

Stadtregionaler öffentlicher Verkehr

Organisation, Steuerung und
Finanzierung

Kurzfassung 15. Februar 2017

verfasst von

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

Mag.^a Anita Haindl

DIⁱⁿ Nikola Hochholdinger

Mag.^a Alexandra Schantl

Andreas Valenta, MA

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung Stadtregionaler ÖPNRV	5
1 Inhalte der Studie.....	5
2 Organisation und Steuerung.....	6
3 Finanzierung	11
4 Zentrale weiterzubearbeitende Handlungsfelder	15

Kurzfassung Stadtregionaler ÖPNRV

1 Inhalte der Studie

In Stadtregionen nimmt der Öffentliche Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV) aufgrund der vielfältigen Pendlerverflechtungen zwischen den Gemeinden eine zentrale Rolle ein. Die Vielzahl an Stakeholdern führt dabei zu komplexen Verflechtungen in den Bereichen Finanzierung, Steuerung und Organisation. Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung wurde von der Unter-Arbeitsgruppe „Stadtregionaler Öffentlicher Verkehr“ mit einer Studie mit den folgenden Inhalten beauftragt:¹

- ❑ Grundlagen und Rahmenbedingungen des stadtregionalen ÖPNRV: Begriffsbestimmung zum stadtregionalen ÖPNRV. Beschreiben der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen.
- ❑ Darstellen von Organisation, Steuerung und Finanzierung in Stadtregionen: Zentrale Inhalte auf Basis von Rechercheergebnissen hinsichtlich AkteurInnen und ihrer Rollen, Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten, Aspekte der Finanzierung, Formen der Zusammenarbeit sowie Erfolgsfaktoren, kritische Aspekte und Optimierungsansätze in der Zusammenarbeit.
- ❑ Organisation, Steuerung und Finanzierung in einzelnen Stadtregionen: Spezifische Beschreibungen in den einzelnen Stadtregionen.
- ❑ Einschätzung der Gemeindeebene zum stadtregionalen ÖPNRV: Befragungsergebnisse insbesondere hinsichtlich Zusammenarbeit und Mitwirkungsmöglichkeiten der Umland-Gemeinden und Städte.
- ❑ Finanzierungsströme im stadtregionalen ÖPNRV: Gesamtbild zu den Finanzierungsbeiträgen der Gebietskörperschaften, Darstellen der Finanzungsverflechtungen, der Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie des Zuschussbedarfs der Gebietskörperschaften.
- ❑ Zentrale weiterzubearbeitende Handlungsfelder: Im Rahmen der Unterarbeitsgruppe zum stadtregionalen ÖV wurden gemeinsam von Städte-, Länder- und BundesvertreterInnen Handlungsfelder festgelegt und konkretisiert.

Die Studie soll die Transparenz hinsichtlich Finanzierung, Steuerung und Organisation im stadtregionalen ÖPNRV erhöhen, einen Überblick über die zentralen aktuellen Problemlagen und zukünftigen Handlungserfordernisse im stadtregionalen ÖPNRV schaffen und eine Grundlage für weiterführende Analysen bilden.

Den Ergebnissen liegen Interviews mit den VertreterInnen des Landes, der VVOG sowie der Stadt bzw. der stadt-eigenen Verkehrsgesellschaft zugrunde. Zusätzlich wurden eine Online-Erhebung bei sämtlichen Umlandgemeinden sowie telefonische Interviews durchgeführt. Den Finanzierungsströmen liegen Erhebungen bei Ländern, VVOG und Städten zugrunde.

Insgesamt wurden die folgenden Stadtregionen betrachtet: Stadtregion Plus (Großraum Wien), Stadtregion Graz, Stadtregion Linz, Stadtregion Salzburg, Stadtregion Innsbruck, Unteres

¹ In der vorliegenden Kurzfassung werden die Ergebnisse von zwei Berichten zusammengefasst:
Mitterer et al.: Stadtregionaler öffentlicher Verkehr. Organisation, Steuerung und Finanzierung im stadtregionalen öffentlichen Verkehr am Beispiel der Landeshauptstadt-Stadtregionen vom 18. November 2016;
Mitterer et al.: Finanzierungsströme im ÖPNRV. Ergänzungsbericht zur Studie „Stadtregionaler öffentlicher Verkehr“ vom 15. Februar 2017.

