

Bundeseinheitliche
Gewährleistungspflicht zur
Sicherstellung von Mindest-
erreichbarkeits-Standards im
öffentlichen Personenverkehr

(„Hausanschluss Mobilität“)

Berlin, Hamburg, im September 2020

Erstellt im Auftrag der Verbraucherzentrale Bundesverband durch die Rödl GmbH Rechtsanwalts-gesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und die IGES Institut GmbH

Rödl & Partner

Gutachten

Projektteam:

IGES Institut GmbH

Dr. Andreas Brenck

Christoph Gipp

Sarah Moschner

Rödl & Partner

Jörg Niemann

Lars Werner Röwer, LL.M.(Stellenbosch), Rechtsanwalt

Dr. Anna Scharl, Rechtsanwältin

Till Stegemann, Rechtsanwalt

Projektleitung:

Jörg Niemann

Rödl & Partner

Gutachten

1	Ausgangslage und Zielsetzung	1
2	Notwendigkeit des Hausanschlusses	1
3	Gesellschaftliche und planerische Anforderungen an die zukünftige öffentliche Mobilität	2
3.1	Bedeutung öffentlicher Mobilität	2
3.2	Planung und Finanzierung öffentlicher Mobilität	5
3.3	Formen und Bedeutung von Erreichbarkeits- und Mobilitätsstandards	7
3.3.1	Formen von Erreichbarkeitsindikatoren	7
3.3.2	Bedeutung von Erreichbarkeitsstandards	10
3.4	Zusammenfassung	16
4	Anforderungen an eine einheitliche Gestaltung	16
4.1	Grundgesetzliche Kompetenzverteilung für den ÖPNV	17
4.1.1	Gesetzgebungszuständigkeit	17
4.1.2	Verwaltungszuständigkeit	18
4.1.3	Finanzierungszuständigkeit	18
4.1.4	Zusammenfassung	19
4.2	Lösungsansätze	19
4.2.1	Schaffung neuer Gesetzgebungskompetenz (Zentrale Lösung)	19
4.2.2	Grundgesetzänderung nach Beispiel Digitalpakt Schule, § 104c GG (dezentrale Lösung)	21
4.2.3	Landesrechtliche Ausgestaltung (kooperative Lösung)	24
4.3	Zusammenfassung	24

Rödl & Partner

Gutachten

5	Erforderlichkeit einer Organisationseinheit	25
5.1	Bedürfnis einer „institutionellen Einheit“	25
5.2	Denkbare Formen einer „institutionellen Einheit“	26
5.2.1	Bundesbehörde	26
5.2.2	Private Organisationsform mit Beteiligung von Bund und Ländern	26
5.2.3	Stabstellenlösung	27
5.3	Zusammenfassung	28
6	Anforderungen an die Finanzierung	28
6.1	Aktuelle Finanzierungsinstrument im Überblick	29
6.1.1	Bundes- und Landesmittel	29
6.1.2	Tarifersatzleistungen	29
6.1.3	Finanzielle Leistungen der Aufgabenträger	29
6.2	Finanzierung von Gemeinaufgaben im Steuerstaat	30
6.3	Zusammenfassung	30
7	Ausgestaltung und Konsequenzen verbindlicher Erreichbarkeitsstandards	30
7.1	Konkrete Ausgestaltungsvorschläge	30
7.2	Konsequenzen	34
7.2.1	Zielorientierte Planung der Finanzausstattung	34
7.2.2	Stärkung der regionalen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit	35
7.3	Zusammenfassung	37
8	Zusammenfassung	37

Rödl & Partner

Gutachten

Abbildungen

Abbildung 1	Herausforderungen und Wirkungen des demografischen Wandels	3
Abbildung 2	Angebotsbausteine öffentlicher und privater Mobilität (Auswahl)	4
Abbildung 3:	Organisation des ÖPNV im Überblick	5
Abbildung 4:	Finanzierungsinstrumente des ÖPNV im Überblick	6

Tabellen

Tabelle 1:	Ausstattungsmerkmale zentraler Orte	8
Tabelle 2:	Erreichbarkeitsstandards nach den Richtlinien für integrierte Netzgestaltung	11
Tabelle 3:	Empfohlenes Fahrtenangebot in der Normalverkehrszeit (NVZ) und in der Schwachverkehrszeit (SVZ) in Abhängigkeit von der räumlichen Bezugsbasis (Fahrtenfolge in Minuten)	12
Tabelle 4:	Überregionale Erreichbarkeitsstandards in der Raumplanung	13
Tabelle 5:	Innerstädtische Erreichbarkeitsstandards für Berlin	14
Tabelle 6:	Innerstädtische Qualitätsstandards der StädteRegion Aachen (Auszug; Angaben in Minuten)	15

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Das Konzept eines gesetzlichen Anspruchs auf die Erreichbarkeit zentraler Bedarfseinrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln zielt auf eine grundlegende Reform der öffentlichen Mobilität, die einen „Anspruch auf ein Mindestmaß an Mobilität gewährleistet [soll] ...“, ohne auf den privaten Pkw angewiesen zu sein“ (Schwedes und Daubitz, 2011, S. 3).

Wie ein solches Konzept in den Grundzügen aussehen könnte, welche Vorteile und welche Implementierungsschwierigkeiten es aufweisen könnte, wurde im Rahmen des Grundlagen-gutachten aufgezeigt (vgl. Schwedes und Daubitz 2011).

Zentrales Ziel des vorliegenden Gutachtens „Rechtliche Voraussetzungen für einen gesetzlichen Anspruch auf die Erreichbarkeit zentraler Bedarfseinrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln“ ist die Konkretisierung eines implementierbaren Ansatzes.

Im Fokus stehen dabei die folgenden Fragen:

- Wie könnte der Anspruch auf die Erreichbarkeit zentraler Bedarfseinrichtungen mit öffentlichen Mobilitätsangeboten inhaltlich konkret definiert werden?
- Wie kann der Anspruch rechtlich implementiert werden, inkl. Überprüfbarkeit, ob der Anspruch eingehalten wird, und eventuellen Sanktionen bei Nichterfüllung?
- Welche finanziellen und institutionellen Anpassungen sind im Rahmen der Implementierung des Konzepts erforderlich?

Um sich der Beantwortung dieser Fragen zu nähern, werden zunächst die gesellschaftlichen und planerischen Anforderungen an die zukünftige öffentliche Mobilität vertiefend betrachtet (vgl. Abschnitt 3). Darauf aufbauend werden die Anforderungen an eine einheitliche Gestaltung definiert (vgl. Abschnitt 4) bevor abschließend die Randbedingung einer institutionellen Einheit (vgl. Abschnitt 5) eingegangen wird. Abschließend werden die Ausgestaltung und Konsequenzen verbindlicher Erreichbarkeitsstandards beschrieben.

2 Notwendigkeit des Hausanschlusses

Der öffentliche Personenverkehr auf Straße und Schiene (ÖPNV) wird von ca. 450 kommunalen Aufgabenträgern, 27 Aufgabenträgern für den Schienenpersonennahverkehr, ca. 70 Verkehrsverbünde in 16 Bundesländern und dem Bund beeinflusst. Mehr als 3000 Verkehrsunternehmen erbringen die konkreten Beförderungsleistungen auf Straße und Schiene. Unterschiedliche Standards prägen daher das heutige Verkehrsangebots. Während in einigen Metropolen demnächst ein fünf Minutentakt gilt, sind mache Gebiete in ländlichen Region überhaupt nicht an den ÖPNV angeschlossen. Ein unbefriedigender Zustand.

Das Konzept des „Hausanschluss Mobilität“ möchte ein Mindestniveau an öffentlicher Mobilität für Jedermann sicherstellen. Nur wenn eine echte öffentliche Mobilitätsoption besteht, können Verbesserungen des Modal Splits (dem Verhältnis von öffentlicher und individueller Mobilität) erreicht und damit die Klima- und Umweltziele gefördert die Lebensbedingungen für Mensch und Umwelt verbessert werden.

Der „Hausanschluss Mobilität“ dient der Erreichung dieser Ziele. Er ist somit kein Selbstzweck, sondern – aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher – eine notwendige Voraussetzung zur Verbesserung der Gesamtsituation des ÖPNV.

3 Gesellschaftliche und planerische Anforderungen an die zukünftige öffentliche Mobilität

3.1 BEDEUTUNG ÖFFENTLICHER MOBILITÄT

Öffentliche Mobilität als zentraler Baustein einer nachhaltigen Verkehrswende

Der ÖPNV ist von zentraler Bedeutung für die Teilhabe Aller am öffentlichen Leben sowie den Zugang zu wichtigen Dienstleistungen des Gesundheits-, Bildungs-, Kultursektors sowie Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen oder öffentlichen Ämtern - und zwar unabhängig davon, ob man Zugang zu einem Pkw hat oder nicht.

Neben der Sicherstellung der Erreichbarkeit von Daseinsvorsorgeeinrichtungen leistet der Öffentliche Personenverkehr auch einen maßgeblichen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor und damit zur Mobilitäts- und Energiewende im Verkehr. Einen Anteil von ca. 20% macht der Verkehrssektor gegenwärtig an den emittierten Treibhausgasemissionen aus.

Um die Klimaziele der Bundesregierung bis zum Jahr 2050¹ erfüllen zu können, spielen die Verkehrsvermeidung und die Verkehrsverlagerung auf umweltfreundlichere Transportmittel eine maßgebliche Rolle. Der ÖPNV muss in Ergänzung mit neuen, bedarfsorientierten Mobilitätsformen sowie dem Fuß- und Radverkehr trotz des steigenden Verkehrsaufkommens als echte Alternative zum privaten Pkw etabliert werden.

Hierbei können insbesondere die vielfältigen Chancen aus aktuellen Innovations- und Digitalisierungsprozessen dazu beitragen, die Mobilitäts- und Energiewende im Verkehr zu beschleunigen oder zumindest zu unterstützen. Dazu zählen neben klimafreundlichen und digital vernetzten Mobilitätsansätzen, insbesondere auch Zukunftstrends der sogenannten Schwarmmobilität (z. B. Sharing Angebote) sowie autonome Mobilitätsanwendungen im Bereich des ÖPNV.

„Der Personenverkehr der Zukunft basiert vor allem im urbanen Raum auf der multimodalen Nutzung von (Leih-)Fahrrädern, Pedelecs, ÖPNV und einem vielfältigen ergänzenden Angebot an elektrisch betriebenen Carsharing-Fahrzeugen, die je nach Bedarf in unterschiedlichen Größen im öffentlichen Raum bereit stehen. Der Lebensqualität in den Städten kommt das zugute. Sie werden von Lärm und Schadstoffemissionen befreit.“ (vgl. Erhard et al. 2014, S. 13)

Über den ökologischen Vorteil des ÖPNV hinaus, trägt die öffentliche und geteilte Mobilität auch dazu bei, dass insbesondere in dichter besiedelten Räumen Staus vermieden werden und so der lokale Schadstoffausstoß und die Lärmbelastungen, die durch den Straßenverkehr erzeugt werden, verringert werden. Insbesondere im urbanen Raum nimmt der ÖPNV als stadt- und umweltverträgliche Mobilitätsoption einen zentralen Stellenwert bei der Deckung des täglichen Mobilitätsbedarfs und der Entlastung der Städte ein (u.a. Parkdruck, Stau, Lärm- und Schadstoffemission des MIV etc.).

Doch nicht nur im urbanen und suburbanen Raum nimmt der ÖPNV eine zentrale Stellung ein. Im ländlichen Raum stellen öffentliche Mobilitätsangebote, neben dem privaten Pkw, einen

¹ Vgl. Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung, online abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/>.

Rödl & Partner

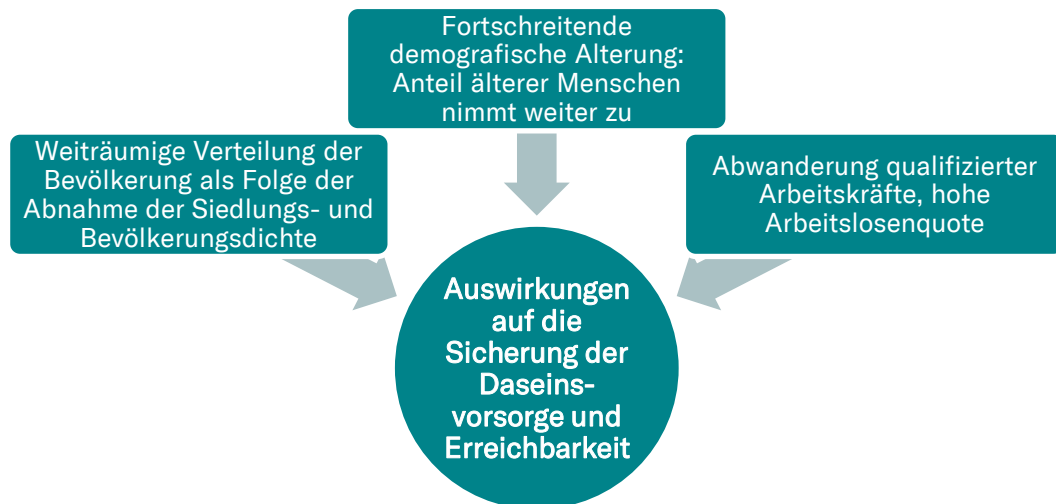
zentralen Bestandteil zur Sicherung der Daseinsvorsorge dar (insbesondere im Kontext des demografischen Wandels).

Der ländliche Raum nimmt bundesweit eine Fläche von ca. 65% ein, während im Verhältnis zur Gesamtbevölkerungszahl nur ca. 25% der Einwohner Deutschland hier leben. Betrachtet man den ländlichen Raum näher, zeigen sich zum Teil deutliche entwicklungs- und wirtschaftsstrukturelle Unterschiede. Eine zentrale Rolle hierfür spielen u.a. die Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsfähigkeit sowie die Ausstattung mit Infrastruktur.

Während Regionen in räumlicher Nähe zu Ballungsgebieten in der Regel von deutlichen Ansiedlungs- und Wachstumstendenzen profitieren, weisen Region mit einer größeren räumlichen Distanz zu Ballungszentren häufig eine schwächere wirtschaftliche Entwicklung auf, sind zum Teil durch eine stark rückläufige Bevölkerungsentwicklung geprägt und verfügen häufig über einen mangelhaften Zugang zu digitalen Infrastrukturen.

Diesen Regionen sind durch die Folgen des demografischen Wandels besonders stark gefordert (vgl. die folgende Abbildung).

Abbildung 1 Herausforderungen und Wirkungen des demografischen Wandels



Quelle: IGES 2020 nach BBSR (2008), S. 7.

Folgen des Demografischen Wandels für die Sicherung der Daseinsvorsorge und Erreichbarkeit

Die Abnahme der Siedlungs- und Bevölkerungsdichte und der Bevölkerungsrückgang haben eine weiträumige Verteilung der Bevölkerung zur Folge. Daraus ergeben sich wachsende Herausforderungen, Angebote der Nahversorgung und Daseinsvorsorge zu erhalten bzw. sicherzustellen.

In der Folge ziehen sich Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, Versorgung und Kultur immer weiter aus der Fläche zurück. Von dieser Entwicklung betroffen, sind neben dem Einzelhandel insbesondere auch die allgemeinmedizinische Versorgung und Dienstleistungsbereiche wie Banken, Sparkassen, Postdienste etc. Die Folge ist eine Konzentration von Versorgungseinrichtungen in den zentralen Orten. Durch die Wechselwirkung aus abnehmender Siedlungsdichte und dem Wegfall von elementaren Einrichtungen der Daseinsvorsorge besteht die Gefahr einer sich verstärkenden Abwärtsspirale.

Rödl & Partner

Um diese zu durchbrechen, steht die Bevölkerung des ländlichen Raumes insbesondere vor den folgenden Herausforderungen:

- Entstehung von Versorgungslücken und einer Tendenz der Unterversorgung
- Vergrößerung der zurückzulegenden Entfernungen.

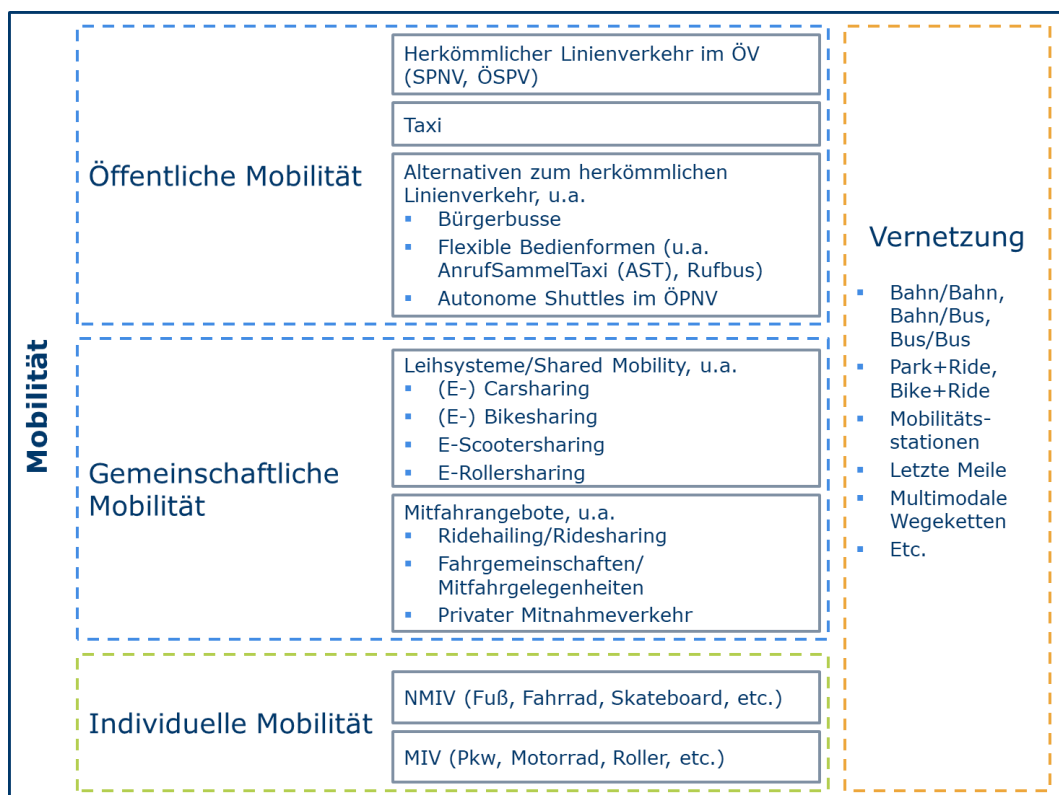
Daraus ergeben sich einerseits Herausforderungen bei der Erreichbarkeit von Versorgungs- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen. Andererseits hat die Abwesenheit von Versorgungsinfrastrukturen direkte Auswirkungen auf die **soziale Teilhabe** im ländlichen Raum. Hiervon betroffen sind insbesondere ältere, mobilitätseingeschränkte und nicht-mobile Personen (sogenannte Captive Riders, die auf den ÖPNV angewiesen sind, z. B. aus Gründen eines fehlenden Pkws).

