



Gerd Hickmann, Tübingen; Dr. jur. Felix Berschin, Heidelberg;
Eckhard Karwiese, Evelin Schulze, Potsdam

Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg

Bündelung der Mittel bei den ÖPNV-Aufgabenträgern und Einführung einer Erfolgsförderung

Der Öffentliche Personennahverkehr befindet sich in vielfacher Hinsicht im Umbruch. In den letzten Jahren ist immer deutlicher geworden, dass die von den Ländern bislang praktizierte Finanzierung des ÖPNV in verschiedener Hinsicht reformbedürftig ist [1]. Insgesamt gesehen ist das bisherige Finanzierungssystem des straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV) wegen der Vielzahl der Finanzierungsströme wenig transparent. In seiner Abwicklung ist es für alle Beteiligten mit einem relativ hohen Verwaltungsaufwand

verbunden. Durch die Vielzahl der sich überlagernden Finanzierungsinstrumente und der durch sie induzierten Effekte ist eine effiziente Steuerung der öffentlichen ÖPNV-Aufgaben kaum möglich. Dies wird nun in Zeiten stagnierender oder rückläufiger öffentlicher Mittel immer deutlicher.

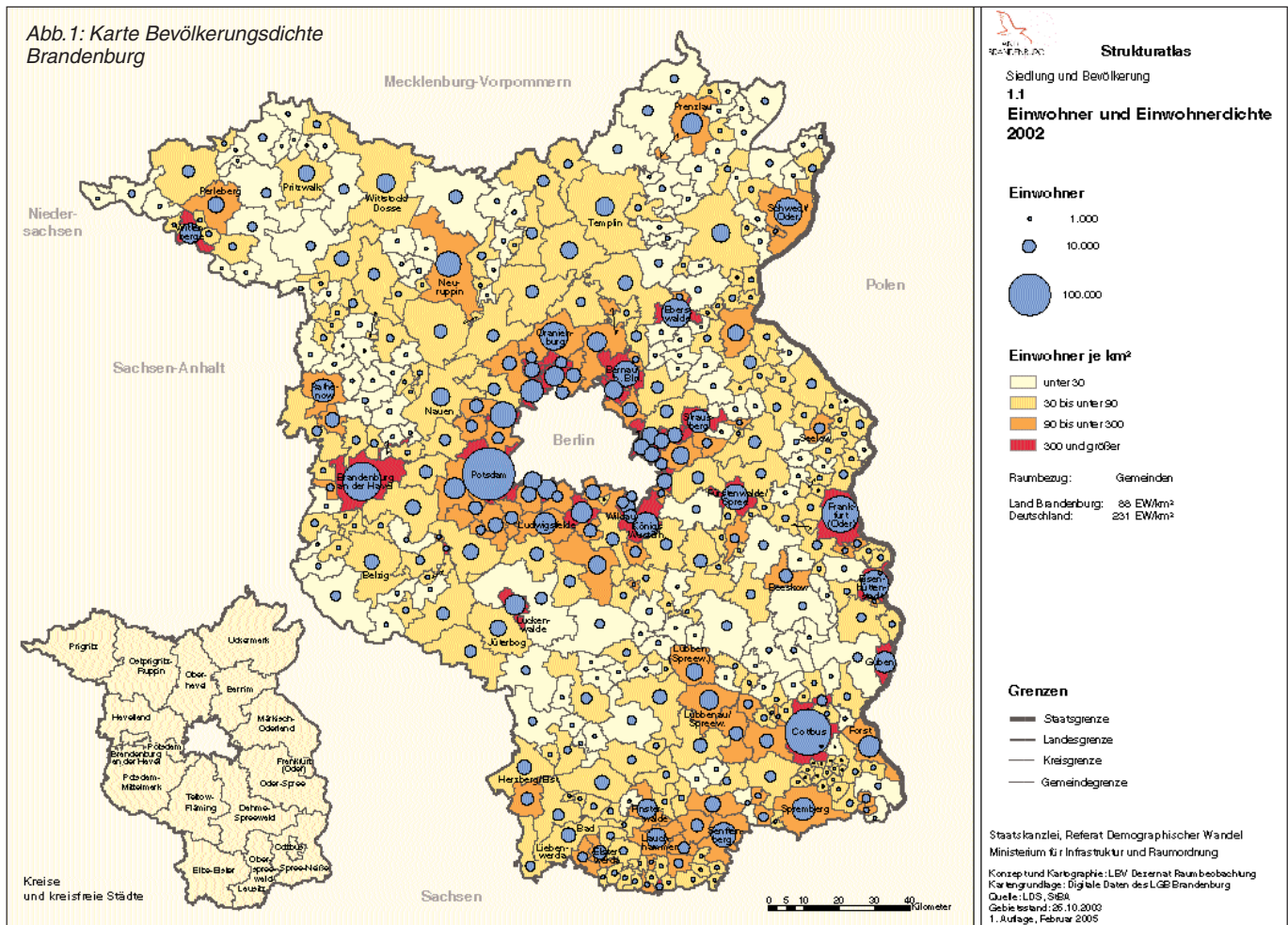
Die kommunalen Aufgabenträger sind gesetzlich für die Sicherstellung eines ausreichenden ÖPNV zuständig. Ihnen steht jedoch in der Regel meist nur ein geringer An-

teil der öffentlichen Fördermittel unmittelbar zur Verfügung. Aufgrund dieser über Jahrzehnte hinweg gewachsenen und mit der gesetzlichen Einführung von ÖPNV-Aufgabenträgern nicht angepassten Art der Finanzierung sind die Gestaltungsspielräume vielfach erheblich eingeschränkt.

Die Vielschichtigkeit der Förderinstrumente erschwert zudem meist eine wirksame Erfolgskontrolle. Ohne Erfolgs- und Finanzkontrolle lässt sich jedoch das Ziel, den ÖPNV auch in Zeiten knapper Haushaltsmittel kundenfreundlich zu gestalten, kaum erreichen. Letztlich ist auch spätestens seit der Altmark-Trans-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) [2] mehr als zweifelhaft, ob die bisher praktizierte staatliche Investitionsförderung von Betriebsmitteln oder einzelnen Aufwandskomponenten der Verkehrsunternehmen noch wettbewerbskonform ist.