Rheintal, Stadtregion Klagenfurt, Stadtregion St. Pölten. Bei den Finanzierungsströmen erfolgte eine bundeslandweise Abgrenzung.

2 Organisation und Steuerung

AkteurInnen und ihre Rollen

In den österreichischen Stadtregionen treffen an der Grenze zwischen den Kernstädten und ihrem Umland im ÖPNRV drei unterschiedliche Verkehrssysteme mit einer Vielzahl an AkteurInnen auf verschiedenen Verwaltungsebenen und aus der Privatwirtschaft aufeinander:

- ❑ der Schienenverkehr als Rückgrat der regionalen Verkehrsbedienung,
- ❑ der städtische öffentliche Verkehr, welcher sich auf die städtische Erschließung und Bedienung konzentriert und
- ❑ der Regionalbusverkehr, der für die Bedienung in der Fläche außerhalb der Städte und den Außenzonen der Stadtregionen sorgt.

Die Koordination dieser Systeme und die Abstimmung der Angebote an den Übergängen zwischen den Verkehrsmitteln und Verwaltungsgebieten stellen eine komplexe Herausforderung für die Länder, Städte und Gemeinden dar.

Abbildung 1: AkteurInnen und Zuständigkeiten im stadtreionalen ÖPNRV



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

Im Wesentlichen sind vier zentrale Akteursgruppen im stadtreionalen ÖPNRV-System involviert und in unterschiedlichem Ausmaß an der Gestaltung des Angebotes beteiligt.

1. Die Gebietskörperschaften Bund, Länder sowie Städte und Gemeinden vorwiegend auf Steuerungsebene.
2. Die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften (VVOG) und die SCHIG und teilweise auch die städtischen Betriebe vorwiegend auf der Verwaltungsebene.
3. Die Verkehrsunternehmen vorwiegend auf der Ebene der Leistungserbringung.
4. Die Fahrgäste als NutzerInnen.

Die konkreten Aufgaben und Zuständigkeiten unterscheiden sich dabei je nach Bundesland.

Die Rollen der Akteursgruppen und einzelnen AkteurInnen sind nur wenig vordefiniert, sodass mehrere Beteiligte in unterschiedlichen Rollen auftreten können und je nach Anlassfall verschiedene Aufgaben übernehmen.

Aufgaben und Zuständigkeiten in den Stadtregionen

Die gesetzlichen Bestimmungen lassen viele Fragen der Aufgabenwahrnehmung und Umsetzung, insbesondere an den System-Schnittstellen offen, so dass in einzelnen Stadtregionen neben den primären AufgabenträgerInnen auch weitere AkteurInnen maßgeblich an der strategischen Steuerung beteiligt sind und auch die Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, VVOG und Dritten variiert:

- ❑ Aufgabenträgerschaft
 - Grundangebot im Schienennah- und Regionalverkehr beim Bund; Länder übernehmen gemeinsam mit Gemeinden die Planung;
 - weitere Aufgabenträgerschaft nach territorialer Zuständigkeit (Städte: städtischer Verkehr, Länder: Regionalverkehr inkl. Zusatzbestellungen im regionalen Schienenverkehr);
 - teils Unklarheit bei stadtgrenzenüberschreitenden Verkehren;
 - vereinzelt Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft durch weitere Gemeinden;
 - teils Übertragung der Aufgabenträgerschaft an VVOG oder städt. Verkehrsbetriebe.
- ❑ Planung
 - Bund: hochrangige Steuerung, Rahmenbedingungen für das Gesamtverkehrssystem, zusätzlich ÖBB bei operativer Planung;
 - Länder und teils VVOG: Regionalverkehr und stadtgrenzenüberschreitende Verkehre;
 - Städte und teils städt. Verkehrsbetriebe: Stadtverkehre;
 - unterschiedliche Lösungen bei stadtgrenzenüberschreitenden Verkehren.
- ❑ Koordination und Abstimmung
 - wird primär durch VVOG wahrgenommen – mit Schwerpunkt Land, Verkehrsunternehmen;
 - gesamthafte verkehrsträger- und stadtgrenzenüberschreitende, institutionalisierte Koordination aller Beteiligten ist nicht gegeben.

