberverband der privaten Wirtschaft „BusinessEurope“ und den im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) vertretenen Gewerkschaften. Ziel dieser Arbeit ist es, verbindliche Rahmenbedingungen zu schaffen, bevor die Europäische Kommission oder das Parlament als Verordnungsgeber aktiv wird.

Dem bvöd gehören etwa 35 kommunale Unternehmen (Unternehmen mit mehrheitlich öffentlicher Beteiligung) aus den verschiedenen Sektoren und Branchen der Daseinsvorsorge an, darunter auch der öffentliche Personennahverkehr und der regionale Bahnverkehr (mit elf direkten Verkehrsunternehmen und einigen Verkehrs-Unternehmen in Verbindung mit den Stadtwerken). Weitere Mitglieder kommen aus dem Bereich der jeweiligen Fachverbände (einschließlich VDV und VKU), aus kommunalen Spitzenverbänden, den öffentlichen Arbeitgeberverbänden (VKA und TdL) und Gewerkschaften (ver.di, Komba). Auch eine Gesellschaft mit mehrheitlich privater Beteiligung (pwc) zählt dazu, da sie früher im Eigentum des Deutschen Städtetages war.

5 CEEP: European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services. Der CEEP ist der europäische Arbeitgeberverband der Unternehmen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (z. B. öffentlicher Nahverkehr, Energie, Wasser, Häfen).

4. Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)

Die „Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)“ ist der **tarifpolitische Dachverband** der kommunalen Verwaltungen und Betriebe des jeweiligen Kommunalen Arbeitgeberverbandes (KAV) der Bundesländer. Diesen KAVen gehören Städte, Gemeinden und Landkreise, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, Sparkasse, Versorgung- und Entsorgungsbetriebe, *Nahverkehrsbetriebe* und Flughäfen an. Sie regeln als Tarifvertragsparteien die Arbeitsbedingungen für die kommunalen Beschäftigten und schließen Tarifverträge mit den zuständigen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes ab. Insgesamt vertritt der VKA rund 10.000 kommunale Arbeitgeber mit über 2 Millionen Beschäftigten. Im Nahverkehr fallen ca. 120.000 Beschäftigte unter die Tarifverträge mit VKA/KAV.

Entgegen früheren Regelungen, als die Beschäftigten der kommunalen Nahverkehrsunternehmen ganz überwiegend unter den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) bzw. unter den Bundesmanteltarifvertrag Gemeinden (BMT-G) fielen, ist dieses nur noch in ganz wenigen Bereichen der Fall.

An die Stelle der bundesweiten Regelungen sind sogenannte Spartentarifverträge getreten. Diese Tarifverträge für die kommunalen Nahverkehrsbetriebe (TV-N) werden auf Landesebene vereinbart. Teilweise besteht aber eine enge Kopplung von einzelnen TV-N zum TVÖD des gesamten öffentlichen Dienstes. Neben den Spartentarifverträgen gibt es einzelne Haustarifverträge wie zum Beispiel im Falle des KAV Bremen mit der Bremer Straßenbahn AG (BSAG).

Zusätzlich zu Entgelt- und Eingruppierungsverhandlungen regelt die VKA unter anderem die Zusatzversorgung für Beschäftigte im kommunalen öffentlichen Dienst, beteiligt sich am Europäischen Sozialen Dialog und setzt sich auf verschiedensten Ebenen für ein modernes Tarifrecht der Kommunen und ihrer Unternehmen ein.

Ein zentraler mit der VKA abgeschlossener Tarifvertrag für die kommunalen Nahverkehrsunternehmen ist heute der im Jahr 2013 abgeschlossene „TV Demografie Nahverkehr“.

Die tarifpolitischen Belange seitens des VKA und der KAVen werden in dem sogenannten Gruppenausschuss „Nahverkehr und Häfen“ beim VKA behandelt, der die Fragen von bundesweitem Interesse koordiniert.

5. Der internationale Fachverband für den öffentlichen Nahverkehr UITP

Der VDV spielt auf europäischer und internationaler Ebene eine aktive Rolle in der UITP⁶. UITP ist ein weltweiter Dachfachverband der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen. Der Verband deckt praktisch alle im ÖPNV gängigen verkehrs- und fachpolitischen Themen ab und richtet sein Augenmerk auf vorwärtsweisende neue technische und organisatorische Entwicklungen für die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen. Er bezieht auch raumordnerische und städtebauliche Belange in seine Arbeit und Strategie ein. Auf jährlichen Kongressen werden aktuelle und zukunftsweisende Themen aus dem Verkehrssektor behandelt.

UITP unterhält eine spezielle europäische Sektion mit Sitz in Brüssel. Er arbeitet gezielt auf die EU-Kommission zu. In der technischen Normung und allen Fragen des europäischen ÖPNV vertritt er seine Mitglieder. In neuerer Zeit hat er auch seine soziale Repräsentanz gestärkt. Diese Aktivitäten führen zu gewissen Überschneidungen mit dem CEEP, der für die Arbeitsbedingungen zuständig ist. Nach einem langen Ringen, auch gegen Widerstände in der eigenen Organisation, hat sich die UITP für den „sozialen Dialog“ in der EU engagiert und nunmehr auch Erfolg gehabt: Ab 2015 wird bei der EU-Kommission ein sozialer Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über die Bedingungen im ÖPNV-Sektor stattfinden.

UITP hat im Unterschied zum VDV das große Problem, die aufgrund der unterschiedlichen nationalen Strukturen bestehenden unterschiedlichen Interessen der im öffentlichen Verkehr tätigen öffentlichen und privaten Unternehmen zusammen zu führen. Dies ist umso problematischer, als im Un-

6 UITP: International Association of Public Transport

terschied zu Deutschland die privaten Unternehmen häufig als große Konzerne oder Teile von diesen organisiert sind.

6. Bundesverband deutscher Omnibusunternehmen (bdo)

6.1. Die Struktur des Bundesverbandes

Der Bundesverband deutscher Omnibusunternehmen (bdo) ist für den ÖPNV von Interesse, weil er die im öffentlichen Personennahverkehr tätigen privaten Unternehmen vertritt. Es handelt sich um die hauptsächlich in ländlichen Regionen agierenden Unternehmen, aber auch um die privaten Unternehmen, die im Anmietverkehr auf konzessionierten Linien der größeren und großen kommunalen Unternehmen fahren. Wie an anderer Stelle berichtet, beträgt der Anmietverkehr 35 % am ÖPNV, allerdings dürften darunter auch Tochtergesellschaften öffentlicher Unternehmen sein.

Der Bundesverband deutscher Omnibusunternehmen (bdo) vertritt als **Spitzenverband** der deutschen Busbranche rund 3000 private und mittelständische Unternehmen aus den Bereichen Personennahverkehr, Bus Touristik und Fernlinienbus. Der bdo ist die fachliche und verkehrspolitische Vertretung der Unternehmen und befasst sich mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland und den Anforderungen aus der EU. Der bdo verfügt über eine föderale Struktur, die von den **Landesverbänden** getragen wird.

Der bdo und die Landesverbände wirken auf nationaler und internationaler Ebene in zahlreichen Gremien mit. Für die Vertretung auf internationaler Ebene, besonders durch die wachsende Bedeutung der Europäischen Union, arbeitet der bdo als Mitglied in der International Road Transport Union (IRU) mit. Dabei geht es speziell um die Interessen im grenzüberschreitenden Verkehr und um die verstärkte Nutzung von Linien- und Reisebussen. Ein besonderes Problem sind die europäischen Sozialvorschriften für die privaten Personenverkehrsunternehmen in Deutschland, aber nicht nur in Deutschland.

Die **Landesverbände** des Bundesverbandes deutscher Omnibusunternehmen vertreten die fachlichen und gewerblichen Interessen der privaten Busunternehmen vor Ort. Insgesamt existieren 14 Landesverbände entsprechend der föderalen Struktur in Deutschland, wobei allerdings Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein/Hamburg zu je einem Landesverband zusammengeschlossen sind. Die Landesverbände sind im Unterschied zum Bundesverband Arbeitgeberverbände mit Tarifautonomie.

In Bezug auf die Wettbewerbssituation sieht der bdo die Position seiner Unternehmen eher durch kommunale öffentliche ÖPNV-Unternehmen bedroht als durch die Konkurrenz ausländischer Unternehmen und Konzerne in Deutschland. Ausländische Verkehrsunternehmen haben oftmals den Einstieg über private Nahverkehrsunternehmen genommen (z.B. durch Kauf). Die Tendenz des Engagements ausländischer Konkurrenten sei aufgrund der gegebenen Marktverhältnisse eher rückläufig, wird heute von bdo Seite konstatiert.

6.2. Die tarifpolitische Funktion im bdo liegt bei den Landesverbänden

Im Unterschied zum VDV hat der bdo tarifpolitische Zuständigkeit, allerdings nicht als zentraler Verband, sondern die tarifpolitische Vertretung der Unternehmen liegt bei den bezirklichen Organisationen (Landesverbänden).

Die Organisations- und Mitgliederstruktur in den Landesverbänden des bdo ist durchaus unterschiedlich. So beziehen sich die Tarifverträge häufig auf Beschäftigte in unterschiedlichen Branchen mit unterschiedlichen Verkehrsfunktionen und Lohnniveaus, zum Beispiel zwischen Taxengewerbe und Unternehmen im öffentlichen Personennahverkehr.

Insgesamt gesehen ist festzustellen, dass die Lohntarife im privaten Omnibusverkehr und damit auch den ÖPNV betreffend in allen Landesverbänden und den damit vertretenen Regionen unter dem Tarifniveau der Sparten tarifverträge für die kommunalen Unternehmen liegen. Für beide Tarifbereiche ist die Gewerkschaft ver.di der entscheidende Tarifvertragspartner. Aller-

dings ist es ver.di nicht gelungen, einheitliche Tarifverträge für öffentliche und private ÖPNV-Unternehmen abzuschließen.

Dass die von ver.di wie auch von den öffentlichen Unternehmen behauptete Diskrepanz zwischen den Tarifniveaus die Ursache für Wettbewerbsverzerrungen sei, wird vom bdo bestritten. Der bdo behauptet demgegenüber, der Unterschied zwischen privatem Gewerbe und den öffentlichen Verkehrsunternehmen habe sich stark verringert und beruhe auf einer systematischen Differenz: im privaten Gewerbe seien die Einstiegsgehälter höher, während die Fahrer im öffentlichen Bereich im Laufe des Berufslebens einen höheren Lohn erzielen. Diese Behauptung des bdo ist nicht zutreffend, wie im Kapitel „Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Tarifniveaus bleiben bestehen“ belegt wird.)

Tarifpolitisch gesehen dominiere aus Sicht des bdo eher das Thema des Fachkräftemangels. Es gebe zurzeit 2000 Fahrer pro Jahr zu wenig. In dieser Beziehung sei der Mindestlohn kein Thema, denn zum Beispiel in Süddeutschland würden von den privaten Unternehmen teilweise Löhne von 15 und 16 € pro Stunde gezahlt.

Ein Problem sieht der bdo in der Position einzelner Länder, zum Beispiel Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, zu den Tarifvertragsgesetzen. So sei es nicht hinnehmbar, dass bdo-Tarifverträge als nicht repräsentativ im Sinne der jeweiligen Gesetze angesehen würden. Diese Haltung müsse gegebenenfalls vom Bundesverwaltungsgericht und vom Europäischen Gerichtshof überprüft werden. Besonders brisant dürfte der Fall in Niedersachsen werden, wo der TV-N (ver.di) entsprechend dem Tarifvertragsgesetz landesweit zum repräsentativen Tarifvertrag erklärt worden ist. Es sind bereits Klagen von Unternehmen angekündigt worden.

6.3. Verkehrspolitische Positionen des bdo

Zu Fragen der Verkehrspolitik gibt es in vielen Bereichen eine mit dem VDV übereinstimmende Position, zum Beispiel durch das gemeinsame Einbringen der Positionen zur PBefG-Novelle 2013.

Der BDO vertritt wie auch der VDV die Ansicht, dass die bewährten Strukturen im deutschen ÖPNV erhalten bleiben sollen, denn diese hätten einen qualitativ hochwertigen ÖPNV ermöglicht.

Die oben angesprochene Konkurrenz durch kommunale ÖPNV-Unternehmen führt der bdo auf eine aus seiner Sicht falsche Auslegung der EU VO 1370/2007 zurück. Eine unterschiedliche Meinung gibt es zur Auslegung des Begriffs und der Umsetzung „Allgemeine Vorschriften“, wie im Kapitel zur EU-Verkehrspolitik weiter oben dargestellt.

Auch bei der Direktvergabe an kleine oder mittlere Unternehmen vertritt der bdo eine andere Position als der VDV. Bisher sei eine Direktvergabe nur bei ungefähr drei oder vier Unternehmen erfolgt. Vielmehr zeichne sich ab, dass die zuständige Behörde bei Kommunen mit einem eigenen Unternehmen das Instrument der Direktvergabe über die Inhouse-Bestimmungen wähle. Wenn es kein kommunales Unternehmen gibt, werde der Verkehr ausgeschrieben. Dies bedeute, dass zum Schaden des Mittelstandes nicht alle Instrumente der EU Verordnung 1370/2007 genutzt würden.

Zum Thema der Infrastrukturpolitik sieht der bdo am gleichen Strang wie der VDV. Der Bedarf an Infrastrukturinvestitionen sei durch die Kommissionen Daehre und Bodewig klar aufgezeigt worden.

In der EU wird der bdo durch die International Road Transport Union (IRU) vertreten. Dies gilt hauptsächlich für die berufspolitischen und verkehrspolitischen Interessen, z.B. zu den Sozialvorschriften für den Straßenverkehr.

7. Die Rolle der Gewerkschaften

7.1. Die Rolle der Gewerkschaft ver.di im ÖPNV

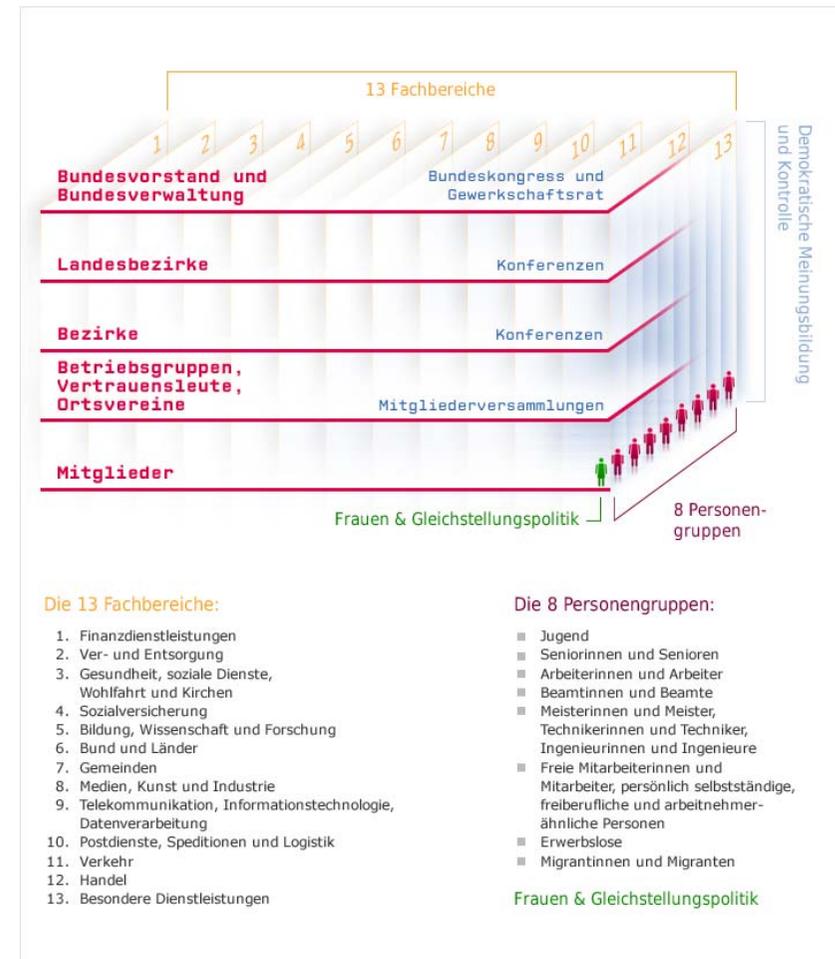
7.1.1. Struktur und Aufgabenstellung in der Gesamtorganisation

Die Struktur und die Aufgabenstellung von Verdi als Gesamtorganisation wird in dieser Untersuchung als bekannt vorausgesetzt. Der Bereich Verkehr ist ein selbstständiger „Fachbereich“ innerhalb von ver.di, der die verschie-

denen Verkehrsbranchen angehören. Darunter auch der Straßenverkehr und speziell der Straßenpersonenverkehr bzw. der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV).

ver.di vertritt die berufspolitischen, tarifpolitischen und verkehrspolitischen Belange der Mitglieder. Die Interessen der Mitglieder werden auf der Ebene des Bundesvorstandes und der Bundesverwaltung, der Landesebene und der Bezirksebene organisiert. Räumlich ist ver.di in zehn Landesbezirke aufgeteilt, die im Grundsatz die Bundesländer widerspiegeln bis auf die vereinten Landesbezirke Niedersachsen/Bremen, Berlin/Brandenburg, Rheinland-Pfalz/Saarland und Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen und Nord (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern). Innerhalb der Landesbezirke gibt es Bezirke, so zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen mit einer Anzahl von 21 Bezirken. In allen Ländern hat bei ver.di hat den letzten Jahren eine räumliche Konzentration stattgefunden, bei der viele der früheren selbstständigen Kreisverwaltungen der ÖTV zu „Bezirken“ zusammengelegt worden sind. Gegenüber der Vorgänger-Gewerkschaft ist die Ortsnähe reduziert worden, was sich auch in der hauptamtlichen Vertretung der Mitglieder niederschlägt.

Abbildung 11: Organisationsstruktur von ver.di



Quelle: Verdi

7.1.2. Der ÖPNV im Fachbereich Verkehr

ver.di ist in 13 Fachbereichen aufgestellt, unter ihnen der Fachbereich Verkehr. Innerhalb des Fachbereichs Verkehr gibt es für die jeweiligen Branchen die Fachgruppen Häfen, Schifffahrt, Luftverkehr, Straßenpersonenverkehr und Schienenverkehr. Die Fachgruppe Straßenpersonenverkehr umfasst die Straßenbahn-, U-Bahn- und Omnibusunternehmen sowie die Taxenbetriebe. Der Fachgruppe gehören also sowohl die kommunalen ÖPNV-Unternehmen als auch die privaten Nahverkehrsunternehmen, unabhängig davon, ob sie im ÖPNV tätig sind oder im übrigen Straßenpersonenverkehr. Verdi vertritt also sowohl die Mitglieder von kommunalen ÖPNV-Unternehmen als auch von privaten Nahverkehrsunternehmen, die im ÖPNV tätig sind oder die sich um Verkehre im ÖPNV bemühen.

Die Fachgruppe Schienenverkehr beinhaltet die Nichtbundeseigenen Eisenbahnbetriebe (NE-Bahnen), egal ob sie Personen- oder Güterverkehrsleistungen erbringen. In Bezug auf die hier untersuchte ÖPNV-Branche sind dabei gegebenenfalls die NE-Bahnen mit öffentlichem Personenverkehr betroffen. Neben den Fachgruppen gibt es beim Verdi-Hauptvorstand eine Zuständigkeit für verkehrspolitische Themen.

Für die ÖPNV-Branche kann festgestellt werden, dass ver.di die dominierende Gewerkschaft ist und praktisch eine Alleinvertretungsrolle ausübt. Andere Organisationen wie zum Beispiel Komba oder die NahVG spielen keine Rolle.⁷ In Bezug auf die Rolle der Gewerkschaften wird in dieser Untersuchung also allein von der Gewerkschaft ver.di ausgegangen. Von den Themen und Aufgabenstellungen her konzentriert sich die Untersuchung hauptsächlich auf die verkehrspolitische Interessenvertretung, weil sie am engsten mit der Struktur der Branche verknüpft ist.

Soweit die tarifpolitischen oder berufspolitischen Interessen und Belange in Bezug zu der Entwicklung der gesamten Branche stehen, wird darauf eingegangen. Dies gilt zum Beispiel für die tarifpolitischen Änderungen aufgrund der Restrukturierung der kommunalen ÖPNV-Unternehmen.

⁷ Komba Gewerkschaft; Nahverkehrsgewerkschaft (NahVG)

Aufgrund der demokratisch aufgebauten Organisationsstruktur werden die den ÖPNV betreffenden Aufgaben und Aktivitäten durch den Bundesfachgruppenvorstand Straßenpersonenverkehr festgelegt, dessen Mitglieder in ihrer gewerkschaftlich ehrenamtlichen Funktion aus den privaten und öffentlichen Betrieben kommen und die dort als Angestellte, Fahrerinnen und Fahrer oder in den Werkstätten beschäftigt sind. Entsprechend agieren auch die Fachgruppenvorstände bei den jeweiligen ver.di-Landesbezirken.

In den Unternehmen und Betrieben selbst ist ver.di durch ehrenamtliche Vertrauensleute vertreten. Sie entwickeln gewerkschaftliche Positionen nach außen und vertreten Beschlüsse und Positionen der Gewerkschaft nach innen. Die Betriebs- und Personalräte, die ver.di-Mitglied sind, sind auch Vertrauensleute. ver.di als Organisation betreibt eine enge Beziehung und Zusammenarbeit mit den Betriebsräten und Personalräten sowie mit den Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten, zum Beispiel in den Aufsichtsräten der mitbestimmten Unternehmen. Hierzu zählen alle großen ÖPNV-Unternehmen die, wie an anderer Stelle in dieser Untersuchung dokumentiert wird, 50 % aller Beschäftigten ÖPNV vertreten.

7.1.3. Die verkehrspolitische Positionierung von Verdi

Über ihre berufspolitischen und tarifpolitischen Aufgaben hinaus hat sich ver.di, wie auch die Vorgängerorganisation ÖTV, intensiv um die Verkehrspolitik gekümmert. Dies geschah und geschieht mit einem Blick nach innen auf die Interessen der eigenen Mitglieder und einen Blick nach außen auf die Ziele einer arbeitnehmerorientierten Verkehrspolitik. Die verkehrspolitische Aktivität bezieht sich dabei sowohl auf den nationalen Raum als auch auf die internationalen Beziehungen innerhalb der Europäischen Union. ver.di setzt sich für eine auskömmliche und nachhaltige Finanzierung eines umfangreichen Angebotes im kommunalen ÖPNV als einem wichtigen Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge ein.

Die verkehrspolitische Haltung von Verdi wird ähnlich wie beim Branchenverband VDV von den Themen des Ausbaus der ÖPNV-Infrastruktur und einer entsprechenden Finanzierung beherrscht. So haben in einer ge-

meinsamen Pressekonferenz am 24. Februar 2015 in Berlin der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), der Deutsche Städtetag und die vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di eine gemeinsame Erklärung zur Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur abgegeben.

Zur Verkehrspolitik insgesamt fordert Verdi,

- dass genügend öffentliche Mittel für den Nahverkehr bereitgestellt werden,
- dass der gesamten Nahverkehr in den Geltungsbereich der VO 1370/2007 fällt,
- dass von der Möglichkeit der Direktvergabe Gebrauch gemacht wird,
- dass Tarifverträge und bestimmte Sozialstandards bei der Vergabe von Leistungen vorgeschrieben werden,
- dass die Möglichkeit der Übernahme des Personals beim Betreiberwechsel zwingend vorgeschrieben wird.

Masterplan Personenverkehr

Zur Entwicklung eines abgestimmten Verkehrsangebots schlägt Verdi vor, einen Masterplan Personenverkehr zu entwickeln. In einem solchen Plan müssten die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen besser abgestimmt und auch entsprechend mit der Raumplanung verknüpft werden. Zu einem abgestimmten Konzept gehört auch eine abgestimmte Finanzierung. Auch sollte abgestimmte Bedienungsstandards zwischen Personenfern- und Nahverkehr definiert werden, um das Reisen in Transportketten attraktiver zu gestalten.

Forderungen zur ÖPNV-Marktordnungspolitik der Europäischen Union

Im Entscheidungsprozess um die EU VO 1370/2007 hat die Gewerkschaft ver.di in intensiver Lobbyarbeit und gemeinsam mit dem VDV und den kommunalen ÖPNV-Unternehmen gegenüber der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament erfolgreich darauf hingewirkt, dass ausgehend von der deutschen Position, der von der EU-Kommission angestrebte Ausschreibungswettbewerb als einziger Weg verhindert worden ist. Zu den europapolitischen Aktivitäten gehört auch die Arbeit mit und in der Europäischen

Transportarbeiter-Föderation (ETF), dem europäischen Flügel der Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF).

Verkehrspolitisch verfolgt ver.di heute die Zielsetzung der „marktorientierten Direktvergabe“ mit der Möglichkeit, Verkehrsleistungen direkt an ein Unternehmen zu vergeben.

Konkret und aktuell geht ver.di davon aus, dass die VO 1370/2007 Bestand hat und auch nicht durch Vorgaben aus dem vierten Eisenbahnpaket in Einzelteilen infrage gestellt werden darf.

Entscheidend ist es für Verdi, dass der deutsche Gesetzgeber die Regelungen der VO 1370/2007 voll in das deutsche Recht übernimmt. Entsprechend müssten dann die Schutzregeln des Artikels 4 der Verordnung, zum Beispiel zu Qualitäts- und Sozialstandards, eingeführt werden.

In Änderung des PBefG sollten die Aufgabenträger zukünftig auch für die Erteilung der Genehmigung zuständig sein, da sie auch die Kontrolle über die ÖPNV-Unternehmen ausüben.

7.1.4. Tarifpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen

Die jahrelange Ankündigung einer Liberalisierung des ÖPNV in Europa und auch in Deutschland hat nicht nur zu Restrukturierungsprozessen in den Unternehmen, sondern in Zusammenhang mit der Verabschiedung der EU VO 1370/2007 auch zu gravierenden tarifpolitischen Veränderungen in der Branche geführt. So sah sich Verdi gezwungen, mit den öffentlichen Arbeitgebern eine Abkoppelung der ÖPNV-Unternehmen von den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes vorzunehmen. Der Bundesmanteltarifvertrag (BMT G) für die Arbeiter im öffentlichen Dienst gilt nicht mehr in der ÖPNV-Branche. Auch der Bundesangestelltentarifvertrag des öffentlichen Dienstes (BAT) gilt nicht mehr für die Angestellten in den ÖPNV-Unternehmen.

An die Stelle dieser bundeseinheitlichen Tarifverträge sind Landesbezirkstarifverträge getreten, die mehr Raum für flexiblere Lösungen bieten. In der Substanz sind die Tarifverträge im Materiellen abgesenkt worden und bei den Arbeitsbedingungen intensiviert und weiter verdichtet worden. Allerdings sind hier auch Anpassungen an technische Veränderungen im Be-

triebsablauf erfolgt. Die Absenkung bei den Löhnen hat insbesondere neu einzustellende Arbeitnehmer betroffen, sich wirkt sich aber auch auf die Alt-Beschäftigten teilweise durch verzögerte Erhöhungen aus.

Diese Anpassung der Tarifverträge war praktisch eine Vorbedingung für die erfolgreiche Restrukturierung der kommunalen ÖPNV-Unternehmen und letztlich auch die Grundlage für das erfolgreiche Bemühen der Unternehmen um eine Direktvergabe durch den jeweiligen Aufgabenträger. Es wurde der Weg bereitet für eine Sicherung der Arbeitsplätze zu einem verträglichen Tarifniveau.

Auf dieser Basis will ver.di tarifpolitisch unter anderem erreichen:

- Eine Unterbindung der Ausnutzung von Tarifniveauunterschieden (Lohnkonkurrenz) sowie eine generelle Verringerung der Ungleichheit der Bezahlung und Bedingungen in der Branche.
- Dass Fremdvergabe weitgehend eingeschränkt wird.
- Dass der Flächentarifvertrag gestärkt wird, die Spartentarifverträge TV-N sieht ver.di hierbei als die Leittarifverträge an.
- Dass die Arbeitszeit und Belastung reduziert und die Arbeitszeitgestaltung nach den tatsächlichen Erholungsbedürfnissen ausgerichtet wird.
- Generell eine Erhöhung des Entgeltniveaus in der Branche und insbesondere die Erhöhung des Entgeltniveaus in den unteren Entgeltgruppen.

(Zum Tarifniveau vergleiche Kapitel „Restrukturierung durch tarifvertragliche Änderungen“ über das Tarifniveau bei öffentlichen und privaten Unternehmen.)

7.1.5. Demografie-Tarifvertrag als Branchentarifvertrag

Mit Wirkung zum 1. Januar 2014 hat ver.di mit der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) einen „Tarifvertrag zur Bewältigung des demografischen Wandels im Nahverkehr (TV Demografie Nahverkehr)“⁸

8 Tarifvertrag zur Bewältigung des demografischen Wandels im Nahverkehr (TV Demografie Nahverkehr) vom 3. Juli 2013 in der Fassung des Änderungstarifvertrages Nr. 1 vom 15. September 2014

abgeschlossen. Auf der Seite der Gewerkschaften ist auch „dbb beamtenbund und tarifunion“ vertreten. Mit diesem Tarifvertrag wollen die Tarifvertragsparteien der Entwicklung Rechnung tragen, dass die Zahl der älteren Beschäftigten und das Durchschnittsalter der Belegschaften in Zukunft deutlich steigen wird. Ebenso wird damit gerechnet, dass sich die Anzahl junger Nachwuchskräfte, insbesondere das Angebot an Auszubildenden, ab ca. 2015 dauerhaft und zunehmend verringern wird.

In der Präambel des Tarifvertrages heißt es weiter, es sei eine ganzheitliche Konzeption unter dem Motto „Fördern und Fordern“ sowie ein grundlegender Mentalitätswechsel erforderlich, um die Leistungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der älter werdenden Mitarbeiter bis zum gesetzlichen Rentenalter zu erreichen. In einer Demografieanalyse soll die Altersstruktur ermittelt und eine voraussichtliche Entwicklung des quantitativen und qualitativen Personalbedarfs dargestellt werden. Die Ergebnisse der Demografieanalyse und dazu zählender weiterer Maßnahmen sind dem Betriebs-/Personalrat sowie der Schwerbehindertenvertretung in den Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Die daraus abzuleitenden Maßnahmen sind zwischen den Betriebsparteien zu beraten, die bei Bedarf die Betriebsärzte oder die Fachkraft für Arbeitssicherheit bzw. die Sicherheitsingenieure hinzuziehen können.

An möglichen Maßnahmen werden im Tarifvertrag genannt:

- Maßnahmen der/des betrieblichen Gesundheitsförderung/Gesundheitsmanagements (§ 3), einschließlich z.B. der Förderung von Maßnahmen zur Absicherung des Berufsunfähigkeitsrisikos,
- Befähigung und Motivation der Beschäftigten zu gesundheitsgerechtem Verhalten,
- betriebliche Regelungen, die den besonderen Belangen älterer Beschäftigter Rechnung tragen, wie z.B. die Förderung von Teilzeitarbeit und Langzeitkonten,
- Maßnahmen der Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzgestaltung, u.a. Dienstplangestaltung und Möglichkeit von Mischarbeit (§ 4),
- Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (§ 5),
- Maßnahmen zum Wissensmanagement und -transfer (§ 7),
- Besondere Regelungen bei Leistungsminderung (§ 8),

- Maßnahmen zur Qualifizierung, Zusatzqualifizierung und/oder Umschulung (§ 9) und
- sonstige Maßnahmen, soweit sich die Betriebsparteien darauf verständigen.
- Zur Finanzierung der vorgesehenen und dann zu beschließenden Maßnahmen hat der Arbeitgeber ein Budget in Höhe von 1,0 % der Summe der Monatstabellenentgelte und der tariflichen Jahresonderzahlung des Vorjahres zur Verfügung zu stellen. Durch Betriebsvereinbarungen bzw. Dienstvereinbarungen kann der Prozentsatz erhöht werden. Aus dem Budget sollen die oben genannten Maßnahmen finanziert werden. Möglich sind im Rahmen von Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen auch Eigenbeiträge der Beschäftigten in Zeit und/oder Geld, wenn die Maßnahmen auch dem Beschäftigten individuell zu Gute kommen.

7.2. Aktivitäten der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF)

In der EU ist ver.di in der ETF organisiert. Die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF) ist der europäische Flügel der ITF, der ca. 3 Millionen Beschäftigte in der Transportwirtschaft in über 34 Ländern mit Sitz in Brüssel repräsentiert. Einer der größten nationalen Gewerkschaftsverbände in der ETF ist die deutsche Gewerkschaft ver.di. Sie ist ebenfalls in der ITF vertreten. Die ETF vertritt die Arbeitnehmer aus den Sektoren Verkehr, Fischerei und Tourismus.

Eine wichtige Aufgabe der ETF ist es, gegenüber der Europäischen Union die Interessen der Arbeitnehmer aus den genannten Sektoren zu vertreten. Dies gilt einerseits für verkehrspolitische und wirtschaftspolitische Themen wie auch besonders für die Sozialpolitik. Im sozialpolitischen Bereich ist es ein Ziel der ETF, im „sozialen Dialog“⁹ zwischen Arbeitgebern und Arbeit-

9 Der Europäische Sozialdialog ist die Keimzelle einer europaweiten autonomen Sozialpolitik der Sozialpartner (Arbeitgeber/Arbeitnehmer) und wichtiger Teil der Sozialpolitik der Europäischen Union. Er ist auch ein Instrument der Politikbera-

nehmern die Ziele der Arbeitnehmer zu vertreten. Verhandlungspartner auf der Seite der Arbeitgeberverbände ist zum einen die internationale Organisation der Straßenverkehrsunternehmen und zum anderen die CEEP und die internationale Organisation der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen, UITP. Ein zentrales Thema für den sozialen Dialog sind die „Sozialvorschriften für den Straßenverkehr“, die zum Beispiel die Vorschriften zu den Lenkzeiten, Arbeitszeiten, Schichtzeiten, Ruhezeiten und Ruhepausen regeln.

Weiterhin befasst sich die ETF auch mit den verkehrspolitischen Zielen und Vorgaben in der Europäischen Union. Hier spielt die VO 1370/2007 zum Nahverkehr eine ebenso wichtige Rolle wie die Regelungen für den Eisenbahnverkehr in Europa, zum Beispiel zum sogenannten „4. Eisenbahnpaket“, das zurzeit in Brüssel zur Verhandlung ansteht und weitere Bedingungen für den Wettbewerb und die Ordnungspolitik im Eisenbahnbereich regeln soll. Für den ÖPNV ist von Interesse, ob und gegebenenfalls welche Regelungen aus dem 4. Eisenbahnpaket Folgewirkungen für den ÖPNV und speziell für die VO 1370/2007 haben könnten.

tung der Europäischen Union vor dem Erlass neuer Richtlinien oder Verordnungen der Europäischen Kommission, in dem die betroffenen Wirtschaftskreise und Gewerkschaften angehört werden. Da die Stellungnahmen sogar Gesetzeskraft annehmen können, kann der Soziale Dialog sogar als alternatives Instrument neben die klassische Europäische Gesetzgebung durch Richtlinien und Verordnungen treten.

Die Rechtsgrundlage für den Sozialen Dialog auf europäischer Ebene findet sich in den Artikeln 154 und 155 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

IV. Bisherige Unternehmensstrategien zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

1. Wirtschaftliche Restrukturierung als Grundlage für zukünftige Strategien

Die kommunalen ÖPNV-Unternehmen in Deutschland haben ihre wirtschaftliche Effizienz in den letzten Jahren deutlich verbessert, um die Voraussetzungen der EU-Verordnung 1370/2007 zur Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. zur Direktvergabe der Verkehrsleistungen zu erfüllen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind in den Unternehmen umfangreiche Restrukturierungsprogramme gefahren worden.

Bereits in den neunziger Jahren und dann um die Jahrtausendwende haben in der überwiegenden Zahl der kommunalen ÖPNV-Unternehmen gezielte Restrukturierungsbemühungen und Restrukturierungsprogramme begonnen. Restrukturierungen hatten zum Ziel, eine Verbesserung der organisatorischen, betriebswirtschaftlichen oder finanziellen Bedingungen eines Unternehmens zu erreichen. Es ging also um eine Neuordnung des Unternehmens zur Erreichung seiner Ziele. Reine Entlassungsprozesse oder Ausgründungen stellen keine Restrukturierung dar, auch wenn diese Prozesse gerne darunter subsummiert werden.

Die Restrukturierungsprozesse in den ÖPNV-Unternehmen sind ganz überwiegend unter dem Zeichen einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens und einer Erhaltung der grundlegenden Bedingungen auch im sozialen Bereich durchgeführt worden, wobei im sozialen Bereich hauptsächlich die Erhaltung der Arbeitsplätze im Vordergrund gestanden hat.

Eine Analyse der Geschäftsberichte von fünf Unternehmen zeigt, dass sich die Restrukturierungsbemühungen über das gesamte Unternehmen erstreckten. So wurden Abläufe rationeller strukturiert (Prozessoptimierung),

die Kostenverantwortung auf Centerstrukturen herunter gebrochen, die Material- und Infrastrukturkosten schärfer kalkuliert.¹

Bei der Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB) zum Beispiel wurden vier Problemfelder identifiziert, in denen im Laufe des Veränderungsprozesses Verbesserungen realisiert werden sollten.

So lauteten die Ziele der Restrukturierung:

- Steigerung der Produktivität des Unternehmens durch Umorganisation und Prozessoptimierung,
- Abbau des Gehaltsunterschiedes zu Wettbewerbern durch Abschluss eines neuen Tarifvertrages,
- Bestandssicherung für die betriebliche Zusatzversorgung durch Anpassung laufender Regelungen,
- Identifizierung von Sonderbelastungen für die SSB.

Konkreter Auslöser für die Aktivitäten waren Bedingungen der Stadt Stuttgart für die zukünftige Leistungserbringung der SSB. Unter Voraussetzung einer Restrukturierung und der Zusage einer Erhaltung der Qualität des Angebots stimmte die Stadt Stuttgart einer weiteren Erbringung durch die SSB verbindlich im Jahr 2002 zu. Nach zehn Jahren laufender Restrukturierung wurden bei der SSB ab 2006-jährlich rund 33 Millionen € eingespart. Seit 1992 wurde der Personalbestand um 450 Mitarbeiter reduziert, ausnahmslos im Wege der Fluktuation. Der Kostendeckungsgrad konnte im Zeitraum von 1992 von 74 % auf 92 % im Jahr 2006 erhöht werden. Gleichzeitig wurde der Ausgleichsanspruch an die Stadt zum Beispiel im Jahr 1999 um ca. 23 Millionen € reduziert.²

1 Die Untersuchung der Geschäftsberichte wurde in Anlehnung an die Untersuchung über die Veränderung der Arbeitsbedingungen geführt. Zu den Arbeitsbedingungen und den betreffenden Unternehmen vergleiche: Resch, Hubert: Arbeitsverdichtung im Fahrdienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV, Düsseldorf, 2012

2 Internes Papier Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB)

Allgemein lässt sich der Schluss ziehen, dass in den Unternehmen durch die Restrukturierungsprozesse schlankere Strukturen geschaffen worden und Rationalisierungen im betrieblichen Ablauf erfolgt sind. Gleichzeitig sind durch Angebotsverbesserungen in vielen Unternehmen zusätzlich Fahrgäste gewonnen worden. Die angeführten Aufwandssenkungen beruhen zu einem guten Teil auf der Reduzierung der Personalkosten. Auf der Einnahmeseite haben sich sicherlich auch intensivere Fahrpreiserhöhungen niedergeschlagen. Wie sehr sich aber die Reduzierung der Personalkosten ausgewirkt hat, macht die Grafik über die Struktur der Aufwendungen im Vergleich von 2003 zu 2012 sichtbar.

So heißt es zum Beispiel bei der Bogestra: „ Zum Unternehmenserfolg 2010 trug auch der inzwischen im neunten Jahr erbrachte Restrukturierungsbeitrag der Beschäftigten bei.“ (Vorstellung der Unternehmensentwicklung 2010, Presseinformation der Bogestra am 14.4.2011).