Vor diesem Hintergrund hatte das Bundesland Brandenburg zusammen mit dem Bundesland Sachsen-Anhalt eine Grundsatzstudie über die Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung vergeben [3]. Die Ergebnisse wurden mit der Neufassung des ÖPNV-Gesetzes in

Abb. 1: Karte Bevölkerungsdichte
Brandenburg





Hickmann



Berschin



Karwiese



Schulze

DIE AUTOREN

Dipl.-Geogr. Gerd Hickmann (39) ist seit 1995 Nahverkehrsberater mit eigenem Büro in Tübingen und Partner im Netzwerk Nahverkehrsberatung Südwest. Neben der Befassung mit vielen Planungs- und Beratungsfragen des ÖPNV und SPNV beschäftigt er sich seit vielen Jahren mit Grundsatzfragen der konzeptionellen Weiterentwicklung der ÖPNV-Finanzierung und der Politikberatung in diesem Bereich. Er hat die Reform der ÖPNV-Finanzierung in Brandenburg gutachterlich vorbereitet und die Umsetzung begleitet. Hickmann studierte Geographie an den Universitäten Stuttgart und Tübingen.

Dr. jur. Felix Berschin (34) ist seit 1992 Nahverkehrsberater in Heidelberg und Partner der Nahverkehrsberatung Südwest – das Planernetzwerk. Neben der Tätigkeit in einem Verkehrsingenieurbüro studierte er in Würzburg und Heidelberg

Rechtswissenschaften und promovierte 2000 über den Wettbewerb im öffentlichem Landverkehr in Heidelberg.

Ministerialrat Eckhard Karwiese (55) ist seit 1993 Leiter des Grundsatzreferates der Abteilung Verkehrspolitik im Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg. Zuvor war er Mitarbeiter im Bundesverkehrsministerium. Zum Geschäftsbereich des von ihm geleiteten Referates gehört die ÖPNV-Politik einschließlich ÖPNV-Gesetzgebung.

Evelin Schulze (52) ist als Referentin für Verkehrspolitik im Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg tätig. Zu ihrem Verantwortungsbereich zählen insbesondere die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen des ÖPNV. Sie hat maßgeblich die Reform der ÖPNV-Finanzierung im Land Brandenburg initiiert.

Sachsen-Anhalt [4] und des ÖPNV-Gesetzes in Brandenburg [5] mit Wirkung zum 1. Januar 2005 umgesetzt. Mit den neuen Gesetzen werden die Finanzmittel für den straßengebundenen ÖPNV gesetzlich in der Hand der Aufgabenträger gebündelt und die Zuständigkeit der Länder für den SPNV und landesbedeutsame Buslinien einerseits und der Landkreise und kreisfreien Städte andererseits für den ÖSPV klarer herausgearbeitet.

Öffentlicher Personennahverkehr im Bundesland Brandenburg

Das Bundesland Brandenburg im Osten Deutschlands ist ein Flächenland mit der Bundeshauptstadt Berlin in seiner Mitte, die jedoch nicht zum Land gehört. Neben dem Berliner Speckgürtel mit einer vergleichsweise dynamischen Entwicklung der Suburbanisierung zählen zum Bundesland auch periphere, sehr dünn besiedelte und von Bevölkerungsrückgang geprägte Räume. Bei einer Fläche von 29 500 Quadratkilometern wohnen im Land 2,4 Mio Einwohner. Dies entspricht einer Bevölkerungsdichte von rund 83 EW/qkm (Bundesdurchschnitt: 231 EW/qkm).

Neben der Landeshauptstadt Potsdam (130 000 Einwohner) gibt es drei weitere kreisfreie Städte Cottbus, Frankfurt/Oder und Brandenburg/Havel (70 000 bis 106 000 Einwohner), die jeweils über städtische Straßennetze verfügen. Der überwiegende Teil der Bevölkerung lebt in den 14 Flächenlandkreisen (2,2 Mio = 85 Prozent der Einwohner). Der ÖPNV im Berliner Umland, insbesondere die radialen Regionalexpress-Verbindungen in Verantwortung des SPNV-Aufgabenträgers Land profitieren von den wachsenden Stadt-Umland-Verflechtungen der Metropole. Der ÖPNV in den übrigen Landesteilen ist hingegen schon in Folge der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung strukturell von einem Rückgang der Verkehrsnachfrage, insbesondere auch im Ausbildungsverkehr, gekennzeichnet.

Nach der Wende sind aus den DDR-Kraftverkehrsbetrieben flächendeckend kommunale Verkehrsunternehmen hervorgegangen, die bis heute die Unternehmenslandschaft weitestgehend dominieren. Deren grundlegende Restrukturierung in den vergangenen 15 Jahren ging einher mit einem deutlichen Rückgang der zu Beginn der Transformationsphase großzügigen Landesfördermittel

für den ÖPNV, der jedoch mit einem schrittweisen Anstieg gesetzlicher Ausgleichszahlungen (vor allem nach § 45a PBefG) großteils kompensiert wurde.

Trotz der überaus angespannten Haushaltslage wenden auch die meisten Flächenlandkreise nennenswerte Mittel für den ÖPNV auf. In Einzelfällen gibt es bereits seit Jahren interessante Organisationsmodelle auf der Basis von Verkehrsverträgen, auch mit eigenen Kommunalunternehmen.

Ziele der Finanzierungsreform

Ziel der Finanzierungsreform war es, auch unter den strukturell schwieriger werdenden Bedingungen und mit begrenzten öffentlichen Mitteln ein *hohes Angebotsniveau* im ÖPNV zu erhalten und fortzuentwickeln.