Sicherstellung des "Mobil Seins" - Verbesserung der Mobilität und Erreichbarkeit vor Ort

Öffentliche Mobilität nimmt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Konzentration von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Versorgungsinfrastrukturen einen immer zentraleren Stellenwert ein. Zuverlässige, nachhaltige und nutzenorientierte Mobilitätsangebote können dazu beitragen die Erreichbarkeit im ländlichen aber auch im urbanen Raum zu sichern. Neben konventionellen Verkehrsangeboten können insbesondere auch alternative und bedarfsorientierte Angebote (u.a. flexible Bedienformen, automatisiertes und vernetztes Fahren) zur Deckung des bestehenden Mobilitätsbedarfs sowie zur Schließung von Erreichbarkeitslücken beitragen.

Die nachfolgende Abbildung gibt einen ersten Überblick über die vielfältigen Bestandteile eines nachhaltigen öffentlichen Mobilitätsangebotes (vgl.).

Abbildung 2 Angebotsbausteine öffentlicher und privater Mobilität (Auswahl)



Quelle: IGES 2020

3.2 PLANUNG UND FINANZIERUNG ÖFFENTLICHER MOBILITÄT

Um sicherzustellen, dass die öffentliche Mobilität ihre Funktionen erfüllen kann, wurde in Deutschland ein dezentrales System geschaffen, in dem Bund, Länder und Kommunen Kompetenzen und Aufgaben zur ÖPNV-Planung sowie die Finanzierungsverantwortung haben

Die Zuständigkeit für die Organisation des öffentlichen Personenverkehrs liegt nach den relevanten Bundesgesetzen bei den Ländern, die selbst Aufgabenträger sind oder Aufgabenträger bestimmen können.² Den Ländern als Aufgabenträgern obliegt die Aufgaben- und Finanzverantwortung und damit die Möglichkeit und Verpflichtung, den ÖPNV in ihrem Bereich zu gestalten. Dabei hat der Bund zahlreiche Instrumente geschaffen, um sich an der Finanzierung dieser Aufgabe zu beteiligen.

Die Länder haben die konkreten Zuständigkeiten, Pflichten und die finanzielle Ausstattung in ihren ÖPNV-Gesetzen geregelt.

- In den meisten Bundesländern haben kreisfreie Städte und Landkreise die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den straßengebundenen ÖPNV (Busse, Straßenbahnen, U-Bahnen und O-Busse). Teilweise wurde die Aufgabenträgerschaft an Zweckverbände / Verkehrsverbände übertragen bzw. kreisfreie Städte und Landkreise haben entsprechende Organisationen gegründet, teilweise unter Einbeziehung der betroffenen Bundesländer. Vergleichsweise selten wurden von den Kreisen die Zuständigkeiten (zurück) an kreisangehörige Gemeinden übertragen.
- Die Länder sind Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs. Sie haben diese Aufgabe durchweg auf Nahverkehrsgesellschaften oder Verkehrs-/Zweckverbände übertragen.³

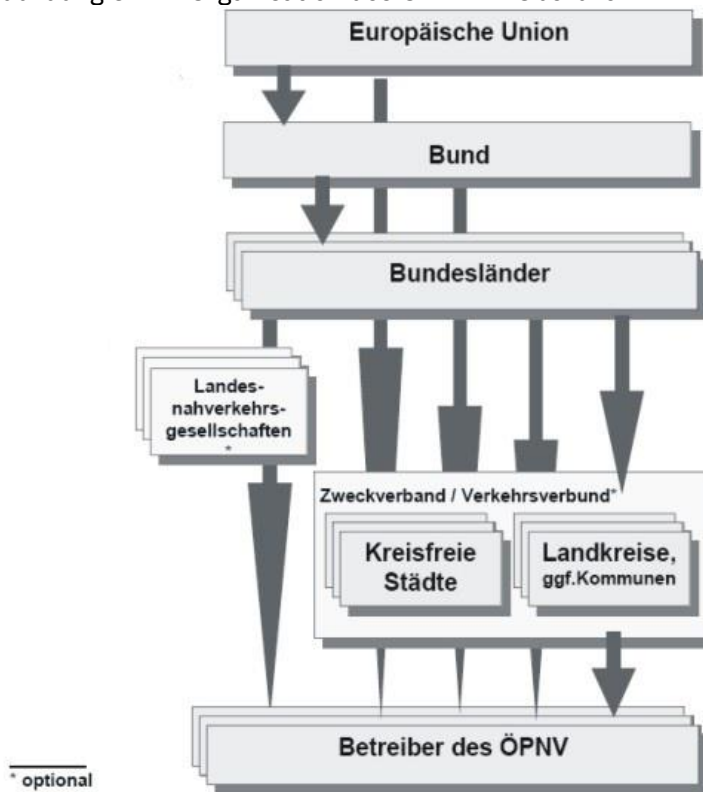
Inhaltliche Vorgaben für die Gestaltung des Verkehrsangebots und die Tarifierung erfolgen durch die Bundesländer

- direkt durch die Regionalplanung, Landesverkehrsplanung (SPNV) und gesetzliche Anforderungen an die Aufgabenträger (SPNV und ÖSPV),
- indirekt durch die Regelungen der Finanzausstattung der Aufgabenträger sowie durch eine Vielzahl formeller und informeller Einflüsse.

² Auf Bundesebene sind die Zuständigkeiten für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Regionalisierungsgesetz (RegG) sowie dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) festgelegt. Das europäische Recht, das im Folgenden nicht weiter diskutiert wird, ist insbesondere für Fragen der diskriminierungsfreien Vergabe und der Einhaltung beihilferechtlicher Vorgaben relevant. Für einen Überblick vgl. z.B. Resch (2015).

³ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen nehmen die Funktion als SPNV-Aufgabenträger selbst oder durch eine landeseigene Gesellschaft wahr (Berlin und Brandenburg über den Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg; Baden-Württemberg und Niedersachsen haben den SPNV teilweise kommunalen Zweckverbänden zugeordnet - Stuttgart / Freiburg bzw. Hannover / Braunschweig). In Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen wurde der SPNV generell kommunalen Zweckverbänden zugeordnet.

Abbildung 3: Organisation des ÖPNV im Überblick



Quelle: FIS: Stichwort Organisation des ÖPNV (2019).

Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wird seit Jahren in Bezug auf ihre Komplexität hin kritisiert. Die Finanzierung ist durch die Akteursebenen Bund, Länder und Kommunen sowie die von ihnen gegründeten Intermediäre gekennzeichnet; weiterhin werden eine Vielzahl von unterschiedlichsten Instrumenten verwendet.

Entscheidend für die zukünftige Gestaltung des öffentlichen Mobilitätsangebots ist,⁴ dass sich die Finanzierungsleistungen von Bund und Ländern nicht direkt am erforderlichen Angebot ausrichten. Es besteht kein systematischer Planungsprozess, der ausgehend von dem regional als wünschenswert angesehenen öffentlichen Mobilitätsangebot die erforderlichen Mittel und ihre Verteilung auf die Akteure abschätzt. Stattdessen wurden komplexe Aushandlungsprozesse implementiert, die sich wesentlich am Status quo orientieren und ihn durch mehr oder weniger reflektierte Änderungsraten fortschreiben.

Die folgende Abbildung⁵ zeigt die beteiligten Akteure und die Vielzahl der genutzten Finanzierungsquellen auf. Dabei wird deutlich, dass einzelne Verkehrsunternehmen Zahlungen vom Bund, dem jeweiligen Land und den Aufgabenträgern erhalten sowie - bei kommunalen Unternehmen - eventuell noch finanzielle Leistungen der Eigentümer (z.B. Verlustausgleich) bzw. der jeweiligen Holding (z.B. kommunaler steuerlicher Querverbund zwischen Energie- und Verkehrssparte der lokalen Stadtwerke).

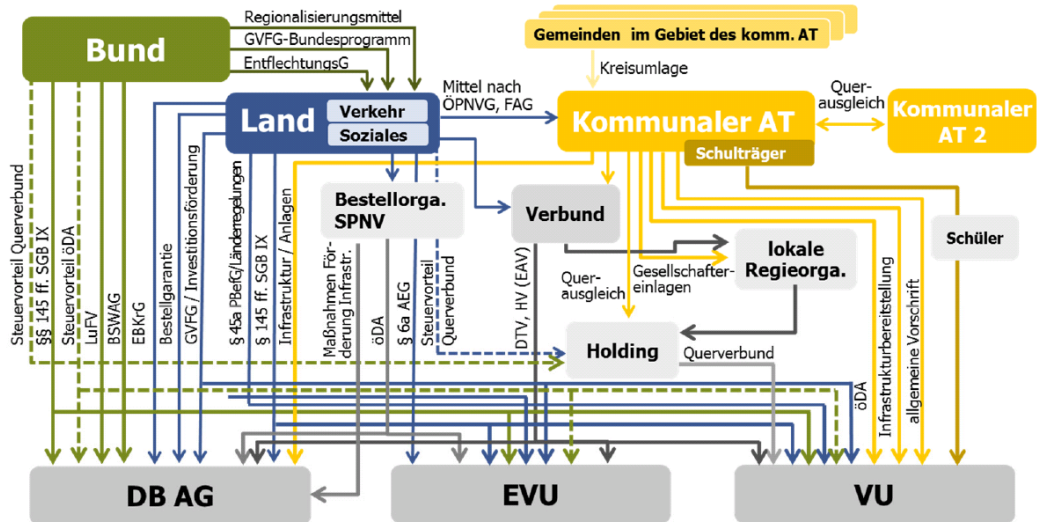
Die Beurteilung der finanziellen Situation der Unternehmen und der Angemessenheit der Finanzierung - sowohl insgesamt als auch der einzelnen Finanzierungsströme - ist

⁴ Vgl. dazu Gipp / Brenck / Schiffhorst (2020).

⁵ Zur Erläuterung der Finanzierungsströme vgl. auch Abschnitt 6.1.

gegenwärtig kaum möglich. Die Ausgestaltung und der Umfang des Verkehrsangebots richtet sich nach der Kassenlage des jeweiligen Aufgabenträgers. Die heterogene Finanzierungsstruktur prägt und spiegelt daher das Niveau der Leistungserbringung wider.

Abbildung 4: Finanzierungsinstrumente des ÖPNV im Überblick



Quelle: KCW GmbH (2019).

Anmerkungen: Erläuterungen zu den einzelnen Finanzflüssen finden sich im Anhang.

3.3 FORMEN UND BEDEUTUNG VON ERREICHBARKEITS- UND MOBILITÄTSSTANDARDS

Ein wesentliches Planungselement der öffentlichen Mobilität stellen Erreichbarkeitsindikatoren dar, die als verbindliche Vorgabe oder Orientierungswert Bestandteil der Raumplanung und der Verkehrspolitik sind oder eine informatorische Grundlage der entsprechenden Planungen darstellen können.

3.3.1 FORMEN VON ERREICHBARKEITSINDIKATOREN

Erreichbarkeitsindikatoren beschreiben generell „die Einfachheit .., mit der unterschiedliche Ziele von einem bestimmten Standort aus erreicht werden können“⁶. Je nach Definition von Standort, Ziel und „Einfachheit“ besteht eine Vielzahl möglicher Erreichbarkeitsindikatoren. In Deutschland werden insbesondere Indikatoren zur Erreichbarkeit zentraler Orte verwendet und diskutiert, die für die Versorgung eines Verflechtungsbereichs mit Gütern und Dienstleistungen, aber auch die Teilhabe am sozialen und kulturellen Austausch von zentraler Bedeutung sind. Dabei handelt es sich um:

- Metropolen mit internationaler bzw. nationaler Ausstrahlung
- Oberzentren (OZ)
Verwaltungs-, Versorgungs-, Kultur- und Wirtschaftszentren für die höhere spezialisierte Versorgung
- Mittelzentren (MZ)

Zentren zur Deckung des gehobenen Bedarfes bzw. des selteneren spezialisierten Bedarfes und als Schwerpunkte für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen

⁶ Metropolregion Hamburg (Hrsg., 2017), S. 1.

Rödl & Partner

- Grundzentren (GZ)

Zentren der Grundversorgung der Deckung des täglichen Bedarfes für den jeweiligen Nahbereich. Grundzentren werden dabei nur teilweise ausgewiesen - Brandenburg verzichtet z.B. auf dieses Konzept.

Die folgende Tabelle von Klaus Einig (2015) gibt einen guten Überblick über die „typische“ Ausstattung der zentralen Orte und zeigt deutlich die Bedeutung der Erreichbarkeit dieser Orte im Rahmen der sogenannten Daseinsvorsorge und der Teilhabe am sozialen Leben.

Tabelle 1: Ausstattungsmerkmale zentraler Orte

für Oberzentren typische Einrichtungen	
Kultur und Bildung	hochwertige Bildungseinrichtungen (Uni, FH, Berufsakademie), Zentral- und Fachbibliothek, überregional bedeutsame Museen, Schauspielhaus/Oper, Kongresszentrum oder vergleichbare Mehrzweckhalle
Soziales und Sport	Sportstadien und -hallen, überregional bedeutsame Sportstätten
Gesundheit	Krankenhaus der Maximalversorgung, Schwerpunktkrankenhäuser
Wirtschaft und Einzelhandel	Sitz von großen Unternehmen, leistungsfähige und attraktive Innenstadt mit Einkaufszentren, Warenhäusern und Fachgeschäften
Verwaltung und Behörden	oberste und obere Landesbehörden, höherrangige Einrichtungen der Gerichtsbarkeit und der Polizei
Verkehr	ICE-/IC-Haltepunkt, Anschluss an internationalen Schienenverkehr, Einbindung in transeuropäisches Verkehrsnetz (leistungsfähige Fernverkehrsstraßen)
für Mittelzentren typische Einrichtungen	
Kultur und Bildung	mehrzügig geführte weiterführende allgemeinbildende (Realschule, Gymnasium) und berufsbildende Schulen, Förderschulen, Fachschulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung, größere Bibliothek
Soziales und Sport	Sport- und Großveranstaltungshalle, sowohl für Kultur- als auch für Sportveranstaltungen nutzbar, Stadion, Schwimmbäder, Einrichtungen der Jugendarbeit
Gesundheit	breit gefächertes Altenpflege- und -betreuungsangebot, Spektrum an Fachärzten, Krankenhaus der Regional- und der Zentralversorgung
Wirtschaft und Einzelhandel	mehrere Kreditinstitute, Geschäftsstellen von Versicherungen, Handels- und Wirtschaftsorganisationen, vielseitige Einkaufsmöglichkeiten des gehobenen Bedarfs und Kaufhäuser, Einzelhandelsangebote mit aperiodischen Sortimenten, freie Berufe und Dienstleistungen mit differenziertem Angebot
Verwaltung und Behörden	Sitz oder Außenstelle von Landesbehörden, Gerichten, Kreisverwaltungen, Agentur für Arbeit, Finanzamt, Einrichtungen der Polizei
Verkehr	gute Verkehrsanbindung an benachbarte Oberzentren, Umsteigefunktion SPNV – ÖPNV, ÖPNV-Knotenpunkt
für Grundzentren typische Einrichtungen	
Kultur und Bildung	Grundschulen, Mittelschulen, Angebote der Erwachsenenbildung
Soziales und Sport	Einrichtungen für den Breitensport, Kindertageseinrichtung, Jugendfreizeitstätten, Einrichtungen für Familien und Senioren
Gesundheit	Arztpraxen und Apotheke, ambulante Pflege und ambulante medizinische Versorgung, Betreuungsangebote für ältere Menschen
Wirtschaft und Einzelhandel	ausreichendes Einzelhandelsangebot zur Deckung des über die örtliche Nahversorgung hinausgehenden Bedarfs (typischerweise mit periodischen Sortimenten), Finanzdienstleistungen (Bankfiliale, Versicherungen), Postfiliale oder Postpoint
Verwaltung und Behörden	Kommunalverwaltung, Feuerwehr
Verkehr	qualifizierter ÖPNV-Knotenpunkt, ÖPNV-Verbindung zum Mittelzentrum

Quelle: Einig (2015); Zusammenstellung auf der Grundlage von Landesentwicklungsplänen.

Rödl & Partner

Zentrale Orte und ihre zugehörigen Verflechtungsbereiche werden im Rahmen der Raumplanung von den Ländern festgelegt. Da ein zentraler Ort von den Einwohnern des Verflechtungsbereiches mit zumutbarem Zeit- und Kostenaufwand erreichbar sein soll, werden normative Standards der Erreichbarkeit vorgegeben, z.B. maximale Fahrzeit mit dem MIV oder ÖV zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum. Üblicherweise finden sich ausschließlich Vorgaben zur maximalen absoluten oder relativen (im Vergleich zum MIV) Fahrzeit.

Neben diesen gemeindebezogenen Erreichbarkeitsindikatoren (Ort - Ort - Erreichbarkeit) wird eine Vielzahl weiterer Indikatoren diskutiert. Im Gegensatz zu den Indikatoren der Raumplanung wird dabei

- die Erreichbarkeit zwischen dem Wohnsitz von Einwohnern und den Standorten relevanter Einrichtungen betrachtet (personenbasierte Erreichbarkeit), wobei die Einwohner stets aggregiert werden (z.B. „x% der Einwohner erreichen in max. 10 Minuten zu Fuß eine Apotheke“), oder es wird ein sogenannter Kumulationsindex gebildet, der die Gesamtheit erreichbarer Ziele innerhalb einer bestimmten Zeit angibt (z.B. Anzahl erreichbarer Arbeitsplätze mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von x Minuten),⁷
- die Erreichbarkeit innerhalb von Städten diskutiert, entweder als Ort - Ort - Erreichbarkeit (Erreichbarkeit des Gemeindehauptorts, wie Innenstadtbereich, von den Ortsteilen aus) oder als personenbasierte Erreichbarkeit der Innenstadt (bzw. ihrer relevanten Einrichtungen),
- die „Einfachheit“ mit einer Vielzahl qualitativer Indikatoren gemessen, zu denen neben der Fahrzeit auch die Anzahl der Verbindungen pro Tag, der Takt, die Anzahl der Umstiege usw. gehört,
- der Übergang von Erreichbarkeits- zu Mobilitätsstandards diskutiert.

Personenbasierte Erreichbarkeitsindikatoren weisen dabei den Vorteil auf, dass zunehmend eine funktionale Betrachtung der Erreichbarkeit durchgeführt wird, d.h. statt z.B. der Erreichbarkeit eines Mittelzentrums steht die Erreichbarkeit eines Facharztes, eines Theaters oder privater Dienstleistungen im Mittelpunkt.