Wie sehr die Personalaufwendungen im Fokus der Restrukturierungen standen, zeigt der VDV-Jahresbericht 2011/2012: „2001 musste noch 44,1 % der Gesamtaufwendungen für Personal und 31,6 % für Material aufgewendet werden. Zehn Jahre später hat sich das Verhältnis geändert: 36,9 % wurden für Personal und 40,2 % für Material aufgewendet, die Zahl der Beschäftigten wurde zeitgleich um 15,6 % reduziert. Der Personalaufwand ging um 9,9 % zurück.“ (VDV-Jahresbericht 2011/2012, Seite 27).

Die diversen Maßnahmen zur Senkung des Aufwandes haben zu einer erheblichen Erhöhung des Kostendeckungsgrades³ der VDV-Unternehmen beigetragen. Dies zeigt auch ein Blick auf die Veränderung des Kostendeckungsgrades im Zeitablauf von 1997 bis 2012. Das Jahr 1997 ist hier bewusst gewählt worden, weil es direkt nach dem Warnschuss aus Brüssel mit dem Grünbuch „Das Bürgernetz“ lag, in dem massive Kritik an der Wirtschaftlichkeit der deutschen ÖPNV-Unternehmen geübt worden war.

Tabelle 2: Kostendeckungsgrad im Zeitvergleich

3 Kostendeckungsgrad: Relation von Nettoertrag zu Aufwand. Nettoertrag: Erträge bereinigt um Erträge mit Verlustausgleichscharakter.

1997*	2000*	2005*	2007*	2009	2011	2012
68,1	69,5	72,9	77,5	77,4	77,9	77,1

VDV-Statistiken der entsprechenden Jahrgänge; *Alte Bundesländer

Die Entwicklung des Kostendeckungsgrades zeigt anschaulich den Erfolg der wirtschaftlichen Restrukturierung der ÖPNV-Unternehmen. In der aktuelleren Entwicklung wird vom VDV konstatiert, dass der „positive Trend des durchschnittlichen Kostendeckungsgrades der Mitgliedsunternehmen im ÖPNV im Berichtsjahr 2012 unterbrochen“ worden ist. Im Vergleich zu 2011 ging er 2012, wie oben dargestellt, minimal um 0,8 Prozent auf nunmehr 77,1 % zurück. Als Ursache für den Rückgang des Kostendeckungsgrades werden keine Einzelfälle angenommen, sondern die Entwicklungen bei den Aufwendungen für Personal und für bezogene Leistungen angeführt.⁴

Es bleibt die Frage, ob ein Rückgang von knapp einem Prozent ein Anzeichen für eine Trendwende ist. Und wenn stellt sich die tiefergehende Frage, ob der Kostendeckungsgrad ausreichend dafür ist, den wirtschaftlichen und sozialen Zustand von Unternehmen anzuzeigen. Es wäre interessant, in den VDV-Statistiken auch Zeitreihen über die soziale Entwicklung anzuzeigen, wie zum Beispiel über Fehlzeiten und Fahrdienstuntauglichkeit. Auch diese Faktoren sind durchaus messbar.

2. Änderung des Tarifniveaus als Kernpunkt der Restrukturierung

Das Tarifniveau der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen war ein bedeutender Diskussionspunkt und Angriffspunkt sowohl der EU-Kommission als auch auf nationaler Ebene. In der Debatte über die Zielsetzung der EU-Kommission, einen Ausschreibungswettbewerb im ÖPNV in Europa einzuführen, hat für die deutsche Position eine ganz erhebliche Rolle das unter-

4 VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 34; vergleiche auch Kapitel „Wirtschaftliche Lage in Erträgen und Aufwendungen“, ebenda

schiedliche Tarifniveau zwischen öffentlichem Unternehmen und privaten Unternehmen im öffentlichen Personennahverkehr gespielt. Hinzu kam die Aktivität ausländischer Konzerne, die sich den Eintritt in den ÖPNV-Markt über die privaten Nahverkehrsunternehmen versprachen und das niedrigere Tarifniveau als Argumentationsbasis verwendeten. So war es keine Seltenheit, dass Vertreter internationaler Konzerne auf dieser Basis in der ersten Phase der Wettbewerbsdiskussion in Gesprächen mit kommunalen Repräsentanten in verschiedenen Städten der Bundesrepublik versuchten, ihre Angebote in Stellung zu bringen. Sie wollten sich über das niedrigere Tarifniveau Eintritt in den Markt verschaffen.

Auch unter diesen Vorzeichen ist dann die Debatte über die Restrukturierung geführt worden und sind entsprechende Maßnahmen von Seiten der Anteilseigner gefordert worden. Die maßgebliche Tarifvertragspartei im öffentlichen Personennahverkehr, die Gewerkschaft ver.di, hat aufgrund dieser Lage auch Veränderungen an den Tarifverträgen gebilligt. Die Restrukturierung der kommunalen ÖPNV-Unternehmen hat also nicht nur in und durch die Unternehmen stattgefunden, sondern ist maßgeblich beeinflusst worden durch die Tarifvertragsparteien im öffentlichen Bereich, die entsprechende tarifvertragliche Änderungen abgeschlossen haben.

Diese Tatsache wird vom VDV anerkannt und betont: Im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsdruck aus Europa hätten auch die Arbeitnehmer durch Veränderung der Tarifverträge einen wichtigen Beitrag geleistet. An erster Stelle ist hier der Übergang vom zentralen öffentlichen Tarifvertrag auf abgekoppelte, eigenständige bezirkliche Tarifverträge für den Nahverkehr, die sogenannten Tarifverträge Nahverkehr (TV-N), zu nennen. Mit den bezirklich fixierten Spartentarifverträgen für den ÖPNV, den Tarifverträgen Nahverkehr (TV-N), war die Möglichkeit gegeben, vom Tarifniveau des öffentlichen Dienstes abzuweichen. Diese Tarifverträge haben nicht nur zu Lohnabsenkungen geführt, sondern auch andere soziale Regelungen im Sinne der Kosteneinsparung verändert.⁵ Neben begrenzten Lohnabsenkungen für das vorhandene Personal sind hauptsächlich niedrigere Tariflöhne für neu eingestellte Beschäftigte vereinbart worden.

5 Vergleiche hierzu das Kapitel „Die soziale Bilanz der Restrukturierung ist negativ“

Die Restrukturierungen der Unternehmen haben zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt. Die Wirtschaftlichkeit hat sich deutlich verbessert. Wenn man eine Bilanz der Restrukturierung zieht, kann auf der positiven Seite die Erhaltung der Unternehmen als öffentliche ÖPNV-Unternehmen verbucht werden, denn mit den Restrukturierungsprozessen haben die kommunalen Unternehmen die Basis für Direktvergaben geschaffen. Ebenso ist auf der positiven Seite zu verbuchen das nur in relativ geringem Maße Arbeitsplätze abgebaut worden sind und keine betrieblichen Kündigungen stattgefunden haben.

3. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Tarifniveaus bleiben bestehen

Obwohl auf der einen Seite, also bei den öffentlichen Unternehmen, das Tarifniveau abgesenkt worden ist und auf der anderen Seite bei den privaten Unternehmen tarifliche Steigerungen erfolgt sind, besteht der tarifvertraglich bedingte Wettbewerbsunterschied nach wie vor. Der bdo bestreitet die Existenz einer Ungleichheit der Tarifniveaus und damit die Ursache für die von ver.di angeführten Wettbewerbsverzerrungen. Es gebe lediglich einen Systemunterschied in Form von höheren Einstiegsgehältern bei den privaten und dem gegenüber stärkeren Steigerungen bei den öffentlichen Unternehmen im Laufe der Beschäftigungsdauer.⁶

6 Quelle: Expertengespräche (siehe auch Kapitel „Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen“)

Tabelle 3: Lohnvergleich Fahrer nach ausgewählten Tarifverträgen

Lohnvergleich Fahrer nach ausgewählten Tarifverträgen.					
		Einstieg	nach 5 Jahren	nach 10 Jahren	Endstufe
Baden Württemberg	TV-N	2.551,71 €	2.653,96 €	2.756,83 €	2.807,95 €
	WBO	2.494,44 €	2.494,44 €	2.639,78 €	2.639,78 €
Bayern	TVN 2014/15	2.157,82 €	2.311,42 €	2.452,20 €	2.548,22 €
	TVN 2015/16	2.209,61 €	2.366,89 €	2.511,05 €	2.609,38 €
NRW	TV-N ₁	2.143,36 €	2.242,92 €	2.296,73 €	2.458,10 €
	TV-N ₂	2.143,36 €	2.323,60 €	2.555,38 €	2.787,12 €
Hessen	TV-N	2.031,43 €	2.132,98 €	2.351,62 €	2.469,20 €
	LHO	1.990,56 €	2.056,68 €	2.056,68 €	2.056,68 €
Sachsen	TV-N	1.921,42 €	2.048,81 €	2.184,91 €	2.335,17 €
Sachsen	AVN	1.713,82 €	2.056,00 €	2.078,00 €	2.130,00 €
Sachsen-Anhalt	TV-N	2.072,50 €	2.133,84 €	2.227,42 €	2.291,88 €
Thüringen	TV-N	1.855,36 €	2.077,39 €	2.521,98 €	2.521,98 €
Mecklenburg-Vorpommern	TV-N	1.897,13 €	2.012,68 €	2.159,75 €	2.312,08 €
1) Neueingestellte Fahrer ab 2010		2) „Alt“-Fahrer bis 2010			

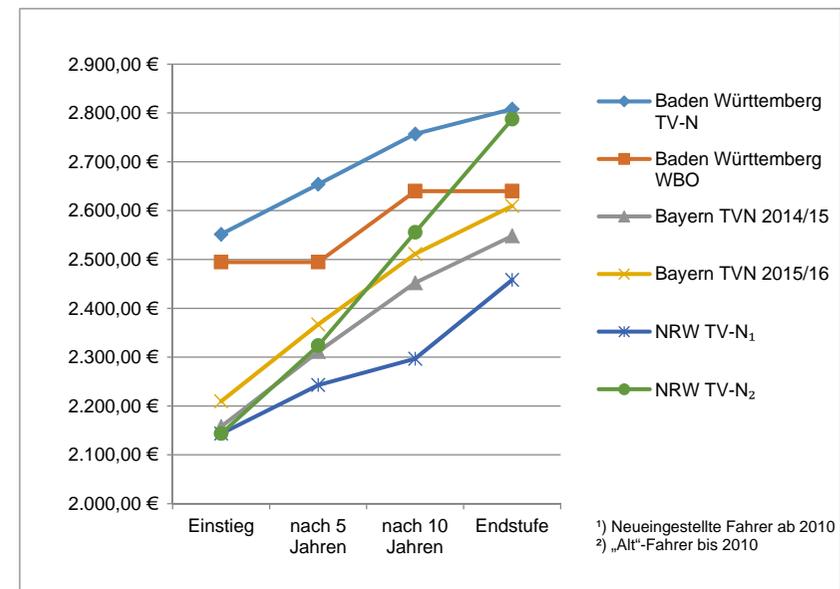
Quelle: ver.di: Tarifübersicht Fachgruppe Straßenpersonenverkehr und ergänzende Unterlagen

Eine Analyse der jeweiligen Tarifverträge ergibt ein anderes Bild. In beiden Tarifniveaus gibt es zwischen den bezirklichen Tarifverträgen, die sich durchweg an den Ländergrenzen orientieren, deutliche Niveauunterschiede. Dies gilt auch entgegen der Meinung des bdo bei den Einstiegsgehältern.

Ein Vergleich der Einstiegsgehälter bei den öffentlichen Tarifverträgen mit den Einstiegsgehältern bei den privaten Tarifverträgen zeigt, dass in einigen wenigen Bundesländern die privaten Tarifverträge relativ nahe an die öffentlichen Tarifverträge herankommen. So beträgt der Einstiegslohn in Baden-Württemberg in dem privaten WBO-Tarifvertrag 2495 € gegenüber 2550 € im TV-N und in Hessen 1990 € im privaten LHO-Tarifvertrag gegenüber 2030 € im TV-N. Wenn man die Entwicklung bis zur Endstufe vergleicht, steigen die Differenzen: in Baden-Württemberg auf monatlich fast 170 € und in Hessen sogar auf über 410 € (in den Städten).

Die Grafik macht aber auch deutlich, dass das Tarifniveau in Baden-Württemberg sowohl bei den privaten als auch den öffentlichen Tarifverträgen über dem Tarifniveau in anderen Bundesländern liegt – und dass es erhebliche Unterschiede zwischen den bezirklichen Tarifverträgen gibt. Von einheitlichen Verhältnissen in ganz Deutschland kann ebenso wenig die Rede sein wie von gleichen Tarifniveaus zwischen öffentlichen und privaten Tarifverträgen. Sichtbar wird aber auch die Differenz zwischen dem privaten Tarifvertrag und den öffentlichen Tarifverträgen im Steigerungsgrad nach Betriebszugehörigkeit. Die Gehälter steigen bei den öffentlichen Tarifverträgen deutlich stärker.

Abbildung 12: Lohnvergleich Fahrer nach ausgewählten Tarifverträgen (alte Bundesländer)



Quelle: ver.di: Tarifübersicht Fachgruppe Straßenpersonenverkehr und ergänzende Unterlagen

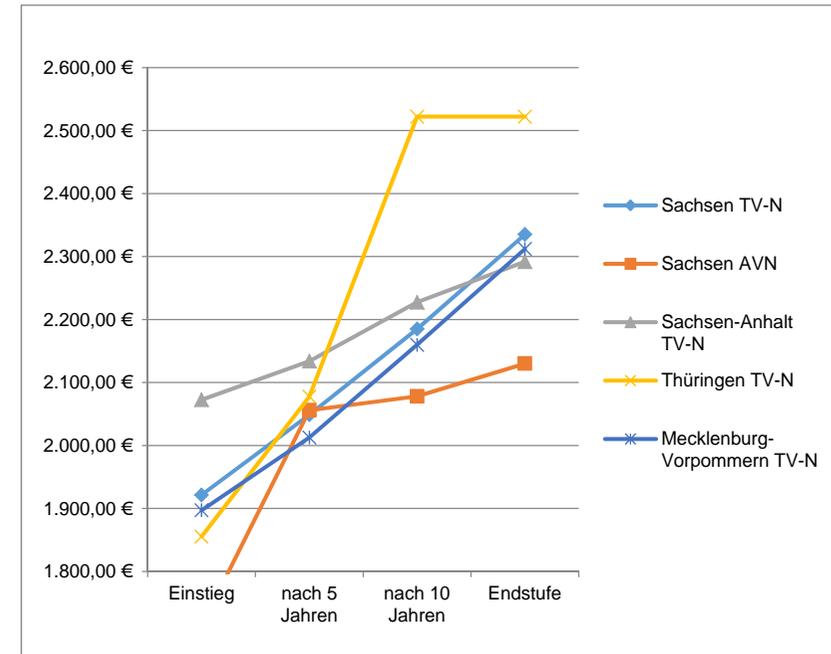
Ein Blick in die Tarifniveaus der neuen Bundesländer soll aber auch noch getan werden. Bei den TV-N-Verträgen springt sofort ins Auge, dass die TV-N in den neuen Bundesländern deutlich und fast dramatisch unter den Verträgen der alten Bundesländer liegen. Zwischen Baden-Württemberg und Sachsen sind es fast 500 €, zu Nordrhein-Westfalen immerhin auch ungefähr 200 €.

Was wiederum die Differenz zwischen öffentlichen und privaten Tarifverträgen auch in den Ost-Bundesländern ausmacht, wird am Beispiel Sachsen erkennbar. So liegt in Sachsen der private Tarifvertrag AVN um gut 200 € unter dem öffentlichen TV-N.

Es lassen sich also zwei Schlussfolgerungen ziehen: erstens gibt es in beiden Tarifsystemen eine Diskrepanz zwischen alten und neuen Bundesländern und zweitens sind schon die Einstiegsgehälter in den öffentlichen Unternehmen höher als bei den privaten. Noch deutlicher ist das bei den Endgehältern der Fall. Außer in Baden-Württemberg und Hessen sind sie in den übrigen Ländern sogar sehr deutlich höher, wie sich zum Beispiel an Sachsen zeigt. In diesem Vergleich kommt noch ein weiterer Gesichtspunkt hinzu: im Unterschied beispielsweise zu Baden-Württemberg und Hessen ist die Diskrepanz zwischen dem öffentlichen Tarifniveau im jeweiligen TV-N und in den privaten Tarifverträgen je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit noch wesentlich höher. Bei Ausschreibungen würde das niedrige Tarifniveau dazu führen, dass erhebliche Wettbewerbsverzerrungen gegeben wären, wenn gleichzeitig kommunale Unternehmen dort tätig sein sollten.

Die Behauptung des bdo von einem annähernd gleichen Niveau entspricht also nicht den Tatsachen. Die Unterschiede werden noch deutlicher, wenn weitere Tarifverträge des privaten Gewerbes einbezogen würden.

Abbildung 13: Lohnvergleich Fahrer nach ausgewählten Tarifverträgen (neue Bundesländer)



Quelle: ver.di: Tarifübersicht Fachgruppe Straßenpersonenverkehr und ergänzende Unterlagen

Und nicht in allen Bundesländern herrschen relativ geordnete tarifvertragliche Verhältnisse bei den privaten Unternehmen und Verbänden wie in Baden-Württemberg und Hessen. In Niedersachsen zum Beispiel ist aufgrund des Widerstandes der privaten Unternehmen und ihres Verbandes Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen (GVN) seit 1999 kein neuer Tarifabschluss mehr zu Stande gekommen, so dass der alte Tarifvertrag noch Nachwirkung hat. Der Gesamtverband GVN hat dann in einseitigen Empfehlungen an seine Mitglieder in unterschiedlichen Abständen kleinere Tarifierhöhungen vorgeschlagen, die aber hinter dem TV-N Niedersachsen deutlich zurückgeblieben sind. Nachdem der Stundenlohn in der Einstiegsstufe

im öffentlichen Tarifvertrag 12,64 € beträgt, dürfte er aufgrund der Empfehlungen des GVN bei den darunter fallenden Unternehmen zurzeit um die 10 Euro betragen. Aufgrund der geschilderten Problematik hat die Gewerkschaft ver.di mit einigen Unternehmen in Niedersachsen Haustarifverträge/Firmentarifverträge abgeschlossen, so zum Beispiel mit der KVG Braunschweig, der Regionalverkehr Hildesheim, der Kreisverkehr Mundstock, der KVG Stade und der Üstra Reisen Hannover. Hier liegen die Einstiegslohne bei 12 Euro die Stunde.

Die tariflich bedingten Wettbewerbsunterschiede sind auch eine Argumentationshilfe für Anteilseigner bei den Entscheidungen über eine Direktvergabe, weil dadurch der Kostendruck auf die öffentlichen Unternehmen noch erhöht wird.

4. Die wirtschaftliche Bilanz der Restrukturierung ist positiv

Die Restrukturierungen der Unternehmen haben hauptsächlich aufgrund der tarifvertraglichen Änderungen zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt. Die Wirtschaftlichkeit hat sich deutlich verbessert. Wenn man eine Bilanz der Restrukturierung zieht, kann auf der positiven Seite die Erhaltung der Unternehmen als öffentliche ÖPNV-Unternehmen verbucht werden, denn mit den Restrukturierungsprozessen haben die kommunalen Unternehmen die Basis für Direktvergaben geschaffen. Ebenso ist auf der positiven Seite zu verbuchen das nur in relativ geringem Maße Arbeitsplätze abgebaut worden sind und keine betrieblichen Kündigungen stattgefunden haben.

Die Restrukturierung eines Unternehmens ist allerdings keine Daueraufgabe, sondern ein zeitlich und sachlich begrenzter Prozess. Insofern muss die Restrukturierungswelle in den ÖPNV-Unternehmen als abgeschlossen betrachtet werden. Tiefgreifende Einschnitte in die Kostensituation sind ohnehin nicht mehr möglich, wenn die Leistungsziele der Unternehmen nicht infrage gestellt werden und Innovationspotenziale nicht verschüttet werden sollen. Diese Meinung zumindest konnte aus vielen Expertengesprächen gewonnen werden. Auch würden wahrscheinlich die Ablehnung und der Wi-

derstand aus den Reihen der Beschäftigten gegenüber einer Verstetigung der Restrukturierung zu negativen Folgen für die Gesamtsituation des Unternehmens führen.

Trotzdem müssen weiterhin wirtschaftliche und technische Rationalisierungsprozesse stattfinden, um die ÖPNV-Unternehmen auf einem optimalen Stand zu halten. Dies gilt nicht nur für Unternehmen, die im direkten Wettbewerb stehen, sondern auch für alle die kommunalen Unternehmen, die sich der Entscheidung ihrer Kommunen zwischen Ausschreibung und Direktvergabe ausgesetzt sehen.

5. Die soziale Bilanz der Restrukturierung

Den positiven wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Restrukturierung stehen auf der anderen Seite der Bilanz Veränderungen von sozialen Bedingungen gegenüber, die zu einer bisher nicht ausreichend ausgeleuchteten gestiegenen Belastungssituation für die Beschäftigten, insbesondere für die Fahrerinnen und Fahrer, geführt haben. Auch die Belastungen für die Beschäftigten in den Werkstätten und Verwaltungen sind erheblich. Dabei darf nicht übersehen werden, dass das Management und die leitenden Mitarbeiter ebenfalls einem enormen Druck ausgesetzt worden sind, der auch nicht ohne Folgen bei dem einen oder anderen Beteiligten auf die gesundheitliche Lage geblieben ist oder bleiben wird.

5.1. Sinkende Personalzahlen bei steigender Verkehrsleistung

Die Zahl der Fahrgäste hat sich von 2003 bis 2010⁷ um 6 % erhöht, die Verkehrsleistung in Personenkilometer um 7,5 %. (Wir haben hier wiederum nur bis 2010 gerechnet, um den ab 2011 eingetretenen Zusatzeffekt des Schienenpersonenfernverkehrs heraus zu lassen.) Den Zuwächsen an Fahr-

⁷ Der Zeitraum ab 2003 ist gewählt worden, weil damit die Effekte von 2000 („Ost-Effekt“) weitgehend ausgeschaltet sollten.

gästen und der gestiegenen Verkehrsleistung steht eine um 9,5 % reduzierte Beschäftigtenzahl gegenüber. Im Klartext heißt dieses, dass die um 7,5 % höhere Verkehrsleistung mit einer um 9,5 % reduzierten Zahl an Arbeitnehmern produziert worden ist.⁸

In diesem Verhältnis und der Frage, inwieweit sich hierin die stattgefundene Restrukturierung widerspiegelt, soll im Folgenden am Beispiel der größten ÖPNV-Unternehmen in Deutschland nachgegangen werden. Es sind insgesamt 16 der größten Unternehmen ausgewählt worden. Diese Unternehmen unterliegen auch gleichzeitig der Mitbestimmung der Arbeitnehmer nach dem Mitbestimmungsgesetz.

Eine nähere Betrachtung der Beschäftigtenzahlen ergibt eine interessante Entwicklung. Dabei wird zunächst von der Anzahl der Beschäftigten ausgegangen („Kopfzahl“) und die Entwicklung von 1990 bis 2013 dargestellt und anschließend die Veränderung bei den Vollbeschäftigten-Zahlen untersucht. In diesen Untersuchungen kann ein Vergleich bis zum Jahr 2013 geführt werden, weil die Zahlen des Schienenpersonenfernverkehrs in den Statistiken nicht enthalten sind.

Einige Zahlen fallen auf den ersten Blick aus dem Rahmen, zum Beispiel die um 76,3 % gesunkene Beschäftigtenzahl bei der LVB Leipzig, die 61,2 % bei der DVB Dresden und auch die 38,6 % bei der BVG Berlin. Hinter diesen extrem hohen Zahlen verbergen sich im Unterschied zur Vergleichszahl 1990 die Veränderungen im Zusammenhang mit Anpassungsumstellungen von der Rolle der Unternehmen in der ehemaligen DDR bzw. West- und Ostberlin im Verhältnis zur Funktion im vereinigten Deutschland. Im Falle Leipzig kommen auch noch organisatorische Änderungsprozesse (Ausgründungen) hinzu. Wir lassen diese Zahlen in der Kommentierung zunächst außer Betracht, kommen aber später wieder auf einen Vergleich mit der Jahreszahl 2000 als Ausgangswert zurück, die schon eher vergleichbar sind.

Alle anderen größeren Unternehmen haben ab 1990 die Historie in der Bundesrepublik im Zusammenhang mit den Wettbewerbs- und Liberalisierungsdiskussionen in der Europäischen Diskussion, aber auch mit entsprechenden Bestrebungen im nationalen Bereich durchlebt. Bei den drei Unter-

⁸ VDV-Statistik 2013: a. a. O., S. 30

nehmen, die wir zunächst ausgeklammert haben, haben sich die speziellen Entwicklungen noch zusätzlich mit den Folgen der Restrukturierungsphase überschritten.

Die Restrukturierung hat bei allen Großunternehmen eine bedeutende Rolle gespielt. Es sind auch die Unternehmen, auf die im EG-Grünbuch „Das Bürgernetz“ aus dem Jahr 1996 mit der Kritik „monopolartiger Nischen-Entwicklung“ bezüglich der inneren Strukturen gezielt worden ist.⁹

Auch bei den 13 Unternehmen mit bundesrepublikanischer Herkunft müssen Sonderprozesse beachtet werden. Sie beziehen sich auf Frankfurt und Mannheim, wo es organisatorische Veränderungen gegeben hat. In Frankfurt ist der Abbau der Beschäftigtenzahlen auf den Verlust des Busverkehrs zurückzuführen. In Mannheim hat es ebenfalls organisatorische Veränderungen gegeben, allerdings eher durch eine Konzentration mehrerer Unternehmen auf die RNV. Hier kann man bei den Beschäftigtenzahlen eher von einem kontinuierlichen Verlauf ausgehen.

Den extremsten Abbau von Beschäftigtenzahlen hat es bei der Rheinbahn Düsseldorf (-32,2 %) und in München (-24 %) gegeben. Aber auch die üstra Hannover (-18,8 %) und die VAG Nürnberg (-17,1 %) sowie die Bremer Straßenbahn (-13,1 %) und die Hamburger Hochbahn (-12,5 %) weisen hohe Werte auf. Deutlich darunter liegen die Bogestra (-6,8 %), die KVB Köln (-5,0 %) und die Stuttgarter Straßenbahnen SSB (-4,2 %). Im Durchschnitt der hier berücksichtigten großen kommunalen Unternehmen hat es einen Abbau an Beschäftigtenzahlen von 15,2 % gegeben.

⁹ Das Bürgernetz – Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa, Grünbuch der Europäischen Kommission, Brüssel/Luxemburg 1996

Tabelle 4: Anzahl der Beschäftigten (Kopfzahl) 1990, 2000, 2010 und 2013 bei ausgewählten Unternehmen

Unternehmen	Anzahl Kopfzahl	Anzahl Kopfzahl	Anzahl Kopfzahl	Anzahl Kopfzahl	Änderung Kopfzahl	Änderung Kopfzahl in %
	1990	2000	2010	2013	2013/1990	2013/1990
Berlin (BVG)	17.949	14.680	10.707	11.013	-6.936	-38,6
Bochum (Bogestra)	2.338	2.173	2.164	2.180	-158	-6,8
Bremen (BSAG)	2.197	2.441	2.078	1.909	-288	-13,1
Dortmund (DSW21)	1.720	1.931	1.893	2.014	294	17,1
Dresden (DVB)	4.744	2.183	1.796	1.843	-2.901	-61,2
Düsseldorf (Rheinbahn)	4.073	3.449	2.607	2.761	-1.312	-32,2
Essen (EVAG)	2.191	2.118	1.889	1.818	-373	-17,0
Frankfurt/Main (VGF)	3.411	2.639	2.014	2.088	-1.323	-38,8
Hamburg (Hochbahn)	5.299	4.335	4.328	4.637	-662	-12,5
Hannover (üst- ra)	2.506	2.296	1.918	2.034	-472	-18,8
Köln (KVB)	3.556	3.272	3.198	3.379	-177	-5,0
Leipzig (LVB)	3.655	1.764	942	867	-2.788	-76,3
Mannheim (RNV)	2.402	1.945	1.787	1.888	-514	-21,4
München (MVG)	4.317	3.762	2.828	3.279	-1.038	-24,0
Nürnberg (VAG)	2.274	1.992	1.786	1.885	-389	-17,1
Stuttgart (SSB)	3.169	2.816	2.898	3.037	-132	-4,2
Summen	65.801	53.796	44.833	46.632	-19.169	-29,1

1990 und 2000 werden unter Mannheim (RNV) verstanden: Heidelberg, Ludwigshafen RHB, Ludwigshafen VBL, Mannheim MVV und Mannheim OEG

Tabelle 5: Anzahl der Beschäftigten insgesamt nach Unternehmensgröße

	Anzahl Kopfzahl	Anzahl Kopfzahl	Anzahl Kopfzahl	Anzahl Kopfzahl	Änderung Kopfzahl	Änderung Kopfzahl in %
	1990	2000	2010	2013	2013/2000	2013/2000
bis unter 100	k. A.	5.747	5.321	5.128	-619	-10,8
bis unter 250	k. A.	11.887	11.611	11.003	-884	-7,4
bis unter 500	k. A.	17.654	15.684	15.296	-2.358	-13,4
bis unter 1.500	k. A.	31.115	22.854	21.345	-9.770	-31,4
über 1.500	k. A.	51.851	43.891	43.947	-7.904	-15,2
Summen		118.254	99.361	96.719	-21.535	-18,2

Die Daten vom Jahr 1990 liegen leider nicht elektronisch vor.

Die schärfsten Einschnitte fallen in die Jahre von 1990 bis 2010, also in den Zeitraum der Restrukturierungsprojekte in den ÖPNV-Unternehmen. Auch hier sollen die Unternehmen mit Sondereffekten (Ost) zunächst außen vor bleiben. Bei allen anderen Unternehmen – außer der Essener Verkehrs AG und der BSAG – war im Jahr 2010 gegenüber dem heutigen Stand der absolute Tiefpunkt in den Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen. Von 2010 bis 2013 sind die Personalzahlen überall wieder, wenn auch in leichter Form, angestiegen. Die Bandbreite reicht von 0,7 % bei der Bogestra über 7 % bei der Hamburger Hochbahn bis 16 % bei der Münchener MVG.

Inwieweit hierzu Leistungssteigerungen beigetragen haben oder die Erkenntnis, dass der restrukturierungsbedingte Abbau von Personal zu weit gegangen ist, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Die Steigerung von 6 % bei der Düsseldorfer Rheinbahn ist aber, wie sich bei einer anderen Untersuchung gezeigt hat, wohl auf diesen Effekt zurückzuführen.¹⁰ wenn man Leipzig außer Betracht lässt, ist ein weiterer Abbau allein in Bremen bei der BSAG festzustellen gewesen (minus 8,1 %). Selbst bei der BVG Berlin war von 2010 auf 2013 eine Zunahme der Beschäftigten von knapp 3 % zu registrieren.

10 Vgl. Kapitel „Bisherige Ansätze für eine soziale Neustrukturierung – Beispiele“

Nun hat sich der Personalabbau durch alle Unternehmen hindurch gezogen, wie die *Vergleiche nach Größenklassen* unter Berücksichtigung auch der kleinen und mittleren Unternehmen zeigen. In diesem Vergleich können wir allerdings nicht auf die Zahlen ab 1990 zurückgreifen, sondern müssen uns als Basisjahr auf 2000 beschränken.¹¹ Auch verzerren einige der oben genannten Sonderfaktoren das Zahlenbild. Für alle genannten Größenklassen ist ein Personalabbau festzustellen. Am niedrigsten fiel er mit -7,4 % bei den Unternehmen zwischen 100 und bis unter 250 Beschäftigte aus, am höchsten bei den Unternehmen mit 500 bis unter 1500 Beschäftigten mit -31,4 %. Dieser Anteil ist doppelt so hoch wie bei den großen Unternehmen mit über 1500 Beschäftigten. Das verwundert insofern, als unter den großen Unternehmen gerade mit Berlin Dresden und Leipzig die Unternehmen mit den Sondereffekten des höchsten Abbaus aufgrund von Strukturproblemen aufzufinden sind.

Betrachtet man allein die *Vollbeschäftigten* und lässt auch die Auszubildenden weg, so ergeben sich zum Teil etwas andere Verhältnisse als bei den Gesamtzahlen. Die größten Unterschiede bestehen bei der Bremer Straßenbahn (BSAG), bei der die Zahl der Vollbeschäftigten gegenüber 1990 um 33,6 % (Gesamtbeschäftigte um -13,1 %) zurückgegangen ist. Dahinter rangiert die KVB Köln mit 22,1 % (Gesamtbeschäftigte um -5,0 %) und die Bogestra mit 21,3 % (Gesamtbeschäftigte um -6,8 %). Hier ist das Verhältnis zwischen dem Abbau der Beschäftigtenzahlen in der Gesamtheit zu dem Abbau der Vollzeitstellen am größten.

Wenn man die Gesamtheit betrachtet und die Sonderfälle Berlin, Dresden, Leipzig und auch Frankfurt herauslässt, ist folgende Feststellung zu treffen: Von 1990 bis 2013 sind die Stellen der Vollzeitbeschäftigten um etwa ein Viertel abgebaut worden. Zwar ist von 2010 auf 2013 ist wieder ein Zwischen-Anstieg festzustellen, aber er ändert nichts an der Gesamtbilanz und ist auch geringer als bei der Zahl der *Gesamtbeschäftigten*.

Auf einzelne Schwankungen in einzelnen Unternehmen kam an dieser Stelle nicht detailliert eingegangen werden, sondern müsste noch gesondert analysiert werden, aber das Beispiel der Stuttgarter Straßenbahn macht deut-

lich, dass auch solche Betrachtungen erforderlich sind. So ergibt sich zum Beispiel bei der Stuttgarter Straßenbahn (SSB), dass der Rückgang sowohl bei der Gesamtzahl der Beschäftigten als auch bei den Vollbeschäftigten allein zwischenzeitlich ein deutlich niedrigeren Bestand erreicht hatte als im Jahr 2013. Mittlerweile ist es so, dass bei der Gesamtzahl der Beschäftigten nur noch ein Rückgang von 4,2 % zu verzeichnen ist, während er bei den Vollbeschäftigten immerhin 18,9 % beträgt. Der geringe Rückgang bei der Gesamtzahl ist auf den Personalbedarf bei zahlreichen Planungs- und Bauvorhaben, auch externer Projekte, zurückzuführen, kann aber auch eventuell auf einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigten zurückzuführen sein.

Tabelle 6: Anzahl der Vollbeschäftigten ohne Auszubildende 1990, 2000, 2010 und 2013 bei ausgewählten Unternehmen

Unternehmen	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Änderung Vollbeschäftigte	Änderung Vollbeschäftigte in Prozent			
	1990	2000	2010	2013	2013/1990	2013/1990
Berlin (BVG)	17.845	13.232	8.581	9.019	-8.826	-49,5
Bochum (Bogestra)	2.258	2.037	1.735	1.776	-482	-21,3
Bremen (BSAG)	2.097	2.164	1.132	1.392	-705	-33,6
Dortmund (DSW21)	1.641	1.678	1.593	1.692	51	3,1
Dresden (DVB)	4.200	2.071	1.684	1.736	-2.464	-58,7
Düsseldorf (Rheinbahn)	3.831	3.254	2.538	2.477	-1.354	-35,3
Essen (EVAG)	2.083	1.947	1.646	1.397	-686	-32,9
Frankfurt/Main (VGF)	3.317	2.369	1.647	1.671	-1.646	-49,6

¹¹ Die Daten aus dem Jahr 1990 lagen leider nicht elektronisch gespeichert vor.

Unternehmen	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Änderung Vollbeschäftigte	Änderung Vollbeschäftigte in Prozent			
	1990	2000	2010	2013	2013/1990	2013/1990
Hamburg (Hochbahn)	5.229	4.151	4.218	4.084	-1.145	-21,9
Hannover (üstra)	2.405	2.117	1.743	1.823	-582	-24,2
Köln (KVB)	3.518	3.045	2.611	2.739	-779	-22,1
Leipzig (LVB)	3.196	1.427	899	749	-2.447	-76,6
Mannheim (RNV)	1.965	1.909	1.656	1.673	-292	-14,9
München (MVG)	4.283	3.555	2.433	2.903	-1.380	-32,2
Nürnberg (VAG)	2.239	1.889	1.649	1.652	-587	-26,2
Stuttgart (SSB)	3.069	2.625	2.294	2.489	-580	-18,9
Summen	63.176	49.470	38.059	39.272	-23.904	-37,8

Die Zahl für Essen wird nicht kommentiert, weil der Via-Anteil nicht klar ist.

Für 1990 und 2000 werden unter Mannheim (RNV) verstanden: die Unternehmen Heidelberg, Ludwigshafen RHB, Ludwigshafen VBL, Mannheim MVV und Mannheim OEG

Tabelle 7: Anzahl der Vollbeschäftigten insgesamt nach Unternehmensgröße

	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Änderung Kopfzahl	Änderung Kopfzahl in %			
	1990	2000	2010	2013	2013/2000	2013/2000
bis unter 100	k. A.	5.152	4.639	4.698	-454	-8,8
bis unter 250	k. A.	11.012	10.105	8.347	-2.665	-24,2
bis unter 500	k. A.	16.762	13.591	12.109	-4.653	-27,8

	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Änderung Kopfzahl	Änderung Kopfzahl in %			
	1990	2000	2010	2013	2013/2000	2013/2000
bis unter 1.500	k. A.	28.904	20.212	15.508	-13.396	-46,3
über 1.500	k. A.	47.561	37.160	37.126	-10.435	-21,9
Summen		109.391	85.707	77.788	-31.603	-28,9

Die Daten vom Jahr 1990 liegen leider nicht elektronisch vor

Der Rückgang der Vollbeschäftigten ist nach Größe der Unternehmen betrachtet am stärksten ausgeprägt bei den Unternehmensgrößen zwischen 500 bis unter 1500 Beschäftigten und damit relativ weniger deutlich bei den ganz kleinen Unternehmen und bei den großen Unternehmen. Auf alle Unternehmensgrößen bezogen beträgt der Rückgang an Vollbeschäftigten 28,9 %. Nachdem wir den Blick auf den auch die großen Unternehmen gerichtet hatten, ist also auch sehr zu beachten, dass in den anderen Unternehmensgrößen eine erhebliche Reduzierung an Personal stattgefunden hat.

5.2. Anstieg der Teilzeitbeschäftigung

Ein entscheidender Änderungsprozess betrifft das Verhältnis von Vollbeschäftigten zu Teilzeitbeschäftigten. Im Zahlenverhältnis der Vollzeitbeschäftigten zu den Teilzeitbeschäftigten haben sich im Zeitraum von 1990 bis 2013 gravierende Veränderungen ergeben. Diese Effekte sind einerseits auf die Restrukturierungsprojekte zurückzuführen, auf der anderen Seite aber auch dadurch bedingt, dass die Anstellung von Frauen allgemein und für die Fahrertätigkeit speziell sich in dieser Zeit zum Teil sprunghaft entwickelt hat. Bevor wir die Zahlen analysieren, muss wieder auf einige Sonderentwicklungen hingewiesen werden. So zum Beispiel auf die bereits erwähnten speziellen Bedingungen bei der BVG sowie in Dresden und Leipzig, die einen Vergleich erschweren.

Verglichen mit den Zahlen von 1990 ist die Zunahme an Teilzeitbeschäftigten in Köln und München exorbitant hoch. Nimmt man das Jahr 1990 als 100 %-Basis, so ist eine Steigerung auf über 1500 % in Köln und auf 1000 % in München festzustellen. Es folgt die Hamburger Hochbahn mit 690 %. Auch Nürnberg und Stuttgart kommen mit über 550 bzw. fast 450 auf hohe Werte. Dahinter liegen die Bremer Straßenbahn AG mit 417 und die Bogestra mit 405 %. Bei diesen Zahlen ist aber entscheidend, dass im Jahr 1990 in fast allen der genannten Unternehmen nur eine verschwindend geringe Anzahl an Teilzeitbeschäftigten tätig war. Der Anteil an Teilzeitbeschäftigten in den hier dargestellten großen kommunalen Unternehmen, wobei die Unternehmen mit Sonderentwicklungen ausgeklammert worden sind, betrug im Jahr 1990 knapp 3 % bezogen auf die Zahl der Vollbeschäftigten und ist bis zum Jahr 2013 auf 18 % angestiegen. Nimmt man die Vollbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten zusammen, so beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2013 knapp 15 % gegenüber 1990 ganze 2,6 %.