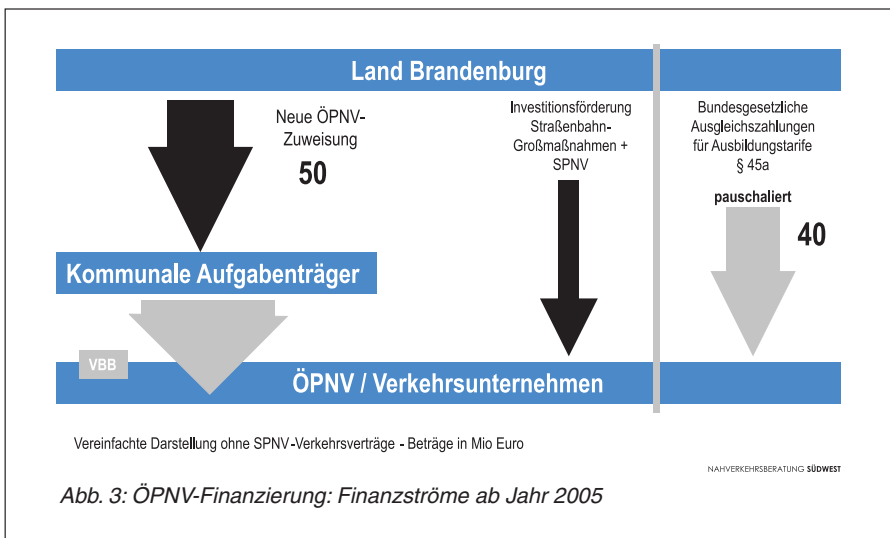
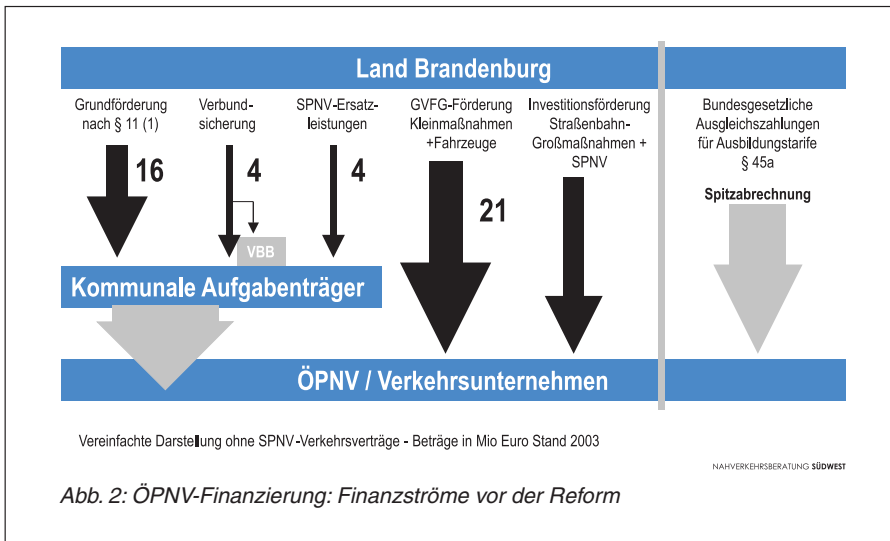
Um die zur Verfügung stehenden Mittel zielgerichteter und effizienter einzusetzen, sollten die *Verantwortung* und die *Einflussmöglichkeiten* der ÖPNV-Aufgabenträger *vor Ort* erhöht, und damit die kommunale Selbstverwaltung gestärkt und staatliche Bürokratie abgebaut werden. Gleichzeitig sollte die Finanzierungsreform die Voraussetzungen verbessern, die bislang weit verbreitete Selbstregulierung des Systems ÖPNV auf eine präzisere und straffere Steuerung durch *Verkehrsverträge* mit klaren Verantwortlichkeiten und Leistungsvereinbarungen umzustellen.

Durch diese angestrebte Umstellung auf Verkehrsverträge sollen nach Wunsch des Landes sowohl die Aufgabenträger wie auch die (überwiegend kommunalen) Verkehrsunternehmen *Erfahrungen* mit dieser Steuerungs- und Finanzierungsform sammeln und sich damit *auf zukünftige wettbewerbliche Vergaben vorbereiten*.

Erkannter Reformbedarf der Finanzierung

Der Großteil der staatlichen ÖPNV-Fördermittel fließt bislang, durch Bundesgesetze bedingt, unmittelbar von der Länderebene an die Zuwendungsempfänger (vor allem an die Verkehrsunternehmen) und damit an den gesetzlichen ÖPNV-Aufgabenträgern (Landkreise und kreisfreie Städte) vorbei. Bis zum Jahr 2004 erhielten die ÖPNV-Aufgabenträger in Brandenburg jährlich eine Grundförderung in Höhe von landesweit 16 Mio Euro, der wesentlich größere Teil des Finanzhilfen des Landes in Höhe von rund 70 Mio Euro (vor allem GVFG- und §45a-PBefG-Mittel) entzog sich in der Verwendungsdisposition der Mitgestaltung durch die Aufgabenträger.

Nach der weitgehend abgeschlossenen Grundsanierung der Straßenbahnen, der Erneuerung der Betriebshöfe und zentralen Haltestellen wurde die GVFG-Förderung mit ihrer engen Investitionsbindung immer weni-



Komponente	Anteil	Betrag	
Fläche (Strukturkomponente)	30 %	15 Mio Euro	Verteilung nach dem Verhältnis der Fläche der Aufgabenträgergebiete
Fahrplankilometer (Angebotskomponente)	20 %	10 Mio Euro	Verteilung nach dem Verhältnis der in den Aufgabenträgergebieten erbrachten Fahrplankilometer
Kommunale Eigenmittel (Aufwandskomponente)	20 %	10 Mio Euro	Verteilung nach dem Verhältnis der von den Aufgabenträgern eingesetzten Eigenmittel für die ÖPNV-Förderung
Zahl der Fahrgäste (Erfolgskomponente)	30 %	15 Mio Euro	Verteilung nach dem Verhältnis der Zahl der Fahrgäste (ohne Schülerverkehr) in den Aufgabenträgergebieten
Summe	100 %	50 Mio Euro	Ab 2005 jährliche Neuberechnung der Verteilung nach diesem festgelegten Schlüssel

NAHVERKEHRBERATUNG SÜDWEST

Abb. 4: Verteilung der neuen ÖPNV-Zuweisung auf die kommunalen Aufgabenträger: Verteilungsschlüssel

ger den sich wandelnden Anforderungen vor allem in den Flächenlandkreisen (wie beispielsweise dem Ausbau bedarfsgesteuerter Rufbussysteme mit geringer Investitionsquote) gerecht.