Diese funktionale Betrachtung muss angesichts disperser Siedlungsstrukturen und Standorte in Zukunft zunehmend an Bedeutung gewinnen um eine realistische Einschätzung der Erreichbarkeit zu gewinnen. Dies gilt umso mehr, als einige Bundesländer eine inflationäre Ausweitung von Mittelzentren betrieben haben, die die Einhaltung von Erreichbarkeitszielen extrem einfach macht, aber zunehmend Zweifel aufkommen lässt, ob alle Mittelzentren die erforderliche Ausstattung tatsächlich aufweisen.

Neben der Trägheit der Raumordnungspolitik in Deutschland (Einig, 2015) hat bislang insbesondere der hohe Datenbedarf dieses Ansatzes seine Verbreitung eingeschränkt: Erforderlich sind Daten zu Standorten, kleinräumige Informationen zur Einwohnerverteilung, Fahrpläne (ÖPNV) und Infrastrukturdaten (ÖPNV - z.B. Haltestellen-Positionen - und MIV) und nicht zuletzt eine Software, die die Ermittlung der Erreichbarkeit erlaubt.

Mit der zunehmenden Verbreitung von Geographischen Informationssystemen (GIS), einer deutlich besseren Verfügbarkeit (kleinst-) räumiger Daten sowie einer fast flächendeckenden Verfügbarkeit von Fahrplandaten ist diese Hürde weitgehend beseitigt.

Hinsichtlich der Messung der „Einfachheit“ besteht speziell beim öffentlichen Verkehr ein breiter Konsens, dass die Reisezeit (Fahrzeit, inklusive des Zeitbedarfs um zum ÖV-System

⁷ Einen Spezialfall der Kumulationsindizes bilden sogenannte Potenzialindikatoren; bei diesen erfolgt eine Gewichtung der erreichbaren Ziele, in der Regel anhand des Reisezeitaufwands bzw. der Reisekosten. Vgl. BBSR (2019).

bzw. vom ÖV zum Ziel zu kommen) zwar eine wesentliche Komponente darstellt, aber nicht ausreicht. Eine kurze Reisezeit zu einem Oberzentrum ist z.B. für die meisten potenziellen Nutzer fast irrelevant, wenn ab 17 Uhr keine Verbindungen mehr angeboten werden, da dann der Schulverkehr endet.

Relevant sind die Anforderungen der aktuellen und potenziellen Nutzer des ÖV. Erhebungen und Nachfragemodelle zeigen dabei, dass auch folgende Aspekte von entscheidender Bedeutung für die Attraktivität des ÖV sind:

- Fahrtenhäufigkeit bzw. Takt, Betriebszeiten und Betriebstage
- Platzangebot
- Sicherung der Anschlüsse (Umsteigemöglichkeit und -aufwand).⁸

ÖV-Erreichbarkeit muss daher mehrdimensional gemessen werden.

Mobilitätsstandards stellen eine Erweiterung der Erreichbarkeitsstandards dar. Sie umfassen nicht nur die „klassischen“ ÖV-Angebote, wie Bus, Regional-Bahn, S- und U-Bahn und Straßenbahn, sondern auch die neuen Mobilitätsformen, die in Abschnitt 3.1 (Angebotsbausteine öffentlicher und privater Mobilität) dargestellt wurden. Flexible Angebotsformen und intermodale Angebote können zu deutlichen Kostensenkungen und / oder zu Qualitätsverbesserungen im Vergleich zu klassischen ÖV-Angeboten führen. Der Einsatz dieser Angebotsformen führt im Wesentlichen dazu, dass die Einhaltung von Erreichbarkeitsstandards funktional überprüft werden muss.

3.3.2 BEDEUTUNG VON ERREICHBARKEITSSTANDARDS

Erreichbarkeitsstandards finden sich in Deutschland in Form von Empfehlungen (nichtstaatlicher) Fachgesellschaften⁹ sowie in Vorgaben der Raumordnungs- und der Verkehrspolitik. Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Mobilitätsstandards vorgestellt und anschließend ihre aktuelle Verwendung diskutiert.

Richtlinien für integrierte Netzgestaltung

Die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) wurden 2008 von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) entwickelt. Sie werden aktuell fortgeschrieben.

Von den genannten Qualitätsdimensionen betrachtet die RIN ausschließlich die zeitliche Erreichbarkeit zentraler Orte. Um die Erreichbarkeit zentraler Orte sicherzustellen, nennt die RIN maximale Fahrzeiten für den ÖPNV und den Motorisierten Individualverkehr von einer Gemeinde zum jeweils nächstgelegenen zentralen Ort einer Kategorie sowie zwischen den zentralen Orten.

⁸ Vgl. auch VDV (2019); daneben bestehen zahlreiche weitere Qualitätsdimensionen, die die für die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs hohe Bedeutung haben, aber nicht zum Komplex der Erreichbarkeit zu zählen sind, wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Beförderungskomfort (Fahrzeuge und Haltestellen), Fahrgastinformation, Tarif- und Vertriebssysteme, Personaleinsatz, Zusatz-Serviceangebot, Sauberkeit der Verkehrsmittel und -anlagen, Kommunikation und Beschwerdemanagement.

⁹ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Gipp / Brenck / Schiffhorst (2020).

Tabelle 2: Erreichbarkeitsstandards nach den Richtlinien für integrierte Netzgestaltung

Kategorie des zentralen Ortes	Erreichbarkeit des zentralen Ortes in Minuten Fahrzeit		Erreichbarkeit zentraler Orte von benachbarten zentralen Orten gleicher Kategorie	
	MIV	ÖPNV	MIV	ÖPNV
Grundzentrum	20	30	25	40
Mittelzentrum	30	45	45	65
Oberzentrum	60	90	120	150
Metropolregion			180	180

Quelle: FGSV (2008).

Die Empfehlungen der RIN sind in zahlreiche (raum- und verkehrs-) politische Werke eingegangen. Nach welchem Kriterium diese Standards abgeleitet wurden, geht aus der Darstellung nicht hervor.

VDV-Empfehlungen

Auf Basis umfassender Erfahrungen aus der ÖPNV-Planung in verschiedenen räumlichen Strukturen im deutschsprachigen Raum hat der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) mehrfach Empfehlungen für die Bedienungsqualität im ÖPNV erarbeitet, zuletzt im Jahr 2019 (VDV, 2019). Die VDV-Empfehlungen beinhalten eine breite Abdeckung der Dimensionen der ÖV-Qualität und betrachten auch die innerörtliche Erreichbarkeit.

Erschließung von Flächen

Ergänzend zu Erreichbarkeitsstandards empfiehlt der VDV, alle Flächen „mit zusammenhängender Bebauung, die mehr als 200 Einwohner oder eine entsprechende Anzahl von Berufseinpendlern und/oder Auszubildenden sowie vergleichbare verkehrserzeugende Einrichtungen (Standorte mit besonderen Funktionen) aufweisen“ an den ÖPNV anzuschließen. Eine Fläche gilt als erschlossen, wenn 80% dieser Personen in angemessenen Einzugsbereichen von Haltestellen wohnen oder beschäftigt sind. Die angemessenen Werte richten sich nach der Attraktivität des ÖV und der erwarteten ÖPNV-Nutzung. Angemessene Einzugsbereiche von Haltestellen reichen danach bei SPNV/S-Bahn/U-Bahn-Haltestellen (bzw. Straßenbahn/Bus-Haltestellen) von 400 Meter (300 Meter) im Kernbereich eines Oberzentrums bis zu 1.000 Meter (600 Meter) in Gemeinden ohne zentrale Orte-Funktion.

Erreichbarkeit übergeordneter zentraler Orte

Die zu erschließenden Flächen sollen durch öffentliche Verkehrsmittel mit den zugeordneten zentralen Orten verbunden werden.

Die empfohlenen Reisezeiten entsprechen den dargestellten Werten der RIN und beinhalten ebenfalls Zugangs- und Abgangszeit zur / von der Haltestelle sowie Warte- und Umstiegszeit.

Der VDV empfiehlt zusätzlich weitere Qualitätsvorgaben, insbesondere die grundsätzliche Etablierung eines Taktsystems auch in eher nachfrageschwachen Gebieten. In der folgenden Tabelle sind die Richtwerte für die Normalverkehrszeit (NVZ) und die Schwachverkehrszeit (SVZ) genannt; Taktsysteme in der Hauptverkehrszeit sollten dagegen grundlegend an der

Nachfrage ausgerichtet sein.¹⁰ Die vorgeschlagenen Takt-Systeme variieren mit der Nutzungsdichte als Indikator für die potenzielle Nachfrage.¹¹

Tabelle 3: Empfohlenes Fahrtenangebot in der Normalverkehrszeit (NVZ) und in der Schwachverkehrszeit (SVZ) in Abhängigkeit von der räumlichen Bezugsbasis (Fahrtenfolge in Minuten)

Nutzungsdichte	NVZ		SVZ	
	Takt 1	Takt 2	Takt 1	Takt 2
Sehr hoch	5/10	7,5/15	10/20	15/30
Hoch	10/20	15/30	20	30/60
Mittel	20/40/60	30/60	60	60
Gering	60	60	60/120	60/120
Sonstige Verkehrsverbindungen	120/*	120/*	120/*	120/*

Quelle: VDV (2019), S. 15.

Erreichbarkeitsstandards für die Anbindung von Ortsteilen an das zugehörige Stadtzentrum

Der VDV schlägt den folgenden Standard für die innerörtliche Erreichbarkeit vor:

Alle Ortsteile mit einer Entfernung ab 3 km zum Gemeindehauptort sollen durch eine ÖPNV-Verbindung mit einer Reisezeit bis zu 40 Minuten an das zugehörige Zentrum angebunden sein.

Der Empfehlung liegt als Maßstab für die Anbindung die Reisezeit zugrunde. Unter der Annahme einer mittleren Fußwegzeit für Zu- und Abgang von 15 Minuten und einer Wartezeit von 5 Minuten verbleiben 20 Minuten für die Beförderungszeit. In der Regel ist es laut VDV möglich, Verkehrsangebote zu schaffen, deren Fahrzeit vom Ortsteil in das zugehörige Zentrum innerhalb dieses Beförderungszeitbudgets liegt.

¹⁰ Normalverkehrszeit (NVZ): Zeiten zwischen und nach den Verkehrsspitzen von Montag bis Freitag sowie am Samstag während der Geschäftsöffnungszeiten. Schwachverkehrszeit (SVZ): Zeiten vom Ende der Normalverkehrszeit bis Betriebsschluss und ab Betriebsbeginn bis zum Einsetzen der morgendlichen Hauptverkehrszeit, am Samstag außerhalb der Geschäftsöffnungszeiten sowie an Sonn- und Feiertagen. Hauptverkehrszeit (HVZ): Zeiten des Spitzenverkehrsaufkommens, insbesondere im Berufs- und Schülerverkehr Montag bis Freitag.

¹¹ Vgl. hierzu VDV (2019). Die Nutzungsdichte wird in Einwohner, Beschäftigte sowie Schüler und Studierende (Einwohner, Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze, kurz EAA) pro km² angegeben. Es werden folgende Nutzungsdichten verwendet:

- hohe bis sehr hohe Nutzungsdichte > 300 EAA/km²
- mittlere Nutzungsdichte 150 - 300 EAA/km²
- geringe Nutzungsdichte < 150 EAA/km².

Politische Umsetzung

Erreichbarkeitsstandards finden sich zunächst auf der Ebene der Länder, insbesondere im Rahmen ihrer Regionalplanung. Verbindliche Standards für die Erreichbarkeit werden dabei nicht festgelegt. Die aktuell vorliegenden Planungen nennen anzustrebende Erreichbarkeitswerte für den ÖPNV (Orientierungswerte), aber keine verbindlichen Standards. Die folgende Tabelle zeigt, dass fünf Bundesländer nicht einmal Orientierungswerte vorgeben; die übrigen orientieren sich – zumindest tendenziell – an den Standards der RIN.

Tabelle 4: Überregionale Erreichbarkeitsstandards in der Raumplanung

Bundesland	Aktualität	Mittelzentren		Oberzentren	
		MIV	ÖPNV	MIV	ÖPNV
Baden-Württemberg	2002	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Bayern	2020	30	45	60	90
Berlin-Brandenburg	2015	60	60	90	90
Hessen	2020	k.A.	45	60	60
Mecklenburg-Vorpommern	2016	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Niedersachsen	2017	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Nordrhein-Westfalen	2016	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Rheinland-Pfalz	2008	30	45	45	90
Saarland	2006	k.A.	30	k.A.	k.A.
Sachsen	2013	45	45	45	90
Sachsen-Anhalt	2013	30	60	60	90
Schleswig-Holstein	2010	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Thüringen	2014	30	45	60	90

Quelle: Darstellung IGES 2020; Auswertung der Landesentwicklungspläne bzw. Raumordnungsprogramme.

Die Konkretisierung oder Vorgabe von Erreichbarkeitsstandards erfolgt erst auf Ebene der Nahverkehrspläne (NVP). Die Erstellung der NVP erfolgt dabei durch die jeweiligen Aufgabenträger: Länder für SPNV und Landkreise und kreisfreie Städte (bzw. Verbünde) für den ÖSPV.

Dabei finden sich ausgesprochen heterogene Erreichbarkeitsstandards. Im straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV) ist dabei eine gewisse Orientierung an den Empfehlungen der RIN bzw. des VDV – frühere Fassungen der Empfehlungen – festzustellen; oft sind die Standards aber noch weniger anspruchsvoll.

Erreichbarkeitsstandards für die Anbindung an zentrale Orte beinhalten z.B. folgende „typische“ Vorgaben zur maximalen Reisezeit:¹²

- Reisezeit mit ÖV zum nächsten Oberzentrum in den Landkreisen Hameln Pyrmont, Dahme-Spreewald, Teltow-Fläming: Oberzentrum: 90 Min, Mittelzentrum: 60 Minuten, Grund- bzw. Nahbereichszentrum: 40 Minuten
- LK Stade: Vorgaben zur relativen Beförderungszeit im ÖPNV und Fahrtzeit MIV mit den Abstufungen
 - o Gut: < 1,5fache der MIV-Fahrtzeit
 - o Genügend: 1,5 bis 1,7-fache der MIV-Fahrtzeit
 - o Ungenügend: > 1,7-fache der MIV-Fahrtzeit.

Erreichbarkeitsstandards für die Anbindung von Ortsteilen an das zugehörige Stadtzentrum oder andere lokal orientierte Standards werden seltener verwendet. Die Stadt Berlin, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl sicher ein Extrembeispiel darstellt, verwendet etwa zeitliche innerstädtische Erreichbarkeitsstandards (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Innerstädtische Erreichbarkeitsstandards für Berlin

Ziele	Maximale Zeit zur Anfahrt	Maximale Zahl Umstiege	Erfüllungsgrad
Zentrumsbereiche			
♦ City West (Zoo / Kurfürstendamm)	60 min	2	95% aller Haltestellen
♦ Mitte (Potsdamer Platz / Alexanderplatz)			
Hauptzentrum	40 min	1	
Stadtteilzentrum	30 min	1	
Ortsteilzentrum	30 min	0	

Quelle: Land Berlin (2019).

Wie man an den Erreichbarkeitsstandards für Berlin sieht, gelten zum VDV-Vorschlag vergleichbare Vorgaben auf Ebene der sogenannten zehn Hauptzentren. Jeder der zwölf Berliner Bezirke verfügt über ein solches Hauptzentrum, mit Ausnahme des Bezirks Marzahn-Hellersdorf, der nur Stadtteilzentren aufweist, und des Bezirks Charlottenburg-Wilmersdorf, der mit der City West einen sogenannten Zentrumsbereich aufweist.

Die selbst definierten Erreichbarkeitsstandards der Stadt Berlin werden zu über 95%, bei Hauptzentren zu 99,3% erfüllt. Eine reine Fahrzeit, inkl. Umstiegszeiten, von 20 Minuten, wie sie der VDV-Standard vorsieht, wird dagegen bei Zentrumsbereichen und Hauptzentren bei weitem nicht von 95% der Haltestellen erreicht.¹³

¹² Vgl. Gipp / Brenck / Schiffhorst (2020).

¹³ Vgl. Land Berlin (2019), Anlage 1, z.B. Abbildung 6: Verbindungsstandards für Hauptzentren; nur grafische Darstellung, so dass keine Anteilwerte abgeleitet werden können.

Im Übrigen finden sich Erreichbarkeitsstandards für innerörtliche Verbindungen zumeist in Nahverkehrsplänen größerer Städte bzw. Großstädten.

- Im Nahverkehrsplan 2017 - 2025 der Stadt Essen (2017) wird eine maximale Reisezeit in die Innenstadt (Tür-zu-Tür-Reisezeit) von 45 Minuten vorgegeben.
- Bayerische Kommunen, wie Erlangen und Nürnberg, verwenden für die Erreichbarkeit der Innenstadt von allen Teilgebieten innerhalb der Stadtgrenzen die Landesleitlinien von 1998¹⁴ mit einem Grenzwert von 40 Minuten (Mindeststandard) und einem Richtwert von 30 Minuten.
- Der Nahverkehrsplan der Region Oberelbe verwendet für die Landeshauptstadt Dresden auf „maßgebenden“ Relationen innerhalb des Stadtgebiets einen Fahrzeitvergleich zwischen ÖPNV und MIV und bildet dazu folgende Kategorien
 - ÖPNV bis zu 10% längere Fahrzeit: kein Handlungsbedarf,
 - ÖPNV zwischen 10% und 50% längere Fahrzeit: mittlerer Handlungsbedarf
 - ÖPNV über 50% längere Fahrzeit: hoher Handlungsbedarf.¹⁵

Neben Fahrzeiten werden zunehmend weitere Qualitätsdimensionen berücksichtigt. Die folgende Tabelle stellt ein Beispiel für Vorgaben zum Taktsystem aus der StädteRegion Aachen vor. Dabei handelt es sich um Mindeststandards für innerstädtische Verbindungen. Der NVP weist die Besonderheit auf, dass innerstädtische Erreichbarkeitsstandards auch für Mittel- und Grundzentren definiert werden.

Die jeweils angegebenen Taktzeiten gelten für Verbindungen von Ortsteil in Kernrandlage bzw. solitären Ortsteilen zu Ortsteilen in Kernlage; aber auch zwischen Ortsteilen in Kernrandlage bzw. solitären Ortsteilen.

Tabelle 6: Innerstädtische Qualitätsstandards der StädteRegion Aachen (Auszug; Angaben in Minuten)

Zentraler Ort	Verbindungsart	Vorgabe Taktsystem		
		HVZ	NVZ	SVZ
Oberzentrum	Kernbereich Aachen	15	15	30
	Kernbereich Aachen - Siedlungsschwerpunkt	15/20	30	30
	Kernbereich Aachen - solitärer Ortsteil	30	60	120
Mittelzentrum	Ballungsrandzone	30	60	120 ^a
	Zone mit überwiegend ländlicher Struktur	60	120	Kein Bedienungsanspruch
Grundzentrum	Zone mit überwiegend ländlicher Struktur	60	120	Kein Bedienungsanspruch

Quelle: Nahverkehrsplan der StädteRegion Aachen 2016 - 2020.