Formen der Zusammenarbeit

In zahlreichen Verträgen zwischen den Gebietskörperschaften, den VVOG und den Verkehrsunternehmen sind die grundlegenden Beziehungen und damit die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit festgelegt. Die Prozesse der Koordination und Abstimmung, die Form und Regelmäßigkeit von Treffen sowie die Mitsprachemöglichkeiten der einzelnen Beteiligten

sind hingegen nur wenig reglementiert. Daher basiert die Zusammenarbeit überwiegend auf traditionell gewachsenen Strukturen und häufig auch auf persönlichen Beziehungen.

Insbesondere an der Schnittstelle zwischen den Kernstädten zu den Umlandgemeinden fehlen oft vertragliche Regelungen und es gibt nur selten eine institutionalisierte Zusammenarbeit unter Einbeziehung der kommunalen Ebene bzw. der Städte und der anderen Gemeinden in den Stadtregionen. Die Einbeziehung und Berücksichtigung der Gemeinden erfolgt überwiegend auf freiwilliger Basis und projekt- oder anlassbezogen.

Einschätzung der Gemeindeebene zum stadtreionalen Verkehr

Im Rahmen einer Befragung der Umlandgemeinden erfolgte eine Einschätzung zur Zufriedenheit mit dem öffentlichen Verkehrsangebot sowie zur Zusammenarbeit mit den AkteurInnen des stadtreionalen ÖPNRV. Die allgemeine Zufriedenheit mit dem ÖPNRV-Angebot in der Region ist überwiegend hoch. Insbesondere die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit wird gut beurteilt. Auch die ÖPNRV-Verbindung in die Kernstadt, die Bedienungshäufigkeit, die Abstimmung der Fahrpläne sowie das Platzangebot zur Hauptverkehrszeit wird als gut bis durchschnittlich bewertet.

Hinsichtlich Einflussnahme und Mitgestaltung der Umlandgemeinden fällt die Einschätzung überwiegend negativ aus. Nur knapp die Hälfte ist mit dem regelmäßigen Informationsfluss zu aktuellen Planungen und Projekten des Landes bzw. Verbundes zufrieden. Noch schlechtere Werte bestehen hinsichtlich Informationen über Planungen und Projekte in der Kernstadt. Ebenfalls schlecht bewertet werden die Berücksichtigung von Wünschen bei den Planungen des Landes bzw. Verbundes sowie die Möglichkeit zur Mitarbeit beim stadtreionalen ÖPNRV.

Als Optimierungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit wurden dementsprechend die Vergrößerung der Mitsprachemöglichkeiten für die Umlandgemeinden, deren rechtliche Verankerung, eine klarere Kompetenzverteilung, sowie eine verstärkte Schwerpunktsetzung auf die formelle Zusammenarbeit genannt. Ebenfalls mehrheitlich befürwortet wurden eine höhere Transparenz in der Finanzierung sowie eine Verankerung des stadtreionalen ÖPNRV mit eigenen Strukturen.

Von Seiten der Umlandgemeinden kam auch der Wunsch nach regelmäßigen kleinregionalen Abstimmungsgesprächen – beispielsweise im Rahmen von regelmäßigen Foren mit tatsächlichen Mitwirkungsmöglichkeiten.

Die Kernstädte wünschen sich ebenfalls ein Mitsprache- bzw. Mitbestimmungsrecht beim regionalen und Vororte-Verkehr. Auch eine Beteiligung der Kernstädte am VVOG wäre zu diskutieren. Bezüglich der gesetzlichen Aufgabenträgerschaft der regionalen und ins Stadtgebiet hineinführenden Vororte-Verkehre ist ein Großteil der Städte für eine Kompetenzaufteilung auf Stadt und VVOG (bzw. Gemeindeverband). Städte zeigen dabei auch eine Bereitschaft zur finanziellen Zuzahlungen zum stadtreionalen ÖPNRV.

Durch die Kernstädte insgesamt kritisch werden die Abläufe bei der Beteiligung und Entscheidung im stadtreionalen ÖPNRV wahrgenommen. Diese werden unter anderem als schwierig, langwierig und unflexibel charakterisiert. Die Kernstädte fühlen sich außerdem teilweise von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen oder bezeichnen diese als intransparent.