Für das Jahr 2013 *allein* ergeben sich folgende Anteile an Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten (ohne Auszubildende). Da sich diese Betrachtung ausschließlich auf das Jahr 2013 bezieht, können wir auch die Unternehmen mit Sonderentwicklungen einbeziehen. Das betrifft Berlin, Dresden, Leipzig und Frankfurt/Main.

Der höchste Anteil an Teilzeitbeschäftigten mit 27 % ist bei der BSAG in Bremen festzustellen. Die BSAG liegt damit recht deutlich vor Frankfurt mit 19,9 % sowie Köln (18,9 %), Bogestra (18,5 %) und der SSB Stuttgart mit 18,0 %. Im Durchschnitt aller dieser Unternehmen kommt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten auf 15 %. Der geringste Anteil ist in Dresden bei der DVB mit 5,8 % zu verzeichnen, gefolgt von der Düsseldorfer Rheinbahn mit 10,2 % und üstra Hannover mit 10,4 %.

Gegenüber dem Anteil von 15 % Teilzeitbeschäftigung im Jahr 2013 war im Jahr 1990 nur ein Anteil von knapp 4 % gegeben, der bis zum Jahr 2000 dann auf fast 9 % anstieg. Blickt man auf das Jahr 1990 zurück, so lag der höchste Prozentwert mit 12,5 % in Leipzig. Es darf vermutet werden, dass der höhere Anteil in Leipzig auch auf die dort seinerzeit schon stärkere Beschäftigung von Frauen zurückzuführen war, auch im Fahrdienst. Dahinter lagen die BSAG mit 5 % (auch hier wurden schon recht früh Frauen mit Teilzeitbe-

schäftigung im Fahrdienst eingestellt), Dortmund mit 4,6 % und die üstra Hannover mit 4 %. In anderen Unternehmen wie zum Beispiel München (0,8 %) und Nürnberg (1,5 %) gab es lediglich einen verschwindend geringen Anteil an Teilzeitbeschäftigten. Stuttgart und Frankfurt bewegten sich um die 3 %.

Es wäre sicher von Interesse, diese Werte und insbesondere den Anstieg an Teilzeitbeschäftigten mit den Veränderungen bei der *Beschäftigung von Frauen* in den ÖPNV-Unternehmen zu vergleichen. Da hierzu vom VDV und auch in anderen Statistiken keine speziellen Erhebungen vorgenommen worden sind, würde eine intensivere Betrachtung den Rahmen dieser Untersuchung sprengen.

Die oben dargestellte Entwicklung bei den größten ÖPNV-Unternehmen in der Branche bestätigt sich in einem Vergleich nach den Größenklassen aller ÖPNV-Unternehmen. In der Größenklasse über 1500 Beschäftigten beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten 15,5 % und liegt damit fast gleichauf mit dem Ergebnis bei den großen Unternehmen (15,0 %). Für den gesamten VDV/ÖPNV-Bereich beträgt die Quote an Teilzeitbeschäftigten immerhin sogar 24,3 %. Der höchste Anteil liegt mit 27,3 % bei den Unternehmen mit 500 bis unter 1500 Beschäftigten. Der niedrigste Wert ist bei den kleinen Unternehmen bis unter 100 Beschäftigte mit 8,4 % zu verzeichnen. Diese Zahlen beziehen sich ebenfalls allein auf das Jahr 2013.

Tabelle 8: Vollbeschäftigte und Teilzeitbeschäftigte bei ausgewählten Unternehmen

Unternehmen	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Änderung Teilzeitbeschäftigte	Änderung Teilzeitbeschäftigte in %
	1990	1990	2000	2000	2013	2013	2013/1990	2013/1990
	Berlin (BVG)	17.845	104	13.232	1.448	9.019	1.994	1.890
Bochum (Bogestra)	2.258	80	2.037	136	1.776	404	324	405,0
Bremen (BSAG)	2.097	100	2.164	277	1.392	517	417	417,0
Dortmund (DSW21)	1.641	79	1.678	253	1.692	322	243	307,6
Dresden (DVB)	4.200	544	2.071	112	1.736	107	-437	-80,3
Düsseldorf (Rheinbahn)	3.831	242	3.254	195	2.477	284	42	17,4
Essen (EVAG)	2.083	108	1.947	171	1.397	18	-90	-83,3
Frankfurt/Main (VGF)	3.317	94	2.369	270	1.671	417	323	343,6
Hamburg (Hochbahn)	5.229	70	4.151	184	4.084	553	483	690,0
Hannover (üstra)	2.405	101	2.117	179	1.823	211	110	108,9
Köln (KVB)	3.518	38	3.045	227	2.739	640	602	1584,2
Leipzig (LVB)	3.196	459	1.427	337	749	118	-341	-74,3
Mannheim (RNV)	1.965	437	1.909	36	1.673	215	-222	-50,8

Unternehmen	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Änderung Teilzeitbeschäftigte	Änderung Teilzeitbeschäftigte in %
	1990	1990	2000	2000	2013	2013	2013/1990	2013/1990
	München (MVG)	4.283	34	3.555	207	2.903	376	342
Nürnberg (VAG)	2.239	35	1.889	103	1.652	233	198	565,7
Stuttgart (SSB)	3.069	100	2.625	191	2.489	548	448	448,0
Summen	63.176	2.625	49.470	4.326	39.272	6.957	4.332	165,0

Die Zahl für Essen wird nicht kommentiert, weil der Via-Anteil nicht klar ist.
Für 1990 und 2000 werden unter Mannheim (RNV): Unternehmen Heidelberg, Ludwigshafen RHB, Ludwigshafen VBL, Mannheim MVV und Mannheim OEG

Tabelle 9: Vollbeschäftigte und Teilzeitbeschäftigte insgesamt nach Unternehmensgröße

	1990	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Anzahl Vollbeschäftigte ohne Azubis	Anzahl Teilzeitbeschäftigte	Änderung Kopfzahl	Änderung Kopfzahl in %
	1990	2000	2000	2013	2013	2013/2000	2013/2000
bis unter 100	k. A.	5.152	595	4.698	430	-165	-27,7
bis unter 250	k. A.	11.012	875	8.347	2.656	1.781	203,5
bis unter 500	k. A.	16.762	892	12.109	3.187	2.295	257,3
bis unter 1.500	k. A.	28.904	2.211	15.508	5.837	3.626	164,0
über 1.500	k. A.	47.561	4.290	37.126	6.821	2.531	59,0
Summen		109.391	8.863	77.788	18.931	10.068	113,6

Die Daten vom Jahr 1990 liegen leider nicht elektronisch vor

5.3. Steigende Leistungen mit weniger Personal

Bei oberflächlicher Betrachtung könnte vermutet werden, dass der Personalabbau mit einem Leistungsabbau verbunden war. Die Zahlen sprechen eine andere Sprache. Für einen Vergleich der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen zur Entwicklung der Leistungszahlen ist das Verhältnis zu den *Nutzwagen-Kilometern* wohl am ehesten geeignet, weil hierin die Fahrleistung zum Ausdruck kommt. Bis auf die genannten Sonderfälle ist bei fast allen anderen großen Unternehmen eine deutliche Leistungssteigerung zu konstatieren, bezogen auf die Nutzwagen-Kilometer aller Betriebszweige. Die größten Steigerungen sind in Dortmund (40,6 %), Köln (39,7 %) und bei der Hamburger Hochbahn (36,8 %) zu verzeichnen. Deutlich darunter liegen die Bogestra (18,7 %), die üstra Hannover (15,3 %) und die Düsseldorfer Rheinbahn (12,4 %). Die geringste Steigerung ist bei der Stuttgarter SSB festzustellen, die nur 0,3 % aufweist. München kommt immerhin auf 9,5 %. Im Gegensatz zu allen diesen Steigerungen sind mit 18,7 % bei der BSAG und 17,2 % bei der Nürnberger VAG deutliche Rückgänge zu registrieren.

Die Werte aus Essen, Frankfurt und Mannheim sind hier aufgrund der Strukturveränderungen in der Kommentierung nicht berücksichtigt worden.

Tabelle 10: Nutzwagen-Kilometer aller Betriebszweige 1990, 2000, 2010 und 2013 bei ausgewählten Unternehmen

Unternehmen	Wagen-km in 1.000	Wagen-km in 1.000	Wagen-km in 1.000	Wagen-km in 1.000	Änderung Wagen-km	Änderung Wagen-km in %
	1990	2000	2010	2013	2013/1990	2013/1990
Berlin (BVG)	202.450	260.439	231.729	232.247	29.797	14,7
Bochum (Bogestra)	22.530	26.466	26.825	26.739	4.209	18,7
Bremen (BSAG)	26.479	23.426	22.044	21.518	-4.961	-18,7
Dortmund (DSW21)	17.248	21.923	24.513	24.247	6.999	40,6

Unternehmen	Wagen-km in 1.000	Wagen-km in 1.000	Wagen-km in 1.000	Wagen-km in 1.000	Änderung Wagen-km	Änderung Wagen-km in %
	1990	2000	2010	2013	2013/1990	2013/1990
Dresden (DVB)	51.290	36.504	27.131	27.189	-24.101	-47,0
Düsseldorf (Rheinbahn)	42.877	48.846	47.448	48.206	5.329	12,4
Essen (EVAG)	21.584	22.668	21.725	21.291	-293	-1,4
Frankfurt/Main (VGF)	35.030	35.545	28.124	27.497	-7.533	-21,5
Hamburg (Hochbahn)	96.501	106.514	127.911	132.011	35.510	36,8
Hannover (üstra)	33.155	45.372	37.148	38.240	5.085	15,3
Köln (KVB)	38.502	53.239	53.579	53.805	15.303	39,7
Leipzig (LVB)	47.538	37.400	32.068	31.628	-15.910	-33,5
Mannheim (RNV)	25.405	26.219	22.858	23.062	-2.343	-9,2
München (MVG)	92.565	90.164	97.218	101.364	8.799	9,5
Nürnberg (VAG)	27.504	26.017	23.076	22.768	-4.736	-17,2
Stuttgart (SSB)	32.497	30.560	31.145	32.581	84	0,3
Summen	813.155	891.302	854.542	864.393	51.238	6,3

1990 war in den Zahlen der BVG Berlin auch die S-Bahn Berlin enthalten für 1990 und 2000 werden unter Mannheim (RNV) verstanden: die Unternehmen Heidelberg, Ludwigshafen RHB, Ludwigshafen VBL, Mannheim MVV und Mannheim OEG

Bei den Sonderfällen Berlin, Dresden und Leipzig gibt es unterschiedliche Entwicklungen. Während in Berlin die Anzahl der Nutzwagen-Kilometer um fast 14,7 % gestiegen ist, sind in Dresden und Leipzig mit 47 % und 33,5 % erhebliche Rückgänge zu verzeichnen. Hierbei spielen Veränderungen im Liniennetz und der Fahrzeuggröße eine Rolle.

Wenn man die verbliebenen zehn Unternehmen als Gesamtheit nimmt, ergibt sich folgendes Bild. Die Nutzwagen-Kilometer sind von 429.858 auf 501.479 (jeweils in 1000) und damit um 16,7 % zwischen 1990 und 2013 gestiegen. Diese Steigerung steht im deutlichen Kontrast zur Entwicklung der Personalzahlen.

Es soll aber auch noch ein Blick geworfen werden auf die Entwicklung der *Personenkilometer* im Verhältnis zur Entwicklung der Beschäftigtenzahlen. Gegenüber 1990 sind die Personenkilometer am stärksten bei der Bogestra (78,6 %), in Dortmund bei der DSW 21 (66,5 %) und in Köln (48,2 %) und auch noch in München (39,9 %) gestiegen. Die Steigerungen liegen auch höher als die Zunahme der Wagenkilometer. Auch in München und Nürnberg ist eine deutliche Erhöhung der Personenkilometer gegenüber den Veränderungen bei den Wagenkilometern festzustellen. Hierin spiegelt sich auch die positive Entwicklung der Fahrgastzahlen wieder. Die Städte mit den Sonderentwicklungen sind auch hier nicht näher berücksichtigt worden.

Bemerkenswert ist noch, dass die Bremer Straßenbahn AG trotz 8,7 % weniger Nutzwagen-Kilometern immerhin noch 9,3 % an Personenkilometern zugenommen hat. Dieses einerseits sicherlich auf gestiegene Fahrgastzahlen wie andererseits auf größere Fahrzeugeinheiten zurückzuführen, z. B. durch die Niederflur-Straßenbahnen.

Bei den Städten mit Sonderentwicklungen ist festzustellen, dass bei der BVG die Anzahl der Personenkilometer um fast 25 % zurückgegangen ist, während die Nutzwagen-Kilometer um knapp 15 % gestiegen sind. In Dresden beträgt der Rückgang bei den Personenkilometern 51,6 % und entspricht damit schon eher den rückläufigen Zahlen bei den Nutzwagen-Kilometern (47 %).

Wenn man wiederum die zehn Unternehmen ohne Sonderentwicklungen¹² als Gesamtheit nimmt, ergibt sich folgendes Bild. Die Personenkilometer sind von 8.431.293 auf 10.861.496 (jeweils in 1.000) und damit um 28,8 % zwischen 1990 und 2013 gestiegen. Damit ist die Steigerung bei den Perso-

12 Sonderentwicklungen: Ost (Berlin, Dresden, Leipzig) und Frankfurt. Essen und Mannheim sind nicht speziell kommentiert worden, weil hier starke organisatorische Veränderungen gegeben hat.

nenkilometern erheblich höher ausgefallen als bei den Nutzwagen-Kilometern (28,8 zu 16,7 %).

Tabelle 11: Personenkilometer gesamt 1990, 2000, 2010 und 2013 bei ausgewählten Unternehmen

Unternehmen	Personenkilometer in 1.000	Personenkilometer in 1.000	Personenkilometer in 1.000	Personenkilometer in 1.000	Änderungen Personenkilometer	Änderungen Personenkilometer in Prozent
	1990	2000	2010	2013	2013/1990	2013/1990
Berlin (BVG)	5.527.015	4.088.927	4.120.751	4.156.907	-1.370.108	-24,8
Bochum (Bogestra)	365.085	486.134	643.010	652.127	287.042	78,6
Bremen (BSAG)	481.148	477.287	520.628	525.811	44.663	9,3
Dortmund (DSW21)	386.381	494.999	636.665	643.302	256.921	66,5
Dresden (DVB)	1.510.943	657.879	710.408	732.015	-778.928	-51,6
Düsseldorf (Rheinbahn)	814.184	934.559	988.118	943.534	129.350	15,9
Essen (EVAG)	355.738	431.727	468.682	620.502	264.764	74,4
Frankfurt/Main (VGF)	579.255	600.793	700.018	682.404	103.149	17,8
Hamburg (Hochbahn)	1.628.790	1.609.408	1.875.978	1.977.885	349.095	21,4
Hannover (üstra)	661.869	804.823	726.659	749.970	88.101	13,3
Köln (KVB)	985.221	1.227.411	1.441.800	1.460.508	475.287	48,2
Leipzig (LVB)	1.070.647	714.148	876.441	927.908	-142.739	-13,3
Mannheim (RNV)	527.585	816.476	601.443	650.490	122.905	23,3

Unternehmen	Personen-kilometer in 1.000	Personen-kilometer in 1.000	Personen-kilometer in 1.000	Personen-kilometer in 1.000	Änderungen Personen-kilometer	Änderungen Personen-kilometer in Prozent
	1990	2000	2010	2013	2013/1990	2013/1990
München (MVG)	1.809.310	1.956.201	2.379.239	2.530.841	721.531	39,9
Nürnberg (VAG)	495.689	633.165	627.355	639.173	143.484	28,9
Stuttgart (SSB)	803.616	876.482	956.662	738.345	-65.271	-8,1
Summen	18.002.476	16.810.419	18.273.857	18.631.722	629.246	3,5

1990 war in den Zahlen der BVG Berlin auch die S-Bahn Berlin enthalten für 1990 und 2000 werden unter Mannheim (RNV) die Unternehmen Heidelberg, Ludwigsbafen RHB, Ludwigsbafen VBL, Mannheim MVV und Mannheim OEG

Wenn man die Prozentwerte der Veränderung bei den Beschäftigtenzahlen mit den Veränderungen der Leistungsdaten sowohl bei den Nutzwagen-Kilometern als bei den Personenkilometern vergleicht, so ist offenkundig, dass die Personalzahlen mehr oder minder deutlich gesunken sind, während auf der anderen Seite die Leistungsdaten ebenso deutlich gestiegen sind. In Düsseldorf zum Beispiel ist die Anzahl der Beschäftigten um 32,2 % zurückgegangen, aber die Wagenkilometer sind um 2,4 % und die Personenkilometer um 15,9 % gestiegen. Oder auch in München, wo die Beschäftigtenzahl um 24 % zurückgegangen ist gegenüber einer Steigerung von 9,5 % bei den Nutzwagen-Kilometern und 39,9 % bei den Personenkilometern.

Fazit aus dem Vergleich der Beschäftigtenzahlen mit den Leistungswerten:

Zur Entwicklung der *Beschäftigung* in den ÖPNV-Unternehmen können folgende Feststellungen getroffen werden:

- Es hat bei den großen kommunalen Unternehmen¹³ einen hohen Abbau von *Beschäftigten* – in der Spitze von über 30 % – gegeben. Der Durchschnittswert liegt bei etwa 15 %. In der Gesamtheit aller VDV-ÖPNV-Unternehmen beträgt der Abbau von 1990 bis 2013 etwa 18 %. Nach einem Tiefpunkt im Jahr 2010 ist bis zum Jahr 2013 wieder ein leichter Anstieg der Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen gewesen – sonst wäre das Gesamtbild noch deutlicher.
- Der Rückgang der Beschäftigtenzahlen ist bei den *Vollzeitbeschäftigten* am gravierendsten. Hier beträgt der Rückgang bei den großen kommunalen ÖPNV-Unternehmen 25 % und in der Gesamtheit aller VDV-ÖPNV-Unternehmen 29 %.
- Der Stellenabbau bei den Vollbeschäftigten ist nur zum Teil kompensiert worden durch eine Erhöhung des Anteils an Teilzeitbeschäftigten. Bei den großen kommunalen Unternehmen ist der Anstieg der Teilbeschäftigten am deutlichsten. Gegenüber einem Anteil von 4 % im Jahr 1990 beträgt er im Jahr 2013 mittlerweile 15 %. Einem Abbau von Vollzeitstellen in Höhe von 25 % bei den genannten 10 großen kommunalen Unternehmen steht eine Zunahme an Teilzeitstellen von 15 % gegenüber. Zu der Differenz von 10 % muss dann noch das geringere Arbeitszeitvolumen durch die Teilzeitbeschäftigten berücksichtigt werden.

Auf der anderen Seite sind die *Leistungszahlen* gestiegen.

- Bei den Nutzwagen-Kilometern beträgt die Steigerung von 1990 bis 2013 in den ausgewählten zehn Großunternehmen 16,7 %.¹⁴ Wenn man die Personenkilometer nimmt, so beträgt die Steigerung 28,8 %. Dieser erheblich höheren Steigerung drücken sich die Zuwächse an Fahrgästen mit aus.

13 Bochum, Bremen, Dortmund, Düsseldorf, Hamburg, Hannover, Köln, München, Nürnberg, Stuttgart.

14 Von den insgesamt 16 in der Tabelle aufgeführten großen Unternehmen sind die drei Sonderfälle Ost sowie die drei Unternehmen mit Strukturveränderungen außen vor gelassen worden.

Schlussfolgerung:

- In der Differenz zwischen gesunkenen Beschäftigtenzahlen und den gestiegenen Leistungszahlen bei den Nutzwagen-Kilometern und den Personenkilometern drückt sich, bezogen auf die Nutzwagen-Kilometer, die Erhöhung der Produktivität aus. Aus den gestiegenen Personenkilometern dürfte sich eine weitere höhere Beanspruchung des Fahrpersonals ergeben, denn nach Aussagen der Fahrer und auch der Einschätzung der Experten ist das Verhalten der Fahrgäste gegenüber dem Fahrpersonal zum Teil schwieriger geworden.

Den positiven wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Restrukturierung stehen auf der anderen Seite der Bilanz Veränderungen von sozialen Bedingungen gegenüber, die zu einer bisher nicht ausreichend ausgeleuchteten gestiegenen Belastungssituation für die Beschäftigten, insbesondere für die Fahrerinnen und Fahrer, geführt haben. Auch die Belastungen für die Beschäftigten in den Werkstätten und Verwaltungen sind erheblich. Dabei darf nicht übersehen werden, dass das Management und die leitenden Mitarbeiter ebenfalls einem enormen Druck ausgesetzt worden sind, der auch nicht ohne Folgen bei dem einen oder anderen Beteiligten auf die gesundheitliche Lage geblieben ist oder bleiben wird.

6. Arbeitsverdichtung in den ÖPNV-Unternehmen

Eine von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene Untersuchung hat im Kern das Ergebnis gebracht dass die Arbeitsbedingungen deutlich verschärft worden sind.¹⁵ Dies bezieht sich nicht nur auf die Verlängerung der Arbeitszeit, sondern noch stärker auf den höheren Anteil der Lenkzeit als dem belastungsstärksten Teil der Arbeitszeit. Ursache dafür waren unter anderem der Wegfall bzw. die Kürzung von Wegezeiten, von Vor- und Ab-

¹⁵ Resch, Hubert: Arbeitsverdichtung im Fahrdienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV, Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 212, Düsseldorf, Januar 2012, S. 13 ff.

schlusszeiten, bezahlter Pausen und Wendezeiten, die früher als Arbeitszeit gewertet worden sind. Auch die Schichtzeiten und damit die Abwesenheiten von zuhause haben sich beträchtlich verlängert.

Ein Beispiel der Verdichtung der Arbeitszeit ist die Verkürzung der Vorbereitungs- und Abschlusszeiten. Diese entstehen, da die Fahrer im ÖPNV ihre mobilen Arbeitsplätze, also die Fahrzeuge, für den Einsatz vorbereiten bzw. nachbereiten müssen. Während früher im Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter im öffentlichen Dienst (BMT-G Anlage 1) geregelt war, dass mindestens 20 Minuten oder bei Bedarf auch mehr in die Arbeitszeit einzurechnen waren (in der Regel zwischen 20 und 30 Minuten), heißt es heute z. B. in Anlage 3 zum TV-N NW, „nur die notwendige Zeit wird in die Arbeitszeit eingerechnet“ (Spartentarifvertrag Nahverkehrsbetriebe 2001). Weiterhin ist aufgrund einer Öffnungsklausel möglich, „dass betrieblich abweichende Regelungen vereinbart werden können“. In einigen Betrieben sind dadurch die Vorbereitungs- und Abschlusszeiten von 30 Minuten auf 16 Minuten gesunken. Unabhängig von der Frage, ob die bisherigen Zeiten noch sachlich notwendig waren, bedeutet die Veränderung eine Verringerung von Zeitpuffern und dadurch eine Verlängerung der Zeiten, in denen die Fahrer am Steuer oder an der Kurbel tätig sind. Das Kernproblem liegt darin, dass sich durch die vielfältigen Änderungen, die hier nicht alle dargestellt werden sollen, sich die effektive Arbeitszeit in Form der Zeit am Steuer oder an der Kurbel, also die Lenkzeit, erhöht hat und damit die Belastung.

Durch technische und betriebliche Maßnahmen wie durch die Einführung und Verbesserung von rechnergesteuerten Betriebsleitsystemen, die Reduzierung oder Abschaffung des Fahrscheinverkaufs beim Fahrer und andere betriebstechnische Maßnahmen werden die Umläufe beschleunigt, zum Beispiel durch die kürzeren Haltestellenaufenthalte und die engeren Fahrzeiten., Für die Fahrgäste reduziert sich die Fahrzeit und das Unternehmen kann die Anzahl der Fahrzeuge reduzieren ohne eine geringere Leistung für die Fahrgäste zu erbringen. Für die Fahrer führen verkürzte Umläufe jedoch zu wachsendem Stress, denn durch reduzierte Wendezeiten verlieren sie Zeitpuffer, um kritische Verkehrslagen ausgleichen zu können. In der betrieblichen Praxis hat das Einhalten des Fahrplans Vorrang vor dem Pausenanspruch. Kriti-

sche Verkehrslagen gehen also heute stärker als früher zu Lasten der Erholungszeiten der Fahrer.

Während die Fahrer also Pufferzeiten verlieren, erhöht sich das Fahrgast- und Verkehrsaufkommen kontinuierlich. Zudem steigt das Aggressionspotential von Seiten der Fahrgäste. Die Fahrer haben mit mehr Fahrgästen zu tun und bekommen es mit immer mehr mit Fahrgästen zu tun.

Viele Fahrer kritisieren die Ausdehnung der täglichen Dienstzeit, in einigen Fällen geht diese in Richtung von 11 Stunden. Zwar lässt der Tarifvertrag 12 Stunden, in betriebsnotwendigen Fällen sogar 14 Stunden zu, aber bisher lag die Grenze in der Praxis bei 10 Stunden. Hinsichtlich der Ausdehnung der täglichen Dienstzeit schlägt zum Beispiel die Verlängerung der Pausen auf 60 und mehr Minuten zu Buche. Dann wird die Pause auch nicht mehr als notwendige Pause zur Erholung gesehen.

Für die Unternehmen bedeutet diese Entwicklung eine deutliche Produktivitätssteigerung. So wird von ÖPNV-Unternehmen geschätzt, dass die monatliche Lenkzeit eines Fahrers in öffentlichen ÖPNV-Unternehmen vor den aufgezeigten Änderungen – also vor Einführung der Spartentarifverträge ab 2000/2001 – bei monatlich etwa 100 bis 110 Stunden gelegen habe. Diese Werte beziehen sich allerdings auf eine Gesamtbetrachtung aller Lenkzeit- und Arbeitszeitstunden und rechnen Auffüllzeiten und andere nicht unter die Lenkzeit eines täglichen Volldienstes fallende Arbeitszeiten mit ein. Aber auch ein Vergleich unter Zugrundelegung eines einzelnen täglichen Volldienstes zeigt den Unterschied auf. Früher, vor Einführung des Spartentarifvertrages, lag die Lenkzeit bei etwa 5:30 bis 6:00 Stunden. Heute beträgt die durchschnittliche Lenkzeit bei einem täglichen Volldienst ca. 6:30 Stunden, monatlich liegt sie bei gut 120 Stunden. Das ist eine prozentuale Steigerung zwischen 10–20 %.

Perspektivisch stellt sich die Frage, ob die Strategie der Kostensenkung durch Arbeitsintensivierung nicht den Anteil der fahrdienstuntauglichen älteren Fahrer weiter erhöhen wird. Fahrdienstuntauglichkeit ist der häufigste Grund für vorzeitiges Ausscheiden aus dem Dienst vor Erreichung der gesetzlichen Altersgrenze. Die offene Frage ist jetzt, wie sich die erhöhte Belastung auf die Gesundheit der Fahrer auswirken wird und ob die Fahrer das gesetzliche Renteneintrittsalter erreichen können, das auch noch schrittweise erhöht

wird. Leider gibt es keine zuverlässigen Statistiken über die Fahrdienstuntauglichkeit. Das Ergebnis einer ersten Untersuchung bei der Berufsgenossenschaft VBG steht noch aus.

Tabelle 12: Arbeitsbedingungen nach der Restrukturierung

Unternehmensgröße nach Zahl der Beschäftigten	Am negativsten empfinden die Veränderung bei:	Die Änderungen belasten uns zu stark.	Es gibt keine großen Veränderungen.	Es hat vertretbare Veränderungen gegeben.	Gesamtergebnis
bis 50 Beschäftigte	6,25 %	56,25 %	18,75 %	18,75 %	100 %
51–100 Beschäftigte	4,55 %	45,45 %	13,64 %	36,36 %	100 %
101–250 Beschäftigte	5,36 %	55,36 %	16,07 %	23,21 %	100 %
251–500 Beschäftigte	21,95 %	58,54 %	4,88 %	14,63 %	100 %
501–1000 Beschäftigte	18,75 %	56,25 %	3,13 %	21,88 %	100 %
1001–2000 Beschäftigte	15,79 %	42,11 %	10,53 %	31,58 %	100 %
ab 2001 Beschäftigte	4,76 %	85,71 %	0,00 %	9,52 %	100 %
Fahrdienst (einschließlich Dienstplan, Leitstelle, Betriebshof)	11,84 %	57,24 %	9,87 %	21,05 %	100 %
Verwaltung	12,12 %	57,58 %	6,06 %	24,24 %	100 %
Werkstatt	9,09 %	54,55 %	13,64 %	22,73 %	100 %
Gesamt	11,59 %	57,00 %	9,66 %	21,74 %	100 %

Frage: „Wie seht Ihr die Arbeitsbedingungen nach der Restrukturierung?“

*Zusammenfassung der einzelnen Nennungen

Quelle: Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung bei ver.di-Betriebsräten von ÖPNV-Unternehmen, Dezember 2014.

Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015. Hier: Befragung der Betriebs- und Personalräte.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass es erhebliche Veränderungen bei den Arbeitsbedingungen als Folge der Restrukturierung gegeben hat. Bei einem Großteil der befragten Fahrerinnen und Fahrer herrscht eine unübersehbare Unzufriedenheit und eine massive Kritik an den veränderten Arbeitsbedingungen, insbesondere an der Verlängerung und Intensivierung der Lenkzeit. Die Vielzahl einzelner Veränderungen hat in der Wahrnehmung der Fahrerinnen und Fahrer zu einer unausgewogenen Belastungssituation geführt. Nach ihrer Meinung ist nicht nur das Ende zumutbarer Änderungen erreicht, sondern die Grenze wird auch vielfach schon als überschritten bezeichnet.

57 % der Fahrer sind dieser Ansicht, bei den Großunternehmen mit mehr als 2001 Beschäftigten beträgt der Anteil sogar fast 86 %. Dass die Änderungen zu stark belasten, wird zu gleichen Anteilen auch in der Verwaltung und der Werkstatt geäußert. Wenn man noch die Gruppe derjenigen, die einzelne Belastungen besonders herausgestrichen haben, hinzuzählt, sind es knapp 70 % aller Beschäftigten, die von unzumutbaren Belastungen sprechen. In den Großunternehmen liegt der Anteil sogar bei über 90 %. Von vertretbaren Veränderungen sprechen in der Gesamtheit nur knapp 22 %, bei den Großunternehmen gerade 10 %.

Im Fokus der Betrachtung steht zumeist der Fahrdienst. Aber auch in der Verwaltung und in der Werkstatt hat es Arbeitsverdichtung und Belastungserhöhung gegeben, wie aus den zwei Tabellen zu entnehmen ist.

7. Die Entwicklung der Fehlzeiten im ÖPNV

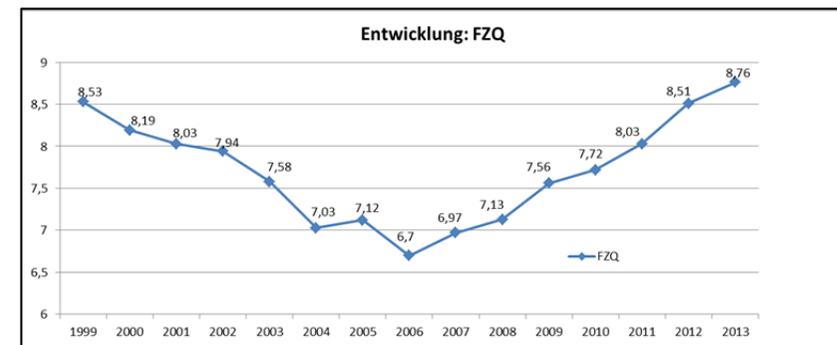
Eine die gesamte ÖPNV-Branche umfassende Fehlzeiten-Statistik liegt nicht vor. Aber es kann auf eine Untersuchung bei 20 ÖPNV-Unternehmen zurückgegriffen werden. Es handelt sich um Unternehmen ab einer Größe von 500 Beschäftigten und in einer regional die Bundesrepublik abdeckenden Verteilung der Unternehmen. Allerdings ist hier ein Übergewicht der großen Unternehmen gegeben, denn allein elf Unternehmen zählen über 2000 Beschäftigte und weitere drei Unternehmen über 1500 Beschäftigte. Die übrigen sechs Unternehmen weisen eine Größenordnung von 500 bis an die 800

Beschäftigte auf. Die Konzentration auf die großen Unternehmen ist allerdings für die ÖPNV-Branche nicht untypisch, denn 68 % Prozent der Beschäftigten entfallen beispielsweise auf Unternehmen in einer Größenordnung ab 1001 Beschäftigte.

Die Ergebnisse der 20 beteiligten Unternehmen im Jahr 2013 zeigen folgendes Bild: Die Fehlzeitenquote lag 2013 bei 8,76 %. Sie erreichte damit den bisherigen Höchststand. 2011 hatte sie noch 8,03 % und 2012 dann schon 8,51 % betragen. Der höchste Stand ist mit 10,11 % im Fahrdienst zu verzeichnen, im gewerblichen Bereich liegt die Quote bei 8,22 % und in der Verwaltung bei 6 %. Von den 20 Unternehmen konnten lediglich acht ihre Fehlzeiten im Vergleich zum Vorjahr senken.

Ein Blick auf die Entwicklung der Fehlzeitenquote zeigt ab 2008 eine kontinuierliche Entwicklung der Fehlzeiten nach oben. Während die Fehlzeitenquote im Jahr 2008 bei 7,13 % lag, stieg sie über 7,72 % im Jahr 2010 auf mittlerweile 8,76 % im Jahr 2013.

Abbildung 14: Entwicklung der Fehlzeitenquote



Allgemein ist festzustellen, dass fast ein Drittel der Fehlzeiten unbezahlt sind. Es gibt eine steigende Tendenz. Bei den unbezahlten Fehlzeiten handelt es sich um Langzeitkranke die aus der Lohnfortzahlung herausgefallen sind. Das Ansteigen dieser Zahlen ist ein sehr kritisches Signal für den Gesundheitszustand der Beschäftigten.

Ältere Mitarbeiter haben deutlich höhere Fehlzeiten als jüngere. So betragen die Fehlzeiten bei unter 40-jährigen 6 % und bei den über 60-jährigen 12 %. Die deutliche Steigerung beginnt schon bei den über 50-jährigen, die 10 % Fehlzeitenquote aufweisen. Die Fehlzeitenquote der Frauen ist höher als die der Männer. Die Fehlzeitenquote bei den Männern beträgt 8,37 % und bei den Frauen 9,38 %. Die höchste Fehlzeitenquote beträgt bei den Frauen 11,42 % im Fahrdienst, aber auch die Fehlzeitenquote der Männer im Fahrdienst ist mit 9,73 % an der Spitze, allerdings noch deutlich unter der Quote bei den Frauen. Den größten Unterschied weisen die Quoten bei den gewerblichen Beschäftigten auf, denn dort beträgt die Fehlzeitenquote bei den Frauen 11,22 % und bei den Männern im Unterschied dazu nur 8,28 %. In der Verwaltung liegt die Quote bei den männlichen Beschäftigten mit 5,38 % unter denen der Frauen mit 6,49 %. Die niedrigste Quote und gleichzeitig auch eine kaum unterschiedliche Quote zwischen männlich und weiblich ist mit gut 4 % bei den Auszubildenden zu registrieren.

Angesichts dieser Quoten werden zahlreiche Maßnahmen zur Reduzierung der Fehlzeiten eingesetzt. Vier der 20 Unternehmen setzen „strafende“ Maßnahmen zur Reduzierung ein, während der größere Teil in Form von elf Unternehmen versucht, durch belohnende Maßnahmen (zum Beispiel Geldprämie oder Zusatzurlaub) geringere Fehlzeiten zu erzielen. Zur Reduzierung der Fehlzeiten werden medizinische, arbeitsorganisatorische und gesundheitsfördernde Maßnahmen eingesetzt. Als in erster Linie geeignet werden davon die *medizinischen* Maßnahmen, wie zum Beispiel Untersuchungen bei Neueinstellungen und regelmäßige Gesundheitsüberprüfungen durch den Betriebsarzt (außerhalb des Fahrdienstes) angesehen.

Von den *arbeitsorganisatorischen* Maßnahmen werden von fast allen Unternehmen Überprüfungen der Arbeitsbedingungen (zum Beispiel Arbeitsplatzausstattung, Lärm), Gespräche bei Wiederaufnahme der Arbeit nach Krankheiten, Fehlzeitengespräche und das Angebot flexibler Arbeitszeiten am ehesten angewandt. Als besonders geeignet davon wiederum gelten die Gespräche bei Arbeitsaufnahme und die Fehlzeitengespräche. Bei den Angeboten zur Gesundheitsförderung werden von den meisten Unternehmen Gesundheitstage und Sportangebot angewandt bzw. sind für die Zukunft ge-

plant. Auch Angebote zur Stressbewältigung sowie zur Ernährung und Unternehmensbewertung spielen eine überdurchschnittliche Rolle.

In den Unternehmen betrug im Jahr 2013 das durchschnittliche Lebensalter 45,87 Jahre. Bemerkenswert ist dabei nur, dass die höchste Fehlzeitenquote bei dem Unternehmen mit dem niedrigsten Durchschnittsalter zu registrieren ist. Mit dem Maßstab des Durchschnittsalters sind keine ausgesprochen signifikanten Differenzen in der Fehlzeitenquote festzustellen. Allerdings haben die ostdeutschen Verkehrsunternehmen mit einer relativ alten Belegschaft geringere Fehlzeiten. Auch der Bezug zwischen dem Durchschnittsdienstalter und der Fehlzeitenquote ergibt keine besonders signifikanten Unterschiede. Allerdings fällt auch hier wieder ins Auge, dass das Unternehmen mit dem geringsten Durchschnittsdienstalter die höchste Fehlzeitenquote aufweist. Die zwei Unternehmen mit dem höchsten Durchschnittsdienstalter (25 und 22,94) haben die geringste Fehlzeitenquote.

Aus den Ergebnissen lassen sich weitere Feststellungen ablesen: die Unternehmensgröße hat keinen signifikanten Einfluss auf die Fehlzeiten und es ist auch kein spezifischer Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Soll-Arbeitszeit und der Höhe der Fehlzeiten erkennbar. Ein Vergleich mit den tatsächlichen Arbeitszeiten, speziell im Fahrdienst, findet nicht statt. Die Fehlzeitenquote in der Gesamtheit ist zwischen Schienen- und Busfahrern in etwa gleich. Soweit Tochtergesellschaften betroffen sind, können aufgrund der relativ geringen Datenmenge kaum verbindliche Aussagen getroffen werden außer einer Tendenzaussage, dass sie etwas geringere Fehlzeiten aufweisen.¹⁶

¹⁶ Fehlzeiten deutscher Nahverkehrsunternehmen 2013, Stuttgart 10.04.2014, SSB AG

V. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmendaten für den Mobilitätsmarkt der Zukunft

1. Die wirtschaftliche Entwicklung

Die Entwicklung im Personenverkehr ist eingebettet in die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Hier soll zunächst etwas zur wirtschaftlichen Entwicklung dargestellt werden. Zu diesen Themen liegen umfangreiche wirtschaftliche Analysen an anderer Stelle vor. Es soll lediglich der Hintergrund und Zusammenhang für und mit dem Sektor des öffentlichen Personennahverkehrs stichwortartig aufgezeigt werden.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist seit dem Jahr 2000 durch erhebliche Schwankungen gekennzeichnet. Nach den niedrigen Wachstumsraten bis 2005 und einem Aufschwung in 2006 und 2007 gab es im Jahr 2009 einen tiefen Einschnitt durch einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes auf $-5,6\%$. Die relativ hohen Wachstumsraten in den Jahren 2010 und 2011 von 4% und $3,3\%$ sind im Verhältnis zu dem vorherigen Einbruch zu bewerten. Im Jahr 2012 hat es mit $0,4\%$ und im Jahr 2013 mit nur $0,1\%$ relativ niedrige Wachstumsraten gegeben. Wenn man die einzelnen Dekaden vergleicht, so betrug das durchschnittliche Wachstum von 2001 bis 2010 nur noch ein Prozent im Vergleich zu $1,6\%$ in der Dekade davor und zu $2,6\%$ in den Jahren von 1981 bis 1990. Die wirtschaftliche Lage war in den letzten Jahren also durch ein schwaches Wachstum geprägt. Für das Jahr 2014 wird nunmehr ein Wachstum von $1,6\%$ angegeben.