Entsprechend der gewachsenen bundesweiten ÖPNV-Fördersystematik war auch in Brandenburg bislang nahezu ausschließlich der für den ÖPNV betriebene finanzielle Aufwand beziehungsweise der Input in den ÖPNV der Maßstab für die staatlichen Zuschüsse: je teurer der Busbahnhof, je schöner der Betriebshof, je mehr neue Busse, desto höher die staatliche Kofinanzierung. Völlig unberücksichtigt blieb bislang der (verkehrspolitische) Effekt der ergriffenen Maßnahmen am Verkehrsmarkt (zum Beispiel beförderte oder gewonnene Zahl der Fahrgäste) als Maßstab für die Zuschüsse. Um eine größere verkehrspolitische Effizienz beim Einsatz der knappen Fördermittel zu erreichen, sollten daher auch Erfolgskomponenten in das staatliche Fördersystem integriert werden.

Schließlich sollte rechtzeitig die problematische Investitionsförderung von Betriebsmitteln einzelner Verkehrsunternehmen (Busse, Betriebshöfe, RBL) auf andere, wettbewerbsneutral wirkende Finanzierungsinstrumente umgestellt werden. Damit sollte auch der Gefahr vorgebeugt werden, dass sich im kontrollierten Wettbewerb die gewährte Förderung später zu einem Nachteil des begünstigten Unternehmens verwandeln kann.

Leitbild Bahnreform und Finanzierung des SPNV

Leitbild für die Finanzierungsreform war die im Zuge der Bahnreform durchgeführte Neuordnung der Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs. Dabei waren staatliche Finanzleistungen an die Verkehrsunternehmen entfallen und sämtliche Mittel wurden in Form der Regionalisierungsmittel bei den zuständigen Aufgabenträgern gebündelt. Lag es zuvor an der Deutschen Bundesbahn, aus den gewährten Transfermitteln in eigenem Ermessen das bestmögliche Nahverkehrsangebot zu machen, so ist es seither Aufgabe der Aufgabenträger, die gewünschten Verkehrsleistungen eindeutig zu definieren und diese auf vertraglicher Basis bei den Verkehrsunternehmen zu bestellen (Besteller-Ersteller-Prinzip). Damit wurden übersichtliche und gut steuerbare Finanzierungsstrukturen geschaffen.

Diese Prinzipien wurden nun im Bundesland Brandenburg auf die Finanzierung des straßengebundenen ÖPNV im übertragen.

- Soweit es der bundesgesetzliche Rahmen zulässt, werden die ÖPNV-Fördermittel, die bislang vom Land ausgereicht wurden, zusammengefasst und fließen als zweckgebundene Pauschalzuweisung an die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger.



- Die Mitteldisposition geschieht nun ausschließlich durch die Aufgabenträger vor Ort. Dahinter steht die Erwartung, dass auf diese Weise die Aufgabenträger jeweils an ihre spezielle Situation angepasste Ausbaustrategien entwickeln können (zum Beispiel Schwerpunktsetzung auf Investitionen, Fahrplanangebot oder Marketing). Durch die größere Eigenverantwortung der Aufgabenträger sollen allein zuschussinduzierte Vorhaben oder gar reine Mitnahmeeffekte zugunsten örtlich angepasster und effektiver Maßnahmen abgebaut werden.

Bündelung der Finanzmittel bei den ÖPNV-Aufgabenträgern

Die neue Pauschalzuweisung an die ÖPNV-Aufgabenträger umfasst ein Finanzvolumen von 50 Mio Euro/Jahr (entspricht etwa 20 Euro/Einwohner). Durch die Festschreibung dieses Betrags im ÖPNV-Gesetz des Landes soll eine Finanzierungskontinuität gesichert werden.

In dieser pauschalierten ÖPNV-Zuweisung wurden folgende bisherige Finanzierungsstränge zusammengefasst:

- die bisherige ÖPNV-Grundförderung nach § 11 (1) ÖPNVG an die Aufgabenträger in Höhe von 16 Mio Euro/Jahr,
- die bislang vom Land für die Aufgabenträger übernommenen Kosten für den Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (Gesellschafterbeiträge, Tarifkosten) (4 Mio Euro/Jahr),
- Transferleistungen an einzelne Aufgabenträger als Kompensation für abbestellte SPNV-Leistungen (4 Mio Euro/Jahr),
- die bisherige GVFG-Förderung durch das Land für Fahrzeuge, Betriebshöfe sowie Infrastrukturinvestitionen mit Ausnahme größerer Infrastrukturvorhaben mit Kosten über 2,0 Mio Euro) (durchschnittlich über die letzten fünf Jahre etwa 21 Mio Euro/Jahr).

Damit ist es gelungen, die Finanzierungsreform ohne eine Reduzierung des Mittelvolumens für den ÖPNV umzusetzen. Die Aufgabenträger sind im Einsatz der Mittel frei, sie müssen in einem stark vereinfachten Berichtswesen lediglich die Verwendung der Mittel für ÖPNV-Zwecke nachweisen. Die Mittel können auch auf Folgejahre übertragen werden.