Finanzierungsbeiträge von Umlandgemeinden werden von über drei Vierteln der Kernstädte gewünscht. Die bestehenden Finanzierungsströme bei stadtgrenzenüberschreitenden Verkehren werden als nicht zweckmäßig eingeschätzt.

Erfolgsfaktoren und Problembereiche der Zusammenarbeit sowie Optimierungsansätze

Im Rahmen der Interviews mit Ländern, VVOG und Kernstädten wurde um eine Einschätzung hinsichtlich der Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit, der kritischen Aspekte und Optimierungsansätze im stadtreionalen ÖPNRV gebeten.

Als Erfolgsfaktoren für eine gute Zusammenarbeit wurden die in Tabelle 1 positiven Aspekte genannt. Dabei wurde insbesondere eine stärkere institutionalisierte Zusammenarbeit, eine starke Einbindung der Gemeinden, das Vorhandensein von regionalen Planungen, eine gute Koordination und Information, gut ausgeführte Kooperationsprojekte sowie die persönliche Zusammenarbeit genannt.

Tabelle 1: Genannte Erfolgsfaktoren und positive Aspekte der Zusammenarbeit

Teilbereiche	Positive Aspekte
Organisatorische/ Institutionelle Aspekte	verstärkte institutionalisierte Zusammenarbeit
	starke Einbindung der Gemeindeebene
	VVOG als Schnittstelle zu Bundesländern, ÖBB und anderen Verkehrsträgern
	Beteiligung des Landes bei städtischen Verkehrsunternehmen
Planung	Vorhandensein von regionalen Strategien und Planungen, die aufeinander abgestimmt sind
	funktionale Ausschreibungen für eine ganze Region
	intermodale Planung
Koordination / Kommunikation	verstärkte laufende Koordination und Einbindung der einzelnen AkteurInnen
	regelmäßiger Informationsaustausch
Interkommunale Kooperation	interkommunale Zusammenarbeit
	Gemeindeverbände in Vorarlberg
	höhere Finanzkraft der Umlandgemeinden erleichtert Kooperationen
Projektmanagement	gute Projektplanung und geeignete Projektstrukturen
Persönliche Zusammenarbeit	Vertrauensbasis auf persönlicher Ebene
	konstante Bezugspersonen

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016 auf Basis der Interviews.

Auf der anderen Seite gelten die folgenden kritischen Aspekte als aktuelle Problembereiche bzw. Hemmschuhe einer guten Zusammenarbeit. Hier wurden insbesondere die derzeitigen unzureichenden rechtlichen Rahmenbedingungen, Unklarheiten bei Organisation und Zuständigkeiten, Abstimmungsprobleme in der Zusammenarbeit, nicht aufeinander abgestimmte Planungen und eine unzureichende oder intransparente Finanzierung genannt.

Darauf basierend wurden auch mehrere Lösungsansätze genannt, um die Zusammenarbeit zu optimieren. Besonders wichtig wären hierbei die Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen, eine Klärung der Rollen und Zuständigkeiten insbesondere bei stadtgrenzenübergreifenden Verkehren sowie eine bessere Zusammenarbeit der AkteurInnen. Großes Potenzial wird auch in einer optimierten strategischen Steuerung und Planung in Stadtregionen sowie in einer transparenten und reformierten Finanzierung im ÖPNRV gesehen, welche langfristig die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sichern kann.

Tabelle 2: Genannte Problembereiche und kritische Aspekte der Zusammenarbeit

Teilbereiche	Kritische Aspekte
Rechtliche Rahmenbedingungen	Unzureichende gesetzliche Regelung zu Kompetenzen (Zuständigkeiten und Zusammenarbeit) - insbesondere hinsichtlich Verhältnis zwischen Land und Gemeinden
	teils mangelnde Abstimmung der Gesetzesmaterien
	unklare Aufgabenträgerschaft
	Fehlende Verbindlichkeit von übergeordneten Konzepten und Plänen
Organisation Zuständigkeiten	Unklare organisatorische Zuständigkeiten
	Organisatorische Parallelstrukturen, Doppelgleisigkeiten
	Territorialprinzip bei Planung, Finanzierung und Bestellung
Zusammenarbeit: Koordination und Abstimmung	Abstimmungsprobleme zwischen AkteurlInnen (v.a. Städtische Verkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträgerorganisation der Stadt // VVOG)
	Unzureichende Abstimmung zwischen Verkehrsmitteln
	Parallelsysteme bei Tarifen und Angeboten
	Mangelnde Kommunikation / Information
Strategische Planung	Unterschiedliche Prioritätensetzung der politischen Ebene / Interessensabgleich
	Keine gemeinschaftliche Planung und Konzepte in Stadtregion
	Abstimmung Raumplanung und Verkehr
Finanzierung	Unzureichende und ungesicherte Finanzierung
	knapper werdende Mittel (Konkurrenz zu anderen Aufgabenfeldern)
	Investitionsrückstau / Kapazitätsengpässe
	Fehlendes ÖPNRV-Budget bei Umlandgemeinden
	Fehlende Planbarkeit bei Förderungen
	Intransparente Finanzierungsströme im öffentlichen Verkehr