Die ÖPNV-Branche geht bei ihren Prognosen von einer stabilen Wirtschaftsentwicklung aus.¹ Nähere Angaben darüber, was unter einer „stabilen

Wirtschaftsentwicklung“ zu verstehen ist, sind nicht aufgeführt worden. Wahrscheinlich ist davon auszugehen, dass ein moderates Wachstum mit durchschnittlich 1 bis 2% und mittlerweile als stabiles Wirtschaftswachstum angenommen werden kann.

Längerfristige Wirtschaft-, Wachstums- bzw. Konjunkturprognosen sind aufgrund der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Turbulenzen der letzten zehn Jahren ohnehin schwierig. Die Probleme beginnen schon bei den aktuellen Konjunkturprognosen. In einer im Juni 2014 veröffentlichten Zusammenstellung der verschiedenen Institute zur Wirtschaftsprognose für Deutschland in den Jahren 2014 und 2015 wurden für 2014 Wachstumsraten zwischen $1,6$ und $1,9\%$ angegeben, für 2015 zwischen $1,5$ und $2,1\%$.² Das Ifo-Institut hatte ebenfalls im Juli ein Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes um $2,0\%$ für 2014 und um $2,2\%$ im Jahre 2015 prognostiziert.³

Im Herbst 2014 sind diese Prognosen bereits nach unten korrigiert worden. So hat die OECD ihre Wachstumsprognose für Deutschland von $1,9$ auf $1,5\%$ für das laufende Jahr und von $2,1$ auf $1,5\%$ für das Jahr 2015 nach unten korrigiert. Die Veränderung wird weniger mit innerdeutschen Wirtschaftsentwicklungen erklärt, sondern eher im Wirtschaftsraum Europa und in weltweiten Entwicklungen gesehen. Auch der Bundesverband deutscher Banken hat seine Konjunkturprognose für 2014 von $1,8$ auf $1,5\%$ und für 2015 und $2,0$ auf $1,6\%$ gesenkt.⁴ Die Bundesregierung geht mittlerweile in ihrer Herbstprognose davon aus, dass es für 2014 nur noch ein Wachstum von $1,2\%$ geben wird statt $1,8\%$ und für 2015 von $1,3\%$ statt 2% .

Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) geht in seinem Report 2014 davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt in 2014 um $1,5\%$ und 2015 um $1,9\%$ steigen wird. Die Zahl der Erwerbslosen wird mit etwa $42,8$ Millionen im Jahr 2015 einen neuen Höchststand erreichen. Auf der anderen Seite geht die Arbeitslosenquote von $6,7\%$ 2014 im Jahr 2015

1 Finanzierungbedarf des ÖPNV bis 2025, Untersuchung im Auftrag des VDV, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern, Hrsg. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln, 2009, S. 9

2 Vergleiche: Verdi-Wirtschaftsprognosen für Deutschland, Verdi Bundesvorstand, Bereich Wirtschaftspolitik, Aktualisierung 25. Juni 2014

3 Ifo Konjunkturprognose 2014/2015, München, 26. Juni 2014.

4 Vergleiche: The Wall Street Journal, 17. September 2014.

auf 6,6 % zurück. Die Zahl der Arbeitslosen nimmt aber etwas geringer als die Zahl der Erwerbstätigen steigt.⁵

Das Prognosezentrum des Weltwirtschaftsarchivs Kiel sagt für die Konjunkturentwicklung bis 2016 folgenden Verlauf voraus:⁶

Tabelle 13: Reales Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise in ausgewählten Ländern und Regionen 2014–2016

	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Deutschland	1,6	1,8	2,0	0,9	0,1	1,5
Euroraum	0,9	1,3	1,7	0,4	0,0	1,1
Vereinigte Staaten	2,4	3,0	3,5	1,6	-0,1	2,7
Weltwirtschaft	3,5	3,7	4,0	4,2	3,5	4,2

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent. Stand: 12. März 2015

Die längerfristigen Prognosen sind mit vielen Unsicherheiten wirtschaftlicher und bevölkerungspolitischer Entwicklungen versehen. Vom „Hamburgerischen WeltWirtschaftsinstitut“ wird bis zum Jahr 2030 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 1,3 % erwartet. Dies entspricht bei einem Index mit 105 im Jahr 2013 einem Wachstum auf 130 im Jahr 2030. Das Bruttoinlandsprodukt würde sich demnach um 30 % erhöhen. Bei einem Positivszenario von durchschnittlich 1,9 % würde das Wachstum 45 % betragen und einen Index-Anstieg auf 145 bedeuten. Bei einem Negativszenario von 0,9 % um 19 % lediglich auf den Index von 119. Diese Werte basieren auf den dargestellten bevölkerungspolitischen Prognosen.⁷

5 Vergleiche: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Report 98 Oktober 2014, S. 13 ff.

6 Quelle: Prognosezentrum des Weltwirtschaftsarchivs Kiel an der Universität Kiel, Stand 12. März 2015

7 Quelle: Hamburgerisches WeltWirtschaftsinstituts (HWWI): Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung bis 2030 in Bayern und Deutschland, Hamburg, Oktober 2013

Bezogen auf die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitsplätze hat eine PwC-Studie ergeben: „Die Erwerbstätigkeit wird sich auch in Zukunft in Deutschland regional sehr unterschiedlich entwickeln. Vor allem in den Metropolregionen im Westen, im Großraum Berlin und im westlichen Niedersachsen werden bis 2030 neue Arbeitsplätze entstehen. In den strukturschwachen ländlichen Regionen und in großen Teilen der neuen Bundesländer aber stehen schmerzhaft Anpassungen bevor. Der demographische Wandel wird in den nächsten 16 Jahren dazu führen dass die Anzahl der Deutschen im erwerbsfähigen Alter drastisch schrumpft. Um die hervorragenden Wachstumsperspektiven Deutschlands trotzdem zu realisieren, müssen die wirtschaftlich dynamischen Regionen ihr Wachstum noch aktiver managen als bisher.“

Neben steigenden Mieten und dem Ausbau der Infrastruktur liegt die Herausforderung wie sie vor allem in der Aus- und Weiterbildung der Fachkräfte. Regionen, denen diese Studie den Verlust von Arbeitsplätzen vorausagt, sollten sich bereits heute darauf einstellen, intelligent zu schrumpfen die Alterung der Gesellschaft kann nicht verhindert oder gar umgekehrt werden wer sich aber alleine darauf konzentriert, den status quo zu erhalten, dem werden die Mittel für entscheidende Investitionen in die Zukunft fehlen.“⁸

Für die Zukunft wird es wichtig sein, welche Wachstumsimpulse mobilisiert werden können und welche konjunkturellen Bremsfaktoren eintreten können. Zur Sicherung längerfristiger Wachstumseffekte ist eine deutliche Ausweitung der öffentlichen Investitionen erforderlich. Das gilt besonders für die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur. In der Politik zeichnet sich hier ein relativ großer Konsens für eine Steigerung der öffentlichen Investitionen ab.⁹ Hier dürften auch die Investitionsbedarfe für die Infrastruktur des ÖPNV eine Rolle spielen. (Siehe dazu die speziellen Ausführungen im Teil ÖPNV und Infrastruktur.)

8 PwC-Studie: Deutschland 2030 – die Arbeitsplätze der Zukunft, Hrsg.: PwC, HWWI, Frankfurt/Main, Juni 2014

9 Ebenda, Seite 26

2. Verkehrsprognose 2030¹⁰ und Bevölkerungsentwicklung

2.1. Bevölkerungsentwicklung

Die Verkehrsprognose bis 2030 geht vom Basisjahr 2010 aus. In den zentralen Leitdaten der Verkehrsprognose werden die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2011 verwendet. Zunächst muss deshalb ein Blick auf die *Bevölkerungsentwicklung* geworfen werden.

Es wird demnach erwartet, dass die Einwohnerzahl von 81,058 Millionen im Jahr 2014 auf 79,230 Millionen im Jahr 2030 (bei schwächerer Zuwanderung) bzw. 80,919 Millionen (bei stärkerer Zuwanderung) zurückgeht.¹¹ Bei den Kindern und Jugendlichen wird zum Beispiel bis 2030 ein relativ kräftiger Rückgang in Höhe von –14 % für die Altersgruppen von 10 bis 18 Jahren erwartet, bei den Kindern unter 10 Jahren dagegen nur um –4 %. Die Anzahl der Schüler wird um 14 % sinken. Die fahrfähige Bevölkerung ab 18 Jahren wird leicht um –1 % zurückgehen. Dies schlägt sich aufgrund der Veränderungen bei den Menschen im Erwerbsalter allerdings nicht im Jugendquotienten nieder.

Relativ dramatisch sind – wie eben festgestellt – die Veränderungen bei den Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter. Die Gruppe der Einwohner von 18 bis 64 Jahren nimmt um 12 % ab. Mehr als deutlich entgegengesetzt verläuft die Entwicklung bei den älteren Personen mit 65 und älter. Für diese Gruppe wird ein Anstieg von überdurchschnittlich um 31 % erwartet. Der Rückgang der Anzahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter wird durch eine steigende Erwerbsquote vor allem in den höheren Altersgruppen sowie

¹⁰ Verkehrsverflechtungsprognose 2030 – Zusammenfassung Schlussbericht – Los 3, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, 11. Juni 2014

¹¹ Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2060 – 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015, Kurzfassung, S. 53

durch die erwartete Erhöhung des Renteneintrittsalters abgeschwächt, sodass die Zahl der Erwerbspersonen mit gut 4 % wesentlich schwächer abnimmt.¹²

Tabelle 14: Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung

Jahr (jeweils 31.12)	Variante 1 Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung ¹		Variante 2 Kontinuität bei stärkerer Zu- wanderung ²	
	1.000	2013=100	1.000	2013=100
Bevölkerung insgesamt				
2013	80.767	100,0	80.767	100,0
2030	79.230	98,1	80.919	100,2
unter 20-Jährige				
2013	14.684	100,0	14.684	100,0
2030	13.841	94,3	14.411	98,1
20- bis unter 65-Jährige				
2013	49.232	100,0	49.232	100,0
2030	43.595	88,5	44.831	91,1
65- bis unter 80-Jährige				
2013	12.486	100,0	12.486	100,0
2030	15.579	124,8	15.627	125,2
80-Jährige und Ältere				
2013	4.364	100,0	4.364	100,0
2030	6.215	142,4	6.220	142,5

¹ Geburtenrate 1,4 Kinder je Frau. Lebenserwartung bei Geburt 2060 für Jungen 84,8/Mädchen 88,8 Jahre, langfristiger Wanderungssaldo 100000 (G1-L1-W1)

² Geburtenrate 1,4 Kinder je Frau. Lebenserwartung bei Geburt 2060 für Jungen 84,8/Mädchen 88,8 Jahre, langfristiger Wanderungssaldo 200000 (G1-L1-W1)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015

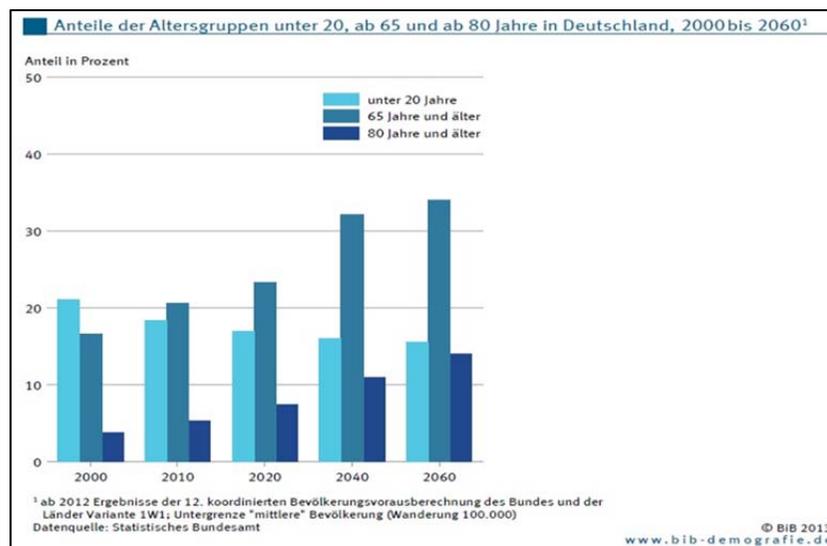
Dass der Rückgang der Bevölkerungszahl sich nicht in noch deutlicheren Zahlen niederschlägt, ist auf die sogenannten Zuwanderungsüberschüsse zurückzuführen die die Bundesrepublik praktisch zu einem Einwanderungsland gemacht haben. Dabei unterscheidet sich die Entwicklung im Westen

¹² a. a. O.

und im Osten Deutschlands. Im Westen sind die relativ hohen Zuwächse an Bevölkerung aufgrund der Zuwanderung in den vergangenen Jahrzehnten mittlerweile abgesunken, weil die natürliche Bilanz zwischen Sterberate und Geburten entsprechend größer geworden ist. Aber immerhin gibt es noch ein Plus aus der Zuwanderung im Westen Deutschlands.

Im Osten bleibt die natürliche Bilanz nach einem starken Absinken nach der Wiedervereinigung und einem Ansteigen in den Jahren danach aber insgesamt negativ, denn dort führen die in den meisten Jahren negativ ausfallenden Wanderungszahlen zu einem stabilen und durchgängigen Verlust an Bevölkerung.

Abbildung 15: Bevölkerungsverteilung



Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

Wenn man zur Berechnung den Altenquotienten (65-jährige und ältere auf 100 20 bis 65-jährige) bzw. den Jugendquotienten (unter 20-jährige auf 100 20 bis 65-jährige), also den Anteil der jeweils Jungen und Alten an dem Be-

völkerungskern der 20 bis 65-jährigen, darunter hauptsächlich Berufstätige, berechnet, dann ergibt sich folgendes Bild: Der Altenquotient steigt deutlich stärker als der Jugendquotient. Auf Deutschland insgesamt berechnet verändert sich der Altenquotient um ca. +15 % und der Jugendquotient um ca. -5 %. Der Altenquotient beträgt 39,2 und der Jugendquotient 28,6. Bis zum Jahr 2030 weiter berechnet verändert sich der Altenquotient auf 52,8 %, während der Jugendquotient bei 30,7 % liegen soll.

Diese Entwicklung verläuft in den verschiedenen Bundesländern recht unterschiedlich. Der Altenquotient steigt am deutlichsten in den ostdeutschen Ländern Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und etwas weniger stark in Sachsen. Umgekehrt steigt natürlich in diesen Bundesländern der Jugendquotient, wenn auch nicht in gleichem Maße. Somit ergibt sich auch eine entsprechende andere Zusammensetzung bei den „Kernjahrgängen“ der 20 bis 65-jährigen, bei denen ein großer Anteil der Menschen herauswächst in die älteren Jahrgänge, während großer Anteil an jüngeren Jahrgängen nachkommt, allerdings in einem geringeren Ausmaß. Auf der anderen Seite erhöht sich der der Jugendquotient bis auf die Stadtstaaten in allen westlichen Bundesländern. Hier wäre es noch von Interesse, die Unterschiede zwischen den städtischen und ländlichen Regionen herausarbeiten.

Die dargestellten Verschiebungen bedeuten, dass wir es bis 2020 vor allem mit einem Alterungsprozess innerhalb der Erwerbsbevölkerung zu tun haben. Diese Entwicklung schlägt sich bereits in der Altersstruktur der Belegschaften von Wirtschaftsunternehmen nieder, auch und besonders im ÖPNV. Die Zeitperioden danach sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass der Anteil der Älteren und insbesondere auch der Anteil der hochbetagten Menschen stark ansteigt. Auch hier muss wieder zwischen dem Westen Deutschlands und Ostdeutschland unterschieden werden, denn in Ostdeutschland hat sich die Abwanderung von jungen Menschen zusätzlich in starkem Maße vollzogen. Der Anteil der unter 20-jährigen liegt in Ostdeutschland zur Zeit bei unter 15 % (West über 19 %) und der Anteil der Altersgruppe ab 65 Jahre bei knapp 23 % gegenüber 20 % in Westdeutschland.

Auch eine weitere Strukturveränderung ist zu beachten. Die Abwanderung jüngerer Menschen ist verknüpft mit einer Wanderung aus ländlichen

Bereichen in Richtung der Ballungszentren, also besonders der großen Städte. Diese Entwicklung zeigt sich auch ganz besonders in den neuen Bundesländern, und hier speziell in strukturschwachen Gebieten. Diese sind also sowohl von Alterung als Abwanderung gekennzeichnet. Mit diesem Prozess verbinden sich auch Herausforderungen an die Infrastruktureinrichtungen der Gestalt, dass in den Wachstumsregionen die Nachfrage nach Wohnraum, Verkehrsinfrastruktur, Bildung oder Versorgungseinrichtungen steigt und auf der anderen Seite in den strukturell schwächeren Räumen die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge für die dort lebenden Menschen im Vordergrund steht. Auf der einen Seite ergeben sich also Anforderungen an den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, auf der anderen Seite Ansprüche an ein akzeptables Grundangebot.

2.2. Verkehrsprognose 2030

Der Verkehrsprognose 2030 liegt eine Annahme zum Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von jährlich durchschnittlich um 1,14 % zugrunde. Bezüglich der Verkehrsinfrastruktur wird der Bundesverkehrswegeplan 2003 zu Grunde gelegt und dabei die Realisierung aller im „vordringlichen Bedarf“ festgelegten Maßnahmen unterstellt. Für den Schienenverkehr werden spürbare Verbesserungen zu Grunde gelegt, was auch Auswirkungen auf den Schienennahverkehr haben dürfte. Die Verkehrsmittelnutzerkosten werden für die Landverkehrsmittel mit einem realen Anstieg von 0,5 % für den Individual- und Eisenbahnverkehr bzw. 1 % Prozent für den öffentlichen Straßenpersonenverkehr pro Jahr angenommen.

Die PKW-Dichte soll von 631 auf 694 PKW pro 1000 Einwohner steigen, also um rund 10 %. Aufgrund der sinkenden Zahl der Erwachsenen wächst der PKW-Bestand etwas schwächer, von 42,3 Millionen auf 45,9 Millionen, also um 8,5 %. Die schwächere Bestandserhöhung ist hauptsächlich auf die auch für 2025 angenommenen Gruppen mit bisher geringerem Motorisierungsgrad zurück zu führen, d. h. auf die älteren Personen, die Frauen und die Zuwanderer. Auf der anderen Seite gehen von den Zweitwagenbeschaffungen bestandserweiternde Effekte aus.

Die Verkehrsprognose für 2030, die vom Basisjahr 2010 ausgeht, weicht von der Verkehrsprognose für 2025 ab. Die Prognose vom Basisjahr 2004 bis zum Jahr 2025 ging beim motorisierten Individualverkehr noch von 8,9 % aus, in der Prognose von 2010 bis 2030 wird nur noch von 4,6 % ausgegangen.

Tabelle 15: Verschiebungen beim Modal-Split

Modal-Split (in %)							
	1997	2015 Trend	2015 Integr.	2004	2025	2010	2030
Verkehrsaufkommen (Personen)							
Motor. Individualv.	83,4	86,2	84	83,6	85	82,7	83,3
Eisenbahnverkehr	2,9	2,6	2,9	3	3	3,6	3,7
ÖSPV	13,4	10,9	12,7	13,2	11,7	13,6	12,8
Luftverkehr	0,2	0,4	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3
Summe Motoris. V.	100	100	100	100	100	100	100
Verkehrsleistung (Pkm)							
Motor. Individualv.	79,6	79,1	77,3	81,3	79	80,8	78,6
Eisenbahnverkehr	7,8	7,5	8,7	6,7	7	7,5	7,9
ÖSPV	8,8	6,8	7,6	7,6	6	7	6,6
Luftverkehr	3,8	6,6	6,4	4,5	7,9	4,7	6,9
Summe Motoris. V.	100	100	100	100	100	100	100

Die Angaben „2015 Trend“ geben von einer Fortschreibung der Verhältnisse aus, bei „2015 Integr.“ werden begrenzte lenkende Eingriffe vorausgesetzt.

Von Interesse sind auch einige Verschiebungen im *Modal-Split* zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und Verkehrszwecken. Auch hier soll zunächst das *Verkehrsaufkommen* angesehen werden. Im Unterschied zu der Prognose bis 2025 wird in der Prognose für 2030 ein geringerer Anteil am Verkehrsaufkommen erwartet mit 83,3 % zu seinerzeit geschätzten 85,0 %. Der Eisenbahnverkehr wird hier höher eingeschätzt mit 3,7 zu 3,0, auch der öffentliche Straßenpersonenverkehr liegt mit 12,8 zu 11,7 im Anteil höher als in der Schätzung für 2025. Hier haben sich also die Verhältnisse vom motorisierten Individualverkehr leicht zugunsten des öffentlichen Verkehrs verschoben.

Nimmt man die *Verkehrsleistung*, so gibt es geringere Differenzen als eben beim Verkehrsaufkommen dargestellt. Für den motorisierten Individualverkehr wird ein etwas geringerer Anteil erwartet (80,8 auf 78,6 %), für den Eisenbahnverkehr und den öffentlichen Straßenpersonenverkehr liegen die erwarteten Anteile etwas höher (Eisenbahn 7,9 zu 7,0 und öffentlicher Straßenpersonenverkehr 6,6 zu 6,0). Dass beim Eisenbahnverkehr in der Verkehrsleistung ein höherer Anteil erwartet wird als in der 2025-Prognose, wird mit erheblichen Angebotsverbesserungen und eines unterstellten Ausbaus des Schienennetzes vor allem im Fernverkehr begründet. Der Anstieg des Eisenbahnverkehrs wäre nach Ansicht der Gutachter noch stärker, wenn nicht der Fernlinienbus einen Teil des Fernverkehrsmarktes auf sich ziehen würde. Diese Tendenz sei jetzt bereits sichtbar.

Tabelle 16: Veränderung beim Modal-Split

	Veränderung 2015/1997 (%)		Veränderung 2015/1997 (%)		Veränderung 2015/1997 (%)	
	Trend	Integr.	insgesamt in %	in % p.a.	insgesamt in %	in % p.a.
	Verkehrsaufkommen (Personen)					
Motor. Individualv.	18,1	11,2	8,9	0,4	4,6	0,2
Eisenbahnverkehr	0,2	11,3	6,2	0,3	6,9	0,3
ÖSPV	-7,3	4,6	-5,5	-0,3	-2,3	-0,1
Luftverkehr	107,4	98,3	107,5	3,5	58,3	2,3
Summe Motoris. V.	14,7	10,5	7,1	0,3	3,8	0,2
	Verkehrsleistung (Pkm)					
Motor. Individualv.	22,1	16,4	16	0,7	9,9	0,5
Eisenbahnverkehr	17,5	32,7	25,6	1,1	19,2	0,8
ÖSPV	-5,3	3,6	-4,8	-0,2	6	0,3
Luftverkehr	112,8	101,9	111,5	3,6	64,8	2,5
Summe Motoris. V.	22,8	19,8	19,4	0,8	12,9	0,6

Auf der anderen Seite würde der öffentliche Straßenpersonenverkehr sowohl beim Verkehrsaufkommen also bei der Verkehrsleistung abnehmen, wenn der Fernlinienbusverkehr nicht berücksichtigt würde. So aber steigt die Verkehrsleistung im öffentlichen Straßenpersonenverkehr noch um 6 % an.

Betrachtet man zusätzlich den nichtmotorisierten Verkehr, so wird ein Rückgang der Fußwege um 7,8 % aufgrund zurückgehender Schülerzahlen erwartet, aber auch aufgrund siedlungsstruktureller Entwicklungen wie zum Beispiel einer Konzentration des Einzelhandels. Dagegen wächst der Fahrradverkehr um 4,6 % beim Aufkommen und um 8 % bei der Leistung. Der Fahrradverkehr hat im innerstädtischen Verkehr gegenüber dem motorisierten Individualverkehr zum Teil auch gegenüber dem öffentlichen Personennahverkehr Vorteile zu bieten, gegenüber dem Fußgängerverkehr auch eine höhere Mobilität. Hinzu komme seine hohe Attraktivität als Freizeitverkehrsmittel.

Das auch für den gesamten Zeitraum erwartete zukünftige Ansteigen des Fahrradverkehrs muss nicht nur als Konkurrenz zum öffentlichen Personennahverkehr gesehen werden, sondern stellt auch Ansprüche an den öffentlichen Personennahverkehr bezüglich der Mitnahme von Fahrrädern und einer Verknüpfung der Systeme. Die Kombination von Fahrradverkehr und öffentlichem Personennahverkehr wird zunehmen.

Bezüglich der *Fahrtzwecke* steigt der Privatverkehr sowohl in den absoluten Werten als auch im Verkehrsanteil, wo er 42,4 % erreicht gegenüber dem Prognosewert von 2025 von 40,6 %. Eine Zunahme weist auch der Geschäftsverkehr mit einem Plus von 32 Milliarden Personenkilometern auf. Gegenüber 6 % am Verkehrsaufkommen kommt er auf 14 % bei der Verkehrsleistung. Der Einkaufsverkehr macht 32 % des Verkehrsaufkommens aber nur 16 % der Verkehrsleistung aus, weil er überwiegend nur kürzere Entfernungen beinhaltet. Die Urlaubsreisen steigen zwar betrachtet vom aus Volumen auch deutlich an, allerdings fällt das beim Anteil von 0,2 % nicht ins Gewicht. Bei den anderen Fahrzwecken wächst die Nachfrage schwächer oder geht sogar zurück wie zum Beispiel im Ausbildungsverkehr nach dem Verkehrsaufkommen und auch im Berufsverkehr.

In dieser Prognose ist von der bereits dargestellten demographischen und räumlichen Entwicklung auszugehen. Das gilt auch für die *regionale Struktur*. Was die Verkehrsentwicklung anbetrifft, so ist in großen Teilen Süd- und Südwestdeutschlands, etwa entlang des Rheins von Köln bis Basel und in der Linie Frankfurt/Main – Stuttgart – München, sowie Norddeutschland auf der

Linie Münster Hamburg mit einem Wachstum des Verkehrsaufkommens zu rechnen. Dagegen geht der Verkehr in den östlichen Bundesländern und den daran angrenzenden Gebieten zurück, außer im Raum Berlin. Dort ist sogar mit einem Wachstum zu rechnen.

Auch hier ist zu beachten und muss differenziert werden, dass es in diesen Räumen und insbesondere bei den Metropolen erhebliche Überschneidungen mit dem örtlichen Verkehr und damit auch mit den Bedingungen des ÖPNV gibt.

2.3. Verhältnis zwischen Öffentlichem Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) und Motorisierten Individualverkehr (MIV)

Im vorherigen Abschnitt haben wir die Verteilung auf alle Verkehrsträger vom motorisierten Individualverkehr über den öffentlichen Personennahverkehr Fußgängerverkehr betrachtet. Im Folgenden geht es um die spezielle Betrachtung des Verhältnisses von motorisiertem Individualverkehr und dem öffentlichen Personennahverkehr.¹³

Dieser Modal-Split entwickelt sich entsprechend der unterschiedlichen Verkehrsprognosen wie folgt: Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs steigt von 1997 bis 2015 von 83,4 auf 86,2 %, wenn man von dem Trendszenario ausgeht, das so gut wie keine steuernden Eingriffe beinhaltet außer der Straßenbenutzungsgebühr für Lkw, wenn man also von einem ordnungspolitischen Status Quo ausgeht. Nimmt man dagegen das Integrationszenario mit der Voraussetzung moderater Eingriffe in die Verkehrsverteilung, so gibt es nur eine minimale Steigerung von 83,4 auf 84 %. Die entsprechenden Werte für den öffentlichen Straßenpersonenverkehr bedeuten

¹³ Der Eisenbahnverkehr und der Luftverkehr bleiben hier unkommentiert, wären aber bei einer Weiterberechnung auf 100 % enthalten. Das heißt, die Anteile des Individualverkehrs und des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs sind nicht auf 100 % hochgerechnet.

beim Trendszenario einen Rückgang von 13,4 auf 10,9 %, beim Integrationszenario einen etwas schwächeren Rückgang von 13,4 auf 12,7 %.¹⁴

Für die Prognose von 2004 bis 2025 ist keine Unterscheidung in verschiedene Szenarien ausgewiesen. Nach dieser Prognose steigt der motorisierte Individualverkehr von 83,6 im Jahr 2004 auf 85 % im Jahr 2025 an und der öffentliche Straßenpersonenverkehr geht von einem Anteil von 13,2 % auf den Anteil von 11,7 % zurück.

Bei der dritten Prognose, dem Zeitraum von 2010 bis 2030, ergibt sich folgendes Bild. Der motorisierte Individualverkehr steigt von 2010 bis 2030 um 4,6 % und damit von einem Anteil von 82,7 % am Gesamtaufkommen im Jahr 2010 auf 83,3 % im Jahr 2030 an. Dagegen geht der öffentliche Straßenpersonenverkehr um -2,3 % zurück und im Anteil am Gesamtverkehr von 13,6 % auf 12,8 %.

Beachtet werden müssen hier aber zusätzlich noch die absoluten Zahlen, denn an ihnen muss sich schließlich das Verkehrsangebot im ÖSPV – und letztlich auch im ÖPNV – orientieren. In der Prognose für 2015 geht das Verkehrsaufkommen im ÖSPV von 8.000 Millionen beförderter Personen im Jahr 1997 nach dem Trendszenario auf 7.414 Millionen zurück, während die Zahl nach dem Integrationszenario auf 8.368 Millionen Fahrgäste ansteigen würde. In der zweiten Prognose von 2004 bis 2025 sinkt das Verkehrsaufkommen von 9.055 Millionen Fahrgästen auf 8.557 Millionen ab. Wenn wir das Integrationszenario aus der Prognose 2015 zu Grunde legen, wird 2025 also nur eine relativ geringfügig höhere Zahl an Fahrgästen voraus geschätzt.

In der längerfristigen Prognose bis 2030 gehen die Gutachter für 2010 von einer Ausgangszahl von 9.280 Millionen Fahrgästen aus und schätzen für 2030 die Zahl auf 9.068 Millionen. Dies ist ein Rückgang gegenüber dem Jahr 2010, aber die Zahlen liegen deutlich höher als zum Beispiel in den zwei unterschiedlichen Prognosen für das Jahr 2015 berechnet worden ist.

Wenn man die *Verkehrsleistung* in Milliarden Personenkilometer zu Grunde legt, geht der Anteil des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs ge-

¹⁴ Zur Definition der drei Szenarien vergleiche die Beschreibung zur Verkehrsprognose 2015

genüber dem Individualverkehr in allen drei Prognosen zurück. Diese Entwicklung entspricht in etwa den Verhältnissen beim Verkehrsaufkommen.

3. Konsequenzen für den ÖPNV aus der prognostizierten Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung

Für das zukünftige Angebot im öffentlichen Personennahverkehr sind aufgrund der im Vorherigen dargestellten Entwicklungsprozesse folgende Entwicklungslinien zu beachten: insgesamt ist mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Dieser ist in den sogenannten neuen Bundesländern stark ausgeprägt, in den westlichen Bundesländern sind dagegen noch einzelne leichte Steigerungen zu erwarten. Ein ähnliches Ungleichgewicht ergibt sich auch zwischen Metropolen und ländlichen Bereichen. Die großstädtischen und besonders die metropolartigen Bereiche haben noch mit höherer Bevölkerung und größerer Nachfrage zu rechnen, während der Rückgang in den ländlichen Regionen sich weiter fortsetzen wird.

Für den ÖPNV werden entsprechend der Untersuchung „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“¹⁵ basierend auf einer Betrachtung des Zeitraumes 2007–2025 folgende Entwicklungsprozesse in der Verkehrsnachfrage erwartet:

Für den SPNV wird beispielsweise bis 2025 um eine Steigerung von 3 % gerechnet, im allgemeinen ÖPNV dagegen mit einem Nachfragerückgang von etwa 5 % gerechnet. Diese Zahl deckt sich in etwa mit der Prognose zum Bundesverkehrswegeplan von 2004 bis 2025, wo beim Verkehrsaufkommen von einem Rückgang von ungefähr 5,5 % ausgegangen wird.¹⁶

In den vorliegenden Prognosen wird nicht näher untersucht, ob eventuell zu erwartende Verhaltensänderungen der Bürger oder auch neue Strategien der Verkehrsträger zu erwarten sind, und gegebenenfalls welche.

15 Finanzierungbedarf des ÖPNV bis 2025, a. a. O., S. 38

16 Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, München/Freiburg, 14.11.2007

In der Einschätzung der Zukunft geht die ÖPNV-Branche auf der Basis der bereits erwähnten Voraussetzung einer „stabilen Wirtschaftsentwicklung“ (siehe oben) von einer eher konservativen Einschätzung und Erwartung aus. So werden zum Beispiel zum Thema Infrastrukturvorhaben keine maximalen Kataloge aufgestellt sondern nur Vorhaben eingeschlossen, deren volkswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit bereits durch Nutzen-Kosten-Untersuchungen belegt ist oder deren ähnliche Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Verkehrslenkende Maßnahmen werden nicht vorausgesetzt.

Dabei muss beachtet werden, dass die Bevölkerungsentwicklung die Metropolen stärkt und die dortige Infrastruktur noch mehr gefordert sein wird. Auf der anderen Seite wird es deutliche Auswirkungen auf die regionale Verteilung des Verkehrsbedarfs geben.

Erst genaue Analysen und Prognosen werden verifizierbare Ergebnisse bringen können.

Man kann wohl von der Hypothese ausgehen, dass sich hinsichtlich der Entwicklung in den Metropolregionen und allgemein in den Ballungsgebieten steigende Ansprüche an die Infrastruktur im öffentlichen Verkehr geben wird, die sich verändern auf die Prognosen der Verkehrsentwicklung auswirken können. Mindestens aber für diese Regionen erwächst daraus ein erhöhter Anspruch an die Infrastruktur und zwangsläufig an den Ausbau. Hinzu kommen notwendige Erhaltungs-, Ersatz- und Verbesserungsbedarfe, die dringend finanziert werden müssen. Insgesamt wird man hier von einem überproportionalen Wachstum an Verkehrsaufkommen und Verkehrsleistung auszugehen haben.

Bei der Versorgung der ländlichen Regionen kann mit einem Absinken des Verkehrsaufkommens gerechnet werden, aber die Verkehrsleistung und insbesondere die Kosten könnten steigen, wenn eine optimale Versorgung auch in abgelegenen Gebieten geleistet werden soll, wo heute schon zum Teil eine Unterversorgung gegeben ist.

Die sich aus der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ergebenden langfristigen Nachfragerückgänge sind in den Finanzierungsbedarfen bereits berücksichtigt. Trotzdem ergibt sich der dramatische Finanzierungsbedarf

einschließlich des Nachholbedarfes, der im Kapitel VI zur Infrastrukturförderung dargestellt wird.

4. Die Sicht der Unternehmen auf die zukünftige Entwicklung

In der ÖPNV-Branche selbst wird von einer wachsenden Bedeutung des ÖPNV ausgegangen.

Auf die Frage nach der Zukunft des ÖPNV ist die vorherrschende Meinung, der ÖPNV gewinnt in Zukunft an Bedeutung. Von den Großunternehmen wird diese Ansicht zu 100 % vertreten. Die anderen großen Unternehmen mit 1001–2000 Beschäftigten sind hier deutlich skeptischer. Der Grund mag in der unterschiedlichen regionalen Struktur liegen. Eine ähnlich skeptische Haltung wird nur noch von den ganz kleinen Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten vertreten.

Tabelle 17: Umfrage: „Wie sehen Sie die Zukunft des ÖPNV allgemein?“

Unternehmensgröße nach Zahl der Beschäftigten	Der Anteil des ÖPNV geht zurück.	Der ÖPNV bleibt in etwa gleich.	Der ÖPNV gewinnt an Bedeutung.	Gesamtergebnis
bis 50 Beschäftigte	13,64 %	31,82 %	54,55 %	100 %
51–100 Beschäftigte	0,00 %	13,64 %	86,36 %	100 %
101–250 Beschäftigte	5,88 %	23,53 %	70,59 %	100 %
251–500 Beschäftigte	0,00 %	20,00 %	80,00 %	100 %
501–1000 Beschäftigte	0,00 %	16,67 %	83,33 %	100 %
1001–2000 Beschäftigte	0,00 %	41,67 %	58,33 %	100 %
ab 2001 Beschäftigte	0,00 %	0,00 %	100,00 %	100 %
Gesamt	3,42 %	21,23 %	75,34 %	100 %

Quelle: Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung bei ÖPNV-Unternehmen Dezember 2014/Januar 2015

Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015. Hier: Befragung der ÖPNV-Unternehmen.

Während eben nach der allgemeinen Rolle des ÖPNV gefragt worden ist, geht es in der nächsten Frage um die Einschätzung des ÖPNV in der eigenen Stadt, Gemeinde, also im eigenen Bedienungsgebiet. Zunächst gilt es festzustellen: wie schon bei der Einschätzung des ÖPNV allgemein herrscht in dieser Frage wiederum bei den Großunternehmen 100-prozentige Einigkeit darin, dass der ÖPNV auch in der eigenen Stadt bzw. im Bedienungsgebiet zunehmen wird. Die Repräsentanten aller anderen Größenklassen von Unternehmen sind, abweichend von der Frage nach der allgemeinen Entwicklung des ÖPNV, bei sich selbst nicht so sicher, dass der ÖPNV zunimmt. Je größer allerdings die Unternehmen sind, umso mehr ist man der Ansicht, der ÖPNV nehme zu. Dies äußern 56 % der Unternehmen mit 501–1000 Beschäftigten und 58 % der Unternehmen mit 1001–2000 Beschäftigten. Bei allen Unternehmen mit einer kleineren Betriebsgröße ist der Optimismus weitaus geringer ausgeprägt, am niedrigsten ist er mit 24 % in der Größenklasse mit 251–500 Beschäftigten. Hier ist auch die Meinung am weitesten verbreitet, dass der ÖPNV in etwa gleich bleibt.

Tabelle 18: Umfrage: „Wie sehen Sie die Zukunft des ÖPNV in Ihrer kommunalen Gebietskörperschaft (Stadt/Gemeinde/Kreis) und in Ihrem Bedienungsgebiet?“

Unternehmensgröße nach Zahl der Beschäftigten	Der ÖPNV bleibt in etwa gleich.	Der ÖPNV nimmt zu.	Der ÖPNV-Anteil geht zurück.	Gesamtergebnis
bis 50 Beschäftigte	45,45 %	40,91 %	13,64 %	100 %
51–100 Beschäftigte	54,55 %	36,36 %	9,09 %	100 %
101–250 Beschäftigte	55,88 %	29,41 %	14,71 %	100 %
251–500 Beschäftigte	60,00 %	24,00 %	16,00 %	100 %
501–1000 Beschäftigte	44,44 %	55,56 %	0,00 %	100 %
1001–2000 Beschäftigte	33,33 %	58,33 %	8,33 %	100 %
ab 2001 Beschäftigte	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100 %
Gesamt	46,58 %	43,15 %	10,27 %	100 %

Quelle: Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung bei ÖPNV-Unternehmen Dezember 2014/Januar 2015

Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015. Hier: Befragung der ÖPNV-Unternehmen.

Mit einem Rückgang des ÖPNV-Anteils wird auf der anderen Seite so gut wie gar nicht gerechnet. Die Anteile gehen konträr zur Größe des Unternehmens in Richtung null, zum Beispiel beträgt der Anteil bei den Unternehmen mehr als 2000 Beschäftigten 0 %.

VI. Infrastrukturpolitische Problematik und Zielsetzung im ÖPNV

1. Ausgangslage

Die ÖPNV-Unternehmen sehen nicht nur die Probleme im Aus- und Umbau der ÖPNV-Infrastruktur, sondern befürchten auch, dass zukünftig zu wenig zur Linderung getan wird.

Tabelle 19: Umfrage nach der Zukunftserwartung hinsichtlich der Investitionsfinanzierung

Unternehmensgröße nach Zahl der Beschäftigten	Die Finanzierung der Investitionen wird sich verschlechtern.	Die Finanzierung der Investitionen wird stabil bleiben.	Wir erwarten eine bessere Finanzierung der Investitionen.	keine Angaben	Gesamtergebnis
bis 50 Beschäftigte	72,73 %	27,27 %	0,00 %	0,00 %	100 %
51–100 Beschäftigte	63,64 %	36,36 %	0,00 %	0,00 %	100 %
101–250 Beschäftigte	67,65 %	32,35 %	0,00 %	0,00 %	100 %
251–500 Beschäftigte	76,00 %	20,00 %	4,00 %	0,00 %	100 %
501–1000 Beschäftigte	50,00 %	44,44 %	0,00 %	5,56 %	100 %
1001–2000 Beschäftigte	75,00 %	16,67 %	8,33 %	0,00 %	100 %
ab 2001 Beschäftigte	76,92 %	23,08 %	0,00 %	0,00 %	100 %
Gesamt	68,49 %	29,45 %	1,37 %	0,68 %	100 %

Frage: „Was erwarten Sie für die Zukunft hinsichtlich der finanziellen Ausstattung Ihres Unternehmens? Wie schätzen Sie die Situation bei den Investitionen ein?“

Quelle: Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung bei ÖPNV-Unternehmen Dezember 2014/Januar 2015

Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015. Hier: Befragung der ÖPNV-Unternehmen.