¹⁴ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (1998); Stadt Erlangen (2017), Stadt Nürnberg (2003).

¹⁵ Vgl. Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe (2019).

Anmerkungen

VHZ = Hauptverkehrszeit, NVZ = Nebenverkehrszeit,
SVZ = Schwachverkehrszeit.

^a Maximale Taktzeit 60 Minuten bei Verbindungen zwischen Ortsteilen in Kernlage sowie Verbindungen zwischen Ortsteilen in Kernlage mit Ortsteilen in Kernrandlage.

Realisierung der Erreichbarkeitsstandards

Im Rahmen einer empirischen Untersuchung für die Bundesländer Brandenburg und Niedersachsen wurde gezeigt,¹⁶ dass die Standards für zeitliche Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren fast durchgängig erfüllt sind. Angesichts der Vielzahl der ausgewiesenen Zentren und der vergleichsweise wenig anspruchsvollen Standards ist dieses Ergebnis wenig verwunderlich. Problematisch ist die Erfüllung qualitativer Anforderungen hinsichtlich Fahrhäufigkeit, Takt und Bedienungszeit.

Vergleichbar dazu, zeigen die hier beispielhaft genannten Nahverkehrspläne von Berlin und der Städteregion Aachen, dass die Vorgaben für innerstädtische Erreichbarkeit ebenfalls weitestgehend eingehalten werden.

Es ist aber auch festzuhalten, dass die Standards teilweise deutlich u.a. von den Vorschlägen des VDV abweichen und eher wenig anspruchsvoll formuliert wurden.

3.4 ZUSAMMENFASSUNG

Öffentliche Mobilität ist von zentraler Bedeutung für die Teilhabe Aller am öffentlichen Leben sowie den Zugang zu wichtigen Dienstleistungen. Gleichzeitig stellt sie ein zentrales Instrument dar, um aktuelle verkehrs- und insbesondere umweltpolitische Ziele zu erreichen.

Die Sicherstellung, dass die öffentliche Mobilität diese Funktionen erfüllen kann, hängt insbesondere von den Planungsgrundsätzen der zuständigen Akteure und ihrer finanziellen Ausstattung ab.

Aktuell lassen sich im ÖV – neben zahlreichen Maßnahmen und auch Erfolgen beim Ausbau des ÖPNV – zahlreiche Defizite feststellen, die insbesondere auf unzureichende Mindeststandards der Erreichbarkeit zurückzuführen sind. Die Folge sind unattraktive und kaum genutzte ÖV-Angebote, insbesondere im ländlichen Raum, und spiegelbildlich dazu eine Dominanz des Pkw-Verkehrs.

Anspruchsvolle, verbindliche Mindest-Erreichbarkeitsstandards, die von den regionalen Akteuren umgesetzt werden müssen und auch (finanziell) umgesetzt werden können, sind aus unserer Sicht ein wichtiger Bestandteil einer Mobilitätsstrategie, die auf Teilhabe und Nachhaltigkeit setzt.

4 Anforderungen an eine einheitliche Gestaltung

Die Umsetzung eines „Hausanschlusses Mobilität“ setzt Festlegung von inhaltlichen (verkehrlicher) Standards voraus. Für die Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs

¹⁶ Vgl. Gipp / Brenck / Schiffhorst (2020); für einen aktuellen Überblick vgl. auch BBSR (Hrsg., 2019).

sind derzeit die ca. 450 Aufgabenträger auf Straße und Schiene verantwortlich, die ihre Ausgestaltungsverantwortung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bzw. im Schienenverkehr zum Teil im Auftrag der Länder ausüben. Diese Strukturen stehen der Etablierung einheitlicher Standards entgegen. Notwendig ist eine zentrale Entscheidungs-, Finanzierungs- und Verwaltungskompetenz.

Eine zentrale Anforderung für die Realisierung ist es daher, Verantwortlichkeiten und Strukturen zu schaffen, die diese Funktion wahrnehmen kann. Dabei ist sicherzustellen, dass die kommunale Ausgestaltungsverantwortung weiterhin gewahrt wird und die Veränderungen im Einklang mit der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung erfolgen.

4.1 GRUNDGESETZLICHE KOMPETENZVERTEILUNG FÜR DEN ÖPNV

Die Betätigung des Bundes im Bereich der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzzuständigkeit richtet sich nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Grundsätzlich gilt Art. 30 Grundgesetz (GG), nach dem die Ausübung der staatlichen Befugnisse Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Für die Gesetzgebung trifft Art. 70 GG eine entsprechende Regelung. Im Hinblick auf die Verwaltungszuständigkeit bestimmt Art. 83 Abs. 1 GG, dass Bundesgesetze im Regelfall durch die Länder als eigene Angelegenheiten geführt werden. Für die Finanzierungszuständigkeit regelt Art. 104a Abs. 1 GG, dass Bund und Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Finanzierungszuständigkeit folgt somit der Verwaltungszuständigkeit.

Die Einführung eines „Hausanschlusses Mobilität“ und die Implementierung einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards betrifft den öffentlichen Personennahverkehr auf Straße und Schiene.

4.1.1 GESETZGEBUNGSZUSTÄNDIGKEIT

Nach Art. 70 GG darf der Bund nur staatliche Befugnisse übernehmen oder Gesetze erlassen, wenn dies das Grundgesetz ausdrücklich vorsieht. Zu unterscheiden sind ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit.

Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 71 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung werden in Art. 73 Abs. 1 GG aufgezählt. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 72 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Der öffentliche Personennahverkehr kann verschiedenen Nummern des Art. 73 f. GG zugeordnet werden. Danach steht dem Bund gem. Art. 74 Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für „das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privates Versicherungswesen)...“ zu. Unter diesen Bereich fällt nach überwiegender Auffassung der straßengebundene Personennahverkehr und die Zuständigkeit des Bundes für das Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung für die Eisenbahnen des Bundes nebst Schienenwegen, die er über das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) ausgeübt hat.

Zugleich sind die Länder für die Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs als Aufgabe der Daseinsvorsorge zuständig (Art. 72 Abs. 4 GG i.V.m. Regionalisierungsgesetz vom 27.12.1993). Diese Kompetenz üben sie durch den Erlass von Ländergesetzen (ÖPNVG der Länder) aus.

Überdies wird der öffentliche Personennahverkehr als Teil der (kommunalen) Daseinsvorsorge betrachtet. Dieser Terminus beschreibt die staatliche Aufgabe, dem Bürger wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dienstleistungen bereitzustellen, wozu der Staat durch das Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG, verpflichtet wird.

Somit besteht für den öffentlichen Personennahverkehr auf Straße und Schiene prima facie eine gespaltene Gesetzgebungszuständigkeit: Für gewerberechtliche Regelungen ist der Bund über das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und für die Eisenbahnen über das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) zuständig; die Länder sind für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge zuständig, indem sie Regelungen in den Landesgesetzen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVG der Länder) getroffen haben. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt sodann im Rahmen der kommunalen Ebene.

Aufgrund dieser bestehenden Gesetzgebungskompetenzen kann der Bund einen „Hausanschluss Mobilität“ mit bestimmten verkehrlichen Mindestreichbarkeits-Standards derzeit nicht verbindlich vorschreiben. Diese Aufgaben obliegen den Kommunen im Rahmen der Ausgestaltung der ÖPNV-Gesetze der Länder und der kommunalen Selbstverwaltung.

4.1.2 VERWALTUNGSZUSTÄNDIGKEIT

Die Verwaltungszuständigkeit bzgl. des Anwendungsbereichs des PBefG steht gem. Art. 30 GG den Ländern zu, so dass für die Administration insoweit die Länder verantwortlich sind.

4.1.3 FINANZIERUNGSZUSTÄNDIGKEIT

Nach Art. 104a GG tragen Bund und Länder gesondert die Kosten, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (sog. Konnexitätsprinzip). Die Ausgabenlast folgt damit der Aufgabenzuständigkeit. Das Konnexitätsprinzip verbietet es den Gebietskörperschaften zugleich, die Aufgabe des anderen zu übernehmen.

Nach Art. 104b GG kann sich der Bund abweichend vom Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG unter bestimmten Voraussetzungen an den Investitionen im Aufgabenbereich der Länder beteiligen. Dies gilt zum Beispiel bei Investitionen zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, zum „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“. Voraussetzung für die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG ist es, dass sich der Bund „beteiligt“. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Finanzhilfe des Bundes beschränkt ist, „gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Probleme [eingesetzt zu werden]“ (BT-Drs. 16/81). Der Bund hat insoweit ein Entschließungs- („kann“) und Auswahlermessen („erforderlich“). Das Entschließungsermessen betrifft „ob“ und „wie lange“ die Maßnahme vollzogen wird. Jedoch wird das Auswahlermessen durch die Mitsprache der Länder eingeschränkt. Der Bund darf zudem immer nur einen Teil der „Investitionskosten“ übernehmen.

Der Terminus der Finanzhilfe lässt erkennen, dass es sich um ein Angebot des Bundes an die Länder handelt, welches von diesen ausgeschlagen werden kann. Nach Art. 104b Abs. 2 S. 2 GG kann das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung Bestimmungen über die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der „Finanzhilfen“ vorsehen, da eine im Bundessinne einheitliche, gesamtwirtschaftliche effiziente Förderung gewährleistet werden soll. Anderenfalls könnten unterschiedliche Regelungen der Länder entstehen. Zur Wahrung der Interessen der Länder ist die Ausgestaltung der Länderprogramme im Einvernehmen von Bund und Ländern festzulegen (vgl. Art. 104b Abs. 2 S. 3 GG). Zudem steht dem Bund zu, Berichte und Vorlagen der Akten zu verlangen und Erhebungen bei allen Landesbehörden durchzuführen.

Eine weitere Ausnahme vom Konnexitätsprinzip besteht in Art. 106a GG, wonach den Ländern für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht. Über den genauen

Einsatz dieser Steuermittel im Bericht des ÖPNV kann der Bund jedoch nicht entscheiden, die Entscheidungsgewalt liegt hier bei den Ländern.

4.1.4 ZUSAMMENFASSUNG

Dem Grundgesetz liegt eine klare Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zugrunde. Für den Bereich des ÖPNV besteht eine gespaltene Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern. Danach obliegt dem Bund die gewerberechtliche Ausgestaltung, die Länder übernehmen die Ausgestaltungsverantwortung im Rahmen der Daseinsvorsorge. Die Verwaltungszuständigkeit besteht bei den Ländern. Nach dem sog. Konnexitätsprinzip folgt die Ausgabenlast der Aufgabenzuständigkeit. Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung sind die Gestaltungs- und Finanzierungsbefugnisse für Bund und Länder beschränkt.

Der Bund kann also im Rahmen dieser bestehenden Kompetenzverteilung derzeit keinen „Hausanschluss Mobilität“ mit bestimmten verkehrlichen (Mindest-)Standards implementieren.

4.2 LÖSUNGSANSÄTZE

Es kommen verschiedene Lösungsansätze in Betracht, wie für den Bund die Möglichkeit, einen „Hausanschluss Mobilität“ mit bestimmten verkehrlichen (Mindest-)Standards gestalten kann.

Eine Variante wäre, für den Bund eine Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG für jenen Bereich zu schaffen (zentrale Lösung). Eine andere Variante bestünde darin, nach dem Beispiel „Digitalpakt Schule“ eine neue Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung des Bundes zu begründen (dezentrale Lösung). Auch erscheint es denkbar, die Kompetenzen bei den Ländern zu belassen und unter den Ländern zu einer Verständigung über einen „Hausanschluss Mobilität“ mit einheitlichen Mindeststandards zu kommen (kooperative Lösung).

4.2.1 SCHAFFUNG NEUER GESETZGEBUNGSKOMPETENZ (ZENTRALE LÖSUNG)

Eine zentrale Lösung bestünde darin, dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG zu schaffen. In dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG könnte eine neue Nummer ergänzt werden, die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen im Bereich des „Hausanschlusses Mobilität“ gestatten könnte.

Problematisch könnte sein, ob eine solche Regelung möglich ist. So ist bei Erlass des Grundgesetzes eine Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern in diesem vorgenommen worden.

Gem. Art. 79 GG ist das Grundgesetz aber grundsätzlich auch änderbar. Gem. Art. 79 Abs. 3 GG bestehen aber Ausnahmen für bestimmte Bereiche des Grundgesetzes. Diese sind unveränderlich.

Eine Verfassungsänderung ist eine durch das Grundgesetz selbst vorgesehene und damit in die verfasste Ordnung integrierte Möglichkeit, die Verfassung unter Wahrung ihrer Identität an sich wandelnde Lebensverhältnisse und Bedürfnisse anzupassen.¹⁷

Unzulässig ist eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden.

¹⁷ Dietlein in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG,43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 79.

Dieses Verbot bedarf aber einer restriktiven Auslegung.¹⁸ Nach dem Bundesverfassungsgericht handelt es sich bei Art. 79 Abs. 3 GG um eine eng auszulegende Ausnahmenvorschrift.¹⁹ Die Möglichkeit, zukünftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen, darf nicht zu sehr eingeeengt werden; zudem können politischen Kräften, die die besonderen Mehrheitserfordernisse erfüllen, realistischerweise nur äußerste Grenzen gezogen werden.²⁰

Die Ewigkeitsklausel hindert nicht jedwede Änderung einzelner Verfassungsbestimmungen, auch nicht der Art. 1 und 20 GG, sondern erlaubt eine Fortbildung grundlegender Verfassungsentscheidungen, solange die Grundgestalt der vom Grundgesetz geschaffenen freiheitlichen, demokratischen und bundesstaatlichen Verfassungsordnung erhalten bleibt.²¹ Kein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG liegt vor, wenn den Grundsätzen im allgemeinen Rechnung getragen wird und diese lediglich für Sonderlagen entsprechend ihrer Eigenart bzw. systemimmanent modifiziert werden.²²

Die Garantie der Gliederung des Bundes in Länder sichert die Staatlichkeit der Länder und damit die eigene Staatsgewalt des Gliedstaats, d.h. Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenz.²³ Den Ländern muss ein Kern eigener Aufgaben und eigenständiger Aufgabenerfüllung verbleiben.²⁴ Den Ländern muss Staatsqualität im bundesstaatlichen Sinn erhalten bleiben. Dieser Grundsatz wird berührt, wenn „die Länder in ihrer Qualität als Staaten durch Grundgesetzänderungen nach und nach ausgehöhlt werden, so dass am Ende nur noch eine leere Hülse von Eigenstaatlichkeit übrig bliebe.“²⁵

Durch die Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den „Hausanschluss Mobilität“ würde nur ein Teil eines Teilbereichs der Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Daseinsvorsorge auf den Bund übertragen. Die von Art. 79 Abs. 3 GG umfasste Garantie des Föderalismus ist u.E. daher nicht in einschlägiger Weise berührt.

Von Art. 79 Abs. 3 GG wird auch die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung. Diese Forderung zielt auf die Beteiligung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes ab, da das Recht zu einer eigenen Landesgesetzgebung bereits in der Garantie der Bundesstaatlichkeit verankert ist.²⁶ Durch die Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz für einen neuen bisher den Ländern zugeordneten Bereich wird dieser von Art. 79 Abs. 3 GG umfasste Grundsatz also nicht erfasst.

In Art. 20 Abs. 1 GG ist das Bundesstaatsprinzip niedergelegt. Die wesentlichen Maßstäbe für die Sicherung der föderalen Struktur liefern die eben beschriebenen Varianten 1 und 2 des Art. 79 Abs. 3 GG. Dem Bundesstaatsprinzip kommt als Änderungsschranke neben diesen nur noch ergänzende Funktion zu.²⁷ Auch das Bundesstaatsprinzip steht u.E. damit der Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für einen Teilbereich der bislang den Ländern zugeordneten Daseinsvorsorge nicht entgegen.

Dieses Modell einer aus föderaler Gliederung gewachsenen (vertikalen) Gewaltenteilung zielt nämlich nicht auf einen feststehenden Kanon von Befugnissen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Es verlangt vielmehr eine bilanzierende Betrachtung aller autonomen,

¹⁸ Sachs in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 26.

¹⁹ BVerfG, Urteil v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98 u. 1 BvR 19084/99, NJW 2004, S. 999 ff.(S. 1001).

²⁰ Sachs in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 26.

²¹ Dietlein in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG,43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 79 Rn. 17.1.

²² Dietlein in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG,43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 79 Rn. 22.

²³ Dietlein in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG,43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 79 Rn. 23.

²⁴ Dietlein in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG,43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 79 Rn. 23.1.

²⁵ BVerfG, Urteil v. 26.7.1972 – 2 BvF 1/71, VerwRspr 1973, S. 391 ff. (S. 393).

²⁶ Dietlein in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG,43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 79 Rn. 25.

²⁷ Dietlein in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG,43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 79 Rn. 52.

auf das jeweilige Landesgebiet bezogenen Befugnisse und der Einwirkungsmöglichkeiten auf Entscheidungsprozesse im Bund.²⁸ Zum unverzichtbaren Inhalt der gebotenen Eigenstaatlichkeit rechnet das Bundesverfassungsgericht einen „Kern eigener Aufgaben“, der einem Land als „Hausgut“ dauerhaft verbleiben muss.²⁹ Dazu zählt das Bundesverfassungsgericht „die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat.“³⁰

So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht zum Bereich der Rundfunkgesetzgebung entschieden, dass es sich bei dieser um eine wichtige den Ländern verbliebene Gesetzgebungsmaterie handele. Ein Werbeverbot für einzelne Programme betreffe aber nur einen kleinen Ausschnitt des Gegenstandes, dessen länderübergreifende Regelung den Gestaltungsrahmen des Landesgesetzgebers in Rundfunkangelegenheiten nicht unerträglich einenge.³¹

Die Schaffung einer neuen Kompetenznorm lediglich für den Bereich des „Hausanschlusses Mobilität“ scheint also denkbar.

Konkret könnte in den Katalog des Art. 74 Abs. 1 eine Nummer „*Interessen der Verbraucher im Mobilitätsbereich*“ eingefügt werden.

4.2.2 GRUNDGESETZÄNDERUNG NACH BEISPIEL DIGITALPAKT SCHULE, § 104C GG (DE-ZENTRALE LÖSUNG)

Als Alternative zur Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG erscheint auch die Einführung einer neuen Finanzierungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 104a ff. GG denkbar. Hierzu bedürfte es ebenfalls einer Änderung des Grundgesetzes. Es wäre eine neue Norm Art. 104e GG einzuführen.

In jüngster Zeit hat der Bund im Rahmen der Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mehr Kompetenzen erhalten, wie ab 2020 im kommunalen Bildungsbereich, der Fernstraßenverwaltung oder der Steuerverwaltung. Herausragendes Beispiel für eine Erleichterung der Förderung von digitaler Ausstattung im Bereich Bildung ist dabei der „Digitalpakt Schule“ aus dem Jahr 2019, der zur Einführung des Art. 104c GG geführt hat.