Die Investitionsförderung des Landes aus GVFG und Regionalisierungsmitteln (RegG-Mitteln) konzentriert sich nun neben SPNV-Vorhaben allein auf größere Projekte der ÖPNV-Infrastruktur mit Kosten über 2,0 Mio Euro und auf Schnittstellen des SPNV mit dem straßengebundenen ÖPNV. Neu ist, dass neben neuen Projekten auch umfassende Ersatzinvestitionen (Straßenbahnen),

Teilgruppe Fahrgäste im ÖSPV = straßengebundener ÖPNV

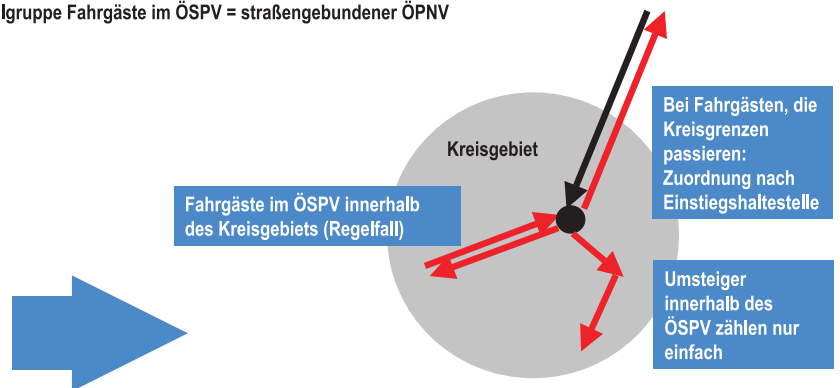


Abb. 5: Zahl der Fahrgäste: Ermittlung und Gewichtung

NAHVERKEHRBERATUNG SÜDWEST

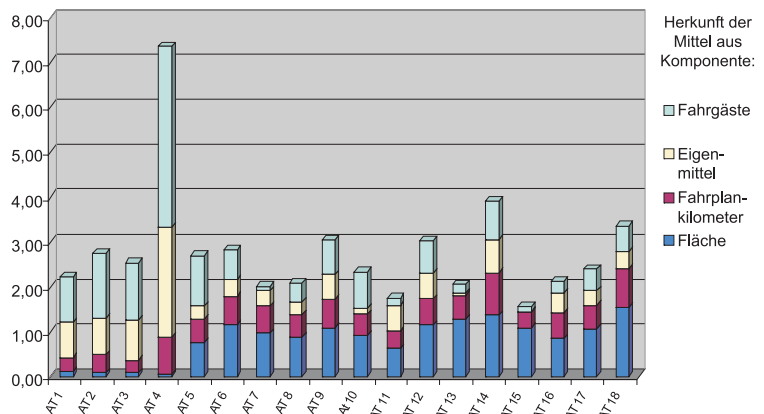


Abb. 6: Anteile der 18 Aufgabenträger an der ÖPNV-Zuweisung 2005

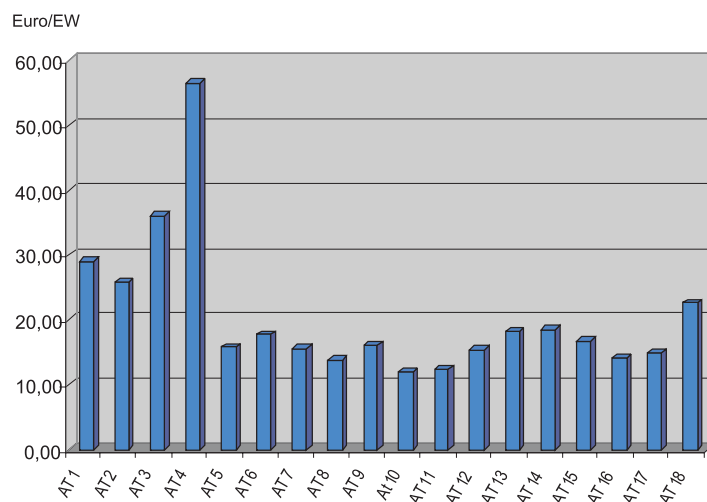
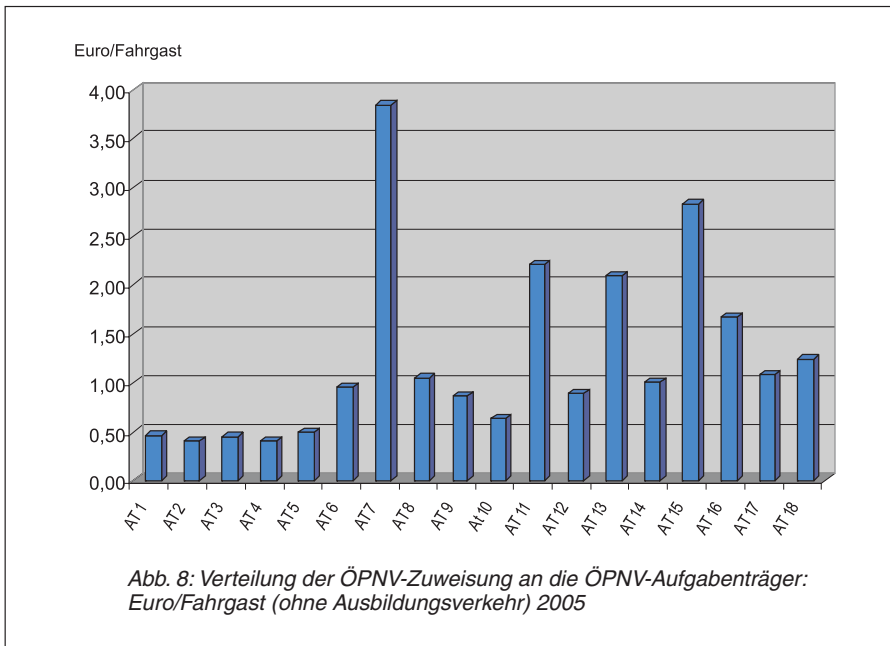


Abb. 7: Verteilung der ÖPNV-Zuweisung an die ÖPNV-Aufgabenträger: Euro/Einwohner 2005



welche den Schwellenwert übersteigen, gleichberechtigt gefördert werden können.

Nicht einbezogen in die Pauschalzuweisungen ist zunächst aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben der bedeutende Finanzierungsstrang der Ausgleichszahlungen des Landes an die Verkehrsunternehmen nach §45a PBefG für vergünstigte Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs (40 Mio Euro in 2005). Eine Integration dieser Mittel in die Zuweisungen an die Aufgabenträger ist angedacht, sobald dies bundesrechtlich möglich ist [6].