Die Mängel in der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland sowie in der Infrastruktur des ÖPNV sind aber nicht nur bei Fachleuten, sondern bei den Gebietskörperschaften, Parteien und anderen verkehrspolitischen Institutionen bekannt. Welche Finanzierungsbedarfe und entsprechenden finanzpolitischen Forderungen sich daraus ergeben, lässt sich im Wesentlichen aus den folgenden drei Gutachten ableiten.

- Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025 (Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, VDV, des Deutschen Städtetages und der Bundesländer, Hrsg. VDV 2009),
- Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Daehre-Kommission“, Dezember 2012),
- Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz am 2. Oktober 2013 in Berlin) basierend auf dem Konzeptdokument der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Bodewig-Kommission“) vom 30. September 2013.

2. Ergebnisse der Untersuchung „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“¹

2.1. Entwicklung des ÖPNV-Angebots und der ÖPNV-Nachfrage bis 2015

Zur Bewältigung der zukünftigen Verkehrsnachfrage und der Verbesserung der Angebotsqualität sind erhebliche Investitionen in die Infrastruktur erforderlich. In der Untersuchung zum „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ sind zunächst Werte bis zum Jahr 2015 erarbeitet worden, ausgehend vom Basisjahr 2007.²

1 Finanzierungbedarf des ÖPNV bis 2025, Untersuchung im Auftrag des VDV, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern, Hrsg. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln, 2009

2 Finanzierungbedarf des ÖPNV bis 2025, a. a. O., S. 31

Die Ergebnisse laufen darauf hinaus, dass das Angebot im ÖPNV von 2007 bis 2015 um 1,8 % steigen wird.

Die dahinter stehenden Verkehrsleistungen in Mrd. Pkm im Jahr erhöhen sich von 100,2 im Jahr 2007 um etwa 2,6 % auf 102,8 Mrd. Pkm im Jahr 2015. Sie steigen damit stärker als die angebotenen Betriebsleistungen in Platz-km. Wenn man den „überregionalen Expressverkehr“³ heraus rechnet, ergibt sich im ÖPNV eine Steigerung von 2 %. Die Steigerung liegt also minimal über der Steigerung im Angebot (1,8 %).

Wenn der überregionale Expressverkehr von vornherein heraus gelassen wird, ergibt sich zwischen 2007 und 2015 (auf berechnet nach Preisen von 2008) eine Steigerung von 7,24 Milliarden € im Jahr auf 7,47 Milliarden €. Dieses ist eine Steigerung von 3 %. Bei einer Einbeziehung des „überregionalen Expressverkehrs“ würde die Steigerungsrate bei 2,6 % liegen, wie es im Gutachten heißt.

Die Steigerung des konsumtiven Finanzierungsbedarfs⁴ bewegt sich also in etwa der Größenordnung wie die Steigerung der Verkehrsleistung (3 % zu 2 %). Die Produktionskosten im Jahr 2015 liegen unwesentlich höher als im Basisjahr 2007.

Nach der Schätzung des konsumtiven Finanzbedarfs bis zum Jahr 2015, also praktisch bis zum heutigen Stand, sind für die *Prognosen bis 2025* bezüglich des konsumtiven wie auch des investiven Bedarfs zunächst Aussagen über die prognostizierten Änderungen durch den *demographischen* Wandel zu untersuchen.

Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung haben sich die Gutachter und auch der VDV dabei auf die erwähnte konservative Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung um ein kontinuierliches Wachstum von 1 % bis 2 % gestützt.

Die Zahlen sind weitgehend im Sinne einer Trendprognose zu verstehen, in der keine verkehrslenkenden Maßnahmen zugunsten des ÖPNV und kei-

3 Überregionaler Expressverkehr ist der Verkehr im Schienenverkehr der Eisenbahnen.

4 Unter konsumtivem Finanzierungsbedarf werden hier Ersatzinvestitionen und die Realisierung der bereits positiv bewerteten Neu- und Ausbaumaßnahmen verstanden.

ne Änderungen im Verhältnis der Nutzerkosten zwischen ÖPNV und motorisiertem Individualverkehr unterstellt sind.

Ausgehend von den bereits dargestellten Annahmen, dass gerade in Verkehrsräumen mit heute schon eher schwächerer ÖPNV-Nachfrage Bevölkerungsrückgänge zu erwarten sind (ländliche Regionen) sowie differenziert nach Ländern und bezogen auf die insgesamt gesunkene Einwohnerzahl im Bundesgebiet von 2007 bis 2015 von 82,22 auf 80,66 Millionen (1,9 %) wird für den „allgemeinen ÖPNV“ bis zum Jahr 2025 ein Nachfragerückgang in Höhe von etwa –5 % erwartet.

Hierbei muss aber beachtet werden, dass es entsprechend der unterschiedlichen räumlichen Entwicklung Schwankungen gibt. Dazu heißt es: in den Metropolen wird angenommen, dass sich die Nachfrage im allgemeinen ÖPNV in etwa proportional zur Entwicklung der Bevölkerungszahlen insgesamt gestaltet. Negative Einflüsse werden aus dem überproportionalen Absinken der Schülerzahlen erwartet, aber eine Kompensation könnte durch die Abwanderung vom motorisierten Individualverkehr zum ÖPNV erfolgen. Ursache dafür wären die begrenzten Kapazitäten der Straßennetze in den Ballungsräumen.

Bei den sonstigen kreisfreien Städten wird damit gerechnet, dass sich die Nachfrage im allgemeinen ÖPNV im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung leicht unterproportional ergeben wird. Diese Entwicklung wiederum wird auf die gegenüber den Metropolen höheren Schüleranteile am ÖPNV und an der tendenziell geringeren Auslastung des kommunalen Straßennetzes zurückgeführt.

In den Landkreisen hingegen entwickelt sich im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung die Nachfrage im ÖPNV deutlich unterproportional. Dies sei auf den heute noch hohen Anteil des Schülerverkehrs zurückzuführen. Außerdem entstünden in den Landkreisen in weit geringerem Umfang Engpässe im Straßennetz, die zu einer Abwanderung zum ÖPNV führen könnten.

Bei der Konzeption des sogenannten angemessenen Verkehrsangebotes für den „allgemeinen ÖPNV“ wird von folgenden Prämissen ausgegangen. In den Metropolen bzw. kreisfreien Städten wird davon ausgegangen, dass die Änderung bei der Verkehrsnachfrage keine besonderen Auswirkungen

auf die bisher dargestellten Infrastrukturmaßnahmen und die damit verbundenen Angebotserweiterungen haben wird. Ob hier ein zusätzlicher Erweiterungsbedarf bestehen könnte, soll abgewartet werden. Entsprechend liegt das für die weitere Untersuchung betrachtete angemessene Verkehrsangebot an der unteren Grenze der denkbaren Bandbreite. Dies gilt besonders für alternative Entwicklungen (zum Beispiel Umweltschutzzvorgaben, Wirtschaftseinbrüche).

Anders als in den Metropolen wird die Lage in den anderen Raumstrukturtypen eingeschätzt. Die prognostizierten Nachfragerückgänge machen Anpassungen des angemessenen Verkehrsangebotes erforderlich. Allerdings kann das Bedienungsangebot nicht in gleichem Maße zurückgenommen werden wie die Nachfragerückgänge stattfinden, denn dann würden die Bedienungsstandards (z. B. die Taktzeiten) leiden. Aber es müssten Überlegungen angestellt werden, wie die Kosten für ein angemessenes Verkehrsangebot reduziert werden können.

Den höchsten Anpassungsbedarf weist allerdings der Busverkehr außerhalb der Metropolkerne auf. Es wird unter anderem auf eine Umstellung auf bedarfsgesteuerte Angebote, auf einen Einsatz kleinerer Busse (MIDI- oder Kleinbusse) und auch auf ersatzlose Einstellungen verwiesen.

Von den Gesamtzahlen her wird folgende Entwicklung erwartet. Das **Verkehrsangebot** in Mrd. Platz-km/Jahr soll (ohne überregionalen Expressverkehr) von 2007 bis 2025 von 378,7 Mrd. Platz-km auf 383,5 % steigen, also insgesamt um 1,3 %. Die Werte unterscheiden sich aber erheblich zwischen dem Ballungsraum- und Stadtverkehr zum ÖPNV in der Fläche. Im Ballungsraum- und Stadtverkehr wird eine Steigerung von 7,6 % zugrunde gelegt, dagegen geht das Verkehrsangebot in der Fläche um 5,1 % zurück.

Bei den **Verkehrsleistungen** sind nicht so starke Unterschiede in der Gesamtbetrachtung zu erwarten, denn von 2007 bis 2025 ändern sie sich von 81,1 Mrd. Pkm/Jahr auf 81,4 gleich 0,4 %, bleiben also praktisch gleich. Allerdings gibt es auch hier wieder erhebliche Unterschiede zwischen einerseits dem Ballungsraum- und Stadtverkehr und andererseits dem ÖPNV in der Fläche. Im Ballungsraum- und Stadtverkehr wird eine Zunahme von 7,9 % erwartet, während beim ÖPNV der Fläche ein Rückgang von –8,6 % prognostiziert wird.

Entgegen dem sich aus der Bevölkerungsentwicklung prognostizierten Nachfragerückgang (-5 %) wird mit einem steigenden Verkehrsangebot bei den Platzkilometern (+1,3 %) und bei der Verkehrsleistung (Personenkilometer +0,4 %). Diese Werte beziehen sich auf das Basisjahr 2007. Die im folgenden dargestellten Konsequenzen für den investiven und konsumtiven Bedarf des ÖPNV beziehen die im vergangenen Zeitraum bereits konstatierten Investitionsentwicklungen mit ein. Das würde dann auch den Unterschied zwischen Nachfragerückgängen und steigenden Finanzierungsbedarfen erklären.

2.2. Konsequenzen für den investiven und konsumtiven Bedarf des ÖPNV bis 2025

Die Vorgaben für die zukünftigen Bedarfe wurden „bewusst bodenständig“ gewählt, „um jeglichen Anschein eines politischen Wunschzettels zu vermeiden“. Die Bedienungsstandards des VDV sowie die vorhandenen Festlegungen der Länder sind die Basis. Entsprechend wurden auch Vertreter bestehender Institutionen wie zum Beispiel des Bundesverkehrsministeriums in einem Lenkungskreis mit einbezogen. Es wird aber eingeräumt, dass deutlich höheren Nachfrageentwicklungen denkbar sein könnten, wenn durch drastische Energiepreissteigerungen und durch verkehrslenkende Maßnahmen aus Gründen des Klimaschutzes eine andere Situation eintritt.⁶

Beim investiven Finanzierungsbedarf bis zum Jahr 2025⁷ – also dem Bedarf an Neuinvestitionen für ÖPNV-Projekte einschließlich erforderlicher Reinvestitionen – geht das Gutachten „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ vom *nominalen* Investitionsbedarf des ÖPNV aus. Bei der Berechnung ist von einer durchschnittlichen Inflationsrate in Höhe von 2 % pro Jahr ausgegangen worden. Beim Bedarf an Neuinvestitionen für reine ÖPNV-

5 Auf Grundlage der Untersuchung „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“, vgl. Fußnote 1.

6 Vergleiche: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, a. a. O., S. 8 f., S. 67, 68

7 ebenda, S. 6, 67–68 Bass

Projekte (ohne BSchwAG)⁸ steigt der Betrag von 1,65 Milliarden € im Jahr 2007 nominal chemischen zum Jahr 2015 auf 1,93 Milliarden pro Jahr an und erhöht sich leicht pro Jahr bis 2025 auf 2,03 Milliarden €.

Diese Berechnung findet noch vor dem Hintergrund statt, dass die Deckung dieses Bedarfs durch das GVFG bzw. das Entflechtungsgesetz bis 2019 nur teilweise und nach 2019 bisher noch nicht gesichert ist. Der ermittelte Investitionsbedarf ließe sich nur unter Erfüllung der folgenden Randbedingungen decken: Zuweisung von 50 % der in Mittel aus dem Entflechtungsgesetz an den ÖPNV auch über 2019 hinaus, Verwendung von etwa 7,5 % der Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz für investive Zwecke, Weiterführung des GVFG-Bundesprogramms über 2019 und mit entsprechender Dynamisierung, Bereitstellung von Mitteln der Länder, der Aufgabenträger bzw. Verkehrsinfrastruktur Unternehmen in der Größenordnung von 250 Millionen pro Jahr (hier berechnet nach dem Preisstand von 2007) und mit einer entsprechenden Dynamisierung.

Unter diesen Voraussetzungen wäre Finanzierung der politisch bereits akzeptierten und gesamtwirtschaftlich begründeten Vorhaben gesichert.

Der **konsumtive Finanzierungsbedarf bis zum Jahr 2025**⁹ lässt sich schwerer einschätzen als der investive, denn die Bezifferung zum Beispiel für ein angemessenes Verkehrsangebot, die Aufrechterhaltung des ÖPNV in der Fläche, die Realisierung von bereits positiv bewerteten Neu- und Ausbaumaßnahmen der Infrastruktur – wird als deutlich problematischer eingeschätzt.

Auf Basis der im Gutachten „Finanzierungsbedarf...“ ermittelten Werte ergibt sich folgender Bedarf: der „konsumtive Finanzierungsbedarf für den gesamten ÖPNV, (SPNV und ÖPNV) erhöht sich von 8,58 Milliarden € im Jahre 2007 um *real* etwa 6,8 % auf 9,16 Milliarden € im Jahr 2025 und wird damit in diesem Zeitraum um etwa 580 Millionen € ansteigen“¹⁰. Für 2015 wird von einem Wert von 8,80 Milliarden € ausgegangen.

8 BSchwAG: Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes, 2003, zuletzt geändert 2006

9 Unter konsumtivem Finanzierungsbedarf werden hier Ersatzinvestitionen und die Realisierung der bereits positiv bewerteten Neu- und Ausbaumaßnahmen verstanden.

10 Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, a. a. O., S. 6

2.3. Nachholbedarf aufgrund ausgelassener Investitionen

Ergänzend dazu wird festgestellt, dass für turnusmäßige Reinvestitionen in Fahrwege und Bahnhöfe der U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen darüber hinaus jährlich 550 Millionen € benötigt werden. Aus Eigenmitteln der Aufgabenträger und Infrastrukturbetreiber könnten hiervon jährlich höchstens 220 Millionen finanziert werden. „Durch die verbleibende Finanzierungslücke erhöht sich der inzwischen auf insgesamt knapp 2,4 Milliarden € aufgelaufene Nachholbedarf für bis heute nicht ausgeführte Reinvestitionen jedes Jahr um weitere 330 Millionen €.“ Aktuell geschätzt beläuft sich die aufgelaufene Summe auf etwa 3,5 Mrd. €. Ein Inflationsfaktor ist in diese Beträge noch nicht einmal eingearbeitet.

3. Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Daehre-Kommission“)¹¹

Auf der Basis der Feststellung der Länder-Verkehrsministerkonferenz, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland wie auch die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger durch einen fortschreitenden Substanzverzehr der Verkehrsinfrastruktur ernsthaft gefährdet sind, hat die Verkehrsministerkonferenz am 1.12.2011 beschlossen, eine spezielle Kommission einzusetzen. Mit der Leitung der Kommission wurde der ehemalige Verkehrsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern Doktor Karl-Heinz Daehre beauftragt.

Das Schwergewicht der Untersuchung lag auf der Ermittlung der Unterfinanzierung im Verkehrssektor. Im Abschlussbericht der Daehre-Kommission von 2012 ist eine Unterfinanzierung der Verkehrswege von Straße, Schiene und Wasserstraße von jährlich 7,2 Milliarden € ermittelt worden. Hiervon entfallen auf den Verkehrsträger Straße 4,7 Milliarden €

¹¹ Die Daehre-Kommission ist durch einen Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 1.12.2011 eingesetzt worden.

(einschließlich Kommunalstraßen), auf den Verkehrsträger Schiene 2,0 Milliarden € (einschließlich NE-Bahnen, S-Bahn, ÖSPV) und auf den Verkehrsträger Wasserstraße 0,5 Milliarden €. Die Verkehrs- und Gesellschaftspolitik habe die Aufgabe, die Unterfinanzierung auszugleichen, um dem Substanzverzehr entgegenzuwirken.

Auf den ÖPNV bezogen stellt sich die Situation für den ÖSPV wie folgt dar: Die gesamte Unterfinanzierung für den Verkehrsträger Schiene von 2 Milliarden € gliedert sich in 1,4 Mrd. € für Bundesschienenwege und NE-Bahnen und in 0,6 Mrd. € für den ÖSPV.

Als Konsequenz aus der bisherigen Unterfinanzierung schlägt die Kommission vor, dass die bestehende Finanzierungsbasis in den Verkehrshaushalten sowie im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz/Entflechtungsgesetz und dem Regionalisierungsgesetz gesichert werden muß. Weiterhin ist die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und der Überprüfung von Standards erforderlich. Für einen Defizitabbau kommen an Lösungswegen infrage eine Deckung durch Erhöhung des Haushaltsanteils oder eine Deckung durch weitere Elemente der Nutzerfinanzierung bzw. eine Kombination aus diesen zwei Möglichkeiten vorzunehmen.

Im Falle einer verstärkten Nutzerfinanzierung soll es zu einer strikten Zweckbindung der Mittel kommen. Allerdings sei die Ausweitung der Nutzerfinanzierung im Bereich der Schiene und Wasserstraße zwar denkbar, könne aber keine entscheidende Deckung des Defizits auslösen, so dass für diese beiden Bereiche ganz überwiegend nur eine Haushaltsfinanzierung infrage käme.

Im Anschluss und auf Basis des Berichtes der Daehre-Kommission beschloss die Verkehrsministerkonferenz am 11. April 2013, eine weitere parteiübergreifende Kommission unter Beteiligung des Bundes einzusetzen, um aufbauend auf den bisherigen Analysen konkrete Lösungsvorschläge für eine dauerhafte Finanzierung zur Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur zu erarbeiten.¹² hierbei handelt es sich um die sogenannte Bodewig-Kommission.

¹² Vgl. Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ ; Konzeptdokument vom 30.9.2013, S. 5

4. Bericht der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Bodewig-Kommission“, September 2013)

Die Kommission hatte die vorrangige Aufgabe, sich auf die drängenden Finanzierungsprobleme der Verkehrspolitik in Deutschland zu konzentrieren und sollte eine zukunftsfähige Finanzierung für alle Verkehrsträger und alle staatlichen Ebenen vom Bund bis zu den Gemeinden sicherstellen. In ihrem Beschluss vom 2. Oktober 2013 hat die Sonder-Verkehrsministerkonferenz die nachfolgenden Aussagen getroffen und Eckpunkte festgelegt.¹³

Zunächst stellt die Verkehrsministerkonferenz fest, dass die Verkehrsinfrastruktur aller Verkehrsträger (Straße, Schiene, Wasserstraße) und aller Baulastträger (Bund, Länder, Kommunen) deutlich unterfinanziert ist. Bezüglich der Summe ist die von der Daehre-Kommission auf 7,2 Milliarden € bezifferte Unterfinanzierung übernommen worden. Die Unterfinanzierung beziehe sich vor allem auf Leistungen des Erhalts und des Betriebs. Durch die geplante Restrukturierung bzw. den Wegfall der Bund-Länder-Finanzierungsinstrumente GVFG und des Entflechtungsgesetzes im Jahr 2019 werde die Situation weiter verschärft. Hinzu komme die Novellierung des Regionalisierungsgesetzes im Jahr 2014. Alle diese Eingriffe betreffen vorrangig den ÖPNV.

Einschränkend wird allerdings angeführt, dass eine Neuordnung zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur die Schuldenbremse auf Ebene des Bundes (2016) und der Länder (2020) zwingend berücksichtigen müsse. Als weiterer Grundsatz wird festgeschrieben, dass der Erhalt und die Sanierung die Priorität erhalte vor Aus- und Neubau. Dazu gehöre auch der Ersatzneubau, die Modernisierung und die qualitative Verbesserung von Verkehrsmaßnahmen einschließlich der Einführung moderner Informationstechnologien zum Beispiel bei den Verkehrssteuerungssystemen. Unterstützt wird auch die Feststellung der Daehre-Kommission, dass im bestehenden Netz in

Folge unzureichender Re-Investitionen ein erheblicher Nachholbedarf entstanden ist. Entsprechend müsse das Bestandsnetz funktionsfähig erhalten und gemacht werden.

Dieser dringliche Nachholbedarf im Bestandsnetz soll durch zusätzliche Haushaltsmittel des Bundes abgearbeitet werden. So sollen für alle Verkehrsträger (Straße Schiene, Wasserstraße) **ca. 40 Milliarden € in den kommenden 15 Jahren auf Basis 2012** zur Verfügung gestellt werden. Für die Zukunft müsse die Bereitstellung von Mitteln für die Verkehrsinfrastruktur sich am verkehrlichen Bedarf und nicht an liquiden Mitteln orientieren.

Im Einzelnen macht die Verkehrsministerkonferenz folgende Vorschläge:

- Bis spätestens 2015 soll eine Nachfolgeregelung für die Entflechtungsmittel sowie für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz über 2019 hinaus geschaffen werden. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und das Entflechtungsgesetz sollen so weitergeführt werden dass die Mittel auch für den Erhalt und die Sanierung eingesetzt werden können.
- Zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bedarf es einer angepassten Mittelausstattung inklusive einer höheren Dynamisierung mit Blick auf die steigenden Kosten und auch mit der Zielsetzung, die Attraktivität des ÖPNV-Angebots weiter zu steigern. Eine Lösung müsse noch im Jahr 2014 geschaffen werden. (Dies ist nicht erfolgt.)
- Aus den verschiedenen Steuereinnahmen des Verkehrssektors (unter anderem Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) sollen zukünftig deutlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Gegebenenfalls müssen Instrumente der Nutzerfinanzierung zusätzlich eingesetzt werden.

Der Vorschlag für ein 40-Milliarden-Programm für 15 Jahre (auf Basis 2012) zur Abdeckung des dringlichen Nachholbedarfs im Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur soll mit Schaffung eines Sondervermögens aus Haushaltsmitteln und in einem Stufenplan realisiert werden.

¹³ Vgl. Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 2. Oktober 2013 in Berlin, S. 2

5. Zusammenfassung der Finanzierungsbedarfe für die Verkehrsinfrastruktur im ÖPNV

5.1. Gutachten „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ (2009)

Aus dem oben dargestellten Gutachten im Auftrag von VDV, Städtetag und 13 Bundesländern aus dem Jahr 2009 hat sich hier zusammengefasst folgender Stand ergeben.

- 2,35 Mrd € aufgelaufener Nachholbedarf in Reinvestitionen im kommunalen schienengebundenen ÖPNV = U-, Stadt-, Straßen-, S-Bahn (aufgeschoben, da nach GVFG nicht förderfähig)
- 550 Mio. € jährlicher Investitionsbedarf zusätzlich,
- nur 220 Mio. € davon können jährlich von Kommunen und Verkehrsunternehmen abgedeckt werden, somit jährlicher Anstieg um 330 Mio. €
- 3,67 Mrd € dürften heute im schienengebundenen ÖPNV aufgelaufen sein.
- Der jährliche Mittelbedarf für den Gemeindeverkehr beläuft sich insgesamt auf 1,96 Mrd €: 1,22 Mrd € für kommunalen Straßenbau (auch Brücken und Tunnel im Zusammenhang mit ÖPNV-Netzen) + 740 Mio. € für kommunalen ÖPNV.
- GVFG-Länderprogramme zum Vergleich: 1,335 Mrd €

5.2. Vorschläge der Daehre-Kommission (2012–2013)

Die Kommission ermittelt zum Abbau des Sanierungsstaus in 15 Jahren einen Ersatz- und Nachholbedarf in der Höhe von

- 7,2 Mrd € pro Jahr für Verkehrsinfrastruktur gesamt, davon
- 1,4 Mrd € pro Jahr für ÖPNV (Bundesschienenwege und NE-Bahnen)
- 0,6 Mrd € pro Jahr für ÖSPV (U-, Stadt-, Straßen-, S-Bahn und Bussysteme)

5.3. Vorschläge der Bodewig-Kommission (2014)

Die Vorschläge der Bodewig-Kommission beziehen sich auf den gesamten Verkehrssektor, haben aber einen Schwerpunkt im ÖPNV.

I. Sicherung von 2,7 Milliarden € pro Jahr an Haushaltsmitteln in einem **Sondervermögen** „Nachholende Sanierung“ für Straße, Schiene und Wasserstraße.

II. Stufenplan zur Realisierung:

2014

- Einrichtung der Infrastrukturfonds für Straße, Schiene und Wasserstraße,
- Einbeziehung der Bahndividende in die Netzfinanzierung und Erhöhung der LuFV um weitere 500 Mio. Euro als Bestandteil der Haushaltserhöhungen unter I,
- Revision der Regionalisierungsmittel.

2015

- Weiterentwicklung der Lkw-Maut (bestehende Verträge),
- Beschluss einer Anschlussregelung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und das Entflechtungsgesetz.

2016

- Reduzierung der Lücke der laufenden Unterfinanzierung um weitere 2,3 Mrd. Euro als zweite Stufe bis Ende der 18. Legislaturperiode mit einem Paket aus zweckgebundener, überjähriger und zugriffsfester Nutzerfinanzierung (Paket 2).

2017

- Angestrebte zusätzliche Finanzierung – für Erhalt und Sanierung – in Höhe von 5 Mrd. Euro soll erreicht werden (Paket 1 und 2).

2018

- Drittes Paket aus zweckgebundener, überjähriger Nutzerfinanzierung, um die dann noch verbleibende Lücke auf Basis der dann neu gewonne-

nen Faktenlage, Effizienzgewinne und Preissteigerungen bis spätestens 2019 zu schließen.

2019

- Realisierung der Anschlussregelungen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und Entflechtungsgesetz.

Auf den **ÖPNV** beziehen sich hier insbesondere die Aussagen zur Revision der Regionalisierungsmittel (2014), zu einer Anschlussregelung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und das Entflechtungsgesetz (2015) und zur Realisierung der Anschlussregelungen zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und Entflechtungsgesetz (2019).

Die Verkehrsministerkonferenz geht davon aus, dass der erforderliche Finanzierungsbedarf aus den Steuereinnahmen des Verkehrsbereichs nicht abgedeckt werden kann und hält dafür eine weitere Nutzerfinanzierung für erforderlich. Speziell angesprochen wird hierzu die Lkw-Maut. Auf den ÖPNV bezogene Nutzerfinanzierungen werden nicht erwähnt.

5.4. Forderungen des Bundesrates am 24.11.2014

Beschlüssen und Forderungen der Verkehrsministerkonferenz hat sich der Bundesrat in einem Beschluss vom 24.11.2014 noch einmal ausdrücklich angeschlossen.

- Feststellung einer erheblichen Unterfinanzierung
- Erhalt vor Neubau als prioritäres Prinzip
- Feststellung eines dringenden Nachholbedarfs, um das Bestandsnetz funktionsfähig zu erhalten
- Bedarf an zusätzlichen Haushaltsmitteln
- Erstellung von Netzzustands- und Leistungsberichten
- Bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur, Einführung von Anreizsystemen
- Rechtlich abgesicherte Finanzierungsstrukturen und Finanzierungsinstrumente

- zügige bundesweite Erprobung von Pilotprojekten und Best Practice
- schrittweise Sicherung einer auskömmlichen, dauerhaften und rechtssicheren Finanzierung von Erhalt und Betrieb, Nachholbedarf und Neu- und Ausbau
- überjährige und zugriffssichere Bindung zusätzlicher Haushaltsmittel für das Bestandsnetz
- Nutzung von Fonds (Infrastrukturfonds Schiene, Infrastrukturfonds Straße) und vergleichbaren Strukturen (Sondervermögen, Infrastrukturkonten)
- Einrichtung einer Steuerungsgruppe für Verkehrsinfrastrukturfinanzierung von Bund und Ländern
- Nachfolgeregelung für die Entflechtungsmittel sowie das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz über 2019 hinaus
- Revision der Regionalisierungsmittel mit dem Ziel angepasster Mittelausstattung inklusive einer höheren Dynamisierung
- Mehr Haushaltsmittel aus den Steuereinnahmen des Verkehrsbereichs (unter anderem Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) sowie Ausweitung der Nutzerfinanzierung

Optionen der Nutzerfinanzierung:

- Ausweitung der entfernungsabhängigen Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen
- Einbeziehung von Lkw ab 7,5 t auf diesem Netz
- Ausweitung der Lkw-Maut auf das nachgeordnete Netz, beginnend mit den Landesstraßen
- Ausweitung der Lkw-Maut ab 7,5 t auf das nachgeordnete Netz
- Realisierung der Maßnahmen in einem Stufenplan in den Jahren 2014 bis 2019 (...)“

Der Bundesrat hat die Forderungen der Bodewig-Kommission aufgenommen und trägt sie auch energisch voran. Allerdings ist der Widerstand der Finanzpolitiker und des Finanzministeriums massiv, was sich im Stand der Realisierung deutlich zeigt.

5.5. Stand der Realisierung der Finanzierungsprojekte

Trotz großer Übereinstimmung bei verkehrspolitischen Gremien über die Probleme in der Verkehrsinfrastruktur und speziell zum ÖPNV ist zur Umsetzung der Vorschläge zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur bisher so gut wie nichts geschehen. Das aktuell größte Problem in der Infrastrukturpolitik liegt in den unterschiedlichen Interessenstandpunkten von Bund und Ländern. Die Länder sind hier der offensivere Vertreter einer verstärkten Infrastrukturfinanzierung, zum Beispiel entsprechend der Vorschläge der Bodewig-Kommission, die von den Ländern übernommen worden ist.

Auf der Ebene der Parteien gibt es bei den Verkehrspolitikern Verständnis und Unterstützung für die Forderung zur besseren Finanzierung der Infrastruktur, aber keine entsprechende Abstimmung mit den Haushaltspolitikern. Auch werden auf Bundesebene mögliche Lösungen zurückgestellt, da zunächst zwischen Bund und Ländern der Länderfinanzausgleich geregelt werden müsse. Gegen diese Verknüpfung wehren sich die Länder zunehmend, wie der hessische Finanzminister Schäfer (CDU) und sein Ministerkollege Al-Wazir (Grüne) in einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21. März 2015 darlegen. Dort kündigen sie auch an, dass der vom Bund angebotene Weg einer Diskussion der künftigen Dynamisierung der Regionalisierungsmittel im Rahmen der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleich) abgelehnt wird. Eine Verknüpfung dieser Diskussion mit der verkehrspolitischen Diskussion um die Finanzierung der Infrastruktur und der öffentlichen Verkehre sei nicht sachgerecht.¹⁴

Tatsächlich hat der Bundesrat am 27. März 2015 einstimmig den Vermittlungsausschuss angerufen, um den Bund in dieser Frage zu zwingen, die Mitteleistung deutlich zu verbessern, eine verbindliche Regelung auch für die Folgejahre zu schaffen und vor allem diese Finanzierungsregelung, wie

14 <https://finanzen.hessen.de/presse/interviews-beitraege/der-bund-missbraucht-den-oepnv-nahverkehr-als-pfand-im-finanzpoker>

ursprünglich bei der Bahnreform seit 1996 beabsichtigt, aus dem politischen Streit um den Länderfinanzausgleich herauszuhalten.¹⁵

Einschätzung der ÖPNV-Unternehmen zur zukünftigen Finanzierung

Zunächst wurde allgemein zu der finanziellen Ausstattung des jeweiligen Unternehmens mit Investitionsmitteln gefragt. (Tabelle 19, Seite 153) Eine Unterscheidung nach Bundesmitteln, Landesmitteln oder kommunalen Mitteln und auch nach interner und externer Finanzierung ist nicht erfolgt.

Auf die Gesamtheit der Unternehmen bezogen sind fast 70 % der Befragten der Ansicht, die Finanzierung der Investitionen werde sich verschlechtern. Nur 30 % der Unternehmen rechnen mit einer stabilen Situation und so gut wie kein Unternehmen erwartet eine bessere Ausstattung zur Finanzierung von Investitionen. Die skeptische Erhaltung zur Finanzierung von Investitionen findet sich in allen Unternehmensgrößen, abgesehen von den beteiligten Unternehmen mit 501–1000 Beschäftigten, bei denen der Anteil der Unternehmen größer ist, die mit einer stabilen Entwicklung rechnen.

Alle diese Verzögerungen bedeuten, dass weiterhin Zeit verloren geht für die dringend erforderliche Lösung der Infrastrukturprobleme, speziell auch für den Ausgleich der schon aufgelaufenen Rückstände. Im internationalen Vergleich ist festzustellen, dass andere Länder wie zum Beispiel Frankreich und England stärkere Aktivitäten zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur entwickeln. In Deutschland dagegen muss man schon angesichts dramatischer Fälle (zum Beispiel Leverkusener Brücke, Schiersteiner Brücke, Zustand der Sauerlandlinie) davon sprechen, dass die Infrastruktur herunterkommt.

Für die Eisenbahn ist allerdings bereits ein wichtiger Schritt geleistet worden durch die Unterzeichnung der neuen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LUFV II) zur Modernisierung des Schienennetzes. In dem 28 Milliarden- Programm für fünf Jahre geht es darum, den Investitionsstau anzupacken und Instandhaltungsmittel in größerer Form einzusetzen. Ab 2015 erhöhen sich die Mittel für Ersatzinvestitionen und erreichen durchschnittlich

15 www.bundesrat.de/DE/plenum/plenum-kompakt/plenum-kompakt-node.html

lich jährlich 4 Milliarden €. Am Rande kann von diesem Programm auch der ÖPNV, wenn auch in minimaler Form, durch Projekte profitieren, die mit ÖPNV-Systemen netzartig verbunden sind. Aber für den ÖPNV bleibt offen, dass das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz/Entflechtungsgesetz für 2019 neu zu schaffen ist und einer sachlichen wie finanziellen Ausweitung bedarf.

6. Positive Randbedingungen für die Entwicklung der ÖPNV-Infrastruktur

6.1. Gesamtwirtschaftlicher Nutzen des ÖPNV

Die im Gutachten „Finanzbedarf des ÖPNV bis 2025“ ermittelten konsumtiven und investiven Finanzierungsbedarfe gehen von dem im Folgenden dargestellten gesamtwirtschaftlichen Nutzen des ÖPNV aus.

Entsprechend der Berechnungsmodelle und eines darauf basierenden Index ergibt sich folgendes Bild. Wenn man den „konsumtiven“ Finanzierungsbedarf des ÖPNV (hauptsächlich Erhaltungs-, Ersatz- und Erweiterungsbau) auf 100 setzt, so erreicht der Wert im Ballungsraum- und Stadtverkehr im Jahr 2025 die Marke von 422. Für den ÖPNV in der Fläche beträgt der vergleichbare Wert 287, für den überregionalen Expressverkehr sogar 390. Im ÖPNV insgesamt beträgt der Durchschnitt 360.

„In allen Verkehrsarten übersteigt der gesamtwirtschaftliche Nutzen des ÖPNV den konsumtiven Finanzierungsbedarf in der Regel um mehr als das Dreifache.“ am deutlichsten ist dies im Ballungsraum- und Stadtverkehr der Fall. Dass der Nutzen gegenüber dem Basisjahr 2007 und auch dem Jahr 2015 etwas abgesunken ist, wird zum einen auf die höhere Energieeffizienz des PKW zurückgeführt und zum anderen darauf auf die durch entsprechende Investitionen wachsenden Verkehrsnetze. Bei dieser Annahme gehen die Gutachter davon aus, dass die Infrastrukturmaßnahmen in den Zentren der Ballungsgebiete weitgehend in Betrieb genommen worden sind. Für die Zukunft werden eher netzergänzende Maßnahmen bei den Infrastrukturvorhaben erwartet, die zwar vorteilhaft sind aber eine nicht ganz so hohen Nutzenüberschuss erzeugen wie die bereits realisierten Maßnahmen. Das gerin-

gere Niveau des Nutzenüberschusses in der Fläche wird auch darauf zurückgeführt, dass dort eher eine angebotsbezogene Planung Praxis ist, während in den Ballungsraum- und Stadtverkehr hier bedarfsorientiert geplant und behandelt wird. Die Steigerung beim überregionalen Expressverkehr, also dem Nahverkehr der Eisenbahn außerhalb der Ballungszentren, wird vorrangig mit den Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur begründet.¹⁶

Für die gesamtwirtschaftliche Bedeutung und den entsprechenden Nutzen spricht auch die Entwicklung des spezifischen Energieverbrauchs und der spezifischen CO₂-Emissionen. Im Vergleich zwischen dem ÖPNV und dem motorisierten Individualverkehr (MIV) werden vom ÖPNV im Jahr 2015 bei gleicher Verkehrsleistung nur 47 % der CO₂-Emissionen verursacht. Für das Jahr 2025 wird ein Anteil von 42 % für möglich gehalten, eventuell aber auch bis auf 52 % – je nach dem Verbrauch der Fahrzeugflotte (technischer Stand der Prognose-Leitfahrzeuge). Die Bandbreite mit zwei unterschiedlichen Werten bezieht sich darauf, wie weit die Möglichkeit zur Steigerung der Energieeffizienz beim ÖPNV ausgeschöpft werden können. Bei einer optimalen Ausschöpfung wird der Wert von 42 % erwartet, bei einer nicht so guten Entwicklung von etwa 52 %.¹⁷

Entsprechend der weiter oben aufgeführten Zielsetzung hat die Studie zum „Finanzbedarf des ÖPNV bis 2025“ den „notwendigen Mehrbedarf für einen offensiven Ausbau des Systems ÖPNV nicht ermittelt, der zur Erreichung der völkerrechtlich verbindlichen Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls durch die Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist“. Man könnte auch sagen, es ist von einem konservativen Modell ausgegangen worden. Dabei muss aber schon gleichzeitig gesagt werden, dass die für die Zukunft bis 2025 aufgestellten Bedarfe überhaupt erst einmal der politischen Umsetzung und Realisierung bedürfen.

Die gründliche Behandlung dieses Themas würde den Rahmen der Untersuchung sprengen. Hierzu sind eigenständige Untersuchungen erforderlich. Deshalb wird es bei diesem kurzen Hinweis belassen.

¹⁶ Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, a. a. O., S. 41 ff.

¹⁷ Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, a. a. O., S. 54

6.2. Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkungen¹⁸

Die wirtschaftlichen Aktivitäten im ÖPNV führen zu Einkommens- und Wertschöpfungsprozessen bei den Beschäftigten im ÖPNV und darüber hinaus bei den Beschäftigten aller Industrie- und Wirtschaftsbereiche, die mit dem ÖPNV zusammenwirken. Allein beim ÖPNV wird von jahresdurchschnittlich 236.600 Mitarbeitern ausgegangen, davon 130.100 direkte Mitarbeiter bei den VDV-Unternehmen. Hinzu kommen anteilig 26.300 Mitarbeiter der Infrastrukturbetreiber (von dort 44.300). 23.300 Beschäftigte sind bei Unternehmen tätig, die Verkehrsleistung im Auftrag von VDV-Mitgliedern erbringen, also beim sogenannten Anmietverkehr der hauptsächlich privaten Busunternehmen. Weitere 56.900 Mitarbeiter sollen bei weiteren Verkehrsunternehmen, also wiederum bei den privaten Unternehmen außerhalb des VDV, beschäftigt sein.