Analog zum „Digitalpakt Schule“ bestünde damit theoretisch auch die Möglichkeit, mittels Grundgesetzänderung ein solches Vehikel auch für die Implementierung (bundes-)einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards zur Verwirklichung des Hausanschlusses zu entwerfen.

Hintergrund der Neuregelung war der Befund eines bundesweit erheblichen Sanierungsbedarfs im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur, der insbesondere für finanzschwache Kommunen eine besondere Herausforderung darstellt.³² Nichts anderes gilt für die Gewährleistung (bundes-)einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards. Auch hier besteht teils erheblicher Verbesserungsbedarf, da sich die verkehrlichen Mindeststandards bundesweit deutlich unterscheiden und von einer bundesweiten Garantie des „Hausanschlusses Mobilität“ noch keine Rede sein kann.

²⁸ Herdegen in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 90. EL Februar 2020, Art. 79 Rn. 95.

²⁹ BVerfG, Urteil v. 26.7.1972 – 2 BvF 1/71, VerwRspr 1973, S. 391 ff. (S. 393); BVerfG, Beschluß v. 06.10.1992 – 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, S. 3285 ff. (S. 3285).

³⁰ BVerfG, Urteil v. 26.7.1972 – 2 BvF 1/71, VerwRspr 1973, S. 391 ff. (S. 393).

³¹ BVerfG, Beschluß v. 06.10.1992 – 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92, NJW 1992, S. 3285 ff. (S. 3285).

³² Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104c Rn. 1.

Die Vergleichbarkeit mit dem „Digitalpakt Schule“ besteht insoweit, als nach Art. 30 GG die Kultushoheit Sache der Länder ist. Auch für den „Digitalpakt Schule“ war daher eine Durchbrechung dieses Grundsatzes vonnöten, wobei die Digitalisierung als „Begleitumstand zum hauptsächlich gegenständlichen Kompetenzbereich“, hier der Schulpolitik, gewertet wurde. Art. 104c GG ermöglicht es dem Bund nun, den Ländern abweichend vom Konnexitätsgrundsatz Finanzhilfen zu gewähren.³³ Finanzhilfen sind Zahlungen des Bundes an die Länder.³⁴ In deren Händen liegt die Weitergabe an die Kommunen, bei denen zum Großteil der Finanzierungsbedarf anfällt.³⁵ Der Bund stellt nach der Neuregelung die finanziellen Mittel zum Aufbau digitaler Bildungsinfrastruktur für eine beschränkte Zeit bereit. Hiervon sind neben den Investitionskosten auch die Finanzierung spezieller personeller Ausstattungen umfasst, die unmittelbar zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind. Die Länder sind zuständig für die administrative Umsetzung. Dies ist das Ergebnis eines längeren Prozesses, welcher die Einführung eines neuen Art. 104c GG (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28.03.2019 (BGBl. I S. 404), in Kraft getreten am 04.04.2019) erforderlich machte.

Dem Bund kommen dabei gem. Art. 104c S. 2 und 3 GG erhebliche Gestaltungs- und Kontrollrechte zu.³⁶ Das Nähere wird gem. Art. 104c S. 2 i. V. m. Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Es besteht damit eine ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz in jenem Bereich. Die Beteiligung der Länder trägt der Tatsache Rechnung, dass die Finanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund die Stellung der Länder und ihre Interessen erheblich berührt.³⁷ Eine Verwaltungsvereinbarung muss mit allen betroffenen Ländern abgeschlossen werden, wobei auch hier der Einfluss der Länder – entsprechend wie bei einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz – gewährleistet sein muss.³⁸ Die Ausgestaltung hat sich gem. Art. 104c S. 2 i. V. m. Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG insbesondere auf die Arten der zu fördernden Investitionen zu beziehen, darüber hinaus auf alles weitere Wesentliche wie die Höhe des Bundesanteils und den Verteilungsmaßstab für den Fall, dass die Summe der von den Ländern angeforderten Bundesmittel den Ansatz im Bundeshaushalt übersteigt.³⁹

Das Gesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der Länderprogramme vorsehen; die Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme werden im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern festgelegt (Art. 104c S. 2 i. V. m. Art. 104b Abs. 2 S. 2 und S. 3 GG).⁴⁰ Dies erlaubt dem Bund mehr als die nach Art. 104c S. 2 i. V. m. Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG gestatteten allgemeine Regelungen.⁴¹ Zweck der Regelung des Art. 104c S. 2 i. V. m. Art. 104b Abs. 2 S. 2 und S. 3 GG ist es, eine im Bundessinne einheitliche, gesamtwirtschaftlich effiziente Förderung zu gewährleisten; dies im Angesicht der Tatsache, dass die konkreten Förderkriterien ansonsten von Land zu Land variieren können.⁴²

In Art. 104c S. 3 GG ist vorgesehen, dass die Bundesregierung zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen kann.⁴³

³³ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104c Rn. 1.

³⁴ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104b Rn. 3.

³⁵ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104c Rn. 2.

³⁶ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104c Rn. 2.

³⁷ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104b Rn. 18.

³⁸ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104b Rn. 20.

³⁹ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104b Rn. 19.

⁴⁰ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104c Rn. 9.

⁴¹ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104b Rn. 21.

⁴² Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104b Rn. 21.

⁴³ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104c Rn. 10.

Gem. Art. 104c S. 2 i. V. m. Art. 104b Abs. 2 S. 5 GG können die Bundesmittel zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt werden. Hierdurch soll einer möglichen Substituierung von Landesmitteln durch Fördermittel des Bundes vorgebeugt werden und ein additives Zusammenwirken von Bundes- und Landesmitteln sichergestellt werden.⁴⁴

Für den Bereich der Mobilität teilen sich Bund und Länder die Kompetenzen. Über die Einführung eines neu einzuführenden Art. 104e GG „Finanzhilfen zur Schaffung des Hausanschlusses Mobilität“ könnten Bund und Länder eine gemeinsame Regelung auf Zeit schaffen, die zu einer geteilten Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung führt. Der Bund könnte insbesondere durch die Bereitstellung von Finanzhilfen und mit der einvernehmlichen Festlegung von Länderprogrammen zur Förderung des Hausanschlusses Mobilität bei der Administration unterstützen. Verkehrliche Mindeststandards, die den Hausanschluss Mobilität sicherstellen sollen, könnten so finanziert und implementiert werden. Um sicherzustellen, dass die Ausgestaltung im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern erfolgt, kann ein Verweis auf Art. 104b Abs. 2 GG aufgenommen werden.

Die im Rahmen des „Digitalpakt Schule“ gefundene Regelung könnte also auf die neu einzuführende Regelung zum Hausanschluss Mobilität übertragen werden.

Die Regelung des Art. 104e GG – *Finanzhilfen zur Schaffung des Hausanschlusses Mobilität* – sähe Folgendes vor:

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundenen befristeten Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Schaffung des Hausanschlusses Mobilität gewähren.

Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.

Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern.

Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Berichte und anlassbezogen die Vorlage der Akten verlangen. Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt.

Sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabschnitten zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeiträgen zu gestalten.“

Etwaigen unterschiedlichen Interessen zwischen Bund und Ländern könnte über den Verweis auf eine bereits erzielte Verständigung Rechnung getragen werden, so dass ggf. auch eine Änderung des Grundgesetzes deutlich zügiger erfolgen könnte als im Falle des „Digitalpakt Schule“. Ein Verweis auf den Vergleich mit dem „Digitalpakt Schule“ könnte auch zu einer leichteren Umsetzbarkeit führen, als die Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG.

⁴⁴ Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 43. Ed. Stand: 15.05.2020, Art. 104b Rn. 23.

4.2.3 LANDESRECHTLICHE AUSGESTALTUNG (KOOPERATIVE LÖSUNG)

Sollte eine Verfassungsänderung kein Erfolg zeigen, könnte sich auf Ebene der landesrechtlichen Ausgestaltung ein weiterer Ansatz ergeben. Entsprechend dem derzeit im Raume stehenden Gesetzesentwurf für das Landesnahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz könnte ein hierarchisch-organisierter und integrierter Mobilitätsansatz verfolgt werden, um den „Hausanschluss Mobilität“ und die dafür notwendigen einheitlichen verkehrlichen Mindeststandards zu implementieren.

Nach dem Gesetzesentwurf für das Landesverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz soll gem. § 8 E-NVG mit einem Nahverkehrsplan ein einheitliches Planungsinstrument geschaffen werden, über das landesweite Mindeststandards definiert werden.

Die Aufgabenträger (kreisfreie Städte und Landkreise) können diesen gem. § 9 E-NVG über lokale Nahverkehrspläne, welche bei Bedarf durch Regionale Nahverkehrspläne gem. § 10 E-NVG ergänzt werden können, weiter ausgestalten.

Die Sicherstellung der Mindestanforderungen gemäß Nahverkehrsplan soll als Pflichtaufgabe verankert werden.

Der Umfang der Finanzierung des Landes (Konnexitätsprinzip) ist derzeit noch unklar.

In die Planung sollen neben dem Schienen- und Busverkehr insbesondere auch ergänzende Verkehrsangebote (Sharing) integriert werden.

Organisatorisch soll das Land in zwei Pflicht-Verbünde (Nord, Süd) aufgeteilt werden, welche sodann in regionale Verbünde untergliedert werden.

Als dezentrale Lösung könnte also der ÖPNV durch die Länder zur Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung in den Grenzen der kommunalen Leistungsfähigkeit hochgestuft werden. Über die Pflichtaufgabe könnte sodann das verkehrliche Erreichbarkeitsniveau für den „Hausanschluss Mobilität“ definiert werden. Als Instrument bietet sich ein Nahverkehrsplan an. Dieser Ansatz setzt jedoch eine einheitliche Verständigung zwischen den Ländern voraus. Denn nur so kann für alle Verbraucher eine oder vergleichbare Lösungen erreicht werden.

4.3 ZUSAMMENFASSUNG

Um für den Bund die Möglichkeit zu schaffen, einen „Hausanschluss Mobilität“ zu implementieren, kommen ein zentraler, ein dezentraler und eine kooperativer Ansatz in Betracht.

Als zentrale Lösung könnte eine neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 70 ff GG für den Bereich des „Hausanschluss Mobilität“ geschaffen werden; konkret könnte der Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG um eine neue Nummer „Interessen der Verbraucher im Mobilitätsbereich“ ergänzt werden. Dies wäre auch verfassungsrechtlich i.H.a. Art. 79 Abs. 3 GG zulässig.

Die dezentrale Lösung bestünde darin, nach dem Beispiel „Digitalpakt Schule“ eine neue Finanzierungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 104a ff. GG zu begründen. Die Ausgangslagen sind insoweit vergleichbar, als dass auch die beim „Digitalpakt Schule“ relevante Kultushoheit „Ländersache“ ist. Durch die Einführung einer entsprechenden Regelung käme es zu einer geteilten Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung. Der Bund könnte insbesondere durch die Bereitstellung von Finanzhilfen und mit der einvernehmlichen Festlegung von Länderprogrammen zur Förderung des „Hausanschluss Mobilität“ bei der Administration unterstützen. Verkehrliche Mindeststandards könnten so finanziert und implementiert werden. Die im Rahmen des „Digitalpakt Schule“ in Art. 104c GG ausgestalteten Regelungen könnten auf die neu einzuführende Regelung für den Bereich des Hausanschlusses übertragen werden. Etwaigen unterschiedlichen Interessen zwischen Bund und Ländern könnte über den Verweis auf eine

bereits erzielte Verständigung im „Digitalpakt Schule“ Rechnung getragen werden, so dass eine derartige Grundgesetzänderung deutlich leichter und rascher umzusetzen sein dürfte als die Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 GG. Wir schlagen daher vor, eine neue Finanzierungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 104e GG „Finanzhilfen zur Schaffung des Hausanschlusses Mobilität“ einzuführen.

Eine kooperative Lösung, die die Kompetenzen bei den Ländern belässt und eine Verständigung zwischen diesen über den „Hausanschluss Mobilität“ und dessen Inhalt voraussetzt, sollte aus Verbrauchersicht nur in Betracht gezogen werden, wenn eine Verfassungsänderung erfolglos bleibt.

5 Erforderlichkeit einer Organisationseinheit

5.1 BEDÜRFNIS EINER „INSTITUTIONELLEN EINHEIT“

Die Festschreibung des „Hausanschlusses Mobilität“ muss in Abhängigkeit zu den Raumtypen erfolgen. Insoweit bedarf es einer weitergehenden Differenzierung von Standards je Raumtypen. Dies kann nur im Wege der Verwaltungszuständigkeit erfolgen. Diese obliegt grundsätzlich den Ländern. Jedoch wäre es nicht konsistent und politisch nicht zielführend, dem Bund zwar die Gesetzgebungszuständigkeit zur Festlegung eines „generell-abstrakten“ Hausanschlusses zuzugestehen und ihn – aufgrund des Konnexitätsprinzips – damit auch in die Finanzierungsverantwortung einzubinden, sodann aber den Ländern die Verwaltungszuständigkeit (für die Festlegung der verkehrlichen Standards) zu überlassen. Notwendig ist daher Verzahnung der verschiedenen Anforderungen. Dies kann nur im Wege einer gemeinsamen „institutionellen Lösung“ erreicht werden.

Aufgrund der verkehrlich-räumlichen Zusammenhänge und Komplexität sowie sich im Hinblick auf die Verkehrswende ständig wandelnder Anforderungen bedarf es - neben den Zuständigkeitsregelungen - (auch) einer Institution, welche die prägenden Pflichtmerkmale des Hausanschlusses Mobilität definiert und aktualisiert und ggf. auch kontrolliert.

Dies kann über eine delegierende Verordnung erfolgen. Danach haben die Länder zwar weiterhin die Verwaltungszuständigkeit inne, übertragen diese aber auf eine „institutionelle Einheit“.

Beispiele für eine delegierende Verordnung stellen die Regelungen in Abschnitt 4 der Erneuerbare-Energien-Verordnung (EEV) dar. Nach § 13 und 14 EEV wird die Bundesnetzagentur bzw. das Umweltbundesamt ermächtigt, durch Rechtsverordnung bestimmte Themen zu regeln. In den Normen wird also die Regelung bestimmter Bereiche an die Bundesnetzagentur und das Umweltbundesamt subdelegiert. Die EEV beruht auf § 91 des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Darin wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung bestimmte Themen zu regeln. In § 13 und § 14 EEV werden dann die Bundesnetzagentur bzw. das Umweltbundesamt für die Regelung bestimmter Themen durch Rechtsverordnung ermächtigt.

Auch ist beispielsweise die niedersächsische Verordnung über Meldepflichten in Bezug auf Wirtschaftsdünger eine subdelegierte Verordnung. Sie beruht auf einer nach Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG vom Bundesverordnungsgeber auf den Landesverordnungsgeber weiter übertragenen Verordnungsermächtigung. § 15 Düngegesetz ermächtigt das Bundesministeriums durch Rechtsverordnung bestimmte Themen regeln zu dürfen. Ferner ist darin geregelt, dass in den Rechtsverordnungen aufgrund des Düngegesetzes die jeweilige Ermächtigung auf die Landesregierungen übertragen werden können. Die Landesregierungen sind dann befugt, die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Behörden zu übertragen.

Gem. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierung durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Hierbei kann im Gesetz vorgesehen werden, dass die Ermächtigung durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden kann, Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG.

Ähnliche Regelungen finden sich auch auf Länderebene. So regelt beispielsweise Art. 43 der Niedersächsischen Landesverfassung, dass Gesetze, Landesregierungen, Ministerien und andere Behörden ermächtigen können, Verordnungen zu erlassen. Hierbei kann die Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung, wenn das Gesetz dies zulässt, ebenfalls durch Verordnung weiter übertragen werden.

Denkbar ist ein vergleichbares Vorgehen auch im vorliegenden Bereich. Die Länder besitzen im Bereich der Daseinsvorsorge im ÖPNV nach bisheriger Ausgangslage die Gesetzgebungskompetenz. Diese könnte für den Bereich des „Hausanschluss Mobilität“ im Wege der zentralen Lösung auf den Bund übertragen werden. In beiden Szenarien – zentraler und dezentraler Lösung – könnten so vom Bund bzw. von den Ländern Gesetze erlassen werden, die die Landesregierung zum Verordnungserlass und zur Delegation dessen ermächtigen. Die Festlegung einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards könnte so auf eine neue institutionelle Einheit übertragen werden.

5.2 DENKBARE FORMEN EINER „INSTITUTIONELLEN EINHEIT“

Die konkrete Organisationsform der „institutionellen Einheit“ hat sich an den konkreten Aufgaben und erneut an den (staats-)rechtlichen Anforderungen auszurichten.

Die Aufgaben bestünden in der Festlegung einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards. Notwendig dafür ist es, dass die Raumtypen bundeseinheitlich weiter konkretisiert werden. Insofern erscheint es notwendig, dass diese im Konsens mit allen Ländern definiert werden. Hierzu gehört zunächst das Ermitteln und Festsetzen der Standards. Hierzu gehört auch, dass diese in zeitlichen Abständen angepasst und fortgeschrieben werden. Und schließlich ist auch eine Kontrolle und Überwachung der Einhaltung der Mindeststandards notwendig. Die institutionelle Einheit übernimmt somit eine fortlaufende und kontinuierliche Aufgabewahrnehmung, welche eine bestimmte organisatorische Verfasstheit erfordert. Zugleich sollte bei der Wahl der Organisationsform eine Berücksichtigung der Interessen des Bundes und der Länder gewährleistet sein.

Eine so verfasste „institutionelle Einheit“ kann in verschiedenen Formen ausgestaltet werden. Denkbar ist eine Bundesbehörde. Denkbar ist aber auch eine private Organisationsform, an der der Bund und die Länder beteiligt sind. Alternativ kommt auch eine Stabstellenlösung von Bund und Ländern unterhalb der Verkehrsministerkonferenz in Betracht.

5.2.1 BUNDESBEHÖRDE

Als institutionelle Einheit zur Festlegung einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards denkbar wäre zunächst eine Bundesbehörde. In Betracht kommt beispielsweise die Gründung einer neuen Behörde, welche sodann die Aufgaben übertragen werden.

Die Bundesbehörde könnte dann diese einheitlichen verkehrlichen Mindeststandards finden und festlegen, die in regelmäßigen Abständen anpassen.

Problematisch an dieser Lösung ist, dass die Interessen der Länder nicht adäquat vertreten wären. Für diesen Ansatz spricht, dass – folgt man dem zentralen (Gesetzgebungs-)Lösung – auch die Verwaltungskompetenz in einer Hand läge. Wählt man den dezentralen Ansatz der Gesetzgebungszuständigkeit, so ist fraglich, ob sodann ein Landesgesetz im Wege einer Bundesbehörde administriert werden darf. Im Fall der kooperativen Lösung erscheint dieser Ansatz per se ungeeignet zu sein.