Kurzfristig wurden die Zahlungen des Ausgleichs nach § 45a PBefG an die Unternehmen für drei Jahre vertraglich pauschaliert. Damit entsteht nach jahrelangen Rechtsstreitigkeiten im Land Brandenburg eine Kalkulierbarkeit der Mittel für alle Beteiligten, der Verwaltungsaufwand wird erheblich reduziert. Im direkten Verhältnis zwischen den Eigentümern der Kommunalunternehmen (Landkreise, kreisfreie Städte) und den Unternehmen wird es nun möglich, diese planbaren Landesmittel ebenfalls als Bestandteil der Grundförderung durch das Land zu betrachten.

Verteilungsschlüssel der Finanzzuweisungen

Eine zentrale Herausforderung im Zuge der Finanzierungsreform war die Entwicklung des Verteilungsschlüssels der neuen Pauschalzuweisung auf die 18 kommunalen Aufgabenträger, der ganz unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden musste:

- Finanzierungsbedarf der Grundbedienung in der nachfrageschwachen Fläche.

- Berücksichtigung der besonderen Finanzierungslasten der kreisfreien Städte mit einem gut ausgebauten ÖPNV und Sonderlasten für die Straßenbahn-Infrastruktur.
- Einbau von Erfolgskomponenten als vorrangiges Ziel.
- Anreize für den Beibehaltung kommunaler Eigenmittel.
- Vermeidung von Strukturbrüchen in der Finanzierung. Die bisherige räumliche Verteilung der Fördermittel einschließlich der GVFG-Investitionsförderung musste also ebenfalls mit berücksichtigt werden.

Am Ende des Prozesses stand ein überwiegend dynamischer Schlüssel, welcher die 50 Mio Euro nach folgendem Mix aus vier Komponenten verteilt:

- 30 Prozent nach der Fläche der Aufgabenträgergebiete (Strukturkomponente).
- 20 Prozent nach den erbrachten Fahrplankilometern in den Aufgabenträgergebieten (Angebotskomponente).
- 20 Prozent nach den von den Kommunen aufgewendeten Eigenmitteln für den ÖPNV (Aufwandskomponente).
- 30 Prozent nach der Zahl der beförderten Fahrgäste (ohne Ausbildungsverkehr) (Erfolgskomponente).

Komponente Fläche

Die Schlüsselkomponente Fläche berücksichtigt die Finanzierungslasten für die Grunderschließung auch in Flächenlandkreisen mit geringer Fahrgastnachfrage und damit die gegebene sehr ländliche Struktur im Land Brandenburg.

Komponente Fahrplankilometer

Die Schlüsselkomponente Fahrplankilometer honoriert eine gute räumliche und zeitliche Verfügbarkeit für den Kunden und setzt für den Aufgabenträger Anreize, ein hohes Angebotsniveau zu halten oder aufzubauen. Die jährlich neue Erfassung der Fahrplankilometer nach Kreisgebieten wird dadurch erleichtert, dass auch die frühere Grundförderung des Landes auf den erbrachten Fahrplankilometern basierte und damit bereits ein eingespieltes Erfassungssystem vorhanden war. Bedarfsgesteuerte Verkehre werden gleichgestellt, wobei nur die tatsächlich abgerufenen und durchgeführten Fahrten beziehungsweise Nutzwagenkilometer berücksichtigt werden.

Komponente kommunale Eigenmittel für den ÖPNV

Mit dieser Schlüsselkomponente wird honoriert, wenn sich die Aufgabenträger auch mit Eigenmitteln für den ÖPNV engagieren. Dies ist in Brandenburg mit wenigen Ausnahmen nach wie vor auch in der Fläche in erheblichem Umfang der Fall. Insgesamt werden in Brandenburg jährlich durch die Kommunen 68 Mio Euro an eigenen Haushaltsmitteln aufgewendet (= 27 Euro/Einwohner durch Aufgabenträger und kreisangehörige Gemeinden, Stand 2003).

Mit diesem Instrument soll der Entwicklung vorgebeugt werden, dass sich die Kommunen in Folge der deutlich erhöhten Landeszuweisungen aus der eigenen ÖPNV-Förderung zurückziehen. Denn mit der Reduzierung der Eigenmittel geht zukünftig auch ein Teil der Landeszuweisung verloren.

Als Eigenmittel werden auch Mittel anerkannt, die dem ÖPNV im Rahmen des Querverbands zufließen, soweit sie nicht durch Verrechnung zur Steuerersparnis führen und somit also tatsächlich den Kommunalhaushalt durch eine verringerte Gewinnausschüttung der Stadtwerke belasten. Damit werden die fünf Querverbundstädte und -landkreise mit den übrigen Aufgabenträgern gleichgestellt. Dazu wurde ein spezielles einheitliches Berechnungsverfahren entwickelt, welches die Antragsteller beim Nachweis der Eigenmittel anzuwenden haben.

Dem Einwand, dass im Umkehrschluss gerade finanzschwache Aufgabenträger zusätzlich durch geringere Landeszuweisungen bestraft werden ist zu entgegnen, dass dies bei der vorherigen GVFG-Förderung in noch stärkerem Umfang der Fall war, da ein noch größerer Anteil der Fördermittel in Abhängigkeit von der Möglichkeit stand, Eigenanteile aufbringen zu können.

Komponente Fahrgastzahlen

Die Schlüsselkomponente Fahrgastzahlen ist als Erfolgskomponente mit 30 Prozent der Mittel stark gewichtet und dient als Ansporn, mit der kommunalen ÖPNV-Politik eine mög-



lichst hohe Fahrgastnachfrage zu erzielen: Jeder zusätzliche Fahrgast erhöht die Landeszuweisung. Keine Berücksichtigung findet dabei der Ausbildungsverkehr, da er zu einem Großteil aus Zwangskunden besteht und eine hohe Bezuschussung bereits über die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG gegeben ist (mit 40 Mio Euro sind dies immerhin Mittel in Höhe von 80 Prozent der gesamten Aufgabenträger-Pauschalzuweisung).