Insgesamt werden in Deutschland durch Aktivitäten des ÖPNV 656.900 Arbeitsplätze gesichert. Davon entfallen 236.600 Arbeitsplätze direkt auf die Unternehmen im ÖPNV beschäftigten Unternehmen und auf die ÖPNV-Infrastrukturbetreiber. 157.200 Arbeitsplätze werden durch die Vorleistungsnachfrage für den ÖPNV von insgesamt 13,1 Milliarden € ausgelöst. Die Steuern und Abgaben in Höhe von zusammen 5,4 Milliarden € denken die Konsumnachfrage des Staates ab, die wiederum in den entsprechenden Unternehmen und Institutionen zur Erfüllung der Nachfrage 112.200 Arbeitsplätze bedeuten. Ein weiterer Beschäftigungseffekt entsteht durch die Ausgabe der erzielten Einkommen der Mitarbeiter der Verkehrsunternehmen und der Infrastrukturerbringer, der Mitarbeiter der Unternehmen und Institutionen mit Vorleistungen für den ÖPNV sowie der Mitarbeiter in Unternehmen und Institutionen die die vom ÖPNV ausgelösten Konsumnachfrage des Staates bedienen. Dies macht 150.900 Arbeitsplätze aus. Zusammen sind dies die eben oben genannten 656.900 Arbeitsplätze.

Die Wertschöpfungsprozesse werden gespeist sowohl aus investiven Faktoren wie aus konsumtiven Faktoren, also zum Beispiel den Einkommen der Beschäftigten im entsprechenden Sektor und bei den Zulieferern. Insgesamt

wird in Deutschland durch den ÖPNV eine Wertschöpfung in Höhe von 31,9 Milliarden € ausgelöst. Darin sind enthalten der direkte Personalaufwand für den ÖPNV in Höhe von 9,7 Milliarden €, also die direkte Wertschöpfung beim ÖPNV, die Wertschöpfung aus der Vorleistungsnachfrage für den ÖPNV von 9,6 Milliarden € (von insgesamt 13,1 Milliarden), Steuern und Abgaben in Höhe von zusammen von zusammen 12,6 Milliarden (davon induziert durch Konsumausgaben des Staates in Höhe von 4,8 Milliarden € und der privaten Haushalte in Höhe von insgesamt 7,8 Milliarden €).

Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass auf jeden in einem ÖPNV-Verkehrsunternehmen oder einem entsprechenden Infrastrukturbetreiber Beschäftigten weitere 0,7 Arbeitsverhältnisse kommen, die durch die Vorleistungen und Investitionen des ÖPNV verursacht werden. Rechnet man die durch Konsumausgaben ausgelösten und geschaffenen Arbeitsplätze hinzu, so werden pro einem Beschäftigungsverhältnis im ÖPNV-Bereich weitere 1,8 Arbeitsplätze gesichert. Das sind 393.800 Arbeitsplätze (236.600 direkte Arbeitsplätze beim ÖPNV und 157.200 dauerhaft gesicherte weitere Arbeitsplätze durch die indirekten Effekte) und weitere 263.100 Arbeitsplätze durch die zusätzlich induzierten Effekte auf Basis der entsprechenden Konsumausgaben, zusammen also die dargestellten 656.900 Arbeitsplätze.

7. Forderungen von ver.di und VDV zur Umsetzung der Infrastruktur-Finanzierung im ÖPNV

7.1. Allgemeine Erhöhung der Mittel für den ÖPNV

- **VDV-Position:** In der verkehrspolitischen Bewertung der Koalitionsvereinbarung hat der VDV die Zusage begrüßt, zusätzlich zum bestehenden Bundeshaushalt 5 Milliarden € für die Infrastrukturfinanzierung bereitzustellen.
- **ver.di-Position:** Zur Sicherung einer auskömmlichen, dauerhaften und rechtssicheren Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb, Nachholbedarf sowie Neu- und Ausbau des gesamten ÖPNV werden von ver.di

¹⁸ Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, a. a. O., S. 55 ff.

mehr Haushaltsmittel aus den Steuereinnahmen des Verkehrsbereichs (z. B. Kfz-Steuer, Mineralölsteuer, LKW-Maut) gefordert. Wie sich die zusätzlichen Mittel zu den – im Nachfolgenden dargestellten – Einzelforderungen vom Volumen her verhalten oder sich darauf aufteilen, ist nicht näher ausgeführt.

Die Gewerkschaft ver.di legt Wert auf die Feststellung, dass im Zusammenhang mit der Forderung nach Bundes- und Ländermitteln zum Erhalt und zur Erneuerung der Infrastruktur des kommunalen ÖPNV jede Form öffentlich-privater-Partnerschaften (ÖPP oder Public-private-Partnership, PPP) abgelehnt wird.

7.2. Erhöhung der Regionalisierungsmittel

- **VDV-Position:** Bei den Regionalisierungsmitteln muss man zunächst festhalten, dass sie in ihrer bisherigen Höhe nicht mehr ausreichen, um vor allem die Angebotserweiterungen, aber auch die gestiegenen Strom- und Trassenpreise im Schienenpersonennahverkehr zu decken. Zur künftigen Höhe der Mittel hat die Verkehrsministerkonferenz einen eindeutigen Beschluss gefasst, den der VDV als Branche unterstützt: 3 % jährliche Dynamisierung statt bisher 1,5 %.¹⁹
- **ver.di-Position:** Erhöhung und Dynamisierung der Mittel für den Schienenpersonennahverkehr mit langfristiger Laufzeit und bedarfsgerechter Verteilung bei der anstehenden Revision der Regionalisierungsmittel. Verdi fordert eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel auf mindestens 8,5 Milliarden € jährlich mit einer Dynamisierung in Höhe von 2,8 % und langfristiger Laufzeit.

Trassen- und Stationsentgelte steigen jährlich im Schnitt um ca. 2,3 %, von 2002 bis 2013 um 28 %, die Regionalisierungsmittel stiegen im selben Zeit-

19 VDV-Pressinformation Nr.3, 2014, Berlin, 06.02.2014

raum nur um 6 %. Über 50 % der Regionalisierungsmittel werden inzwischen für Trassen- und Stationsentgelte ausgegeben.

Zugleich hat die Bahn seit 2001 ihre eigenwirtschaftlichen Angebote im Fernverkehr durch Aufgabe des Interregio und Ausdünnung von IC/EC-Zügen abgebaut. Ein erheblicher Teil dieser Verbindungen wird inzwischen durch von den Ländern bestellte Nahverkehrszüge (z. B. RE) ersetzt. Daraus folgt eine Verschiebung der Mittel vom eigenwirtschaftlichen Fernverkehr zum gemeinwirtschaftlich bezuschussten Nahverkehr.

Im September 2015 haben sich Bund und Länder zur Zukunft der Nahverkehrsfinanzierung geeinigt: Die Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr sollen von rund 7,4 Milliarden auf 8 Milliarden pro Jahr aufgestockt werden, die jährliche Dynamisierung der Mittel steigt von 1,5 auf 1,8 %. Weiterhin sollen die Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), aus dem große Bauvorhaben des ÖPNV finanziert werden, auch nach 2019 in Höhe von 330 Millionen pro Jahr weiter gezahlt werden.

7.3. Verlängerung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz/Entflechtungsgesetz

- **VDV-Position:** Der Bund zahlt den Ländern jährlich 1,33 Milliarden Euro aus dem Entflechtungsgesetz für den Ausbau kommunaler Verkehrsinfrastruktur, rund die Hälfte davon fließt in den ÖPNV. Der objektive Bedarf für die kommunale Verkehrsinfrastruktur liegt, wie mehrfach nachgewiesen, bei jährlich 1,96 Milliarden Euro. Es ist also jetzt schon absehbar, dass auch 2019 nicht Schluss sein kann mit den Entflechtungsmitteln.²⁰ Zudem stünden auch zahlreiche Neu- und Ausbauprojekte vor dem Aus: Nur noch bis 2019 stellt der Bund im Rahmen des GVFG pro Jahr 333 Millionen Euro für große Bauvorhaben im ÖPNV zur Verfügung. Hinzu kommen – ebenfalls nur bis 2019 – Zahlungen des Bundes in Höhe von 1,33 Milliarden Euro im Jahr, die als so genannte Entflechtungsmittel an

20 VDV-Pressinformation Nr. 2, 2014, Berlin, 6. Februar 2014

die Länder gehen. „Diese Mittel sind nicht nur seit Jahren objektiv zu gering, sondern die Programme wie das GVFG sind auch vielfach überzeichnet und bislang weiß niemand was nach 2019 kommt. Den Verkehrsunternehmen fehlt jegliche Planungssicherheit, um den barrierefreien Ausbau von Haltestellen, die Neuanschaffung von Fahrzeugen oder die Sanierung der bestehenden Infrastrukturen zu kalkulieren.“²¹

- **ver.di-Position:** Zur Finanzierung des Gemeindeverkehrs (ÖPNV und Straße) muss es nach 2019 eine langfristige und zweckgebundene Anschlussregelung an die GVFG-Mittel in Höhe von jährlich mindestens 1,96 Mrd € geben. Der kommunale ÖPNV benötigt laufend 740 Mio. € jährlich. Zudem muss berücksichtigt werden, dass Anlagen zur Verbesserung des SPNVs und der Vernetzung der Verkehrsträger ebenfalls häufig aus den GVFG-Mitteln finanziert werden (z.B. Park and Ride-Anlagen, Ausbau der ZOBs).

GVFG-Mittel nach dem Entflechtungsgesetz bilden die wichtigste Säule des Neu- und Ausbaus des ÖSPVs. Die Mittel betragen seit der Föderalismusreform 2006 konstant 1,335 Mrd € für die Länderprogramme und 333 Mio. € im Bundesprogramm (für Großprojekte ab 50 Mio. €).

Die Investitionsmittel des Bundes aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und nach dem Entflechtungsgesetz bilden die wichtigste Säule des Neu- und Ausbaus des ÖSPVs. Nach der Darstellung des VDV auf der gemeinsamen Pressekonferenz mit dem deutschen Städtetag und der Gewerkschaft ver.di stehen für die Finanzierung des ÖPNV nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) 333 Millionen € pro Jahr zur Verfügung. Hinzu kommen aus dem Gesamt-Mitteln nach dem Entflechtungsgesetz (Gesamtmittel in Höhe von 1,33 Milliarden €) etwa 530 Millionen € (gleich 40 % der Gesamtmittel aus dem Entflechtungsgesetz) für ÖPNV-Projekte. Dies ergibt für den ÖPNV eine Gesamthöhe der Förderungsmittel von 866 Millionen €. ²² Zusammengenommen stehen aus den Entflechtungsmitteln und den Geldern aus dem Gemeindeverkehrsfinanzie-

21 VDV-Pressinformation Nr.3 2015, Berlin, 24. Februar 2015

22 ÖPNV aktuell, Nr. 09/15,27.Februar 2015, S. 1

rungsgesetz jährlich über 1,6 Milliarden € für die Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung.²³

Die Zahlung dieser Investitionsmittel des gesetzlich bisher nur bis 2019 sicher. Der VDV, der Städtetag und ver.di fordern eine Anschlussregelung an die 2019 auslaufenden Mittel nach dem Entflechtungsgesetz. Ein weiteres Problem für die Zukunft stellt der Investitionsstau im ÖPNV dar, der sich nach Darstellung von VDV und Städtetag auf bereits 4 Milliarden € beläuft, zu denen jährlich weitere 500 Millionen kommen.

Die Liste von vorgesehenen Investitionsmaßnahmen, deren Finanzierung nicht geklärt sei, stelle ein weiteres Problem dar. VDV und Städtetag präsentierten einen Katalog exemplarischer Maßnahmen aus dem kommunalen ÖPNV in Deutschland, deren Zukunft aufgrund fehlender Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) unklar ist, die aber aufgrund verkehrliche Relevanz zu finanzieren seien.²⁴

Unsichere Zukunft für kommunale Nahverkehrsprojekte

Tabelle 20: Exemplarische Projekte des kommunalen ÖPNV mit Finanzbedarf nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Stadt/ Region	Bezeichnung der Maßnahme	Kosten (voraussichtlich)
Berlin	Neubaustrecke Ostkreuz Barrierefreier Ausbau – U-Bahn und Straßenbahn	12,5 Mio. EUR 98,8 Mio. EUR
Bochum/ Gelsenkirchen	Stadtbahnlinie 301: 6. Bauabschnitt Horster Str. Lückenschluss Straßenbahnlinie 310 und Niederflerausbau der Haltestellen in Witten	5,3 Mio. EUR 9 Mio. EUR
Dresden	Projekt Stadtbahn 2020	ca. 250 Mio. EUR
Düsseldorf	Verlängerung der U81 und der dazugehörigen Rheinquerung als Fortsetzung der Verbindung vom Flughafen über die Messe	ca. 110 Mio. EUR

23 VDV-Pressinformation Nr. 3, 2015, Berlin, den 24. Februar 2015

24 Ebenda

Stadt/ Region	Bezeichnung der Maßnahme	Kosten (voraussicht- lich)
Duisburg	ÖPNV: Erneuerung der Zugsicherung, Bau barrierefreier Haltestellen	62,4 Mio. EUR
Essen	Neubau Berthold-Beitz-Boulevard, 2. und 3. Bauabschnitt der Straßenbahntrassen	43,6 Mio. EUR
Frankfurt am Main	Bau der Nordmainischen S-Bahn Regionaltangente West (Bau + Fahrzeuge)	mind. 400 Mio. EUR ca. 475 Mio. EUR
Köln	Ausbau der Ost-West-Achse der Stadtbahn	mind. 50 Mio. EUR
Magdeburg	Ausbau Leipziger Str. auf Stadtbahn-Standard inkl. barrierefreier Haltestellen	10 Mio. EUR
	Ausbau Große Diesdorfer Str. auf Stadtbahn-Standard inkl. barrierefreier Haltestellen	30 Mio. EUR
	Streckenverlängerung Straßenbahn: 6. Bauabschnitt Kan-nestieg-Pfahlberg	10 Mio. EUR
Mainz	Erneuerung Gleisanlage Innenstadt (Alicenplatz–Münsterstr.)	1,9 Mio. EUR
	Umbau Rasengleise	6 Mio. EUR
Metropol-region Nürnberg	Bau der Stadt-Umland-Bahn von Nürnberg über Erlangen nach Herzogenaurach bzw. Uttenreuth	ca. 365 Mio. EUR
Stuttgart	Verlängerung der S-Bahnlinie S2 Bernhausen – Neuhausen	104 Mio. EUR
Ulm	Straßenbahn Linie 2	ca. 200 Mio. EUR

Quelle: Deutscher Städtetag – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Berlin 24.02.2015

7.4. Schaffung einer Fondsfinanzierung

- **VDV-Position:** Der objektive Bedarf für die Instandhaltung der deutschen Verkehrswege liegt laut verschiedener Expertenkommissionen bei jährlich 7,2 Milliarden Euro.
Ein Infrastrukturfonds wäre ein geeignetes Instrument, um Gelder zweckgebunden, überjährig und zugriffssicher zu verwenden. Damit wäre nicht nur eine Planungssicherheit gewährleistet, sondern man könnte den Bürgern zudem transparent nachweisen, wofür ihre Abgaben konkret ausgegeben würden. Ähnliche Fondsmodelle haben in der Schweiz und

Österreich mit großem Rückhalt der Bevölkerung bereits zu nachhaltigen Infrastrukturverbesserungen geführt.“ Schon die Bodewig-Kommission hatte Ende letzten Jahres solche Fondslösungen vorgeschlagen, um die jährlich zusätzlich notwendigen 7,2 Milliarden Euro für die Sanierung von Schienen, Straßen und Brücken in Deutschland bereitzustellen. Die von der Bodewig-Kommission vorgeschlagenen Infrastrukturfonds sind ein geeignetes Instrument, um die Gelder aus dem Infrastrukturzuschlag zweckgebunden, überjährig und zugriffssicher zu verwenden. So könnte man den Bürgern zudem auch transparent nachweisen, wofür ihre Abgaben konkret ausgegeben würden. Ähnliche Fondsmodelle haben in der Schweiz und Österreich mit großem Rückhalt der Bevölkerung bereits zu nachhaltigen Infrastrukturverbesserungen geführt.²⁵

- **ver.di-Position:** Zum Abbau des aufgelaufenen Sanierungsstaus wird zusätzlich und neben den Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) ein Infrastrukturfonds zur Sanierung und zum Erhalt der Verkehrsinfrastruktur gefordert. Dieser soll auf Bundesebene überjährig angelegt werden. Für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen in Infrastruktureinrichtungen müsse ein spezielles Investitionsprogramm in Höhe von 2,4 Milliarden € realisiert werden. Entsprechende Reinvestitionen sind nach dem GVFG bisher nicht förderfähig. Zum Abbau des Sanierungsstaus sind jährlich 600 Mio. € erforderlich, fordert ver.di unter Berufung auf die Daehre-Kommission. Der Bedarf wachse jährlich um weitere 330 Mio. €.

7.5. Sonderprogramm für die Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen bei nicht GVFG-fähigen Projekten und Schienenfahrzeugen

- **VDV-Position:** Aus den Experteninterviews wie auch aus Gesprächen mit betrieblichen Praktikern ist deutlich geworden, dass die Unternehmen und Kommunen erhebliche Probleme bei der Finanzierung einer Ersatz-

25 VDV-Presseinformation Nr. 11, Berlin, 26.05.2014 und Nr. 15, 28.07.2015

beschaffung von Schienenfahrzeugen haben, seien es U-Bahn-Wagen oder die modernen Straßenbahnzüge. Aufgrund der herrschenden Finanzierungspraktiken sind keine oder nur unzureichende Abschreibungen getätigt worden bzw. bei den Kommunen keine entsprechenden finanziellen Reserven geschaffen worden.

- **ver.di-Position:** Die Kommunen haben heute schon ganz erhebliche Probleme mit der Finanzierung des ÖPNV. (So scheitert zum Beispiel der Bau einer neuen U-Bahn Linie von Düsseldorf nach Duisburg an der Duisburger Stadtgrenze, denn die Stadt Duisburg kann keine entsprechende Mittel aufbringen.) Außerdem ist zu befürchten, dass die Konkurrenz der Ausgaben auf kommunaler Ebene noch zunehmen wird, man denke aktuell zum Beispiel an die Frage Wohnraumbeschaffung. Die Städte, Landkreise und Gemeinden müssen finanziell so gestellt werden, dass sie einen attraktiven ÖPNV mitfinanzieren können.

7.6. Nutzerfinanzierung durch die Lkw-Maut

- **VDV-Position:** Zweckgebundene Mittel aus der Maut verwenden.
- **ver.di-Position:** Ausweitung der Lkw-Maut hinsichtlich Straßen- und Fahrzeugklassen.

7.7. Nutzerfinanzierung durch Fahrpreiserhöhungen

- **VDV-Position:** Fahrpreiserhöhungen weiterhin notwendig und auch sinnvoll. Die Fahrgäste sind auch bereit, allerdings erwarten sie ein entsprechendes Angebot an Qualität. Auf der anderen Seite warnen aber bereits Vertreter von Verbänden und Unternehmen davor, die Schraube bei den Fahrpreisen zu stark anzuziehen. Bei Fahrpreiserhöhungen sollten auch die Tarifstrukturen überprüft werden (z.B. Semesterticket/Schülerticket in NRW). Außerdem müsste ein Nutzen im Vergleich zum Autoverkehr erkennbar sein.

- **ver.di-Position:** Den Fahrgästen sind keine weiteren Fahrpreiserhöhungen mehr zuzumuten.

7.8. Nutzerfinanzierung durch kommunale Steuern und Sonderabgaben

- **VDV-Position:** Zur Zeit wird, z.B. bei einer Nahverkehrsabgabe, hier kein „Kriegsschauplatz“ gesehen, da es ganz vorrangig um die Infrastrukturfinanzierung mit den angesprochenen Instrumenten geht.
- **ver.di-Position:** Aufgrund der finanziellen Probleme der Kommunen müssen zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten von den Kommunen geschaffen werden und ihnen auch ermöglicht werden. Denkbar sind zum Beispiel folgende Maßnahmen:
 - Differenzierte Grundsteuer
 - Einführung von Nahverkehrsabgaben (z.B. von Unternehmen, Händlern und Veranstaltern)
 - Einführung von City-Maut-Systemen
 - Einführung/Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung.

Wo es aus rechtlichen Gründen erforderlich ist, müssen gemeinsam mit den Gesetzgebern auf Länder- und Bundesebene Lösungen gefunden werden.

7.9. Zweckbindung von Mitteln für den ÖPNV

- **VDV-Position:** Eine Zweckbindung wird speziell für „zusätzliche Nutzerabgaben“ als sinnvoll angesehen.²⁶
- **ver.di-Position:** Notwendig ist ein nachhaltiges Finanzierungskonzept mit investiver Zweckbindung der Mittel auch für den kommunalen ÖPNV. Daneben ist ein Sonderinfrastrukturprogramm zur Erhaltung und zum Ausbau der Infrastruktur unverzichtbar.

26 VDV: Verkehrspolitische Bewertung der Koalitionsvereinbarung, Dezember 2013

VII. Trends und Thesen zur zukünftigen Entwicklung des ÖPNV-Systems

1. Positionen zur EU-Verordnung 1370/2007 und zum Personenbeförderungsgesetz

Die Verabschiedung der EU-Verordnung 1370/2007 hat eine gewisse Klarheit über den ordnungspolitischen Weg im ÖPNV gebracht und insbesondere das Verhältnis zwischen Wettbewerbsprinzip und direkter Vergabe im Grundsatz geordnet. Bei den meisten Institutionen und Verbänden, zum Beispiel dem VDV, herrscht eine Grundzufriedenheit über die Verordnung. Das gilt auch für ver.di, aber die Gewerkschaft vertritt zusätzliche Forderungen wie zum Beispiel die verbindliche Vorgabe sozialer Standards. Auch bleiben erwartungsgemäß einzelne rechtliche Fragen offen und es gibt die Versuche verschiedener Interessen, die Verordnung doch noch voll auf Wettbewerbskurs zu verändern. Beide Themen sollen hier kurz behandelt werden.

In der VO 1370/2007 sind Mechanismen angelegt, die dazu zwingen, sich mit ihr immer wieder zu beschäftigen. So existiert mit der Revisionsklausel und der Pflicht, der Kommission über die Umsetzung der Verordnung zu berichten, eine Möglichkeit zur Revision der Verordnung, die die Kommission auch genutzt hat. Dabei spielt dann die zentrale Frage – kann Daseinsvorsorge mit allen Normen des Binnenmarktes behandelt werden oder nicht? – erneut eine Rolle. Wie oben beschrieben warten einige der Akteure besonders in Brüssel, aber auch in Deutschland, darauf, die politische Diskussion im Sinne der Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt erneut öffnen zu können.

1 Hier sind Ziele außerhalb der Finanzierungsproblematik zur Infrastruktur und zur laufenden Finanzierung aufgeführt.

Die Einschätzung der deutschen Akteure im ÖPNV ist, dass es nun ein europäisch abgesichertes, wenn auch konditioniertes Wahlrecht für die Kommune gibt, ob sie eine öffentliche Verkehrsleistung selber erbringt, dies durch einen von ihr kontrollierten Betrieb leisten lässt oder die Leistung auf dem Markt unter Anwendung der Vergaberegeln der Europäischen Union im Rahmen des Binnenmarktes beschafft. Damit wäre die Entscheidungshoheit über die Art der Erbringung der Daseinsvorsorgeleistung Mobilität eindeutig vor Ort und nicht auf der europäischen Ebene.

Anders sieht die Europäische Kommission, aber auch der Weltverband des öffentlichen Nahverkehrs UITP und dessen europäischer Bereich, die Situation: hier wird erklärt, dass die grundsätzlichen Prinzipien des Binnenmarktes auch im öffentliche Verkehr Anwendung finden. Nur in eng begrenzten, klar definierten Ausnahmefällen wie dem ÖPNV sei unter bestimmten Voraussetzungen eine Abweichung zulässig. Bei den Gesprächen in Brüssel konnte man daher den Eindruck gewinnen, dass manche Beamte zum Beispiel in der Generaldirektion Wettbewerb die VO 1370/2007 ohnehin für eine Art „Betriebsunfall“ halten, der nur unter besonderen politischen Bedingungen zustande kam. Hier ist man zuversichtlich, bei nächster Gelegenheit dieses „Malheur“ korrigieren zu können. Die VO 1370/2007 als *lex specialis* wird hier nicht akzeptiert, nur schwerlich respektiert.

Mit dem sogenannten *Vierten Eisenbahnpaket*, das die EU-Kommission Mitte 2014 auf den Weg brachte, soll der Liberalisierungskurs im europäischen und deutschen ÖPNV weiter verschärft werden. Ziel der europäischen Kommission ist es weiterhin, den sogenannten „kontrollierten Wettbewerb“ flächendeckend in der EU einzuführen. In dem verkehrspolitischen Teil, der sich der Organisation der Eisenbahnunternehmen und dem Zugang zu diesem Markt widmet, sind auch Vorschriften enthalten, die den ÖSPV direkt betreffen.

Hier hat die Kommission versucht, auch einige andere Dinge zu ändern, die nichts mehr mit der ursprünglichen Aufgabe einer Revision zu tun haben. Im Einzelnen geht es um:

- Die Einführung einer Pflicht für die Behörde, Nahverkehrspläne aufzustellen; eine Forderung u.a. der deutschen Kommunen.

- Die Definition einer regionalen zuständigen Behörde: dies würde es zum Beispiel in Belgien verhindern, dass die Regionen Brüssel, Flandern und Wallonien ihren eigenen Verkehrsunternehmen STIB, de Lijn und TEC Direktvergaben geben können.
- Gleicher Zugang zu Rollmaterial; dies ist eine Forderung der Konkurrenten der Staatsbahnen.
- Neudefinition der Untervertragsvergabe ; hier sollen verringerte Quoten eingeführt werden.

Alle diese Vorschläge stoßen auf heftigen Widerstand der Mitgliedsstaaten und der Stakeholder. Vorschläge für einen Kompromiss gehen dahin, dass im „Marktteil“ nur das steht, was notwendig ist, um den Eisenbahnnahverkehr sowie den Fernverkehr für den Wettbewerb zu öffnen. Was dagegen den Charakter der VO 1370/2007 ändert, sollte die Kommission unterlassen.

Im Moment ist nicht abzusehen, wann das Vierte Eisenbahnpaket den Rat der Verkehrsminister passieren wird. Weiterhin im Raum steht auch die Möglichkeit, den technischen und den marktbezogenen Teil zu trennen, um zumindest bei der nicht umstrittenen Standardisierung voranzukommen. Die Kommission möchte dies aber nicht, da ihr damit ein Druckmittel zur Veränderung der VO 1370/2007 in Richtung einer reinen Wettbewerbsverordnung genommen würde.

Weitere Versuche, die Verordnung zu verändern, konnten in der Vergangenheit weitgehend abgewehrt werden. So versuchte die Generaldirektion Wettbewerb (DG COMP), bei der Überarbeitung der Vergaberichtlinien und bei der Einführung einer Richtlinie zu Konzessionen die VO 1370/2007 inhaltlich auszuhöhlen. Dies konnte aber verhindert werden, da inzwischen die Nahverkehrsbranche soweit politisiert ist, dass die politischen Winkelzüge der Beamten in Brüssel intensiv beobachtet und verfolgt werden. Die VO 1370/2007 mit ihrem Charakter als *lex specialis* geht weiter den Vergaberichtlinien der EU vor.

Für die Zukunft bedeutet dies allerdings, dass auch künftig sehr genau seitens der Branche darauf geachtet werden muss, dass die VO 1370/2007 in Form und Inhalt Gültigkeit besitzt und nicht durch andere Rechtsakte eine leere Hülle wird. Über sogenannte Querschnittsthemen wie Beihilferecht o-

der das Thema Über- und Unterkompensation und andere Themen können entscheidende Eingriffe in die Logik der VO 1370/2007 erfolgen. Es besteht die Gefahr, dass wie seinerzeit über die EG-VO 1191/69 über die Schiene in Richtung der EU-VO 1370/2007 Änderungen eingeführt werden. Es bleibt zu beachten, dass von den 28 Ländern in der EU nur noch Österreich und Deutschland in voller Klarheit für die Regelung der Direktvergabe stehen.

Der Rang von Aufgaben der Daseinsvorsorge ist in der Europäischen Union weiterhin recht niedrig; zwar gibt es einen rudimentären Schutz, der Auswüchse der Marktöffnung im Binnenmarkt verhindern soll, doch insgesamt fehlt in vielen Bereichen ein konkretisierendes Sekundärrecht, wie es im ÖPNV mit der EU-VO 1370/2007 gegeben ist. So wurden bedeutende Infrastrukturen unumkehrbar in den Wettbewerb gestellt. In manchen Märkten sieht man das heute nicht mehr als glücklich an, so sind die Herausforderungen der Energiewende nach Fukushima extrem anspruchsvoll, da viele geplante Regulierungen Eingriffe in das Vermögen privater Firmen darstellen und damit grundsätzlich kompensationspflichtig sind. Trotz aller Erfahrungen mit der Finanzkrise seit 2008, in der das Marktversagen in großen Teilen der Wirtschaft evident wurde, setzt die Europäische Kommission weiter auf die Marktöffnung vormals staatlicher Aktivitäten. Dies findet seinen Ausdruck in den geplanten oder beschlossenen Freihandelsabkommen mit Canada (CETA) oder den von den USA (TTIP) geplanten, in denen eine Liberalisierung zentraler Versorgungssektoren wie der in Deutschland kommunalen Wasserwirtschaft oder des Verkehrssektors nicht ausgeschlossen sind.

Das geplante Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) könnte für die Branche ein Problem werden, denn eine Zielsetzung in dem Abkommen ist ein offener Marktzugang. VDV/BVÖD (CEEP) haben hierzu bereits eine kritische Stellungnahme abgegeben, denn die öffentliche Wirtschaft ist betroffen. Auch die Gewerkschaft ver.di hat TTIP kritisiert und insbesondere vor Eingriffen in die Rechte der Arbeitnehmer gewarnt.

2. Die Entwicklung des ÖPNV in den Metropolen, Städten und ländlichen Regionen

Aus den Prognosen für die zukünftige Verkehrsentwicklung lässt sich entnehmen, dass es je nach regionaler Struktur erhebliche Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung und auch in der Verkehrsnachfrage geben wird. Auch die Ergebnisse aus dem Zensus und weiterer Untersuchungen zeigen in dieselbe Richtung: Die Ausdünnung der Bevölkerung in den ländlichen Regionen aufgrund der demographischen Entwicklung und der Abwanderung in die Städte und Metropolen mit dort erhöhtem Verkehrsaufkommen erfordert alternative Konzepte.

Zunehmende Probleme

In den *Metropolen* wie zum Beispiel Berlin, Hamburg, München, Frankfurt gibt es bereits Kapazitätsprobleme für den ÖPNV. Aufgrund der hohen Anziehungskraft der Metropolen ist in den nächsten Jahren eine noch zunehmende Verdichtung zu erwarten. Da kaum mit siedlungspolitischen und raumordnerischen Veränderungen zu einer Abmilderung dieser Entwicklung zu rechnen ist, kommen erhebliche Probleme auf den ÖPNV zu. Schon heute gibt es nicht nur zu den Stoßzeiten, sondern fast über den ganzen Tag verteilt Verkehrsstaus auf den Straßen und Kapazitätsprobleme im ÖPNV. Schon kleine Störungen wie Verkehrsunfälle oder Betriebsstörungen im Nahverkehr führen zu Behinderungen der Mobilität einer Metropole für den Rest des Tages.

Als Beispiel nannte der Präsident des VDV, Jürgen Fenske, die Ost-West-Achse der Kölner U-Bahn, bei der die Umsteigestationen mit den steigenden Fahrgastzahlen schon jetzt völlig überlastet seien. „Wir müssen zusehen, dass wir nicht am Erfolg ersticken.“ In einigen Metropolen ist zu bestimmten Anlässen wie zum Beispiel Messen und Großveranstaltungen der ÖPNV heute kaum noch in der Lage, das Verkehrsaufkommen zu bewältigen. In den hoch verdichteten Gebieten stehen neue und erweiterte Schienensysteme und eine Aufstockung der Fahrzeugkapazitäten obenan. Auch geht es um praktikablere Verknüpfungen von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr.

In den *Großstädten und auch in den größeren Städten* außerhalb der Metropol-Regionen sind unterschiedliche Entwicklungen zu erwarten, aber auch hier wird es überwiegend zu weiteren Steigerungen der Fahrgastzahlen kommen. Insofern stehen auch in den mittleren Großstädten und Städten, wenn auch in etwas abgemilderter Form, Kapazitätsprobleme im ÖPNV an, die nach Erweiterungen und Verbesserungen rufen. Denn auch hier geht es vorwiegend darum, das Angebot an die wachsende Nachfrage und sich ändernde Bedürfnisse anzupassen.

Aber es gibt auch gegensätzliche Bewegungen. Es kann zum Beispiel die Abwanderung aus einer mittleren Großstadt wie zum Beispiel Gelsenkirchen genannt werden. In diesen Fällen finden Abwanderungsprozesse in das direkte Umland der Städte oder in größere Städte und entsprechend auch in Metropolen statt. Hieraus erwachsen aber auch wieder Anforderungen an das ÖPNV-System in der Verbindung zwischen diesen Randgebieten und den Städten und Metropolkernen.

Im Verhältnis *Metropolen/Städte/ländliche Regionen* geht es ganz besonders um die *ländlichen Regionen*. In den ländlichen Regionen droht die Entleerung. Dort werden sicherlich viele Verkehre von der Schiene auf dem Bus verlagert werden. Aber das betrifft hauptsächlich die schon etwas stärker verdichteten ländlichen Regionen. In anderen ländlichen Regionen wird auch der Bus allein nicht bei ausgedünnter Besiedelung bestehen können.

In diesen schwach besiedelten Räumen steht das Problem an, dass der Anteil des Schülerverkehrs zurückgeht und damit auch die Möglichkeiten für ein sinnvolles ÖPNV-System im ländlichen Raum schwieriger werden. „Im ländlichen Raum gibt es Fahrgastverluste, vor allem aufgrund der demographischen Entwicklung und dem damit einhergehenden Rückgang von Schülerzahlen,“ mahnte VDV Präsident Jürgen Fenske auf der Jahrespressekonferenz des VDV. Das Auto, ansonsten Konkurrent zu Bus und Bahn, ist in vielen Gebieten fast allein die Lösung, aber nicht jeder Bürger kann über ein Auto verfügen. Es könnte zum Zusammenbruch der Verkehrsbedienung in ländlichen Regionen kommen.

Aufgaben für die Nahverkehrsunternehmen in den ländlichen Regionen: Der öffentliche Personennahverkehr in den eher ländlichen Regionen und den Randgebieten vieler Großstädte wird weniger von den kommunalen ÖPNV-

Unternehmen geleistet, sondern in hohem Maße von privaten Nahverkehrsunternehmen und besonders auch durch die DB Regio Bus-Unternehmen. Den Schienenpersonennahverkehr klammern wir in dieser Betrachtung aus.

Auf der einen Seite müssen entsprechend der unterschiedlichen Entwicklungen differenzierte Lösungen in den Verkehrs- und Siedlungsräumen gefunden werden. Ebenso bedarf es zum anderen aber einer durchgehenden Vernetzung vom Kern der Metropolen über großstädtische Strukturen bis hin zu den zunehmend entleerten ländlichen Regionen, besonders in die nur noch ganz schwach besiedelten Gebieten.

Für die Unternehmen und ihre Verbände steht also die Aufgabe an, bei der Entwicklung und daraus resultierenden neuen Angeboten und Konzepten in die Offensive zu gehen. Von den privaten ÖPNV-Unternehmen ist hier in übergreifender Entwicklung relativ wenig zu erwarten, sie sind, wenn sie selbständig agieren, jeweils in relativ eng begrenzten Räumen tätig oder als angemietete Unternehmen.

Eine überragende Rolle spielt hier eher die DB Regio Bus-Sparte, denn sie wird trotz ihrer regionalen Aufgliederung in 22 Gesellschaften mit zahlreichen Untergesellschaften und angemieteten privaten Unternehmen in der Zielsetzung zentral geführt. Die Strategie der DB Regio Bus ist darauf gerichtet, direkt oder indirekt über die Bindung privater Verkehrsunternehmen in den ländlichen Regionen die dominierende Rolle zu spielen. Gleichzeitig zielt sie darauf ab, den Randbereichen der Städte in stärkerem Maße in die Domäne der kommunalen Unternehmen heranzukommen.

So ist es nicht weiter überraschend, wenn die DB Regio Bus bedauert, dass „der Eintritt in die kommunalen Stadtverkehre vorerst durch die EU-VO 1370/2007 verhindert“ wird.² Diese Äußerung zielt eindeutig auf die in der Verordnung vorgesehene Möglichkeit der Direktvergabe an kommunale Unternehmen ab. Übrigens ist auch unter diesem Gesichtspunkt die EU-Eisenbahnpolitik und insbesondere das vierte Eisenbahnpaket aus Sicht der kommunalen Unternehmen weiterhin im Auge zu behalten.

Für die Gewerkschaften wiederum ergeben sich aus den wachsenden Verkehrsproblemen für die Arbeitnehmer neue Herausforderungen. Das gilt

2 DB Regio Bus: Unternehmens-Historie, 22.03.2012, www.deutschebahn.com

zum einen für die im ÖPNV beschäftigten Arbeitnehmer, seien sie bei den kommunalen Unternehmen, bei den Regio Busunternehmen oder bei den privaten Verkehrsunternehmen beschäftigt. Durch einen wachsenden nicht-kommunalen Anteil an den Nahverkehrsunternehmen würde sich der Unterschied zwischen den Sozialniveaus bei den kommunalen Unternehmen und den privaten Unternehmen für einen größeren Anteil an Beschäftigten vergrößern, allgemein und im Konzernbereich der DB Regio Bus. Das zeigen die weiter oben aufgeführten Zahlen zum Anmietverkehr und speziell zur Rolle des Anmietverkehrs der DB Regio Bus-Gesellschaften.³

Ebenso gilt aus Sicht der Arbeitnehmer und ihre Familien allgemein, die zur Erhaltung und zur Verbesserung ihrer Lebensqualität auf gute Verkehrsverbindungen angewiesen sind, dass funktionierende, attraktive öffentliche Verkehrsmittel angeboten werden. Durch die Zersiedelung der Landschaft und die nach Unternehmensinteressen orientierte Standortpolitik sind die Wege zum und vom Arbeitsplatz deutlich länger geworden.⁴

Auf der anderen Seite müssen in den ländlichen Regionen neue Systeme entwickelt werden. In vielen ländlichen Regionen wird auch der Bus allein nicht bei ausgedünnten Verkehren bestehen können. Bei dem mobilen Teil der Landbevölkerung ist der PKW ein zu starker Konkurrent. Die weniger mobilen Menschen sind auf Alternativen angewiesen. Denkbare Alternativen wären Anrufsammeltaxen, Bürgerbusse und eventuell auch Rufbusse. Aber man auch darüber hinaus denken, zum Beispiel an eine Vernetzung bis hin zum Einsatz von Taxen und eventuell auch zeitweilig zu nutzenden Privatwagen im Mitnahmeverkehr.

Bevor ein Unternehmen wie Uber⁵ tätig wird, sollten Nahverkehrsunternehmen mit eigenen Lösungen aktiv werden. Da dies aufgrund der Struktur finanzschwacher ÖPNV-Kleinunternehmen schwierig sein wird, liegt hierin eine vorrangige Aufgabe für Verbände und Zweckverbände. So ist beispiels-

3 Vgl. Kapitel II. 6.3.1.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt, Pendlerbefragung im Mikrozensus, Wiesbaden, 2015

5 Uber ist ein Online-Vermittlungsdienst von Fahrgästen an Mietwagen mit Fahrer (UberBlack) und auch private Fahrer (UberPop) zur Personenbeförderung. Aber auch reguläre Taxis werden vermittelt (UberTaxi). Die Vermittlung erfolgt über eine Smartphone-App oder über eine Website (Wikipedia, 30.3.2014).

weise in Nordhessen vom NVV ein Modellprojekt gestartet worden, in dem private PKW-Fahrten von Pendlern in das Angebot der örtlichen Mobilitätszentrale eingebunden sind. Die Fahrer erhalten einen Fahrtkostenzuschuss, die Fahrt nach Anmeldung kostet den Nutzer den ÖPNV-Tarif. In Südhessen befindet sich ein ähnliches Modell im Aufbau, bei dem die in Hessen vorgeschriebene lokale Nahverkehrsorganisation inzwischen als Verkehrsunternehmen nach BO Kraft zugelassen ist. Hiermit sollen versicherungs- und steuerrechtliche Probleme gelöst werden. Steht kein PKW-Fahrer zur Verfügung, sollen Taxen die Fahrten übernehmen. Dann ist durch den Fahrgast ein entsprechender Aufschlag zu zahlen.⁶ Solche Zukunftsthemen werden bisher zu wenig von den ÖPNV-Unternehmen angefasst. Bei neuen Systemen muss man sehen, dass der ÖPNV der Kern für eine Bedienungskette ist. Erforderlich ist auch eine bessere Kooperation mit den privaten Verkehrsunternehmen in den ländlichen Regionen.