5.2.2 PRIVATE ORGANISATIONSFORM MIT BETEILIGUNG VON BUND UND LÄNDERN

Es kommt auch eine gemeinsame private Organisationsform in Betracht, an der sich der Bund und die Ländern beteiligen und die über zugleich mit der Ausübung bestimmter Befugnisse

beliehen wird. Innerhalb der Gesellschaft könnten Bund und Länder die beschriebenen Aufgaben in einem verbindlichen Rahmen ausführen.

Die Gesellschaft wäre mit entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen zur Schaffung einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards und mit entsprechenden Mittelzuweisungen der Gesellschafter auszustatten. Sie könnte mit eigenem Personal einheitliche verkehrliche Mindeststandards erarbeiten, diese festlegen und ggfs. in zeitlichen regelmäßigen Abständen anpassen, sowie deren Einhaltung überwachen.

Gesellschaftszweck wäre die Umsetzung des „Hausanschlusses Mobilität“ durch Schaffung einheitlicher verkehrlicher Mindeststandards.

Als Vorbild für die Gesellschaft kann die Neuaufstellung der Fernstraßenverwaltung durch Bund und Länder dienen, die im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2017 beschlossen wurde.

Die Bundesfernstraßengesellschaft übernimmt ab dem 1. Januar 2021 Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Autobahnen in Deutschland. Bislang waren die Länder für die Planung, den Bau und den Erhalt der Bundesfernstraßen zuständig. Dies hatte dazu geführt, dass es deutschlandweit zu großen Unterschieden der Qualität der Bundesfernstraßen gekommen war, da es den Ländern unterschiedlich gut oder schlecht gelang, ihre Aufgaben zu erfüllen. Ziel des Reformvorhabens war es, für die Nutzer dauerhaft eine leistungsfähige und sichere Infrastruktur mit bundesweiten Qualitätsstandards bereitzustellen und deren Betrieb sowie Erhalt auch mit Hilfe einheitlicher betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente so effizient wie möglich zu gestalten.

Die Vereinheitlichung der Strukturen unter Führung einer Gesellschaft könnte auch im Bereich „Hausanschluss Mobilität“ Synergien herstellen und bundesweite verkehrliche Mindeststandards für die kommenden Herausforderungen der Verkehrswende setzen. Ausgangslage und Zielsetzung bei der Fernstraßengesellschaft und einer möglichen Gesellschaft zur Umsetzung des „Hausanschlusses Mobilität“ ähneln einander.

Dieser Ansatz erscheint sowohl im Falle der zentralen (bundesgesetzlichen) Lösung als auch im Falle der dezentralen Lösung zulässig zu sein. Eine solche „institutionelle Einheit“ könnte auch die Einhaltung der Standards im Sinne der Verbraucher kontrollieren. Dies könnte für eine private Organisationsform zwischen Bund, Ländern und Dritten sprechen, an der auch die Verbraucher adäquat zu beteiligen wären.

Diese Organisationsform ist daher zu favorisieren.

5.2.3 STABSTELLENLÖSUNG

Eine weitere, schwächere Organisationsform, kann in der Schaffung von Stabstellen gesehen werden. Der Bund und die Länder müssten in ihren Ministerien entsprechende Stabstellen schaffen – ähnlich der Konstruktion des Arbeitskreises Bahnpolitik als vorbereitendes Gremium für die GKVS bzw. VMK.

Jedes Bundesland könnte dann für ein unterschiedliches Thema zuständig sein. Denkbar wäre es auch, dass beispielsweise die Nordländer für den Themenbereich der Qualität und die Südländer für den Themenbereich der Quantität zuständig wären.

Der Bund könnte hierbei Arbeitsinhalte und Treffen koordinieren. In den Konferenzen könnten die verschiedenen Themen untereinander abgestimmt werden und so im Ergebnis einheitliche verkehrliche Mindeststandards gefunden und festgelegt werden bzw. zeitlich angepasst und deren Einhaltung überwacht werden.

Die Ergebnisse der Beratungen aus dem Gremium müssten jedoch von den jeweiligen Vertretern in ihre Ministerien zurückgespielt werden und von diesen umgesetzt werden.

Eine Stabstellenlösung erscheint daher in der Umsetzung verhältnismäßig komplex und ist aus diesem Grund weniger zu empfehlen.

5.3 ZUSAMMENFASSUNG

Zur Umsetzung des Konzepts „Hausanschluss Mobilität“ bedarf es, einer Organisationsform. Nur über eine entsprechende Institution kann gewährleistet werden, dass bei fortbestehender Verwaltungszuständigkeit der Länder, gemeinsame Standards definiert je nach Raumtypen entwickelt, überprüft und fortgeschrieben werden. Zudem kann über eine Organisationsform den (neuen) Gesetzgebungs- bzw. Finanzierungszuständigkeit des Bundes Rechnung getragen werden. Es bedarf daher einer Institution, die die prägenden Pflichtmerkmale des „Hausanschlusses Mobilität“ definiert und aktualisiert und ggf. auch kontrolliert.

„Technisch“ kann dies über eine delegierende Verordnung umgesetzt werden; hierbei übertragen die Länder ihre Verwaltungszuständigkeit auf die „institutionelle Einheit“.

Die konkrete Organisationsform der „institutionellen Einheit“ muss sich an den genannten Aufgaben und an den (staats-)rechtlichen Anforderungen ausrichten.

Eine Bundesbehörde kommt allenfalls bei Wahl des zentralen Ansatzes in Betracht, begegnet aber auch dort Bedenken, weil die Interessen der Länder nicht adäquat vertreten wären.

Die Stabstellenlösung wäre zwar in jedem Fall rechtlich zulässig; sie ist in der Umsetzung aber relativ komplex, so dass diese nur bedingt zu empfehlen sein kann.

Am geeignetsten erscheint daher eine gemeinsame private Organisationsform, an der sich Bund und Länder beteiligen. Als Vorbild hierfür könnte die Neuaufstellung der Fernstraßenverwaltung – in Form der Bundesfernstraßengesellschaft – dienen. Auch hier ging es um die Schaffung bundeseinheitlicher Standards und Effizienzsteigerungen. Die Vereinheitlichung der Strukturen könnte auch im Bereich „Hausanschluss Mobilität“ Synergien herstellen und bundesweite verkehrliche (Mindest-)Standards setzen. Eine gemeinsame privatrechtliche Organisationsform wäre nicht nur rechtlich zulässig, sondern würde ggf. auch eine adäquate Beteiligung von Verbrauchern zur Kontrolle der Einhaltung der Standards ermöglichen. Aus diesen Gründen ist jene Organisationsform unseres Erachtens zu favorisieren.

6 Anforderungen an die Finanzierung

Die Einführung und Umsetzung verbindlicher Mindest-Erreichbarkeitsstandards setzt – neben den gesetzlichen und organisatorischen Änderungen – auch eine zusätzliche Bereitstellung von Finanzmitteln voraus.

Im Folgenden werden die aktuell eingesetzten Finanzierungsinstrumente kurz gekennzeichnet.⁴⁵ Zudem soll eine erste Bewertung vorgenommen werden, wie der „Hausanschlusses Mobilität“ zu finanzieren ist. In Abschnitt 7.2.1 wird die Vorgehensweise zur Abschätzung der erforderlichen Mittel angesprochen.

⁴⁵ Für eine ausführliche Darstellung vgl. et al. (2010, 2015).

6.1 AKTUELLE FINANZIERUNGSMITTEL IM ÜBERBLICK

6.1.1 BUNDES- UND LANDESMITTEL

Regionalisierungsmittel: Zahlungen des Bundes an die Länder, primär zur SPNV-Finanzierung (aber ohne Mittelbindung). Mittel nach dem Entflechtungsgesetz: Zahlungen des Bundes auf Grundlage des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz, EntflechtG) an die Länder für Verkehrsinvestitionen (Straße/ÖPNV). Die frühere Zweckbindung ist zum 1.1.2014 entfallen, die Mittel sind aber investiv zu verwenden sind. Einzelne Bundesländer haben auf landesgesetzlicher Ebene die Zweckbindung eines bestimmten Mittelanteils für Verkehrsinvestitionen festgelegt. GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz): Beteiligung des Bundes und der Länder an größeren Investitions-Projekten (ab einem Investitionsvolumen von 50 Millionen Euro). Mittel des Bundes aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und dem Bundesbahnausbaugesetz (BSWAG) umfassen Infrastrukturinvestitionen und -instandhaltungsausgaben; in diese Gruppe gehört auch das Eisenbahnkreuzungsgesetz (EBKrG) zur Finanzierung von Kreuzungen.

Landesmittel sind jeweils spezifisch geregelt, insbesondere im jeweiligen ÖPNV-Gesetz (ÖPNVG) bzw. Finanzausgleichsgesetz (FAG) [in NRW Gemeindefinanzierungsgesetz], das den kommunalen Finanzausgleich und einige andere Fragen der Gemeindefinanzierung regelt.

6.1.2 TARIFERSATZLEISTUNGEN

§ 45a PBefG / § 6a AEG: Schüler-/Ausbildungsverkehre. Verkehrsunternehmen erhalten im ÖSPV / SPNV Ausgleichszahlungen für ermäßigte Zeitfahrkarten für Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende.

§ 145ff. SGB IX: Schwerbehinderte. Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt oder hilflos oder gehörlos sind, sowie u.U. eine Begleitperson sind unentgeltlich im ÖPNV zu befördern. Die daraus resultierenden Erlösausfälle werden den Verkehrsunternehmen nach pauschalisierten Regeln erstattet.

Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste (HV/DTV): Mindererlöse durch Verkehrsverbünde werden den Verkehrsunternehmen auf Basis eines Einnahme-Aufteilungs-Verfahrens (EAV) durch die beteiligten Aufgabenträger ausgeglichen, zum Teil unter Mitfinanzierung des Landes bzw. des Bundes (insb. Regionalisierungsmittel). Zum Teil wird dieser Ansatz der Verbundförderung bei bereits seit mehreren Jahrzehnten bestehenden Verkehrsverbänden auf eine andere Finanzierungsgrundlage gestellt. Danach werden pauschale Mittel je Einwohner in Verbundräumen zur Verfügung gestellt werden, ohne auf etwaige Effekte der Harmonisierung und Durchtarifizierung abzustellen.

6.1.3 FINANZIELLE LEISTUNGEN DER AUFGABENTRÄGER

Öffentliche Dienstleistungsaufträge (öDA) sind vertragliche Vereinbarungen zwischen Aufgabenträger und einem Verkehrsunternehmen und beinhalten damit auch die Leistungsentgelte.

Über allgemeine Vorschriften (aV) können Ausgleichsleistungen an Verkehrsunternehmen für die Belastung mit öffentlich festgesetzten Höchsttarifen festgelegt werden. Sie gelten diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art in einem bestimmten geographischen Gebiet.

6.2 FINANZIERUNG VON GEMEINAUFGABEN IM STEUERSTAAT

Zur Finanzierung der Mindest-Erreichbarkeitsstandards empfiehlt es sich, ein einheitliches Finanzierungsinstrument zu verwenden. Insoweit liegt es nahe, die hiermit begründeten Mehrbelastungen durch Steuereinnahmen zu finanzieren und im Wege z.B. des Regionalisierungsgesetzes an die Länder weiterzuleiten.

Eine Diskussion der Schaffung zusätzlicher, dezentraler Einnahmequellen, wie z.B. die aktuell diskutierten Instrumente der Drittnutzerfinanzierung, ist sicherlich sinnvoll, um Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, über die Mindest-Erreichbarkeitsstandards hinauszugehen. Dies ist aber nicht Gegenstand unserer Betrachtungen.

6.3 ZUSAMMENFASSUNG

Zur Umsetzung von Mindest-Erreichbarkeitsstandards kann die aktuelle Struktur von (im Wesentlichen) steuerbasierter Einnahmengenerierung und Weiterleitung an die Aufgabenträger analog zum Regionalisierungsgesetz beibehalten werden.

Die Diskussion weiterführender Aspekte, wie die Schaffung einer transparenteren, enger an dem tatsächlichen Bedarf ausgerichteten Gesamtfinanzierungsstruktur oder die Schaffung neuer, dezentraler Einnahmemöglichkeiten, ist sicherlich sinnvoll, gehört aber nicht zum Themenkreis der Sicherung der Erreichbarkeit.

7 Ausgestaltung und Konsequenzen verbindlicher Erreichbarkeitsstandards

7.1 KONKRETE AUSGESTALTUNGSVORSCHLÄGE

Aktuell werden sehr unterschiedliche Mindeststandards der Erreichbarkeit in Deutschland verwendet. Zudem lässt sich festhalten, dass insbesondere die Mindeststandards zur zeitlichen Erreichbarkeit oft wenig anspruchsvoll sind.

Es sind deutlich anspruchsvollere Mobilitätsstandards erforderlich, wenn zentrale umwelt- und verkehrspolitische Ziele, die eine deutliche Steigerung des ÖPNV-Anteils erfordern, erreicht werden sollen und wenn der öffentliche Verkehr eine zentrale Rolle im Rahmen der Daseinsvorsorge einnehmen soll.

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass die genannten Ziele sich nur erreichen lassen, wenn das ÖPNV-Mindestangebot im Vergleich zum MIV zeitlich attraktiv ist, durchgängig angeboten wird und dabei ein Mindesttakt über einen attraktiven Bedienungszeitraum erreicht wird.

Grundlage der Ableitung zukunftsfähiger interregionaler Mobilitätsstandards

Es stellt sich – spätestens wenn auch die Finanzierbarkeit betrachtet wird – die normative Frage, welche konkreten Mobilitätsstandards wir als Gesellschaft realisieren bzw. „uns leisten“ sollten. Es ist dabei unstrittig, dass die endgültige Entscheidung über Mindeststandards in einem politischen Diskurs festgelegt werden muss.

Aktuell besteht nach unserer Einschätzung ein deutliches Defizit hinsichtlich der normativen Ableitung von Mindest-Erreichbarkeitsstandards.

Auch wenn es – seit der Debatte um die Benachteiligung sozialer Gruppen hinsichtlich der Erreichbarkeit, die in Großbritannien Ende der 1990er Jahre mit Einrichtung der Social Exclusion Unit angestoßen wurde – zahlreiche Versuche gibt, gerechtigkeitstheoretische Ansätze zur

Ableitung von Erreichbarkeitsstandards zu verwenden,⁴⁶ dominieren aktuell eher praktisch orientierte Ansätze.

Auch die Debatte um die Legitimation des Konzepts der Daseinsvorsorge oder einer ausgleichenden Regionalpolitik⁴⁷ hat ist nicht bis zur Ebene der normativen Ableitung spezifischer Anforderungen an die Erreichbarkeit vorgedrungen.

Die vorgestellten Regelwerke der Fachgesellschaften orientieren sich daher nach unserem Eindruck am Erfahrungswissen, welche Standards aktuell realisiert werden können, welche Standards als Best Practice gelten können und ob diese Standards politisch akzeptiert werden.

Die wissenschaftliche Unterstützung der letztlich politisch zu treffenden Entscheidung über die Ausgestaltung von Mindeststandards sollte sich in dieser Situation insbesondere an Best Practices - als eine Form der nachweisbar umsetzbaren Erreichbarkeit - sowie an bereits getroffenen politischen Entscheidungen zur Verkehrs- und Umweltpolitik orientieren.

Aus unserer Sicht entsprechen die VDV-Vorschläge für innergemeindliche Erreichbarkeitsstandards dieser Anforderung und sind, wie der Vergleich mit aktuellen Nahverkehrsplänen zeigt, anspruchsvoll genug, um eine deutliche Verbesserung der Verkehrsverhältnisse zu bewirken.

Ableitung zukunftsfähiger interregionaler Mobilitätsstandards

Für interregionale Mobilitätsstandards haben einige Autoren dieser Studie jüngst einen Vorschlag vorgelegt, der auf angestrebten und aus unserer Sicht zwingend zu erreichenden umweltpolitischen Zielen basiert.⁴⁸

Im Mittelpunkt steht dabei das Ziel der Verlagerung der Mobilität hin zum ÖPNV. Zur Operationalisierung greifen die Autoren auf das Nachfragemodell der Standardisierten Bewertung zurück.⁴⁹ Das Modell gestattet die Abschätzung des ÖPNV-Anteils in Abhängigkeit von der Qualität des ÖPNV-Systems. Es liefert damit eine detaillierte Basis für die Anforderungen an die Erreichbarkeit - wenn ein vorgegebenes Ziel zum ÖPNV-Anteil (und damit auch zur Verlagerung vom MIV zum ÖPNV) erreicht werden soll. Diese Vorgehensweise erlaubt es insbesondere, eine kohärente - in sich schlüssige - Kombination von Qualitätseigenschaften des ÖPNV zu formulieren.

Beide Vorschläge zur Festlegung von Mindest-Erreichbarkeitsstandards orientieren sich an der Erreichbarkeit von Orten (statt Funktionen), umfassen zentrale Qualitätsdimensionen des öffentlichen Verkehrs und sind technologie-offen.

- Prinzipiell ist eine funktionale Ausgestaltung vorzuziehen, da sie sich direkt an den Präferenzen der potenziellen Nutzer orientiert und nicht per se unterstellt, dass zentrale Orte oder Innenstädte die aus Sicht der Nutzer relevanten Leistungen offerieren.

Funktionale Standards sind gleichzeitig informatorisch deutlich anspruchsvoller und können deutliche Anpassungen des ÖV-Angebots erfordern. Sie sind daher

⁴⁶ Mehrere Autoren haben dazu die vertragstheoretischen Gerechtigkeitstheorien von John Rawls, Gerald A. Cohen u.a. oder den Capability-Ansatz von Amartya Sen angewendet. In der Literatur wurden dabei aber keine Erreichbarkeitsstandards abgeleitet, sondern im Wesentlichen projektorientierte Bewertungsansätze. Vgl. z.B. die Beiträge in Geurs / Krizek / Reggiani (Hrsg., 2012).

⁴⁷ Überblicke über die Debatten geben z.B. Bardt, H. u.a. (2019) und Holz-Rau / Günthner / Krummheuer (2010).

⁴⁸ Vgl. Gipp / Brenck / Schiffhorst (2020) und Gipp / Brenck / Laberer (2020).

⁴⁹ Vgl. BMVI (2016).

nach unserer Einschätzung eher für die (über-)nächste Generation von Erreichbarkeitsstandards geeignet.

Im Übergang sollte zumindest eine systematische Überprüfung erfolgen, wie die Erreichbarkeit zentraler Funktionen zu bewerten ist (z.B. von Bildung-, Gesundheits- und Freizeit-/Kultureinrichtungen).

- Die Erfassung zentraler Qualitätsdimensionen ist erforderlich, um einen nachhaltigen Umstieg vom MIV auf den ÖV zu fördern.
- Technologie-Offenheit beinhaltet stets die Möglichkeit, auch neue Mobilitätsangebote einzubeziehen. Sie ist von zentraler Bedeutung, um die Kosten des Systems zu begrenzen - aber auch, um zusätzliche Flexibilität zu schaffen.