Ermittelt werden die Fahrgastzahlen je Aufgabenträgergebiet über eine Sonderauswertung der Fahrgasterhebungen, welche für die Einnahmenaufteilung des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg (VBB) durchgeführt werden. Von großem praktischen Vorteil ist dabei, dass der VBB das gesamte Landesgebiet Brandenburgs abdeckt. In dieser Sonderauswertung werden die Fahrgäste über die Einstiegshaltestellen den Kreisgebieten zugeordnet. Auch Fahrgäste des eigentlich landesverantworteten und -finanzierten SPNV werden dabei mit halber Gewichtung einbezogen. Damit sollen integrierten Bus/Schiene-Konzepten, in welchem der Bus die undankbare Zubringeraufgabe übernimmt, sowie dem Abbau von Parallelverkehren keine Steine in den Weg gelegt werden. Für die Berechnung der Fahrgastzahlen zwischen zwei Erhebungen wird derzeit ein Fortschreibungsverfahren auf Basis der Verkaufszahlen entwickelt.

Ergebnisse der Mittelverteilung

Mit dem entwickelten Schlüssel werden die Strukturunterschiede der Aufgabenträger wie auch die bisherige Mittelverteilung (inklusive GVFG-Förderung) weitgehend berücksichtigt. Dennoch ist es gelungen, erhebliche Steuerungskomponenten einzubauen, die sich vorteilhaft auf Angebot und Nachfrageentwicklung auswirken sollen. Die Verteilung der Mittel auf die 18 Aufgabenträger nach den vier Schlüsselkomponenten zeigt Abbildung 6.

Bei den Zuweisungen je Einwohner erreichen die kreisfreien Städte deutlich die höchsten Werte. Hingegen liegt der Zuweisungsbetrag je Fahrgast (ohne Ausbildungsverkehr) in strukturschwachen Flächenlandkreisen beim bis zu zehnfachen Wert der kreisfreien Städte (Abb. 7 und 8).

Dynamischer Verteilungsschlüssel

Der vorgestellte Verteilungsschlüssel ist dynamisch angelegt. Nach dem vorgegebenen Verfahren wird die Mittelverteilung für jedes Jahr auf der Grundlage der Daten des Vorjahres neu berechnet und den kommunalen Aufgabenträger jeweils vor ihrer Haushaltsaufstellung mitgeteilt. Dabei sind

kurzfristig innerhalb eines Jahres keine gravierenden Veränderungen der Zuweisungsanteile der einzelnen Aufgabenträger zu erwarten, über mehrere Jahre hinweg können erfolgreiche Aufgabenträger jedoch ihren Anteil an der Finanzmasse durchaus erhöhen.

Landesweite Integration der ÖPNV-Angebote

Mit der Dezentralisierung der Mittel verliert das Land Instrumente des „goldenen Zügels“ für eine landesweite Integration der ÖPNV-Angebote. Daher wurden einige Vorausset-

zungen zur Gewährung der Zuweisungen festgelegt:

- Anwendung eines Verbundtarifs für alle Linien einschließlich der durchgängigen Tarifierung zu allen Zielen der benachbarten Aufgabenträger und zum Land Berlin (= Anwendung des VBB-Tarifs).
- Gewährleistung einer stets aktuellen Fahrplanauskunft per Telefon und Internet für die Angebote in den Ländern Brandenburg und Berlin.
- Bestand eines Systems der Anschluss-sicherung zwischen den Verkehrsangeboten des ÖPNV.

Noch jemand ohne gültigen Fahrschein?

jetStamp 793

Der innovative Ticketstempel – macht Fahrscheine durch Stempelung gültig.

- Abdruck mit Datum, Uhrzeit, Verkaufsstellennummer und Gültigkeitsdauer
- Flexibel einsetzbar in jeder Verkaufsstelle
- Sicherheit – durch Passwortschutz
- Ergonomie – handlich, schnell und leise
- Kleine Stellfläche, leicht zu bedienen

Fordern Sie unseren Prospekt an!

Ernst Reiner GmbH & Co. KG
 Baumannstr. 16
 78120 Furtwangen
 Tel. +49(0)7723 657-0
 Fax +49(0)7723 657-200
 reiner@reiner.de
 www.reiner.de



Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann das Land Abschlüsse an der Zuweisung von bis zu 25 Prozent vornehmen.

Klarere Zuständigkeitsabgrenzung

Zusammen mit der Finanzreform und der damit verbundenen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wurden auch die Zuständigkeiten neu nach funktionalen Kriterien geordnet. Nicht mehr das Verkehrsmittel (bisher SPNV), sondern die Funktion im Netz des öffentlichen Verkehrs bestimmt die Zuordnung zum Aufgabenträger Land oder zu den kommunalen Aufgabenträgern.

Ähnlich den Vorbildern in Hessen für regionale Buslinien oder in Rheinland-Pfalz für Regio-Bus-Linien wurde in Brandenburg die Landeszuständigkeit für landesbedeutsame ÖV-Linien festgelegt. Diese ausgewählten Buslinien ergänzen das SPNV Netz. Sie werden im Landesverkehrsplan (bisher SPNV-Plan) verbindlich festgelegt und durch das Land finanziert. Umgekehrt erfolgt keine Mitfinanzierung von Busersatzverkehren bei eingestellten SPNV-Verbindungen. Vielfach hat sich herausgestellt, dass die stillgelegten Bahnstrecken tatsächlich keine landesbedeutsame Funktion hatten und haben.