Bezüglich der Vernetzung und der Benutzung der vernetzten Systeme wird hier auf *das Kapitel Innovationen (VII. 5.)* verwiesen, wo zu den Möglichkeiten der Vernetzung und der digitalen Unterstützung Weiteres ausgeführt wird.

3. Verbesserung der Angebotsqualität

Hohe Priorität hat auch die weitere Qualitätsverbesserung des Angebotes. Die deutschen ÖPNV-Unternehmen liefern zwar schon eine im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten hohe Qualität mit ihrem Angebot. Es ist das erklärte Ziel der Unternehmen und der Verbandsgrößen, dieses Qualitätsniveau zu erhalten und möglichst zu verbessern. Dieses Ziel steht im laufenden Konflikt mit dem Druck zu Kostensenkungen, der von den Anteilseignern ausgeübt wird.

Bemerkenswert ist hier, wie die Unternehmen die Meinungen der Fahrgäste über das heutige ÖPNV-Angebot in der jeweiligen Stadt/Gemeinde einschätzen. Es sind am ehesten noch die größeren Unternehmen, die davon

⁶ Vgl. Präsentation auf dem 7. ÖPNV-Innovationskongress 2015

überzeugt sind, dass ihr Angebot bei den Menschen in ihrem Bedienungsgebiet „sehr gut“ ankommt.

Wenn man die Aussagen „sehr gut“ und „ausreichend“ zusammen nimmt, so sind sogar drei Viertel der Unternehmensvertreter von dieser Einstellung bei den Kunden überzeugt. Am häufigsten wird aber die Meinung vertreten, das Angebot werde als „ausreichend angesehen“ 58 % der Unternehmen haben diese Ansicht vertreten. Es sind hauptsächlich die kleinen Unternehmen mit bis zu 100 Beschäftigten, die zu dieser Ansicht sind, denn um die 70 % haben sich so geäußert.

Es kann aber nicht übersehen werden, dass insgesamt ein Viertel der Unternehmen glaubt, ihr Angebot werde von den Fahrgästen als „unzureichend angesehen“.

Tabelle 21: Umfrage: „Was meinen Sie: Wie beurteilen die Menschen in Ihrer Kommune bzw. in Ihrem Bedienungsgebiet das heutige ÖPNV-Angebot?“

Unternehmensgröße nach Zahl der Beschäftigten	Das Angebot wird als sehr gut angesehen.	Wird als ausreichend angesehen.	Wird als unzureichend angesehen.	Gesamtergebnis
bis 50 Beschäftigte	9,09 %	68,18 %	22,73 %	100 %
51–100 Beschäftigte	4,55 %	72,73 %	22,73 %	100 %
101–250 Beschäftigte	11,76 %	55,88 %	32,35 %	100 %
251–500 Beschäftigte	8,00 %	68,00 %	24,00 %	100 %
501–1000 Beschäftigte	33,33 %	33,33 %	33,33 %	100 %
1001–2000 Beschäftigte	41,67 %	41,67 %	16,67 %	100 %
ab 2001 Beschäftigte	30,77 %	46,15 %	23,08 %	100 %
Gesamt	16,44 %	57,53 %	26,03 %	100 %

Quelle: Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung bei ÖPNV-Unternehmen Dezember 2014/Januar 2015

Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015. Hier: Befragung der ÖPNV-Unternehmen.

Das überwiegend positive Bild, dass die Vertreter der Unternehmen über die Einschätzung des Angebotes bei den Bürgerinnen und Bürgern zeichnen, wird übrigens von den ÖPNV-Betriebs- und Personalräten nicht nur nicht ge-

teilt sondern ganz anders beurteilt: auf die Frage, wie die Bürger das Angebot beurteilen, haben von den Betriebs- und Personalräten 75 % angegeben, das Angebot werde als verbesserungswürdig angesehen. Als ausreichend betrachten 15 % das Angebot, während 10 % es als sehr gut ansehen.⁷

Tabelle 22: Planung von Verbesserungen für die Fahrgäste

Unternehmensgröße nach Zahl der Beschäftigten	Ja	Nein	Gesamtergebnis
bis 50 Beschäftigte	86,36 %	13,64 %	100 %
51–100 Beschäftigte	72,73 %	27,27 %	100 %
101–250 Beschäftigte	79,41 %	20,59 %	100 %
251–500 Beschäftigte	88,00 %	12,00 %	100 %
501–1000 Beschäftigte	94,44 %	5,56 %	100 %
1001–2000 Beschäftigte	83,33 %	16,67 %	100 %
ab 2001 Beschäftigte	92,31 %	7,69 %	100 %
Gesamt	84,25 %	15,75 %	100 %

Frage: „Planen Sie weitere Verbesserungen für die Fahrgäste?“

Quelle: Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung bei ÖPNV-Unternehmen Dezember 2014/ Januar 2015

Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015. Hier: Befragung der ÖPNV-Unternehmen.

Auf der Agenda fast aller Unternehmen stehen Verbesserungen für die Fahrgäste. 84 % aller Unternehmen haben diese Absicht bekundet, nur 16 % antworteten mit Nein. Bis auf einige Einschränkungen bei den Unternehmen zwischen 51 und 250 Beschäftigten, die zu über 20 % ein Nein angegeben haben, und von den großen Unternehmen abweichend auch bei den Unternehmen mit 1001–2000 Beschäftigten (mit 17 %) dominiert überall ganz eindeutig der Wille zu weiteren Verbesserungen für die Fahrgäste.

⁷ Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015.

Damit die Qualität des Angebotes kein leeres Schlagwort bleibt, muss diese messbar sein. Neben den üblichen Verfahren (Intervalldichte, Strecken- und Linienlängen, Bedienungsgebiet) sollten die Unternehmen regelmäßig durch fachlich ausgewiesene Institute Überprüfungen der Qualität vornehmen lassen, die Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten geben. Instrumente hierzu sind Umfragen unter Fahrgästen und dem eigenen Personal, Testkäufe („mystery shopping“) sowie Diskussionen mit Fokusgruppen. Forderungen nach weiteren Finanzmitteln lassen sich damit empirisch begründen. Das gilt auch für die schon relativ weit verbreiteten Umfragen zum ÖPNV-Angebot. Die Umsetzung steht im laufenden Konflikt mit dem Druck zu Kostensenkungen, der von den Anteilseignern ausgeübt wird.

4. Technische Veränderungen im ÖPNV

Die Begriffe Technik und Technologie werden hier synonym benutzt, zum einen weil es fließende Grenzen und Übergänge gibt, zum anderen, weil hier nicht der Austragungsort für wissenschaftstheoretische Diskussionen ist. Außerdem beschränkt sich die vorliegende Untersuchung zu diesem Thema auf eine stichwortartige Darstellung und verweist im Einzelnen auf Unterlagen des VDV und anderer Institutionen. Besonders zu Fragen der technischen Entwicklung und Normung im europäischen Spektrum sei auf den VDV verwiesen. Was die Bedingungen für die Beschäftigten angeht, ist die zuständige Berufsgenossenschaft kompetent und tätig (Verwaltungs-Berufsgenossenschaft, VBG – ÖPNV-Bahnen).

Technologische Entwicklung wie zum Beispiel Elektromobilität und Einfluss der Energiewende sind bisher noch nicht ausreichend im Fokus der Branche. Modellversuche sind kleinteilig angelegt, anstatt die großtechnische Erprobung neuer Technologien zu demonstrieren.

Die Abbildung der Reisekette auf verschiedenen neuen Medien ist in vielen, besonders ländlichen Regionen defizitär. Hier sind auch neue, soziale Medien und die starke Verbreitung von Smartphones zu berücksichtigen.

Gerade kleinere Betriebe auf dem Land können sich verstärkt im Bedarfsverkehr engagieren. Voraussetzung dafür ist ein RBL „light“, das die Disposition von Fahrzeugen und Koordination von Fahrdiensten erleichtert, um die Reaktionszeiten zu verringern. In einigen Regionen sind bisher 2 Stunden Anmeldezeit für eine Fahrt mit dem Bedarfssystem notwendig. Diese langen Vorlaufzeiten könnten deutlich verringert werden und die Attraktivität dieser Bedarfsdienste steigern.

Für die kommenden Jahre kommen mit der Erfüllung der Normen aus der Barrierefreiheit in 2022 neue Investitionsausgaben auf den ÖPNV zu. Für das Land Nordrhein-Westfalen wird nach Angaben des Deutschen Städtetages ein zusätzlicher Investitionsaufwand für die Städte mit bis zu 50.000 Einwohnern in Höhe von 50 Mio. € gerechnet, für die größeren Städte mit weiteren 150 Mio. €.

Beim Auftreten neuer Phänomene sollte eine schnelle Information aller Beteiligten die Regel sein. So könnten unerfreuliche Aktionen wie das gutachterlich begründete Verbot, Elektromobile (E-Scooter) in Bussen und Bahnen mitzunehmen, vermieden werden. Seit dem Verbot haben Proteste der Behindertenverbände gezeigt, dass Normung und Regelsetzung im ÖPNV nicht immer mit der technologischen Entwicklung und deren Nutzung Schritt halten. Die jetzt noch mögliche Lösung bedingt für die Betriebe erneute Umbaukosten und den Verlust von Sitzplätzen in den Fahrzeugen. Auf der anderen Seite ist eine bessere Abstimmung mit den Herstellern der Produkte nötig.

5. Innovationen für eine nachhaltige Verbesserung des ÖPNV

5.1. Technisch/organisatorische Innovationen

Im seinerzeitigen Programm „Nahverkehrsforschung“ des Bundesministers für Forschung und Technologie sind bedeutende Forschungsprojekte für den Nahverkehr entwickelt worden und vielfach auch in der Praxis umgesetzt worden.⁸ Ein Treiber für die Innovationen im Nahverkehr könnte ein neu aufzulegendes Bundesforschungsprogramm Nahverkehr sein. Mit der Regionalisierung und der Föderalismusreform sind aber alle Zuständigkeiten für den ÖPNV auf die Länder übertragen worden, der Bund erklärt sich in der Regel für nicht zuständig. Um aber in einem Feld, in dem weltweit anerkannt Deutschland Spitzenprodukte und -dienstleistungen liefert, weiter international wettbewerbsfähig sein zu können, sollte Innovation auch zentral und konzentriert erforscht und gefördert werden. Die Kleinteiligkeit der Forschungsprogramme ist hier eher hinderlich. Deutschland läuft Gefahr, den Weg der USA im Bereich der Nahverkehrsforschung zu gehen.⁹

5.1.1. Industrie 4.0 und Mobilität 4.0

In der Industrie wird zur Zeit die vierte industrielle Revolution ausgerufen, die „Industrie 4.0“. Charakterisiert wird diese neue Revolution durch eine

8 Die Ergebnisse sind in jährlichen „Statusseminaren Nahverkehrsforschung“ bis 1997 veröffentlicht worden.

9 Die USA lassen die Forschungsmittel zum großen Teil durch den Kongress verteilen. Die Abgeordneten und Senatoren achten darauf, dass Mittel an bestimmte Universitäten vergeben werden und nicht durch die vorhandenen Institutionen (Federal Transit Agency) gesteuert werden. Dies führt zur Bedienung von Studienfreunden („Cronyism“), aber nicht zu konzentrierter Erforschung und Erprobung von Spitzentechnologien im Nahverkehr. Beispielsweise erproben fast alle Bundesstaaten Hybridbusse, ohne dass ein Hersteller marktfähige Produkte vorweisen kann.

industrielle Produktionsweise mit höchster Flexibilität und Ressourceneffizienz, die durch digitale Steuerung und Vernetzung von überall und zu jeder Zeit optimiert werden kann. Seitens der Gewerkschaften hat die IG Metall bereits die Arbeitsbedingungen unter diesen Verhältnissen ins Spiel gebracht und dafür das Stichwort „Arbeit 4,0“ geprägt. Auch ver.di ist zum Thema Digitalisierung und Industrie 4.0 aktiv, zum Beispiel im Bildungsprogramm und mit einem Leitfaden zur Mitbestimmung bei der Einführung digitaler Datenströme.

Für den ÖPNV ist diese Entwicklung von großer Bedeutung, sodass man von einer „Mobilität 4.0“ sprechen könnte, die eine zeitgemäße Antwort auf die Herausforderungen im Verkehrssektor wäre.¹⁰ Es kommt auf die Vernetzung an und auf die Wegekette, auch multimodale Mobilität ist wichtig und damit die Rolle als Mobilitätsdienstleister. Dahinter steht der Gedanke einer Vernetzung von der Planung über die Produktion bis zum Angebot und hier wiederum mit einer Vernetzung zu den Kundenbedürfnissen. In diese Vernetzung einzubeziehen wären nicht nur die verschiedenen Angebote der öffentlichen Verkehrsunternehmen, sondern weiterhin alle Funktionen, die in der Wegekette eine Rolle spielen.

Der ÖPNV darf hier nicht seine Chancen versäumen wie zum Beispiel beim Carsharing und der zögerlichen Verknüpfung mit dem Fahrradverkehr. Beim letzten gibt es hoffnungsvolle Beispiele, wie dieser mit dem ÖPNV verknüpft werden kann wie zum Beispiel in Mainz, wo die Mainzer Verkehrsgesellschaft Fahrräder verleiht.¹¹

Auf Seiten der heutigen und zukünftigen Kunden muss der Anschluss gegeben sein durch die digitalen Zugänge zu dem vernetzten Angebot der Verkehrsanbieter. In dieses Netz und diese Wegekette einbezogen sind auch Taxen und letztlich auch private PKWs, wenn sie sich für die Mitnahme von Bürgerinnen und Bürgern öffnen.

Es geht um zwei miteinander verbundene Entwicklungsstränge. Zum einen um die Vernetzung der Verkehrssysteme und Verkehrsmittel und zum anderen um die digitale Vernetzung und eine wechselseitige Verknüpfung.

10 Vgl. Heimlich, Stefan: In ACE Lenkrad, Heft 1, 15. Januar 2015, S. 30.

11 www.mvg-mainz.de/mainzigartig-mobil/mit-mvgmeinrad/einfuehrung.html

Der Zugang zu diesem System muss digital möglich sein. Gerade junge Leute, die firm mit dem Smartphone und anderen technischen Möglichkeiten sind, können so angesprochen werden. Schon heute gibt es eine ganze Reihe einzelne Beispiele für solche Nutzungen wie zum Beispiel Apps mit Verkehrsangeboten der Verbände, der Unternehmen; Apps mit Fahrplänen und Fahrzeiten bis hin zu Echtzeit-Fahrzeiten über eine App. Dass letztendlich auch der Individualverkehr in dieser Wegekette vertreten sein muss, begründet sich schon durch die wachsenden Verkehrsprobleme in den Ballungsgebieten wie aber auch durch die Nutzung des PKW in den entleerten ländlichen Regionen. Hier könnte es möglich sein, der alten Bäuerin vom letzten Einsiedlerhof eine Beförderungskette aufzuzeigen, die von ihrem Hof bis zu den Enkeln in der Großstadt oder bis zu den Urenkeln im Umfeld von New York reicht.

Die von vielen ÖPNV-Unternehmen proklamierte Rolle als Systemanbieter dürfte für die Zukunft nicht ausreichend sein. Der nächste Schritt vom Systemanbieter zum Mobilitätsdienstleister geht in die richtige Richtung und müsste dementsprechend weitergedacht und praktiziert werden. Und dazu gehört dann die digitale Verknüpfung. Diese Verknüpfung kann schon heute ansatzweise mit Hilfe von E-Ticketing geleistet werden.

In einem solchen verknüpften Verkehrsnetz dürfte auch das Stichwort umweltfreundliche Mobilität eine große Rolle spielen. Junge Menschen achten in zunehmendem Maße auf Umweltgesichtspunkte. Für sie wäre es ein interessantes Angebot, aus einer App zu erfahren, wie ein Verkehrsweg auch unter Umweltgesichtspunkten am effektivsten zusammengesetzt werden kann.

Allerdings sind andere Staaten hier ein bedeutendes Stück weiter: in der Schweiz sind die Verkehrsunternehmen per Gesetz verpflichtet, sich gegenseitig die Informationen zugänglich zu machen, damit die Reisenden die Informationen über die Reisekette online und live erhalten können. Umgesetzt wird dies mit Livedaten zur Umsteigeverbindung an der jeweils nächsten Haltestelle, die in den Bussen und Bahnen der Verkehrsunternehmen auf Displays für die Fahrgäste zu sehen sind. Analog dazu ist ein nationales Preissystem in der Entwicklung.

5.1.2. Mobilität 4.0 und VDV¹²

Ob als Konkurrent oder als ein wesentlicher Teil einer Transportkette: das Auto und der Individualverkehr müssen in den Überlegungen zur Zukunft des Verkehrssystems und damit des ÖPNV eine bedeutende Rolle einnehmen. In vielen Dingen ist es lohnend, aus ÖPNV-Sicht auf die Entwicklung im Automobilsektor zu schauen. Die Kfz-Hersteller reden zur Zeit von einer „zweiten Erfindung des Automobils“ und einer „Mobilitätsrevolution“. Sie wollen nicht nur ein Auto als Auto, sondern ein Auto als verkaufte Mobilität sehen.

Über ständige Entwicklungen und Verbesserungen am Fahrzeug selbst wird schon seit längerer Zeit in größeren Zusammenhängen gedacht. Autokäufer erwarten nach Einschätzung der Automobilindustrie mit dem Erwerb eines Kfz nicht nur ein Fahrzeug, sie erwarten Mobilität Sicherheit und Lebensgefühl. Es wird von einem „erweiterten Produkt“ gesprochen. (Professor Klaus-Dieter Toben). Andere Interessenten haben den umfassenden Automobilmarkt für ihre Absatzinteressen entdeckt, wie zum Beispiel Google mit selbstfahrenden Autos oder der Internet-Fahrdienstvermittler Uber auf dem Markt der Personenbeförderung. Hier gibt es bereits die große kritische Schnittstelle nicht nur zum Taxenverkehr sondern auch zum übrigen ÖPNV.

Mit der erweiterten Produktpalette reagiert die Autoindustrie auch auf wirtschaftlich spürbare Änderungen ihres klassischen Marktes. Die Anschaffung von PKW rückt für junge Menschen aufgrund gestiegener Kosten immer weiter in Richtung Familienphase, Neufahrzeuge werden zu 60 % als Firmenwagen beschafft, die Führerscheinquote bröckelt in Großstädten mit gutem ÖPNV. Daher wollen die Autohersteller nun „Mobilität“ und ein modernes Lebensgefühl vermarkten, das dann verschiedene Elemente der Mobilität beinhaltet: der Kauf eines Fahrzeugs gehört dazu, aber auch der Erwerb einer zeitweiligen Nutzung, gerne mit innovativen Attributen wie Elektromobilität angereichert. Auch die Fahrt im Fernbus – Flixbus Meinfernbus hat die Daimler AG als Mitgesellschafter – oder im Taxi – Daimler hat an myTaxi

¹² Die VDV-Jahrestagung vom 18. bis zum 20. Mai 2015 in Köln stand unter der Überschrift „Mobilität 4.0“, nähert sich aber dem Thema nicht inhaltlich.

die Aktienmehrheit übernommen – sind Bestandteil der Wertschöpfung für Autohersteller geworden.

Aus der Beobachtung des Produktumfeldes werden Informationen und Kenntnisse für die Automobilhersteller gefiltert. So lassen sich „zum Beispiel über Analysen des Verhaltens von CarSharing-Nutzern Erkenntnisse über Erwartungen und Ansprüche von Autofahrern erlangen. Das ist auch einer der Gründe für die vermehrten CarSharing-Angebote der Automobilhersteller.“¹³ Als eine weitere systematisch noch nicht richtig genutzte Informationsquelle kann das Internet bezeichnet werden.

Die Verknüpfung mit dem ÖPNV wird an einem anderen Beispiel deutlich. Es bezieht sich hauptsächlich auf den ländlichen Raum und will das Pendeln zwischen Heim und Büro bzw. Produktionsstätte reduzieren. Auf Basis einer Umfrage bei Beschäftigten der Kreisverwaltung Oldenburg sowie des Wildeshauser Krankenhauses zu ihrem Mobilitätsverhalten sollen Fallbeispiele und daraus Instrumente entwickelt werden, die Alternativen zum eigenen Auto aufzuzeigen. In dem entsprechenden Projekt „MetroMobil“ wird untersucht, wie zum Beispiel betriebsübergreifende Fahrgemeinschaften aufeinander abgestimmt werden könnten, um das Pendeln und CO2 einzusparen. Für entsprechende Fahrgemeinschaften sollen Anreize geschaffen werden. Ergänzende Maßnahmen wären spezielle Stellflächen für Fahrgemeinschaften, ein Fahrerpool und die Anschaffung von Pedelecs. Auch Elektromobilität und die Erweiterung von Ladestationen und Mobilpunkten stehen im Fokus der Untersuchung.¹⁴

In Richtung ÖPNV wird festgestellt, es sei schwierig, in die vorhandene Infrastruktur des öffentlichen Nahverkehrs einzugreifen. Dennoch seien bei der Erarbeitung der Strategien regionale Kooperationen geplant, um die relevanten Akteure – wie Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen – mit einzubeziehen. „Die Fahrt zur Bushaltestelle oder von der Haltestelle zum Büro könnte attraktiver gestaltet werden, indem Unternehmen Fahrradparkplätze zur Verfügung stellen oder die Anschaffung eines Rads

¹³ Vgl. i/2/b express, Journal für Innovationen im Nordwesten, 01/15, S. 6/7

¹⁴ Ebenda S. 12

bezuschussen.“ Bis zum Sommer 2015 sollen entsprechende Maßnahmen entwickelt und erste Testläufe durchgeführt werden.

Dies sind nur wenige Hinweise um Gedanken zu den neuen Möglichkeiten. Diese und viele andere werden schon von ÖPNV-Unternehmen angedacht und teilweise praktiziert, wie zum Beispiel der Einsatz von Fahrradstationen. Aber es gibt offensichtlich noch keine gezielte Arbeit, um die Branche stärker für die neuen Nutzungen aufzuschließen. Wer aber Mobilitätsdienstleister sein möchte, muss in ganzheitlichen Kategorien und Netzwerken denken und handeln. Die VDV-Jahrestagung 2015 mit dem Thema Mobilität 4.0 war ein Anstoß, dem jetzt konkrete Schritte folgen sollten. Auch ver.di ist zu diesem Thema weiter gefordert.

Theoretische Konzepte sind sowohl beim VDV als auch bei der DB Regio Bus vorhanden. So zum Beispiel das Positionspapier des VDV „Der ÖPNV: Rückgrat und Motor eines zukunftsorientierten Mobilitätsverbundes“ (2013) und das Papier der DB Regio Bus „Mehr Intelligenz für die ländliche Mobilität – im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und Daseinsvorsorgeauftrag wandeln sich Verkehrsunternehmen zu Mobilitätsintegratoren“ (28.3.2014). Allerdings fehlt es hier wie dort über entsprechende Ansätze zur entsprechenden Umsetzung.

5.1.3. Zukunftswerkstätten und Entwicklungszentren

Was in der Automobilindustrie Gang und gebe ist, nämlich die Zukunft der Unternehmen und der Industrie in Zukunftslabors voraus zu denken und voraus zu entwickeln, dürfte auch für den ÖPNV sinnvoll sein. Es müssten Entwicklungszentren zur Verfügung stehen, die solche Gedanken und Ideen kreieren und weiterverfolgen, auch ohne den Zwang, dass bei allen Projekten ein greifbares umsetzbares Ergebnis herauskommt. Was der Verband nicht leisten kann, könnten Kooperationen von Unternehmen anschieben.

5.2. Soziale Innovationen in den ÖPNV-Unternehmen

Innovationen werden allgemein als technische Innovationen verstanden. Unter diesem Aspekt erscheinen soziale Innovationen auch nur als eine Ergänzung oder Folge oder vielleicht auch als eine Bereicherung der technischen Innovationsprozesse. Soziale Innovationen sind aber „mehr als nur ein Reflex auf technologischen Wandel. Etwa in den Bereichen von Managementinnovationen oder Dienstleistungen geht es nicht um technische Artefakte, sondern um neue Arten der Kommunikation, der Kooperation und Zusammenarbeit. Es entsteht also eine neue soziale Praxis der Menschen. Wenn sich diese durchsetzt – und nicht nur die Technologie –, dann ist das für uns soziale Innovation“ (Prof. Dr. Jürgen Howaldt).¹⁵

In diesem Sinne sind soziale Innovationen nicht allein dazu da, soziale Probleme aus technischen Prozessen abzufedern. Sie haben vielmehr eine hohe wirtschaftliche Relevanz unter dem Gesichtspunkt arbeitsbezogener Prozesse in den Unternehmen. Technische Entwicklungen funktionieren heute im Wesentlichen nur dann optimal, wenn das Wissen der Beschäftigten in einem hohen Maße einbezogen wird. Eine besondere Rolle kommt ihnen bei den Dienstleistungen zu, bei denen es nicht nur um technische Fragen geht, sondern vor allem um soziale Beziehungen zwischen Menschen.

Das Thema „Gruppenarbeit und Teamarbeit“ war ein gutes Beispiel speziell für den Fahrdienst im ÖPNV, denn hier spielten Techniken keine oder nur eine Nebenrolle. Es ging um einen Schub in der Arbeitsorganisation durch höhere Motivation der Beschäftigten und damit in letzter Konsequenz auch um wirtschaftliche Effekte. Die Projekte mit Gruppenarbeit sind hauptsächlich deshalb in den Anfängen stecken geblieben, weil es in den Unternehmen an den notwendigen finanziellen Mitteln für eine zeitlich und sachlich ausreichende Einführung gefehlt hat. Auch mangelnder Wille auf allen Seiten dürfte dazu beigetragen haben.

Im Wissenschaftsmanagement, das zum Beispiel auch im Demographie-Tarifvertrag herausgestellt wird, ist zunächst auch viel zu stark auf PC und

¹⁵ Quelle: Soziale Innovationen haben eine hohe wirtschaftliche Relevanz; in G.I.B.Info 2_10, S. 78 ff.

Software- Arbeit abgestellt worden. Aber Wissensmanagement ist eine soziale Innovation, wenn es darum geht, „dass die Mitarbeiter sich zusammensetzen, um ihr Wissen auszutauschen, dann kann Technologie eine Hilfe sein, es kann aber auch viel besser sein, wenn man den Computer erst einmal bei Seite lässt und gemeinsam Ideen entwickelt.“¹⁶

Wenn Projekte wie Gruppenarbeit oder Wissensmanagement und andere neue Arten des Zusammenlebens entwickelt werden, dann bleibt natürlich die Frage, wie können diese innovativen Ideen in den Unternehmen und in der Gesellschaft umgesetzt werden. Hier verweist Prof. Dr. Howaldt auf die Funktion von Netzwerken und darauf, was zum Beispiel beim Gruppensystem ganz wichtig war und ist, dass eine Kultur in den Unternehmen herrscht, diese Ideen in das Managementhandeln aufzunehmen. Zwar hat es im ÖPNV in Bezug auf Gruppensysteme unter dem Kostendruck der Restrukturierung sozusagen ein Rollback gegeben, aber gerade für die Zukunft des ÖPNV als umfassender Mobilitätsdienstleister sind soziale Innovationen mindestens genauso wichtig wie Elektrobusse und elektronische Steuerungssysteme, denn dies alles funktioniert nur, wenn die dafür zuständigen Beschäftigten in der Lage sind, mit den ihnen anvertrauten Technologien auch qualifiziert umzugehen.

Die Debatte über die Entwicklung sozial belastungsärmerer Dienstpläne im Fahrbetrieb wird von Unternehmensleitungen teilweise blockiert, weil Kostensteigerungen als direkte Folge befürchtet werden – und nicht zu Unrecht. Hier mangelt es offensichtlich an zweierlei: zum einen fehlt es tatsächlich an Budgets zum Erproben neuer Wege und zum anderen wird unterschätzt, dass problematisch erscheinende Änderungen an Dienstplänen auch einen innovativen Charakter haben. Gravierende Veränderungen an dieser Stelle können durchaus neue Entwicklungen und neue Strukturen, zum Beispiel in der Organisation und auch in der Technik, anstoßen. Wenn Dienste per Computer von zu Hause besetzt werden können, dann dürften auch Gruppendiskussionen technisch sinnvoll zu vernetzen und auszuwerten sein. In diesem Sinne geht es hier um soziale Innovationen.

¹⁶ Ebenda, S. 80.

6. Restrukturierung oder Modernisierung der ÖPNV-Unternehmen?

Die Restrukturierung der ÖPNV-Unternehmen war wirtschaftlich erfolgreich. Die Restrukturierung eines Unternehmens ist aber keine Daueraufgabe, sondern ein zeitlich und sachlich begrenzter Prozess. Insofern muss die Restrukturierungswelle in den ÖPNV-Unternehmen als abgeschlossen betrachtet werden. Tiefgreifende Einschnitte in die Kostensituation sind ohnehin kaum noch möglich, wenn die Leistungsziele der Unternehmen nicht infrage gestellt werden und Innovationspotenziale nicht verschüttet werden sollen. Auch würden wahrscheinlich die Ablehnung und der Widerstand aus den Reihen der Beschäftigten zu negativen Folgen für die Gesamtsituation des Unternehmens führen.

Schließlich haben die Einstellungsstopps über viele Jahre dafür gesorgt, dass an vielen Stellen im Unternehmen ältere Mitarbeiter in größerer Anzahl ausscheiden werden und ihr Wissen nicht an jüngere Kollegen weitergeben können. Die Einkommensenkungen in allen Bereichen der ÖPNV-Unternehmen haben dazu geführt, dass die ÖPNV-Unternehmen nicht als besonders attraktive Arbeitgeber gelten. Denn die Vergütungs- und sonstigen Arbeitsbedingungen sind inzwischen wieder schlechter als in großen Bereichen der privaten Wirtschaft. Gerade damit konkurrieren die Verkehrsunternehmen heute mit der Privatwirtschaft, zum Beispiel um Ingenieure für Fahrzeugbau und Instandhaltung oder im IT-Bereich, aber auch um Facharbeiter für Werkstatt und Fahrdienst. Diese Folgen der Restrukturierung – überalterter Mitarbeiterstamm und Mangel an Nachwuchskräften – sind Konsequenzen der Politik der „schwarzen Null“ und nur schwer korrigierbar.

Die Anforderungen an die Menschen sind sehr hoch gewesen. Bei den Beschäftigten dominiert die Ansicht, „so kann es doch nicht immer weitergehen, es muss endlich Schluss sein mit immer neuen Restrukturierungsvorhaben“. Die Restrukturierung erfolgte unter den Zeichen von Wettbewerbsfähigkeit und Liberalisierung. Die restrukturierten Unternehmen fügen sich in diese Kulisse ein, zumal der tarifpolitische Kernpunkt abgehandelt ist. Die ÖPNV-Unternehmen tun gut daran, klipp und klar gegenüber ihren Beschäf-

tigten und vor sich selbst auch zu erklären, dass der große Rationalisierungsprozess im Gefolge der Veränderung durch die EU und die deutsche Gesetzgebung in den Unternehmen abgeschlossen ist.

Als Gütesiegel für die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen wird von Unternehmensseite wie auch vom VDV der Kostendeckungsgrad angeführt. Er wird maßgeblich durch die Kostensituation im Fahrdienst beeinflusst. Hier wiederum spielt der Dienstplanwirkungsgrad, an dem die betriebswirtschaftliche Effektivität der Dienstpläne gemessen wird, eine entscheidende Rolle. Was für Unternehmensseiten eine Verbesserung darstellt, wird von den Betroffenen deutlich anders gesehen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Das Argument, der Wirkungsgrad habe sich verbessert, halten nur wenige Beschäftigten-Vereiner für stichhaltig, nämlich insgesamt gerade 4 %. Dem stehen über 61 % gegenüber, die die „Verbesserungen“ mit dem Prädikat versehen: „geht auf unsere Kosten und belastet uns nur“. Nur 14 % halten die Änderungen für vertretbar mit dem Argument, „weil wir an den Änderungen mitarbeiten konnten“. Diese Meinung wird im besonders starken Maße in den kleinen Unternehmen bis 100 Beschäftigte vertreten. Wie schon in der Frage nach den Auswirkungen der Restrukturierung sind hier die Einstellungen weniger kritisch,

Neben den 61 % der Kritiker, die die Dienstplanänderungen als auf ihre Kosten gehend beurteilen, sind auch noch 21 % der Befragten der Ansicht, „jetzt muss aber auch Schluss sein mit den Verschärfungen“. Zusammen sind es also über 80 % der Beschäftigtenvertreter, die eine negative Bilanz ziehen.

Zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen gibt es hier eher graduelle Abweichungen als besonders signifikante. Ins Auge fällt hauptsächlich, dass die in der Verwaltung Beschäftigten sogar zu fast ein Drittel die Ansicht am häufigsten vertreten, es müsse Schluss sein mit den Änderungen am Dienstplanwirkungsgrad.

Tabelle 23: Beurteilung Dienstplanwirkungsgrad

Unternehmensgröße nach Zahl der Beschäftigten	Geht auf unsere Kosten und belastet uns nur.	Ist soweit vertretbar.	Ist vertretbar, weil wir an den Änderungen mitarbeiten konnten.	Jetzt muss aber auch Schluss sein mit den Verschärfungen.	Gesamtergebnis
bis 50 Beschäftigte	56,25 %	6,25 %	37,50 %	0,00 %	100 %
51–100 Beschäftigte	36,36 %	4,55 %	31,82 %	27,27 %	100 %
101–250 Beschäftigte	64,29 %	3,57 %	17,86 %	14,29 %	100 %
251–500 Beschäftigte	58,54 %	4,88 %	4,88 %	31,71 %	100 %
501–1000 Beschäftigte	65,63 %	6,25 %	6,25 %	21,88 %	100 %
1001–2000 Beschäftigte	63,16 %	0,00 %	10,53 %	26,32 %	100 %
ab 2001 Beschäftigte	80,95 %	0,00 %	0,00 %	19,05 %	100 %
Fahrdienst (einschließlich Dienstplan, Leitstelle, Betriebshof)	63,16 %	2,63 %	14,47 %	19,74 %	100 %
Verwaltung	51,52 %	3,03 %	15,15 %	30,30 %	100 %
Werkstatt	63,64 %	13,64 %	9,09 %	13,64 %	100 %
Gesamt	61,35 %	3,86 %	14,01 %	20,77 %	100 %

Frage: „Die Unternehmen betonen gern, dass sich der Dienstplanwirkungsgrad verbessert hat. Wie seht Ihr das?“

Quelle: Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung bei ver.di-Betriebsräten von ÖPNV-Unternehmen, Dezember 2014.

Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015. Hier: Befragung der Betriebs- und Personalräte.

Trotz einer Beendigung der Restrukturierung müssen weiterhin wirtschaftliche und technische Rationalisierungen stattfinden, um die ÖPNV-Unternehmen auf einem optimalen Stand zu halten und weiter zu verbessern. Dies gilt nicht nur für Unternehmen, die im direkten Wettbewerb stehen, sondern auch für alle die kommunalen Unternehmen, die sich der Entscheidung ihrer Kommunen zwischen Ausschreibung und Direktvergabe ausgesetzt sehen. Eine Modernisierung von Strukturen ist eine dauerhafte Aufgabe, sollte aber nicht als vorgeschobenes Argument unsoziale Reformen benutzt werden.

Sicherlich kann es kein Zurück zum Stand vor der Restrukturierung geben. Dafür stehen zu viele neue Aufgaben an. Die bisher erteilten Bestandsbetrauungen (Direktvergaben) müssen ab 2019 abgelöst werden durch die Direktvergabe nach Artikel 5 Abs. 3 der VO 1370/2007. Parallel dazu steht die Aufgabe an, die sozialen Strukturen neu zu durchdenken und zu gestalten (siehe hierzu auch VII.8.)

7. Perspektiven der Tarifpolitik

Die unterschiedlichen Niveaus in Tarifverträgen insbesondere zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen sind nach wie vor ein Wettbewerbsfaktor. Der TV-N liegt um mindestens 10 % höher als der private Lohn-Tarifvertrag, hier bezogen auf Nordrhein-Westfalen. Unter Einbezug von manteltariflichen Regelungen beträgt der Unterschied sogar 15–25 %. Wenn dort ab 2019 das Tariftreuegesetz NRW greift und der dominierende Tarifvertrag greift, wird sich die Lage ohnehin grundlegend ändern. Ob es zu gleichen Wettbewerbsbedingungen kommt, muss abgewartet werden. Was gleiche Wettbewerbsbedingungen dann für das Verhältnis von Direktvergabe und Ausschreibung bedeuten würden, müsste dann wohl auch neu definiert werden. Inwieweit die Tariftreuegesetze greifen, wird vom Bundesverband deutscher Omnibusunternehmen (bdo) mit Fragezeichen versehen. Aktuell gebe es eine Auseinandersetzung, initiiert von NRW und Niedersachsen, denn diese Länder vertreten den Standpunkt, dass die Tarifverträge der privaten Arbeitgeberverbände nicht repräsentativ seien. Dies werde nach Ansicht des bdo vom BVwG und vom EuGH zu prüfen sein.

Die Tarifforderungen der Gewerkschaften haben in den letzten Jahren, nach der Wirtschafts- und Finanzkrise, vorrangig unter dem Wunsch der Beschäftigten nach materiellen Verbesserungen gestanden, sprich nach Lohn- und Gehaltserhöhungen. Dies war auch der Fall trotz einer scharfen Kritik an der Arbeitsverdichtung durch die Restrukturierung, insbesondere durch die Veränderung an den Dienstplänen, aber auch durch andere Absenkungen so-

zialer Standards.¹⁷ Der weiter oben bereits erwähnte und kurz dargestellte Tarifvertrag zum demografischen Wandel im Nahverkehr stellt ein gutes Beispiel für einen qualitativen Tarifvertrag dar.¹⁸ Insgesamt gesehen gibt es noch ein breites Betätigungsfeld für Regelungen zum Beispiel zu den Themen Bildung, Weiterbildung, Vereinbarkeit mit Familien- und Privatleben, Berücksichtigung von Stressfaktoren.

8. Soziale Neustrukturierung nach der wirtschaftlichen Restrukturierung

8.1. Soziale Bedingungen als Bestandteil wirtschaftlicher Änderungsprozesse

Aus den vorliegenden Befunden und Befragungen von Beschäftigten wie auch von Unternehmensleitungen lässt sich schließen, dass die Verzahnung der wirtschaftlichen mit den sozialen Änderungsprozessen und die entsprechende Einbeziehung der Mitarbeiter vom Inhalt her nicht optimal gelaufen ist. Das soll nicht heißen, dass die formalen Beteiligungsvoraussetzungen nicht eingehalten worden sind, sondern bringt zum Ausdruck, dass unter dem ökonomischen und zeitlichen Druck die speziellen Bedingungen des täglichen Arbeitsalltags ein Stück zurück gestanden haben.

Die Ergebnisse einer Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung¹⁹ sowie einer aktuellen Umfrage bei Betriebs- und Personalräten von ver.di²⁰ legen den

17 Vergleiche: Resch, Hubert: Arbeitsverdichtung im Fahrdienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV, Arbeitspapier 212 Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, Januar 2012.

18 Unter qualitativen Tarifverträgen werden hier Tarifverträge verstanden, die nicht allein und hauptsächlich Lohn- und Gehaltsbedingungen regeln, sondern die vorrangig auf andere Faktoren der Arbeitsbedingungen gerichtet sind, wie zum Beispiel Bildung, Weiterbildung, Vereinbarkeit mit Familien- und Privatleben, Berücksichtigung von Stressfaktoren.

19 Siehe Resch, Hubert: a. a. O.

Schluss nahe, dass nach der wirtschaftlichen Restrukturierung eine Überprüfung der sozialen Folgen geboten ist. Ziel sollte es sein, Wirtschaftlichkeit und soziale Struktur besser aufeinander abzustimmen und auszutarieren und zukünftig integriert zu gestalten. Insofern liefert die hier vorgelegte Studie der Hans-Böckler-Stiftung erste Erkenntnisse über die wesentlichen Probleme und erste Ansätze für Lösungsmöglichkeiten.