Vorschlag zukunftsfähiger interregionaler Mobilitätsstandards

Um eine deutliche Erhöhung des Modal Splits-Anteils zu erreichen, wird in Gipp / Brenck / Schiffhorst (2000) ein Standard vorgeschlagen, der insbesondere durch folgende Charakteristika gekennzeichnet ist:

- durchgängiger Ein-Stunden-Takt von 6 bis 22 Uhr, eventuell mit Verstärkerfahrten in den Hauptverkehrszeiten
- maximaler Fahrzeitrückstand gegenüber dem MIV von 30% - 50%
- höherer Haltestellendichte (maximal ca. 300 Meter Abstand für die Mehrzahl der Einwohner) - sofern dies nicht die Einhaltung der Fahrzeit gefährdet.

Insgesamt ergeben sich folgende Kernelemente des Mobilitätsstandards.

a) Erschließungspflicht

Ab einer bestimmten Gemeindegröße muss ein ÖPNV- bzw. ÖV-Angebot vorgehalten werden. Vorgeschlagen wird eine entsprechende Pflicht ab 500 Einwohnern. In Brandenburg und Niedersachsen würde diese Forderung beispielsweise für mehr als 90% aller Gemeinden eine Erschließungspflicht etablieren.

Es besteht keine Vorschrift, die Erreichbarkeitsqualität mittels „traditioneller“ ÖPNV-Angebote zu erfüllen.

b) Garantierte Erreichbarkeitsqualität

Die Erreichbarkeitsqualität wird mittels Reisezeiten, Verbindungshäufigkeit und Haltestellendichte definiert.

- Reisezeiten
 - Analog zur RIN muss von jeder Gemeinde, die die Kriterien der Erschließungspflicht erfüllt, ein Mittelzentrum oder ein Oberzentrum in einer vorgegebenen Zeit mit dem ÖV erreichbar sein.
 - Wie die Nachfragemodelle zeigen, ist dabei nicht die absolute Fahrzeit entscheidend, sondern die relative Fahrzeit, die nicht mehr als das 1,3-fache des MIV betragen sollte.
- Verbindungsqualität
 - Ein 60 Minuten-Takt dient als Mindestangebot für die Erreichung eines Mittel- oder Oberzentrums.

- Das Mindestangebot muss durchgängig angeboten werden, sowohl am Wochenende als auch in der Ferienzeit.
 - Das Erreichen eines Mittel- oder Oberzentrums darf maximal einen bis zwei Umstiege erfordern, sofern Anschlüsse gesichert sind. Die Anschlusssicherung ist dabei insbesondere in Bezug auf SPNV-Angebote herzustellen.
 - Die Bedienungszeit von 6 bis 22 Uhr. Freitag bis Sonntag sind nach Bedarf zusätzliche Nachtfahrten anzubieten.
- Haltestellenerreichbarkeit
 - Für mindestens 80% der Einwohner einer Gemeinde mit Erschließungspflicht darf die Distanz zur nächsten Haltestelle maximal 300 Meter betragen.
 - Mobilitätsgarantie
 - Die definierte Erreichbarkeitsqualität kann auch mit flexiblen Angebotsformen des ÖPNV (Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxis) oder intermodalen Angeboten des öffentlichen Verkehrs, wie z.B. Ridesharing, realisiert werden.
 - Erforderlich ist ausschließlich der Nachweis der funktionellen Austauschbarkeit der Angebote, z.B. durch Fahrzeit- und Verfügbarkeitsvergleiche.

Bei flexiblen Angeboten oder Angeboten, die auf der Kooperation mit privaten Anbietern basieren, ist ergänzend eine Mobilitätsgarantie erforderlich, um ein durchgängiges Angebot zu erhalten und glaubwürdig kommunizieren zu können.

Für innerörtliche Mobilitätsstandards liegen aktuell deutlicher weniger Studienergebnisse vor, auf die zurückgegriffen werden kann. In dieser Situation ist ein gangbarer Weg, die Vorschläge des VDV aufzugreifen und als allgemeinen Standard in die Diskussion einzubringen. Daraus würde sich das folgende System von Mobilitätsstandards ergeben:

- Alle Ortsteile mit einer Entfernung ab 3 km zum Gemeindehauptort sollen an das zugehörige Zentrum angebunden sein.⁵⁰
- Reisezeiten
 - Die maximale Reisezeit der ÖPNV-Verbindungen darf 40 Minuten betragen.
- Verbindungsqualität
 - Die Einführung eines Taktsystems ist notwendig. Das System kann nach Verkehrszeiten und erwartetem Aufkommen entsprechend den Empfehlungen des VDV variieren (vgl. Tabelle 3). Ein 60 Minuten-Takt sollte dabei aber auch innergemeindlich Mindestangebot etabliert werden.
 - Das Mindestangebot muss durchgängig angeboten werden, sowohl am Wochenende als auch in der Ferienzeit. Eine Bedienungszeit von 6 bis 22 Uhr ist mindestens erforderlich. Freitag bis Sonntag sind zusätzliche Nachtfahrten anzubieten.
- Mobilitätsgarantie
 - Die definierte Erreichbarkeitsqualität kann auch mit flexiblen Angebotsformen des ÖPNV (Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxis) oder intermodalen Angeboten des öffentlichen Verkehrs, wie z.B. Ridesharing, realisiert werden. Auch

⁵⁰ Man kann davon ausgehen, dass Mindest-Erreichbarkeitsstandards für näher am Gemeindehauptort liegende Ortsteile nicht erforderlich sind, da diese Ortsteile in aller Regel von den erforderlichen ÖPNV-Angeboten „mitbedient“ werden bzw. in fußläufiger Entfernung liegen.

hier ist der Nachweis der funktionellen Austauschbarkeit der Angebote, z.B. durch Fahrzeit- und Verfügbarkeitsvergleiche, erforderlich.

Wie die Darstellung aktueller Qualitätsvorgaben im Stadtverkehr gezeigt hat, würden auch diese Vorgaben zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung führen, wenn sie verbindlich sind.

Wie bereits betont, ist die Festlegung von Mindest-Erreichbarkeitsstandards eine politische Entscheidung. Institutionelle Möglichkeiten zur Implementierung wurden in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** diskutiert.

Die hier vorgelegten Vorschläge zu Mindest-Erreichbarkeitsstandards stellen nur eine mögliche Konkretisierung vor. Sie zeigen aber auch deutlich die erforderliche Richtung der politischen Weiterentwicklung der öffentlichen Mobilität. Gleichzeitig stellen die verwendeten Methoden zur Ableitung (Best Practices, Nutzung von Nachfragemodellen) einen Beitrag zur Ausgestaltung der rationalen Abwägungsprozesse dar.

7.2 KONSEQUENZEN

Im Folgenden werden Vorschläge zu besserer finanzieller Ausstattung des ÖPNV und der Stärkung der regionalen Zuständigkeit und Verantwortlichkeiten diskutiert.⁵¹

7.2.1 ZIELORIENTIERTE PLANUNG DER FINANZAUSSTATTUNG

Die aktuelle Planung des ÖPNV orientiert sich mindestens im Bereich des straßengebundenen Verkehrs primär an den Finanzmitteln, die den Aufgabenträgern vom jeweiligen Bundesland zugewiesen wurden. Die eigentlich erforderliche Perspektive, ausgehend vom Verkehrsbedarf und verkehrs- / umweltpolitischen Zielen die notwendigen finanziellen Mittel zu kalkulieren, kommt dagegen deutlich zu kurz.⁵²

Die vorgeschlagenen verbindlichen Mindest-Erreichbarkeitsstandards würden in zahlreichen Kommunen zu deutlichen Ausweitungen des Angebots führen. In einer früheren Studie wurden der zusätzliche Bedarf an ÖPNV-Angeboten und die resultierenden Kosten bei Realisierung der interregionalen Mobilitätsstandards für vier Kreise (jeweils zwei Kreise aus Brandenburg und Niedersachsen) indikativ abgeschätzt.

Bei der überschlägigen Kalkulation zeigt sich, dass zur Durchsetzung der anspruchsvollen Erreichbarkeitsstandards die erwarteten Ausgleichszahlungen in den betrachteten Landkreisen um 25% bis 30% steigen müssten.

Eine explizite Routenoptimierung und der Ersatz klassischer ÖPNV-Leistungen durch flexible Angebotsformen könnten diese Kosten deutlich senken. Eine solche Analyse ist aber nur im konkreten Einzelfall möglich.

Vergleichbare Ergebnisse für innergemeindliche Standards liegen unserer Kenntnis nach zurzeit nicht vor. Die gewählte Vorgehensweise ist ein Beispiel für die eigentlich erforderliche Ermittlung der notwendigen finanziellen Mittel: Der Finanzbedarf ist das Ergebnis der benötigten ÖPNV-Qualität, die wiederum aus verkehrs- bzw. umweltpolitischen Zielen abgeleitet wird.

⁵¹ Zur Literatur vgl. z.B. Rödl & Partner GbR PMC (2019), Bormann et al. (2010 und 2015), VDV (2009). Die folgende Darstellung basiert stark auf Gipp / Brenck / Schiffhorst (2000).

⁵² Im SPNV wurde im Rahmen der letzten Revision des Regionalisierungsgesetzes ein anderer Weg gewählt: Basierend auf konkret geplanten Verkehrsangeboten der Länder wurden die Kosten abgeschätzt und den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zugrunde gelegt. Der gefundene Kompromiss führte zu einer deutlichen Erhöhung der Regionalisierungsmittel.

Da die verkehrs- bzw. umweltpolitischen Zielen zu einem vornehmlichen Teil aus gesamtstaatlicher Sicht definiert sind, sollte die Finanzierung wesentlich durch den Bund erfolgen (analog zu den Regionalisierungsmitteln im SPNV).

Die damit angestrebte Identität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung ermöglicht eine rationale Entscheidung über die Mindest-Mobilitätsstandards, die wir uns als Gesellschaft angesichts der umweltpolitischen

7.2.2 STÄRKUNG DER REGIONALEN ZUSTÄNDIGKEITEN UND VERANTWORTLICHKEIT

Eine alleinige Vorgabe von Mobilitätsstandards ist nicht ausreichend. Erforderlich ist zusätzlich eine Reform der institutionellen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, um aktuelle Probleme der Planung und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu beseitigen.⁵³

An der grundsätzlichen Struktur besteht nach unserer Einschätzung dabei nur geringer Anpassungsbedarf:

- Der Bund definiert in enger Abstimmung mit den Bundesländern allgemeine Anforderungen und trägt für ihre Umsetzung die Finanzverantwortung - die im Rahmen der Bund-Länder-Abstimmung aufgeteilt werden kann (analog zur SPNV-Finanzierung).
- Die Länder können im Rahmen z.B. der Regionalplanung weitergehende Mobilitätsanforderungen formulieren, stehen dann aber auch in der Finanzierungspflicht.
Länder bzw. die von ihnen beauftragten Nahverkehrsgesellschaften oder Verkehrsverbände sind für die Planung und Umsetzung landesbedeutsamer Mobilitätsangebote verantwortlich.
- Die Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV - kreisfreie Städte und Landkreise bzw. Zweckverbände / Verkehrsverbände - sind für die Konkretisierung der Planung, Organisation der Durchführung und Finanzierung verantwortlich.

Zentrale Elemente einer Reform

1. Vorgabe verbindlicher Mindest-Standards für die Mobilitätsplanung

Dabei handelt es sich stets um - anspruchsvolle - Mindeststandards; d.h. weitergehende Qualitätsverbesserungen stehen den Ländern und Aufgabenträgern stets offen - sie sind dann aber auch von ihnen zu finanzieren.

2. Stärkung der Planungsaufgaben der Länder

Die Aufgabenverteilung zwischen Ländern und den Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV sollte (weiter) verbessert werden.

Der ÖPNV-Bedarf stoppt weder an den Grenzen von Land- oder Stadtkreisen noch an einem Verkehrsmittel. Übergreifende Planungen erfordern daher - sofern sie nicht bereits durch Verkehrsverbände erfolgen - ein stärkeres Engagement der Länder.

Dies gilt insbesondere für

- Planung von Buslinien mit landesweiter Bedeutung

Die meisten Bundesländer beschränken ihre Verantwortung für Planung und Umsetzung landesbedeutsamer Mobilitätsangebote auf den SPNV, aber auch Busangebote mit landesweiter Bedeutung fallen letztlich in diese Kategorie.

⁵³ Vgl. z.B. Baumeister (2015), Bormann (2015).

- Abstimmung zwischen Bus- und Bahn-Angeboten

Die Vertaktung der Verkehrsangebote stellt nach wie vor eines der zentralen Probleme der Mobilität insbesondere in ländlichen Regionen dar.⁵⁴

Die Bundesländer sollten verstärkt die Möglichkeit nutzen, über die Landesnahverkehrspläne steuernd auf einen effizienteren öffentlichen Verkehr zu wirken.

3. Stärkung der kommunalen und interkommunalen Verantwortlichkeit

Insbesondere für die Planung intermodaler Angebote des öffentlichen Verkehrs sind regional angepasste Lösungen erforderlich. Die Eignung dieser Lösungen ist zumeist in hohem Umfang von den jeweiligen Mobilitätsengpässen und der lokalen Verfügbarkeit von Angeboten abhängig ist. Damit insbesondere im straßengebundenen ÖV effiziente Lösungen gefunden werden können, sind zunächst die bereits angesprochenen Voraussetzungen verbindlicher Mindest-Erreichbarkeitsstandards, inklusive der Bereitstellung der erforderlichen Mittel sowie gestärkte übergeordnete Planungen (Mobilitätsangebote mit landesweiter Bedeutung, Vertaktung der Angebote).

Zusätzlich zu diesen Voraussetzungen müssen jedoch Möglichkeiten und Anreize geschaffen werden, Planungen optimal durchzuführen. Dazu gehören insbesondere folgende Aspekte:

a) Anforderungen an den Planungsprozess

Nahverkehrspläne könnten auf regionaler Ebene ein zentrales Steuerungsinstrument darstellen, wenn ihre Bedeutung aufgewertet wird.

- Die von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgestellten Nahverkehrspläne sollten strategisch auf die Gesamtmobilität, d.h. den öffentlichen Verkehr und damit verkehrsträgerübergreifend, ausgeweitet werden.
- Der Nachweis der Umsetzung der vorgegebenen Erreichbarkeitsstandards sollte verbindlicher Bestandteil der Nahverkehrspläne sein. Angesichts der langen Laufzeiten der Nahverkehrspläne sollte, z.B. alle zwei Jahre, die Änderung der Erreichbarkeit dokumentiert werden.

Der Nachweis effizienter Mittelverwendung muss etabliert werden. Die Verwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren ist eine Möglichkeit hierzu, die konsequente Umsetzung von Benchmarking-Ansätzen stellt eine weitere Möglichkeit dar. Da Transparenz hinsichtlich der Kosten eine zentrale Voraussetzung dafür darstellt, dass der Bund eine stärkere Finanzierungsverantwortung übernimmt, sollte eine entsprechende Nachweispflicht mit der Rolle des Aufgabenträgers verbunden sein.

Auf Basis von konkreten Mobilitätszielen, transparenten Einnahmen und Ausgaben sowie dem Nachweis effizienter Mittelverwendung können Bund und Länder rationale Entscheidungen über die bereitzustellenden Mittel treffen. Dies entspricht dem vor allem in England etablierten Ansatz des „Value for Money“.

b) Mobilitätsmanager als zentrale institutionelle Akteure

Es sollten zentrale Mobilitätsmanager auf Kreisebene eingesetzt werden: Zentrale Mobilitätsmanager können Prozesse in Gang setzen, aber auch ihre Durchführung und ihren Erfolg bewerten und - falls nötig - korrigierend eingreifen. Eventuell können die Prozesse auch durch finanzielle Anreize angeschoben werden, z.B. indem die Kosten von Kooperationen mit weiteren Partnern in den ersten zwei bis drei Jahren von den kommunalen Gebietskörperschaften übernommen werden.

⁵⁴ In Ballungsräumen entfällt teilweise das Abstimmungsproblem aufgrund der dichten Taktfolgen bzw. kann zumindest theoretisch durch Verkehrsverbünde gelöst werden.

7.3 ZUSAMMENFASSUNG

Die Festlegung von Mindest-Erreichbarkeitsstandards ist eine genuin politische Aufgabe. Im Rahmen dieser Studie werden dazu die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen diskutiert, aber auch mögliche inhaltliche Ausprägungen.

Bei den hier vorgestellten Mindest-Erreichbarkeitsstandards, die auf die Erreichbarkeit zentraler Orte (interregional) und innerörtlicher Ziele abstellen, handelt es sich nach unserer Einschätzung um Standards,

- die über die aktuell verwendeten Standards deutlich hinausgehen
- gleichzeitig aber realisierbar sind und in vielen Regionen und Gemeinden einen Anstoß zur Verbesserung des ÖV-Angebots geben würden.

Zentrale Kennzeichen beider Standards sind, dass sie

- die ÖV-Qualität umfassender definieren als dies aktuell oft geschieht,
- daher konsequent auf getaktete Verbindungen, lange und verlässliche Betriebszeiten (sowohl über den Tag hinweg, aber auch an Wochenenden und in den Ferien) und eine auch im Vergleich zum MIV attraktive Reisezeit setzen und
- zudem den Einsatz neuer Angebotsformen im öffentlichen Verkehr sowie die Einbeziehung intermodaler Angebote explizit ermöglichen.

Nach Einschätzung der Autoren ist die Realisierung dieser durchgängigen Qualität unerlässlich, um den Modal split-Anteil des öffentlichen Verkehrs und im Idealfall den Verzicht auf den Pkw-Besitz nachhaltig zu fördern,

Die Umsetzung dieser Vorgaben verlangt ohne Zweifel eine deutliche Verbesserung der finanziellen Ausstattung des Sektors, insbesondere aber auch eine Umstellung der Finanzierung, bei der

- die erforderlichen Kosten der Angebotsoffensive ermittelt und die Aufgabenträger mit adäquaten Finanzmitteln ausgestattet werden,
- die Finanzierung der von Bund und Ländern gemeinsam festgelegten Mindest-Erreichbarkeitsstandards auch von diesen getragen wird,
- die Aufgabenträger aber gleichzeitig transparent Rechenschaft ablegen müssen, wie sich die Mobilität in ihrer Region verbessert hat und ob dies kosteneffizient durchgeführt wurde.

8 Zusammenfassung

Das Gutachten untersucht die „**Rechtliche Voraussetzungen für einen gesetzlichen Anspruch auf die Erreichbarkeit zentraler Bedarfseinrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln**“. Hierzu wird das von der Verbraucherzentrale Bundesverband verfolgte Konzept eines „**Hausanschlusses Mobilität**“ weiter konkretisiert.

Der Terminus „Hausanschluss Mobilität“ versteht sich dabei als **bundeseinheitliche Gewährleistungspflicht** zur Sicherstellung von Mindestreichbarkeits-Standards im öffentlichen Personenverkehr. Diese bezieht nicht nur den klassischen Linienverkehr sondern auch neue Mobilitätsformen wie z.B. On-Demand Verkehre ausdrücklich mit ein.