ÖPNV als freiwillige Aufgabe

Im Zusammenhang mit der Finanzierungsreform wurde der ÖPNV im Zuge der Novellierung des Landes-ÖPNV-Gesetzes als *freiwillige* Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte festgelegt. Hintergrund ist ein Urteil des brandenburgischen Verfassungsgerichts [7] zum in die brandenburgische Landesverfassung aufgenommenen Konnexitätsprinzip. Danach ist bei jeder Änderung eines bestehenden Gesetzes zu prüfen, ob die vom Landesgesetzgeber den Kommunen zugewiesenen Pflichtaufgaben von Land auch in vollem Umfang finanziell ausgeglichen werden, auch wenn mit der jeweiligen Gesetzesänderung selbst gar keine neue Aufgabe übertragen wird. Um der Gefahr aus dem Weg zu gehen, als Folge der Novellierung des ÖPNV-Gesetzes ein Gerichtsurteil zur Übernahme der gesamten

ÖPNV-Aufwendungen der Kommunen zu provozieren, sah sich das Land gezwungen, den bislang nicht näher bestimmten Status der kommunalen Aufgabe ÖPNV im Sinne einer Freiwilligkeitsaufgabe klarzustellen. Dies führte zu einem massiven Widerstand der kommunalen Interessenverbände, und zeitweise drohte das Scheitern der konzeptionell auch von den Kommunen befürworteten Finanzierungsreform.

Herausforderung für die Aufgabenträger

Auf die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger kommen mit der Reform neue Aufgaben zu. Sie müssen nun in stärkerem Umfang eine ÖPNV-Ausbau- und -Finanzierungsstrategie unter Einbeziehung der Rückwirkungen auf die Schlüsselzuweisungen entwickeln und dazu ihre Steuerungs- und Regieinstrumente stärken. Sie müssen ihrerseits Investitionsprogramme für die kommunale ÖPNV-Infrastruktur aufstellen. Angestoßen durch die Reform befinden sich nahezu alle Aufgabenträger des Landes bereits im Prozess der Umstellung der ÖPNV-Finanzierung auf Verkehrsverträge, auch mit den eigenen kreiseigenen Verkehrsunternehmen.

Bewertung und Ausblick

Der ÖPNV-Finanzreform in Brandenburg können bereits in der Entstehung gute Noten ausgestellt werden. Ein zügiges Umsetzungstempo bei sich ständig verändernden finanziellen Rahmenbedingungen, die Sicherung von Landesmitteln in voller Höhe und der große Konsens mit den kommunalen Gebietskörperschaften geben Anlass zu Optimismus. Das Land hat in zahlreichen Diskussionsrunden, insgesamt drei Workshops und durch Vergabe ergänzender Pilotstudien über die kommunalen Organisationsreformen und Angebotsinnovationen die kommunalen Aufgabenträger gut vorbereitet.

In den kommenden Jahren sind nun die Auswirkungen der Finanzierungsreform zu beobachten und zu evaluieren. Auf Landesebene ist darauf gegebenenfalls durch Nachjustierungen der Reform oder auch des Verteilungsschlüssels zu reagieren.

Mit dieser Reform zählt Brandenburg zu den Vorreitern unter den Bundesländern, die nach der Bahnreform auch eine durchgreifende Finanzierungsreform des straßengebundenen ÖPNV in Angriff genommen haben, soweit es der bundesgesetzliche Finanzierungsrahmen zulässt.

Das Land hofft, damit auch bundesweit einen Anstoß zu einer Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung gegeben zu haben. In Anbetracht der in den vergangenen Jahren bereits scheinbar durchgeführten und der darüber hinaus diskutierten Einschnitte bei den bisherigen ÖPNV-Finanzierungsinstrumenten, scheint es nun an der Zeit für eine grundsätzliche politische Verständigung über den dauerhaft abgesicherten Finanzbedarf des ÖPNV zwischen Bund und Ländern.

Da die Zeiten des Füllhorns vorbei sind, wird dieser Konsens jedoch ohne eine strukturelle Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung, welche auch Kriterien der Finanzierungstransparenz, der Steuerungseffizienz und Erfolgskontrolle stärker berücksichtigt, kaum herstellbar sein.

Literatur/Anmerkungen

- [1] Zur Kritik an der bisherigen Finanzierungspraxis Berschin/Hickmann: Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform, Internationales Verkehrswesen 1998, S. 600–606; Hickmann, Gerd: Den Übergang in den Wettbewerb aktiv gestalten, Eckpunktepapier zur Gestaltung der zukünftigen Marktordnung im ÖPNV i.A. der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2004
- [2] EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00 Altmark Trans
- [3] Hickmann/Berschin, Vorschläge zur Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt, November 2001
- [4] ÖPNVG Sachsen-Anhalt vom 20. 1. 2005, daneben die begleitende Zuständigkeitsverlagerung der PBefG-Genehmigungsbehörden auf die Landkreise
- [5] Gesetz zur Änderung des ÖPNVG Brandenburg vom 29. Juni 2004, GBVI. I, S. 343. Siehe Drucksachen 3/7211 (Gesetzesentwurf der Landesregierung) und 3/7609 (Beschlussempfehlung des Ausschau für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr). Siehe weiterhin ÖPNV-Finanzierungs-Verordnung des Ministers vom 3. Januar 2005
- [6] Siehe hierzu Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenz vom 12. Oktober 2004. Hiernach ist ein Antrag im Bundesrat zu erwarten, nachdem die Bundesländer Öffnungsklauseln für § 45a PBefG durch Landesgesetz festlegen können.
- [7] Urteil vom 14. 2. 2002 VfGB 17/01, Landes- und Kommunalverwaltung 2002, S. 323 f.

DNV 6/05 ist das offizielle Heft zur VDV Jahrestagung!

ER NAHVERKEHR
öffentlicher Personennahverkehr in Stadt und Region

Anzeigenschluss ist am 1.6.2005

VDV Jahrestagung 2005

vom 21. bis 22. Juni in Erfurt

Nutzen Sie die Tagung für Ihre Anzeigenwerbung in DNV!

Buchen Sie schon jetzt Ihre Anzeige und sichern Sie sich eine optimale Platzierung

alba Alba Fachverlag · Willstätterstraße 9 · 40549 Düsseldorf
Tel. +49 (0)211 52013-75 · Fax -78 · E-Mail: vandijk@alba-verlag.de