Nachdem Wettbewerb, Restrukturierung, Wirtschaftlichkeit, Kostensenkung die beherrschenden Themen der letzten zehn Jahre waren, muss die kurzfristige, nur auf Kosten orientierte Sichtweise zugunsten einer langfristigen Perspektive überwunden werden, die die Fahrer nicht nur als Kostenfaktoren, sondern auch als Erbringer einer hochwertigen Dienstleistung anerkennt, deren soziale Belange beachtet werden.

Verschiedene Betriebsfallstudien in anderen Wirtschaftszweigen und Dienstleistungsbereichen zeigen ebenfalls Ansatzpunkte und erste Erfolge von beteiligungsorientierten und partizipationsgetriebenen betrieblichen Veränderungsprozessen. Diese Strategien, die auf Potenziale statt nur auf Kosten schauen, sollten in Zukunft von den Betriebs- und Tarifparteien, aber auch von Eigentümern und auch von den Nutzern sehr viel stärker eingefordert werden.

Auf die wirtschaftliche Restrukturierung könnte also eine soziale Neustrukturierung folgen. Es soll hier nicht von einer sozialen „Restrukturierung“ gesprochen werden, denn der Begriff „Restrukturierung“ ist mit den aus Arbeitnehmersicht auch negativen Erfahrungen der rein wirtschaftlichen Restrukturierung belastet. Es kann bei einer „sozialen Neuorientierung“ tatsächlich nicht darum gehen, die alten Regelungen wieder einzuführen. Aber es dürfte sinnvoll und erforderlich sein, eine Bestandsaufnahme von Belastungssituationen vorzunehmen und zu prüfen, auf welchem Wege Abhilfe geschaffen werden kann.

20 Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015.

8.2. Bisherige Ansätze für eine soziale Neustrukturierung – Beispiele aus der Praxis

Da die Probleme hauptsächlich im Fahrdienst mit seinen zeitlich und belastungsmäßig sehr differenzierten Diensten liegen, konzentrieren sich die Ansätze vorrangig auf den Fahrdienst und hier auf die Dienstpläne. Die Dienstpläne im ÖPNV weichen aufgrund ihrer differenzierten Form von den mehr standardisierten Schichtplänen in Industriearbeitsverhältnissen ab.

Einige Projekte sollen hier beispielhaft kurz angeführt werden.

8.2.1. „Zukunft und Gesundheit“ – BOGESTRA

Bei der BOGESTRA AG ist vom 9.6.2013 bis zum 8.6.2014 die Pilotphase eines Projektes mit dem Titel „Zukunft und Gesundheit (ZUG)“ gelaufen, das zum Ziel hatte die langfristige Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Fahrerinnen und Fahrer zu sichern und kurzfristig den negativen Trend der Fehlzeitenentwicklung umzukehren. Entsprechend des zu erwartenden Mehraufwandes bei der Praktizierung des Projektes ist ein Betrag von 200.000 € zur Verfügung gestellt worden. In dem Projekt waren in acht Feldern Ziele gesetzt worden, die wie folgt dargestellt umgesetzt wurden, nicht umgesetzt oder noch weiter verfolgt werden sollen:

- **Dienstpläne für FiF²¹ und Kombifahrer:** ein Kombifahrer-Turnus ist von keinem Betrieb innerhalb der BOGESTRA AG aufgenommen worden. – Insgesamt gesehen hat sich aber der Kombifahrer-Einsatz deutlich erhöht, insbesondere im kombinierten Einsatz zwischen Strab und KOM. Die Anzahl der Dienste mit einem Belastungswechsel dieser Art ist um über 30 % gestiegen.
- **Vollzeit light-/FZA-Turnus:** Ein vorgegebener Turnus – insbesondere unter gesundheitsförderlichen Aspekten – für diese Dienste wurde von den Mitarbeitern komplett abgelehnt, weil sie diese Dienste nicht als Teilzeit-

21 FiF: Fachkraft im Fahrbetrieb, Lehrberuf in einer Kombination der Ausbildung in Verwaltung, Werkstatt und Fahrbetrieb.

arbeit ansehen sondern als Zeit, die sie eigenhändig verplanen möchten („selbst erkaufte Freizeit“).

- **Entlastungselemente in Dienstpläne integrieren (Ausfahrt, Service-Reserve u.a.):** Die Absicht, belastungsleichtere Dienste (zum Beispiel Ausfahrt- oder Service-Reserven) zu splitten und damit in anderen Diensten für Entlastung zu sorgen, konnte ebenfalls nach dem Projekt nicht dauerhaft umgesetzt werden, da auch hier keine spürbaren positiven Effekte eingetreten sind.
- **Mischdienste** wurden anfangs in einem überschaubaren Umfang eingeführt. Es sind allerdings Verbesserungen der Belastungssituation nachgewiesen worden, so dass auch mit dem Abschluss des Projektes weitere Mischarbeitsstellen eingerichtet wurden.
- **Dienstplananpassung:** Unter Berücksichtigung arbeitswissenschaftlicher und arbeitsmedizinischer Empfehlungen wurden hier Dienstplan Parameter festgelegt, um die Belastung zu verringern. Die maximale Schichtlänge wurde auf 8:59 Stunden, die maximal unbezahlte Pausenlänge auf 40 Minuten begrenzt, die kürzeste Dienstzeit auf 7:25 festgelegt. Es ist keine signifikante Verbesserung des Krankenstandes nachzuvollziehen. Die Ansätze werden nicht weiterverfolgt.
- **Kommunikationsverbesserung:** In allen Ausfahrten sind Monitore installiert worden, um zeitnah den Mitarbeitern einen Status über gemeldete Fahrzeugschäden anzuzeigen.
- **Arbeitsplatz:** Hier wurde kein Handlungsbedarf ermittelt (außer Einrichtung neuer mobiler Streckentoiletten).
- **Reduzierung der täglichen Arbeitszeit:** Es sind keine Anträge auf Reduzierung der täglichen Arbeitszeit gestellt worden.

Das Fazit der Projektgruppe lautet: Das Projekt „Zukunft und Gesundheit (ZuG)“ hat zu keinem messbaren Ergebnis geführt (Fehlzeitenabbau). Alle kostenneutralen Elemente aus dem Projekt ZUG werden in die Regelorganisation überführt. Die kostenintensiven Maßnahmen werden nur fortgeführt, wenn diese im Rahmen des Tarifvertrages Demografie auf das Demografie-Budget mit angerechnet werden.

8.2.2. Projekt „Vollzeit light“ – BOGESTRA

Das bei der Bogestra praktizierte Projekt „Vollzeit light“ soll als eine besondere Form der Teilzeitarbeit einerseits familiengerechte Arbeitszeiten ermöglichen und zum anderen einen gleitenden Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand begünstigen. Ein weiteres Ziel ist es, Krankheiten vorzubeugen, den Krankenstand zu verringern und durch die zusätzlich freien Tage die Teilnahme an Maßnahmen der Gesundheitsförderung zu unterstützen. Dies wird sie fallen Tage können gegen eine entsprechende Kürzung des Entgeltes erworben werden. Sie stellen keine Urlaubstage dar und auch eine Verkürzung der Urlaubszeit findet dadurch nicht statt.

Die Höchstzahl der Möglichkeit zur Inanspruchnahme der freien Tage im Projekt Vollzeit light ist nach Betriebszugehörigkeit gestaffelt: bei mindestens vier Jahren können 15 zusätzliche freie Tage, bei mindesten elf Jahren 26 zusätzliche freie Tage gegeben werden. Arbeitnehmer, die sich zehn Jahre vor Beginn der Regelaltersgrenze befinden, können den Maximalanspruch von 26 freien Tagen erhöhen, Arbeitnehmer die sich fünf Jahre vor der Altersrente befinden, können auf 26 Tage erhöhen oder ihre maximalen Anspruch durch Umwandlung der Zuwendung (Weihnachtsgeld) erhöhen. Weiterhin ergibt es entsprechend der jeweiligen Inanspruchnahme zusätzlich ein oder zwei Bonustage. Auch sind Vorwärtsrotation oder gleichbleibende Dienste (Blockdienste) ebenso eine Bedingung wie mindestens 45 Stunden Wochen Ruhezeit und mindestens 11 Stunden tägliche Ruhezeit.²²

8.2.3. „Ampelprojekt“ – Rheinbahn

Ein anderes Beispiel für Ansätze innovativer Restrukturierung findet sich bei der *Rheinbahn* in Düsseldorf. Die Restrukturierungsmaßnahmen einschließlich der Belastungserhöhungen durch Änderungen in den Tarifverträgen wie auch zusätzliche Anforderungen an die Verkehrsleistung der Rheinbahn-

22 Betriebsvereinbarung BOGESTRA AG vom 20. Januar 2012 mit Wirkung ab 1. Januar 2012.

Fahrer hatten zu einem hohen Krankenstand und zu Mehrleistungen des verbleibenden Fahrpersonals geführt. Nach gründlicher Analyse der Situation unter anderem mit der Überprüfung der Fahrzeiten, Lenkzeiten und Wendezeiten sowie auf Basis einer Befragung des Fahrdienstes wird intensiv an Änderungen gearbeitet.

Ab Sommer 2013 gilt ein *verbesserter Fahrplan*, der auf der Seite der Beschäftigten zum Beispiel zu einer besseren Einhaltung von Wende- und Pausenzeiten führt. Gleichzeitig bietet er den Fahrgästen Verbesserungen. Verbunden waren diese Veränderungen mit einem Mehrbedarf an Fahrern, um bisherige und weitere Unterdeckungen zu vermeiden. Entsprechend sind in einem ersten Schritt 25 zusätzliche Mitarbeiter und in einem zweiten Schritt 58 weitere Mitarbeiter eingestellt worden.

Der nächste Schritt galt der *Veränderung der Dienstpläne*. Aufgrund der Ergebnisse einer Befragungsaktion bei den Fahrern wurden die Hauptbelastungsfaktoren herausgearbeitet und daraus eine sogenannte Belastungsampel entwickelt. Zu den einzelnen Belastungsfaktoren wurden beispielsweise die Dienstschichtlänge, der Anteil der Lenkzeit, Unterbrechungen und die Wegezeiten zwischen Dienstend- und Anfangsort. Nach diesem Modell wurde dann jedem Dienst eine Punktzahl zur Bewertung zugeordnet und daraus ein Ampelmodell entwickelt. In den drei Ampelphasen „grün“ mit wenig belastenden, „gelb“ als belastend und „rot“ als mit erheblicher Belastung gekennzeichneten Diensten wurden dann die Dienste klassifiziert. Ziel dabei war es, die als „rot“ bezeichneten Dienste zu vermeiden.

Entsprechend der Betriebsvereinbarung Ende 2013 wurden dann die mit rot bezeichneten Dienste überprüft und aus den Dienstplänen herausgenommen. Wie vorgesehen kündigte dann der Betriebsrat die Vereinbarung mit dem Ziel insbesondere die Dienstlänge noch einmal zu überprüfen und möglichst zu verändern. Ein Argument zur Überprüfung der Dienstpläne des Betriebsrates war es, dass die von den Fahrern empfundene „gefühlte Belastung“ als zu hoch eingeschätzt wurde. Zur Zeit wird über eine weitere Regelung verhandelt.

8.2.4. Fahrdienstuntauglichkeit – Untersuchung der Berufsgenossenschaft

Ein zentrales Thema für eine Neuorientierung der sozialen Bedingungen im ÖPNV betrifft die frühzeitige Fahrdienstuntauglichkeit von Fahrerinnen und Fahrern. Dies ist nicht allein ein Problem für die Betroffenen, sondern stellt neben allen sozialen Aspekten auch ein bedeutendes wirtschaftliches Problem für die Unternehmen dar. Im beiderseitigen Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern hat deshalb die zuständige Verwaltungsberufsgenossenschaft (VBG) im Jahr 2013 eine entsprechende Untersuchung in Auftrag gegeben. Der Ende letzten Jahres vorgelegte Projekt Abschlussbericht ist allerdings noch nicht veröffentlicht. Aufgrund differierender Interpretationen wird zur Zeit eine Kurzfassung vorbereitet, die dann nach einer Abstimmung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Lenkungsreis veröffentlicht werden soll. Auf das Ergebnis darf man gespannt sein.

8.3. Kriterien für eine soziale Neuausrichtung im Fahrdienst

8.3.1. Kriterien des VDV zur Arbeitsqualität

In der VDV-Mitteilung 9029 zur „Arbeitsqualität“ wird die Arbeitsqualität als wichtige Voraussetzung der Dienstleistungsqualität bezeichnet. Dort heißt es, dass die Dienstleistungsqualität maßgeblich durch die Personalqualität bestimmt ist. Schon bei der Verfassung der Mitteilung zur Arbeitsqualität im Jahre 2004 wird bemängelt, dass die Rolle der Personalqualität in der bisherigen Wettbewerbsdiskussion zu kurz gekommen ist. Dieser Satz hat auch noch heute nach Abschluss der Restrukturierungsphase in den Unternehmen Gültigkeit. Aber es wird auch die Verbindung von Sozialpolitik und Wirtschaftlichkeit betont, denn Sozialpolitik sei nicht als Selbstzweck zu verstehen, sondern müsse im Kontext mit den Themen wie Kundenservice und Wirtschaftlichkeit gesehen werden. Nach Ansicht des VDV muss es eine direkte Verbindung zwischen der individuellen und teambezogenen Arbeits-

leistung zur Kundenzufriedenheit und zum unternehmerischen Erfolg geben.

Für die Personalauswahl und Personaleinstellung wird ein *Anforderungsprofil* aufgestellt, das sich an den drei Begriffen orientiert: Marktfähigkeit (Wettbewerbsfähigkeit), Kundenorientierung (nach außen und innen), Sozialkompetenz (Führungskompetenz). Die Ausbildung sowie die Forderung Weiterbildung müssten modernisiert und weiterentwickelt werden und in der Arbeitsorganisation neue Wege beschritten werden. Mit einer neuen Kultur der Beteiligung Einbeziehung der Beschäftigten soll die Voraussetzung geschaffen werden, dass die Qualität der Arbeit verbessert wird gleichzeitig auch die individuelle Qualität der Beschäftigten weiter entwickelt wird. Auch Gruppenarbeit, Qualitätszirkel und moderne Managementsysteme stehen auf der Agenda. Insbesondere durch die steigende Anzahl von Frauen im Erwerbsleben und der Tätigkeit älter werdender Arbeitnehmer müssten die Maßnahmen und Instrumente bei der Gestaltung der Arbeitsplätze und die Berücksichtigung der Auswirkungen durch die Belastung angepasst werden.

Entsprechend sind in der VDV-Mitteilung neben allgemeinen Grundsätzen für die Arbeitsqualität auch spezielle Kriterien für die *Dienstplanung im Fahrdienst* enthalten. Darin heißt es zum Beispiel: „ein wesentlicher Aspekt ist die mögliche Beteiligung der Mitarbeiter bei der Dienstplangestaltung aktuelle Beispiele für Maßnahmen sind: Mitarbeiterbeteiligung bei konventioneller Dienstplangestaltung, weil Dienstpläne (Gruppenpläne), Mischarbeit, flexible Dienstpläne.“

Als Zielkriterien für die Dienstplangestaltung werden genannt:

- Arbeitsdauer von mehr als 8 Stunden vermeiden
- Anzahl der aufeinander folgenden Nachtschichten reduzieren, mindestens zwei freie Tage nach dem letzten Nachtdienst
- Anzahl der Frühdienste und Spätdienste für den Einzelnen so gering wie möglich halten
- fünf bis maximal sieben Arbeitstage hintereinander planen
- kurze Rotation um früh nach spät vorsehen
- Ruhezeiten von mehr als 11 Stunden gewährleisten.

Auch sollten Wahldienstpläne, Mischarbeit und flexible Dienstpläne eine höhere Bedeutung erlangen.

8.3.2. Arbeitswissenschaftliche Kriterien für die Tätigkeit im Fahrdienst

Aus arbeitswissenschaftlicher Sicht hat die Gesellschaft für Arbeits-, Wirtschaft- und Organisationspsychologische Forschung (GAWO)²³ aufgrund ihrer Forschungsarbeiten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zur *Dienstplangestaltung* zusammengestellt:

Die Prävalenz (Krankheitshäufigkeit) in Form einer dauerhaften Fahrdienstuntauglichkeit liegt im ÖPNV bei 5 %. Weiterhin ist ein hoher Krankenstand und eine hohe Prävalenz mit zeitweiliger Fahrdienstuntauglichkeit zu verzeichnen. Verstärkt wird das Problem durch eine zunehmende Überalterung der im Fahrdienst Beschäftigten und durch die vorgesehene Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

Die in der Vergangenheit gerne wahrgenommene Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung für leistungsgeminderte Fahrerinnen und Fahrer hat sich aufgrund der Verschlankung der ÖPNV-Unternehmen, Outsourcing und Gründung reiner Fahrgesellschaften verringert. Auch ein Überwecheln andere öffentliche Dienstleistungsbereiche oder in Querverbundunternehmen ist praktisch nicht mehr gegeben.

Mit folgenden Ansatzpunkten soll an die Probleme herangegangen werden:

- Die Gesundheit im Fahrdienst nachhaltig fördern und die Arbeitsfähigkeit bis zum Rentenalter verbessern und möglichst erhalten.
- Interventions- und Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung gesundheitlicher Beeinträchtigungen sollen frühzeitig beginnen, und zwar hauptsächlich zur Gestaltung der Belastungsbedingungen.

23 GAWO: Gesellschaft für Arbeits-, Wirtschaft- und Organisationspsychologische Forschung e. V., Oldenburg.

- Da die Anzahl der Fehltage mit dem Auftreten einer zeitweiligen bzw. einer dauerhaften Fahrdienstuntauglichkeit korrelieren, sollen diese Aspekte im Zusammenhang betrachtet werden.
- Maßnahmen der *Verhältnisprävention* scheinen erfolversprechender im Unterschied zu Maßnahmen der *Verhaltensprävention*, denen eher kurzfristige Erfolge zugerechnet werden.
- Die von Fahrern und Betriebsräten angesprochene *Mischtätigkeit, die von der GAWO ausdrücklich mit aufgeführt wird*, wäre auch ein Mittel zum Abbau von Belastungen aus Arbeit an Steuer und Kurbel. Ansätze dazu gibt es durch den Einsatz von „Fachkräften im Fahrdienst“, die bereits in einigen Unternehmen ausgebildet werden und multifunktional in Fahrdienst, Verwaltung und Werkstatt eingesetzt werden können. Eine weitere Misch-Einsatzmöglichkeit der Fahrer ergibt sich im Service, zum Beispiel als Fahrzeugbegleiter. Diese Tätigkeiten sollten nicht nur öffentlichen Beschäftigungsprogrammen vorbehalten bleiben, sondern könnten zum normalen Aufgabenfeld der Unternehmen zählen.²⁴

Die in der Restrukturierung erfolgte Verdichtung der Arbeitszeit und die damit vielfach einhergehende Einschränkung von Entlastungsmöglichkeiten widerspricht den angesprochenen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen. Hilfreich wäre ein Katalog von Kriterien für die soziale Gestaltung von Dienstplänen im ÖPNV-Fahrdienst. Dieser Katalog könnte zum Beispiel folgende Themen beinhalten:

- Grenzen für Lenkzeiten
- Anzahl von vollen freien Wochenenden in festzulegenden Zeiträumen
- Verstetigung von geeigneten Dienstreihenfolgen
- Anteil an geteilten Diensten reduzieren
- Kürzere Arbeitszeit für Fahrer im Volleinsatz im Fahrdienst
- Vorwärtsrotation, zumindest in Versuchsform

²⁴ Vergleiche: Fahr dienstuntauglichkeit im ÖPNV – Risikofaktoren und Interventionsansätze; Bockelmann, Martina; Arlinghaus, Anna; Weibel, Jana; Wassermann, Alexandra; Nachreiner, Friedhelm; Referat auf dem 61. GfA-Frühjahrskongress „VerANTWORTung für die Arbeit der Zukunft“, 25. bis 27. Februar 2015 in Karlsruhe.

- Analyse von Flexiplänen auf eventuelle Gesundheitsgefährdungen bei Konzentration auf problematische Dienste (z. B. frühe Frühdienste, späte Spätdienste)
- Möglichkeiten zur Entlastung vom lebenslangen Fahren (bis 67 Jahre?)
- Entwicklung eines Katalogs von Sozialstandards für alle Unternehmen, auch für die privaten.

Die Herausforderung liegt nicht allein in der Durchsetzung einzelner Forderungen aus dem Katalog, sondern in der Verknüpfung der sich oft auch widersprechenden Einzelforderungen. Der innovative Gedanke liegt darin, aufeinander abgestimmte Pakete zu schaffen.

Die in der Restrukturierung erfolgte Verdichtung der Arbeitszeit und die damit vielfach einhergehende Einschränkung von Entlastungsmöglichkeiten widerspricht den eben dargestellten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen, die vor dem Hintergrund der Verlängerung der Lebensarbeitszeit gegenwärtig in vielen Betrieben in Betriebs- und Tarifverträgen zunehmend Aufmerksamkeit finden. Es ist zu hoffen, dass die aufgeführten Vorschläge sich auch in dem Untersuchungsbericht der zuständigen Berufsgenossenschaft zur Fahr dienstuntauglichkeit im Grundsatz wiederfinden.

Die Unternehmen des ÖPNV stehen aktuell vor einem Paradigmenwechsel von kostengetriebenen Restrukturierungen zu potenzial- und beteiligungsorientierten Neuorganisationen. Eine Balance von wirtschaftlichen und sozialen Kriterien ist die beste Basis für die Motivation und die Entwicklung der kommunalen Unternehmen in ihrem Bemühen um ein attraktives Angebot für die Bürgerinnen und Bürger.

Unbestritten dürfte sein, dass Reformen nicht ohne Mehrkosten machbar sind. Hier sind die jeweiligen Vorstände gefordert. Sie müssen gegenüber Aufsichtsrat und den für die Vergabe zuständigen Gremien für die Direktvergabe mögliche finanzielle Folgen plausibel als notwendig darlegen. Das in die Hand genommene Geld wirkt sich positiv auf gesundheitliche Entwicklungen der Beschäftigten im Fahrdienst aus.

8.4. Die Regelungen des Demografie-Tarifvertrages bieten vielfältige Möglichkeiten zu Reformen der Arbeitsorganisation

In den Regelungen zur Gesundheitsförderung (§ 3) werden zum Beispiel Maßnahmen der Verhaltensprävention aufgeführt, aber es wird auch festgelegt, dass Hilfestellungen hierfür anzubieten sind. „Dazu gehören zum Beispiel Maßnahmen zur Erhaltung der körperlichen Fitness, zur Vorbeugung etwa gegen Zivilisationskrankheiten und Süchte, zur Früherkennung chronischer Erkrankungen und zur Verhaltensprävention in den Bereichen Ernährung, Bewegung Stressmanagement und Entspannung.“

Im Abschnitt „Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzgestaltung“ (§ 4) heißt es, dass arbeitswissenschaftliche Kenntnisse zu berücksichtigen sind. „Die Gefährdungsbeurteilungen nach Paragraph 5 Arbeitsschutzgesetz sind beizuziehen.“ Die Mischarbeit wird ausdrücklich als geeignetes Mittel dazu benannt, um die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten längerfristig zu erhalten bzw. um leistungsgeminderte Beschäftigte zu entlasten. Die Betriebsparteien sollen prüfen, ob Tätigkeiten in Mischarbeit organisiert werden können, die diese Bedingungen erfüllen.

Die Tarifvertragsparteien sind sich darin einig, dass in der Schicht- und Dienstplangestaltung zur Verteilung der tariflich geregelten Arbeitszeit auch den Wochenenden eine besondere Bedeutung bei der Erhaltung der Leistung- und Beschäftigungsfähigkeit zukommt. Bei der Dienstplangestaltung sollen die gesicherten arbeitswissenschaftlichen und arbeitsmedizinischen Erkenntnisse berücksichtigt werden. Als entsprechende Instrumente werden zum Beispiel die Länge und zeitliche Lage der täglichen Dienstsichten, Vorwärtsrotation, Ruhe- und Pausenzeiten, Flex- Dienstpläne (Wunschdienstplan) ausdrücklich genannt.

Bemerkenswert an dem Demographie-Tarifvertrag sind auch die aufgeführten Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (§ 5).

An dieser Stelle soll noch einmal betont werden, dass das fest vorgegebene Demografie-Budget (§ 10) in Höhe von 1,0 % der Summe der Monatstabellenentgelte und der tariflichen Jahressonderzahlung des Vorvorjahres eine beachtliche Unterstützung für entsprechende Projekte darstellt, zumal innerbetriebliche Aufstockungen ausdrücklich angesprochen sind.

In der praktischen Umsetzung wird es sehr darauf ankommen, welche Regelungen in welcher Konsequenz umgesetzt werden können. Dazu muss die Frage gestellt werden, ob es ausreichend ist, hierzu die Entscheidungsbefugnis auf die Betriebsparteien zu begrenzen, oder ob nicht tarifpolitische Instrumente für die konkrete Durchsetzung und Verbindlichkeit notwendig sind.

Der Demographie-Tarifvertrag bezieht sich nicht nur auf den Fahrdienst, sondern enthält auch für die Beschäftigten in den anderen Bereichen der ÖPNV-Unternehmen, also für die in Werkstatt und Verwaltung Beschäftigten entsprechende Regelungen.

Der Kostendruck in den Unternehmen hat auch zu einer Arbeitsverdichtung in den Werkstätten und vielfach auch zu einer Ausdehnung von Schichten auf die Nachtarbeitszeit bewirkt. Die in der Werkstatt Beschäftigten könnten sich hier auf die Regelungen zur Arbeitsorganisation in Paragraph 4 berufen.

Die in der Verwaltung Beschäftigten sind ebenfalls höheren Belastungen unterworfen. Das gilt für die „normalen“ Verwaltungsbeschäftigten aufgrund zusätzlicher Aufgaben zu einem guten Teil auch durch die nicht Wiederbesetzung von Stellen. Auch in den mittleren und höheren Führungsschichten gibt es verstärkt Stresssituationen, denn unter dem Druck der Restrukturierung sind sie sozusagen von einem Reformvorhaben in das nächste katapultiert worden. Für diese Funktionsebenen sollte das Thema Belastung und Stress ebenfalls eine Rolle spielen.

8.5. Das DGB-Projekt „Gute Arbeit“ als Messinstrument für die Arbeitsqualität

Der DGB-Index Gute Arbeit hat sich in Deutschland und in der überwiegenden Anzahl aller Branchen als ein Maßstab zur Beurteilung der Arbeitsqualität der Unternehmen entwickelt. Der Index basiert auf der Grundlage von Kriterien zur Bewertung der Arbeitsqualität der „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) die sich auf Initiative der damaligen Bundesregierung im Mai 2002 von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Sozialversicherungsträ-

gern, Ländern, Bund und Unternehmen zusammengefunden. Mit INQA sollen die sozialen Interessen der Beschäftigten an gesunden und gesundheitsförderlichen Arbeitsbedingungen mit den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen verbunden werden.²⁵

Das DGB Projekt Gute Arbeit und der entsprechende Index Gute Arbeit sind ein auch von Arbeitgeberseite in vielen Branchen anerkanntes Instrument für die Untersuchung der Sozialbedingungen und Arbeitsbedingungen in den Unternehmen. Die Gewerkschaft ver.di beteiligt sich an dem DGB-Projekt Gute Arbeit. dieses Thema steht auch für die ÖPNV-Branche an. Es gilt für die ÖPNV-Unternehmen allgemein wie auch ganz speziell für die Bedingungen im Fahrdienst. Die Dienstpläne und die Dienstreihenfolgen für die einzelnen Fahrer bestimmen ganz wesentlich die Arbeitsqualität. Es liegt deshalb nahe, sie mit dem DGB-Index Gute Arbeit abzuprüfen.

Allerdings ist die Beteiligung von ÖPNV-Unternehmen am Projekt „Gute Arbeit“ nur schwach entwickelt. Für die ÖPNV-Branche ist bisher ein Startprojekt in vier Unternehmen durchgeführt worden und zwar für die Unternehmen KVG/VOG Stade (mit 800 Fragebögen); KAV/KVV (KVC/KVN) Kassel (850 Fragebögen); MVB/MVG Magdeburg (750 Fragebögen); SWM Verkehr/MVG München (3.100 Fragebögen). In dieser Untersuchung ist nicht nur der Fragebogen aus dem DGB-Projekt „Gute Arbeit“ eingesetzt worden, sondern es sind auch spezifisch auf den Fahrdienst zugeschnittene Beurteilungen abgefragt worden.

Hinweise darauf, wie mit dem speziellen Thema ÖPNV umgegangen werden könnte, sind in der Untersuchung „Arbeitsverdichtung im Fahr-

25 Die „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) vernetzt all diejenigen, die Beschäftigung in Deutschland gestalten möchten: Unter ihrem Dach kommen Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern, Verbänden und Institutionen der Wirtschaft, Gewerkschaften, der Bundesagentur für Arbeit, Unternehmen, Sozialversicherungsträgern und Stiftungen zusammen und treten in einen konstruktiven Austausch. Als unabhängige Plattform stellt die Initiative Neue Qualität der Arbeit seit ihrer Gründung im Jahr 2002 hierfür den Rahmen.

dienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV“ enthalten.²⁶ Anhand von ausgewählten Kriterien aus dem „Gute Arbeit-Index“, die am ehesten zu den Dienstplänen im ÖPNV passen, ist dort ein erster Abgleich vorgenommen worden. Weiterhin ist dort auch die Checkliste Schichtplan der „Initiative Neue Qualität der Arbeit, INQA“ sowie die Checkliste ergonomischer Schichtplan nach arbeitswissenschaftlichen Empfehlungen von ergo online e. V. dargestellt. In die Vergleiche einbezogen sind auch die VDV-Grundsätze zur „Arbeitsqualität als wichtige Voraussetzung der Dienstleistungsqualität“.²⁷

Für Arbeitgeber (VKA und VDV) wie auch für die Gewerkschaften bietet sich auf der Grundlage des DGB-Index Gute Arbeit die Möglichkeit, die derzeitige soziale Situation aus dem Blickwinkel der Beschäftigten zu erfassen und daraus entsprechende Schlussfolgerungen abzuleiten.

26 Resch, Hubert: Arbeitsverdichtung im Fahrdienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV, Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 212, Düsseldorf, Januar 2012

27 Arbeitsqualität als wichtige Voraussetzung der Dienstleistungsqualität, VDV-Mitteilungen Nummer 9029, Köln, Juni 2004.

VIII. Schlussgedanken

Die Fülle des Materials, aber insbesondere die Vielzahl und Komplexität der Probleme und Themen, lässt es aus Sicht des Verfassers nicht zu, eine schlüssige Zusammenfassung zu liefern. Auch steht es ihm nicht an, den Akteuren Ratschläge zu erteilen. Die Analyse ist offen für eigene Bewertungen und Schlussfolgerungen der handelnden Akteure. Aus diesem Grunde werden nur einige Gedanken zum Abschluss genannt:

Die ÖPNV-Branche hat die Bewährungsprobe der Anpassung an die wettbewerblich orientierten Vorgaben der EU VO 1370/2007 bestanden. Fast alle kommunalen Unternehmen, insbesondere die größeren Unternehmen, konnten eine Direktvergabe von ihren Aufgabenträgern erlangen.

Jetzt steht mit der vollen Wirksamkeit der EU-Verordnung 1370/2007 ab 3. Dezember 2019 die nächste Nagelprobe an. Mit der erfolgreichen wirtschaftlichen Restrukturierung, die in den letzten Jahren in den Unternehmen geleistet worden ist, sind gute Voraussetzungen geschaffen worden. Aus der ordnungspolitischen Perspektive können die Unternehmen also positiv in die Zukunft schauen.

Die Sorgen der Unternehmen und ihrer Beschäftigten richten sich in starkem Maße auf die finanziellen Rahmenbedingungen für die ÖPNV-Branche. Das gilt vorrangig für den Erhalt und den Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur. Das bestehende große Bündnis von Verbänden und Institutionen bis hin zum Bundesrat hat plausible Vorschläge für die dringend erforderliche Finanzierung der Infrastruktur vorgelegt, die der Umsetzung harren.

Die Politiker aus dem Verkehrs- und Finanzbereich sind gefordert. Die Verlängerung und sinnvolle Ergänzung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes/Entflechtungsgesetzes ist zwingend erforderlich. Ein weiteres Hinauszögern infrastrukturpolitischer Maßnahmen dürfte auch zu einem negativen Rückschlag für das Gesamtangebot des ÖPNV führen.

Die Unternehmen und ihre Arbeitnehmer wissen aber auch sehr genau, dass noch erhebliche Modernisierungsaufgaben vor Ihnen selbst stehen. Es

müssen Antworten auf die unterschiedlichen Entwicklungen in den Metropolen, den Großstädten und den ländlichen Regionen gefunden werden.

Der ÖPNV hat noch Defizite in der digitalen Vernetzung der Angebote mit anderen Verkehrsträgern, aber auch mit der eigenen digitalen Präsenz gegenüber den Nutzern und potentiellen Nutzern, besonders aus den nachwachsenden Jahrgängen. Die diesjährige VDV-Jahrestagung mit dem Schwerpunktthema „Mobilität 4.0“ konnte hier hoffentlich einen wichtigen Impuls auslösen.

Auch in der technischen Entwicklung und von Innovationen gibt es viele Aufgabenfelder, zum Beispiel in Sachen Vernetzung, aber auch im Beschreiten neuer Felder: der Branche würde es sicher gut anstehen, wenn sie in Zukunftswerkstätten oder anderen Formen unternehmensübergreifend neue Modelle entwickeln würde. Die Mobilität gehört nicht allein der Automobilindustrie.

Die erfolgreiche wirtschaftliche Restrukturierung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie einige negative soziale Folgen ausgelöst hat, insbesondere in der Arbeitsverdichtung für die Beschäftigten – und zwar nicht nur im Fahrdienst, sondern auch in der Werkstatt und in der Verwaltung. Es kann kein Rollback zu alten Bestimmungen geben, aber die soziale Struktur muss in vielen Bereichen neu konstruiert werden.

Hier fehlt es an Möglichkeiten und auch Initiativen, neue Wege auszutesten. Es sind nicht zuletzt fehlende finanzielle Möglichkeiten, die einem Ausprobieren zum Beispiel neuer Dienstplanmodelle im Wege stehen. Die Aufgabenträger wären sicher nicht schlecht beraten, wenn sie diese Projekte finanziell unterstützen würden. Aber es bleibt die Aufgabe der Unternehmen und ihrer Belegschaften, entsprechende Prozesse in Gang zu setzen. Tarifverträge zu qualitativen Arbeitsbedingungen dürfen nicht nur wirtschaftlich gut situierten Branchen vorbehalten bleiben. Das DGB-Programm „Gute Arbeit“ könnte auch in den ÖPNV-Unternehmen ein sinnvolles Instrument sein. Eine hohe Arbeitsqualität ist ein wichtiger Bestandteil und eine Voraussetzung für eine gute Angebotsqualität.

Anhang

Expertengespräche

Mit folgenden Experten haben offene Interviews/Gespräche stattgefunden. Die Ergebnisse sind nicht separat wiedergegeben worden, sondern haben Eingang in die Gesamtdarstellung gefunden.

- Thomas Avanzata, European Affairs Director – on behalf Avanzata Consulting, UITP, Brüssel
- Mira Ball, ver.di, Bundesfachgruppenleiterin Straßenpersonen- und Schienenverkehr
- Reinhold Bauer, Vorstand und Arbeitsdirektor der Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB)
- Christine Behle, Mitglied im ver.di-Bundesvorstand, Leiterin des Fachbereichs 11 Verkehr
- Prof. Kurt Bodewig, Bundesminister a. D., Präsident der Deutschen Verkehrswacht, Vorsitzender der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ des Bundesrates
- Rainer Counen, Geschäftsführer Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN)
- Jürgen Fenske, Präsident des VDV, Vorstandsvorsitzender der Kölner Verkehrs-Betriebe AG (KVB)
- Prof. Dr.-Ing. Günter Girnau, VDV-Hauptgeschäftsführer i. R.
- Stefan Heimlich, Vorsitzender und Geschäftsführer Autoclub Europa (ACE)
- Christof Herr, Geschäftsführer Zweckverband Bremen/Niedersachsen (ZVBN)
- Christiane Leonard, Hauptgeschäftsführerin, Bundesverband der deutschen Omnibusunternehmen (bdo)
- Rainer Metz, Geschäftsführer ÖPNV, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)
- Brigitte Ollier, European Affairs, Senior Advisor on Social Affairs, UITP, Brüssel
- Jan Scherp, Europäische Kommission, Generaldirektion MOVE, Directorate A.5, Legal Matters & Infringements (JS), Brüssel
- Gisbert Schlotzhauer, Vorstand und Arbeitsdirektor Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG (BOGESTRA), Vorsitzender des Ausschusses für Personalwesen im VDV
- Frank M. Schmid, Geschäftsführer, Schmid Mobility Solutions GmbH,
- Markus Schmidt-Auerbach, Chefredakteur ÖPNV aktuell

Literaturverzeichnis

- Das Bürgernetz – Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa, Grünbuch der Europäischen Kommission, Brüssel/Luxemburg, 1996
- Das Fachwort im Verkehr – Grundbegriffe des ÖPNV, Köln 2006
- Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel, den 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2
- Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, Untersuchung im Auftrag des VDV, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern, Hrsg. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln, 2009
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993, zuletzt geändert durch Art. 1 Aches G zur länd. Eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 12.9.2012 (BGBl. I S. 1884)
- Girnau, Günter: Der regionalisierte Verkehrsmarkt: Konsequenzen für die VDV-Unternehmen, VDV Jahrestagung 1993 in Bielefeld; Tagungsband Hans-Böckler-Stiftung: Fakten erzeugen Meinungen – Meinungen werden zu Fakten, Befragung von ÖPNV-Unternehmen und ver.di-Betriebs- und Personalräten anlässlich einer ÖPNV-Branchenanalyse, Düsseldorf 2015.
- Landesnahverkehrsgesetze für den ÖPNV (in allen Bundesländern außer Hamburg: Anordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Personenbeförderungsrechts (Hamburg) (PBefRZustAnO HA) vom 16.12.1993)
- Ludwig, Dieter, Müller-Hellmann, Adolf: Quo vadis, VDV? – Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen stellt sich neu auf; in: Der Nahverkehr 1–2/2003, S. 8 ff.
- Öffentlicher Personennahverkehr, Einführung, Beck-Texte im dtv, 2013, S. XVI
- PwC-Studie: Deutschland 2030 – die Arbeitsplätze der Zukunft, Hrsg.: PwC, HWWI, Frankfurt/Main, Juni 2014
- Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 147 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist
- Stand: Neugefasst durch Bek. v. 8.8.1990 I 1690; zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 147 G v. 7.8.2013 I 3154
- Resch, Hubert: Arbeitsverdichtung im Fahrdienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV, Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 212, Düsseldorf, Januar 2012
- Statistisches Bundesamt: Bruttoinlandsprodukt 4. Vierteljahr 2014, Stand Februar 2015, Wiesbaden 2015
- Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt 2013 für Deutschland, Material Pressekonferenz am 15. Januar 2014, Berlin
- Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bevölkerungsentwicklung – Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel, Wiesbaden April 2013
- Statistisches Bundesamt, Verkehr, Fachserie 8, Reihe 3.1, Jahrgang 2012 VDV-Statistik 2012, Köln, 2013
- Tarifvertrag zur Bewältigung des demografischen Wandels im Nahverkehr (TV Demografie Nahverkehr) vom 3. Juli 2013 in der Fassung des Änderungsstarifvertrages Nr. 1 vom 15. September 2014
- VDV-Satzung vom 17. Juni 2013, Hrsg. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen N. V. (VDV, Köln 2013)
- VDV-Statistik 2013, Köln, Redaktionsschluss September 2014
- VDV-Statistik 2012, Köln, Redaktionsschluss August 2013
- Verkehr in Zahlen 2013/2014, Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 42. Jahrgang, Hamburg 2013
- Verkehrsprognose 2015 für die Bundesverkehrswegeplanung (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen), Schlussbericht, München/Freiburg/Essen, April 2001

Verordnung (EG) Nummer 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nummer 1191/69 und (EWG) Nummer 1107/70 des Rates, Amtsblatt Nummer L 315 vom 3.12.2007, S. 1–132

Quelle für die Fachbegriffe:

Das Fachwort im Verkehr; VDV-Statistik 2013, Glossar, S. 95 ff.