Im Fokus stehen dabei die Fragen, wie die Erreichbarkeit zentraler Bedarfseinrichtungen mit öffentlichen Mobilitätsangeboten konkret definiert werden kann (**Erreichbarkeit**) und wie dieser Anspruch rechtlich implementiert werden könnte (**Umsetzbarkeit**). Dazu untersucht das Gutachten die institutionellen und finanziellen Anforderungen.

Der „Hausanschluss Mobilität“ ist **kein Selbstzweck, sondern – aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher – notwendig**. Derzeit prägen unterschiedliche Standards das Verkehrsangebot. Während in einigen Metropolen demnächst ein Minutentakt gilt, sind manche Gebiete in ländlichen Regionen überhaupt nicht an den ÖPNV angeschlossen. Mit dem Konzept soll daher ein Mindestniveau öffentlicher Mobilität sichergestellt werden, so dass die Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen für Jedermann unabhängig von seinem Wohnort mit dem ÖPNV möglich wird. Denn nur wenn eine echte öffentliche Mobilitätsoption besteht, können Verbesserungen des Modal Splits (dem Verhältnis von öffentlicher und individueller Mobilität) erreicht und damit die Klima- und Umweltziele gefördert und die Lebensbedingungen für Mensch und Umwelt verbessert werden. Darüber hinaus ist öffentliche Mobilität von zentraler Bedeutung für die Teilhabe Aller am öffentlichen Leben sowie den Zugang zu wichtigen Dienstleistungen. Sie stellt zudem ein zentrales Instrument dar, um aktuelle verkehrs- und insbesondere umweltpolitische Ziele zu erreichen.

Die Sicherstellung, dass die öffentliche Mobilität diese Funktionen erfüllen kann, hängt insbesondere von den Planungsgrundsätzen der zuständigen Akteure und ihrer finanziellen Ausstattung ab. Aktuell lassen sich im ÖV – neben zahlreichen Maßnahmen und auch Erfolgen beim Ausbau des ÖPNV – zahlreiche Defizite feststellen, die insbesondere auf unzureichende Mindest-Standards der Erreichbarkeit zurückzuführen sind. Die Folge sind unattraktive und kaum genutzte ÖV-Angebote, insbesondere im ländlichen Raum, und spiegelbildlich dazu eine Dominanz des Pkw-Verkehrs.

Anspruchsvolle, verbindliche Mindest-Erreichbarkeitsstandards, die von den regionalen Akteuren umgesetzt werden müssen und auch (finanziell) umgesetzt werden können, sind aus unserer Sicht ein **wichtiger Bestandteil einer Mobilitätsstrategie, die auf Teilhabe und Nachhaltigkeit setzt**.

Die Umsetzbarkeit des „Hausanschlusses Mobilität“ setzt die **Festlegung von inhaltlichen verkehrlichen (Mindest-)Standards** voraus. Problematisch ist, dass derzeit für die Ausgestaltung des ÖPNV zahlreiche unterschiedliche Aufgabenträger verantwortlich sind, die ihre Ausgestaltungsverantwortung im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung bzw. im Schienenverkehr zum Teil im Auftrag der Länder ausüben. Diese Strukturen stehen der Etablierung einheitlicher Standards entgegen. Notwendig ist eine zentrale Entscheidungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz. Zentrale Anforderung für die Realisierung des „Hausanschlusses Mobilität“ ist es daher, Verantwortlichkeiten und Strukturen zu schaffen, die diese Funktion wahrnehmen können. Dabei ist sicherzustellen, dass die kommunale Ausgestaltungsverantwortung weiterhin gewahrt wird und die Veränderungen im Einklang mit der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung erfolgen. Für den Bereich des ÖPNV auf Straße und Schiene besteht eine gespaltene Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern. Dem Bund obliegt die gewerberechtliche Ausgestaltung, die Länder aber übernehmen die Ausgestaltungsverantwortung im Rahmen der Daseinsvorsorge. Die Verwaltungszuständigkeit besteht bei den Ländern. Nach dem sog. Konnexitätsprinzip folgt die Ausgabenlast der Aufgabenzuständigkeit. Der Bund kann also im Rahmen dieser bestehenden Kompetenzverteilung derzeit keinen „Hausanschluss Mobilität“ mit bestimmten verkehrlichen (Mindest-)Standards implementieren. Zur Lösung dieser Problematik kommen verschiedene Ansätze in Betracht.

Eine Variante sieht die Begründung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 70 ff. GG für jenen Bereich vor (**zentrale Lösung**). Beispielsweise könnte in dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG eine neue Nummer – „Interessen der Verbraucher im Mobilitätsbereich“ – ergänzt werden, die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des „Hausanschlusses Mobilität“ gestatten könnte.

Eine andere Variante besteht darin, nach dem Beispiel „Digitalpakt Schule“ eine neue Finanzierungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 104a ff. GG zu begründen (**dezentrale Lösung**). Die Ausgangslagen sind insoweit vergleichbar, als dass auch die beim „Digitalpakt Schule“ relevante Kultushoheit „Ländersache“ ist. Durch die Einführung einer entsprechenden Regelung käme es zu einer geteilten Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung. Der Bund könnte insbesondere durch die Bereitstellung von Finanzhilfen und mit der einvernehmlichen Festlegung von Länderprogrammen zur Förderung des „Hausanschlusses Mobilität“ bei der Administration unterstützen. Verkehrliche Mindeststandards, die den „Hausanschluss Mobilität“ sicherstellen sollen, könnten so finanziert und implementiert werden. Die im Rahmen des „Digitalpakt Schule“ in Art. 104c GG ausgestalteten Regelungen könnten auf die neu einzuführende Regelung für den Bereich des „Hausanschlusses Mobilität“ übertragen werden. Etwaigen unterschiedlichen Interessen zwischen Bund und Ländern könnte über den Verweis auf eine bereits erzielte Verständigung im „Digitalpakt Schule“ Rechnung getragen werden, so dass eine derartige Grundgesetzänderung deutlich leichter und rascher umzusetzen sein dürfte als die Schaffung einer neuen Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff GG. Wir schlagen daher vor, eine neue Finanzierungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 104e GG „Finanzhilfen zur Schaffung des Hausanschlusses Mobilität“ einzuführen.

Zwar erscheint es auch denkbar, die Kompetenzen bei den Ländern zu belassen und unter diesen zu einem Konsens über einen „Hausanschluss Mobilität“ mit einheitlichen (Mindest-)Standards zu kommen (**kooperative Lösung**). Entsprechend dem derzeit im Raum stehenden Gesetzesentwurf für das Landesnahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz könnte ein hierarchisch-organisierter und integrierter Mobilitätsansatz verfolgt werden (Einführung von Landesnahverkehrsplänen mit verkehrlichen (Mindest-)standards). Dieser Ansatz setzt aber zwingend eine einheitliche Verständigung zwischen allen Ländern voraus, da nur so für alle Verbraucher vergleichbare Lösungen erreicht werden können. Der kooperative Ansatz kann daher unter Verbrauchersichtspunkten allenfalls in Betracht gezogen werden, wenn eine Verfassungsänderung keinen Erfolg zeigen sollte.

Zur Umsetzung des Konzepts „Hausanschluss Mobilität“ bedarf es auch einer **Organisations-einheit**. Der „Hausanschluss Mobilität“ muss in Abhängigkeit zu Raumtypen erfolgen; es bedarf also weitergehender Differenzierung von Standards je Raumtypen. Dies kann nur im Wege der Verwaltungszuständigkeit erfolgen, die grds. den Ländern obliegt. Es wäre nicht konsistent und politisch nicht zielführend, dem Bund zwar die Gesetzgebungszuständigkeit zur Festlegung eines „generell-abstrakten“ Hausanschlusses zuzugestehen bzw. ihn in die Finanzierungsverantwortung einzubinden, sodann aber den Ländern die Verwaltungszuständigkeit für die Festlegung der verkehrlichen Standards zu überlassen. Notwendig ist vielmehr eine Verzahnung der verschiedenen Anforderungen, was nach Auffassung der Gutachter am besten im Wege einer gemeinsamen „institutionellen Lösung“ erreicht werden kann. Aufgrund der verkehrlich-räumlichen Zusammenhänge und Komplexität sowie aufgrund der sich im Hinblick auf die Verkehrswende ständig wandelnder Anforderungen bedarf es neben den Zuständigkeitsregelungen auch einer Institution, die die prägenden Pflichtmerkmale des „Hausanschlusses Mobilität“ definiert und aktualisiert und ggf. auch kontrolliert. Dies kann über eine sog. „delegierende Verordnung“ erfolgen. Danach haben die Länder zwar weiterhin die Verwaltungszuständigkeit inne, übertragen diese aber quasi auf eine „institutionelle Einheit“. Die konkrete Organisationsform der institutionellen Einheit hat sich an den konkreten Aufgaben – Festlegung, Fortschreibung und Kontrolle einheitlicher verkehrlicher (Mindest-)Standards – und erneut an den (staats-)rechtlichen Anforderungen auszurichten. Als denkbare Formen einer „institutionellen Einheit“ kamen eine Bundesbehörde, eine private Organisationsform mit Beteiligung von Bund und Ländern oder eine Stabstellenlösung in Betracht.

Gegen die Einrichtung einer **Bundesbehörde** spricht, dass die Interessen der Länder hier nicht adäquat vertreten wären. Wird – wie empfohlen – der dezentrale Ansatz verfolgt, ist bereits problematisch, ob ein Landesgesetz im Wege einer Bundesbehörde administriert werden kann. Im Rahmen der kooperativen Lösung ist eine Bundesbehörde schon per se ungeeignet.

Sachgerechter erscheint daher eine **gemeinsame private Organisationsform, an der sich Bund und Länder beteiligen**. Als Vorbild hierfür könnte die Neuaufstellung der Fernstraßenverwaltung in der Bundesfernstraßengesellschaft dienen. Bislang waren für die Planung, den Bau und den Erhalt der Bundesfernstraßen die Länder zuständig. Dies hatte dazu geführt, dass es deutschlandweit zu großen Unterschieden der Qualität der Bundesfernstraßen gekommen war, da es den Ländern unterschiedlich gut oder schlecht gelang, ihre Aufgaben zu erfüllen. Ziel des Reformvorhabens war es, für die Nutzer dauerhaft eine leistungsfähige und sichere Infrastruktur mit bundesweiten Qualitätsstandards bereitzustellen und deren Betrieb sowie Erhalt auch mit Hilfe einheitlicher betriebswirtschaftlicher Sicherungsinstrumente so effizient wie möglich zu gestalten. Die Vereinheitlichung der Strukturen könnte auch im Bereich „Hausanschluss Mobilität“ Synergien herstellen und bundesweite verkehrliche (Mindest-)Standards setzen. Ausgangslage und Zielsetzung bei der Fernstraßengesellschaft und einer möglichen Gesellschaft zur Umsetzung des „Hausanschlusses Mobilität“ ähneln einander. Eine gemeinsame privatrechtliche Organisationsform wäre rechtlich sowohl beim zentralen als auch beim dezentralen Ansatz zulässig. Ggf. könnten so zur Kontrolle der Einhaltung der Standards auch Verbraucher adäquat beteiligt werden. Diese Organisationsform wird von uns aus diesen Gründen favorisiert.

Eine **Stabstellenlösung** wäre zwar rechtlich ebenfalls in jedem Fall zulässig. Der Bund und die Länder müssten hier in ihren Ministerien Stabstellen schaffen; im Gremium könnten diese einheitliche verkehrliche (Mindest-)Standards festlegen, anpassen und überwachen. Allerdings wäre jeweils eine Umsetzung der Ergebnisse durch die verschiedenen Ministerien nötig. Eine Stabstellenlösung erscheint daher in der Umsetzung verhältnismäßig komplex und ist aus diesem Grund weniger zu empfehlen.

Neben den staats- und verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Ableitung eines Organisationsmodells darf auch der einfachgesetzliche Rechtsrahmen nicht aus dem Blick geraten. Viele innovative Vorhaben scheitern derzeit an den geltenden Zulassungsregelungen und einer divergierenden Verwaltungspraxis der Genehmigungs- und Zulassungsbehörden. Insbesondere das PBefG und das StVG müssten zur Umsetzung des „Hausanschluss Mobilität“ insgesamt modernisiert werden.

Zur **Finanzierung** von Mindest-Erreichbarkeitsstandards kann die aktuelle Struktur von (im Wesentlichen) steuerbasierter Einnahmengenerierung und Weiterleitung an die Aufgabenträger analog zum Regionalisierungsgesetz beibehalten werden.

Bei den im Gutachten vorgestellten **Mindest-Erreichbarkeitsstandards**, die auf die Erreichbarkeit zentraler Orte (interregional) und innerörtlicher Ziele abstellen, handelt es sich nach unserer Einschätzung um Standards, die über die aktuell verwendeten Standards deutlich hinausgehen, gleichzeitig aber realisierbar sind und in vielen Regionen und Gemeinden einen Anstoß zur Verbesserung des ÖV-Angebots geben würden.

Zentrale Kennzeichen beider Standards sind, dass sie die ÖV-Qualität umfassender definieren als dies aktuell oft geschieht, daher konsequent auf getaktete Verbindungen, lange und verlässliche Betriebszeiten (sowohl über den Tag hinweg, aber auch an Wochenenden und in den Ferien) und eine auch im Vergleich zum MIV attraktive Reisezeit setzen und zudem den Einsatz neuer Angebotsformen im öffentlichen Verkehr sowie die Einbeziehung intermodaler Angebote explizit ermöglichen.

Nach Einschätzung der Autoren ist die Realisierung dieser durchgängigen Qualität unerlässlich, um den Modal split-Anteil des öffentlichen Verkehrs und im Idealfall den Verzicht auf den Pkw-Besitz nachhaltig zu fördern.

Die Umsetzung dieser Vorgaben verlangt ohne Zweifel eine deutliche Verbesserung der finanziellen Ausstattung des Sektors, insbesondere aber auch eine Umstellung der Finanzierung, bei der die erforderlichen Kosten der Angebotsoffensive ermittelt und die Aufgabenträger mit adäquaten Finanzmitteln ausgestattet werden, die Finanzierung der von Bund und Ländern

Rödl & Partner

gemeinsam festgelegten Mindest-Erreichbarkeitsstandards auch von diesen getragen wird, die Aufgabenträger aber gleichzeitig transparent Rechenschaft ablegen müssen, wie sich die Mobilität in ihrer Region verbessert hat und ob dies kosteneffizient durchgeführt wurde.

Literaturverzeichnis

- Bardt, H. u.a. (2019): Ein normativer Rahmen für die Regionalpolitik: Mindest-standards und Wachstumsimpulse. In: Hüther, M. / Südekum, J. / Voigtländer, M. (Hrsg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, S. 37-48.
- Baumeister, H. (2015): Die Notwendigkeit einer Finanz- und Organisationsreform des ÖPNV in den Ländern als Vorbedingung für eine Bundesförderung. Vortragsmanuskript zum Fachgespräch „Guter Nahverkehr braucht neue Ideen für eine verlässliche Finanzierung“ der Bündnis90/Die Grünen Bundestagsfraktion, in Berlin, 6. März 2015.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (1998): Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2008): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Ergebnisse der 4. Fachtagung Daseinsvorsorge durch zentrale Orte.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg., 2019): Methodische Weiterentwicklungen der Erreichbarkeitsanalysen des BBSR. BBSR-Online-Publikation Nr. 09/2019.
- BMVI - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg., 2016): Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen im schienengebundenen ÖPNV – Version 2016. Erstellt durch Intraplan Consult GmbH, München.
- Bormann, R. et al. (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Berlin.
- Bormann, R. et al. (2015): Optimierung oder Neugestaltung? Zwei Szenarien einer zukünftigen Finanzierung des ÖPNV. Berlin.
- Einig, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 45-56.
- Erhard, M. et al. (2014): Klimafreundlicher Verkehr in Deutschland. Weichenstellungen bis 2050.
- FGSV - Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2008): Richtlinien für integrierte Netzgestaltung. Köln.
- FIS - Forschungs-Informationssystem Mobilität und Verkehr - (2019): Stichwort Organisation des ÖPNV. Internet-Quelle: <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/23405/>; zuletzt aufgerufen am 10.12.2019.
- Geurs, K. / Krizek, K. / Reggiani, A. (Hrsg., 2012): Accessibility Analysis and Transport Planning: Challenges for Europe and North America.
- Gipp, C. / Brenck, A. / Laberer, C. (2020): Zukunftsfähige öffentliche Mobilität außerhalb von Ballungsräumen. Konzeption einer Angebots- und Organisationsmodernisierung. In: KommunalPraxis spezial, Heft 1, S. 17-23.
- Gipp, C. / Brenck, A. / Schiffhorst, G. (2020): Zukunftsfähige Mobilität außerhalb von Ballungsräumen. ADAC Studie zur Mobilität.
- Holz-Rau, Chr. / Günthner, St. / Krummheuer, F. (2010): Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge. Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, S. 489-504.
- KCW GmbH (2019): Finanzierung des ÖPNV. Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen. Berlin.

- Land Berlin (2019): Nahverkehrsplan Berlin 2019-2023.
- Metropolregion Hamburg (Hrsg., 2017): Leitprojekt Regionale Erreichbarkeitsanalysen. Abschlussbericht und Erreichbarkeitsatlas, Hamburg.
- Resch, S. (2015): Branchenanalyse: Zukunft des ÖPNV. Entwicklungstendenzen und Chancen.
- Rödl & Partner GbR PMC (2019): Argumentationspapier PBefG-Novelle: Innovationen ermöglichen, öffentlichen Verkehr stärken, Kundeninteressen berücksichtigen. Erstellt im Auftrag des ADAC e.V., Nürnberg/Hamburg.
- Schwedes, O. / Daubitz S. (2011): *Hausanschluss Mobilität*. Erfahrungen und Potenziale von Erreichbarkeitsplanung. Online abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Hausanschluss_Mobilitaet_vzbv_2012.pdf, letzter Aufruf am 21.08.2020.
- Stadt Erlangen (2017): Nahverkehrsplan Erlangen 2016-2021.
- Stadt Essen (2017): Nahverkehrsplan. 2. Fortschreibung 2017 – 2025.
- Stadt Nürnberg (2003): Nahverkehrsplan Nürnberg – Analyse.
- VDV - Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (1981): Empfehlungen für einen Bedienungsstandard im öffentlichen Personennahverkehr. Köln
- VDV - Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (2001): Verkehrserschließung und Verkehrsangebot im ÖPNV. Köln.
- VDV - Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (2019): Verkehrserschließung, Verkehrsangebot und Netzqualität im ÖPNV. VDV-Schrift 4 Nr. 01/2019. Köln.
- Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe (2019): Nahverkehrsplan Oberelbe, 3. Fortschreibung.