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016 auf Basis der Interviews.

Tabelle 3: Genannte Optimierungsansätze

Teilbereiche	Optimierungsansätze
Rechtliche Rahmenbedingungen	Evaluierung ÖPNRV-G, insbesondere Klärung des Verhältnisses zwischen Land und Gemeinden
	Regelung der Kompetenzen
	Gesetzliche Grundlagen für Zusammenarbeit
Organisation Zuständigkeiten	Klären Rolle VVOG / Mitsprache Kernstädte
	Klärung Zuständigkeiten, Abbau Doppelgleisigkeiten
	Bündelung Kompetenzen, Zusammenführung mit Verantwortlichkeit
	Stadtregionale Institution
Zusammenarbeit: Koordination und Abstimmung	Ausbau der laufenden Zusammenarbeit
	Verstärkte Abstimmung Bahn // Bus sowie städtischer Verkehr // Regionalverkehr
	Optimierung Tarifsysteem
Strategische Steuerung und Planung	Intermodale Verkehrsplanung auf Stadtregionesebene
	Gemeinsame (verbindliche) politische Leitlinien
	Verstärkte Steuerung (Land, Bund), klare Strategien
Finanzierung	Transparente und reformierte Finanzierung im ÖPNRV
	Langfristige Planbarkeit durch gesicherte Finanzierung
	Sichern der ÖV-Finanzierung (neue Quellen, Umschichtungen)
	Infrastrukturoffensive Schiene

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016 auf Basis der Interviews.

3 Finanzierung

Die Finanzierung des Regional- und Nahverkehrs wird vorrangig durch Bund und Länder getragen. In einigen Bundesländern tragen auch die Gemeinden Finanzierungsbeiträge. Die Finanzierung der städtischen Verkehre erfolgt beinahe ausschließlich durch die Städte. Zusatzbestellungen von Gemeinden müssen in der Regel von diesen selbst getragen werden. In mehreren Bundesländern besteht jedoch eine Ko-Finanzierung bei diesen Zusatzbestellungen der Gemeinden durch die Länder. Die Finanzierung von stadtgrenzenüberschreitenden Verkehren erfolgt meist projektbezogen und ist je nach Stadtregion unterschiedlich ausgestaltet.

Finanzierungsbeziehungen im Überblick

Abbildung 2 bietet eine Übersicht über sämtliche Transferströme im Rahmen des ÖPNRV in Österreich. Fett dargestellt sind dabei die Gesamtsummen der Werte für alle Bundesländer. In den Klammern wird der Transferzweck angegeben und teilweise weiter differenziert (alle Angaben in Mio. Euro). Die Stärke des Pfeiles weist zur groben Orientierung die quantitative Bedeutung der Finanzierungsströme aus.

Im Fokus stehen die Transfers, welche klar dem Nah- und Regionalverkehr zugeordnet werden können. Beim Bund (in orange) bestehen Ausgaben an die ÖBB und private EVU für den Nahverkehr in der Höhe von 587 Mio. Euro, weiters an Gebietskörperschaften und VVOG in der Höhe von insgesamt 599 Mio. Euro. Die Transferausgaben der Länder (in blau) bewegen sich in der Höhe von insgesamt 495 Mio. Euro. Die Transferausgaben der Gemeindeebene sind in grün dargestellt. Dabei weist Wien Ausgaben von 933 Mio. Euro, die Kernstädte von 121 Mio. Euro und die weitere Gemeindeebene von 64 Mio. Euro auf.

Bund

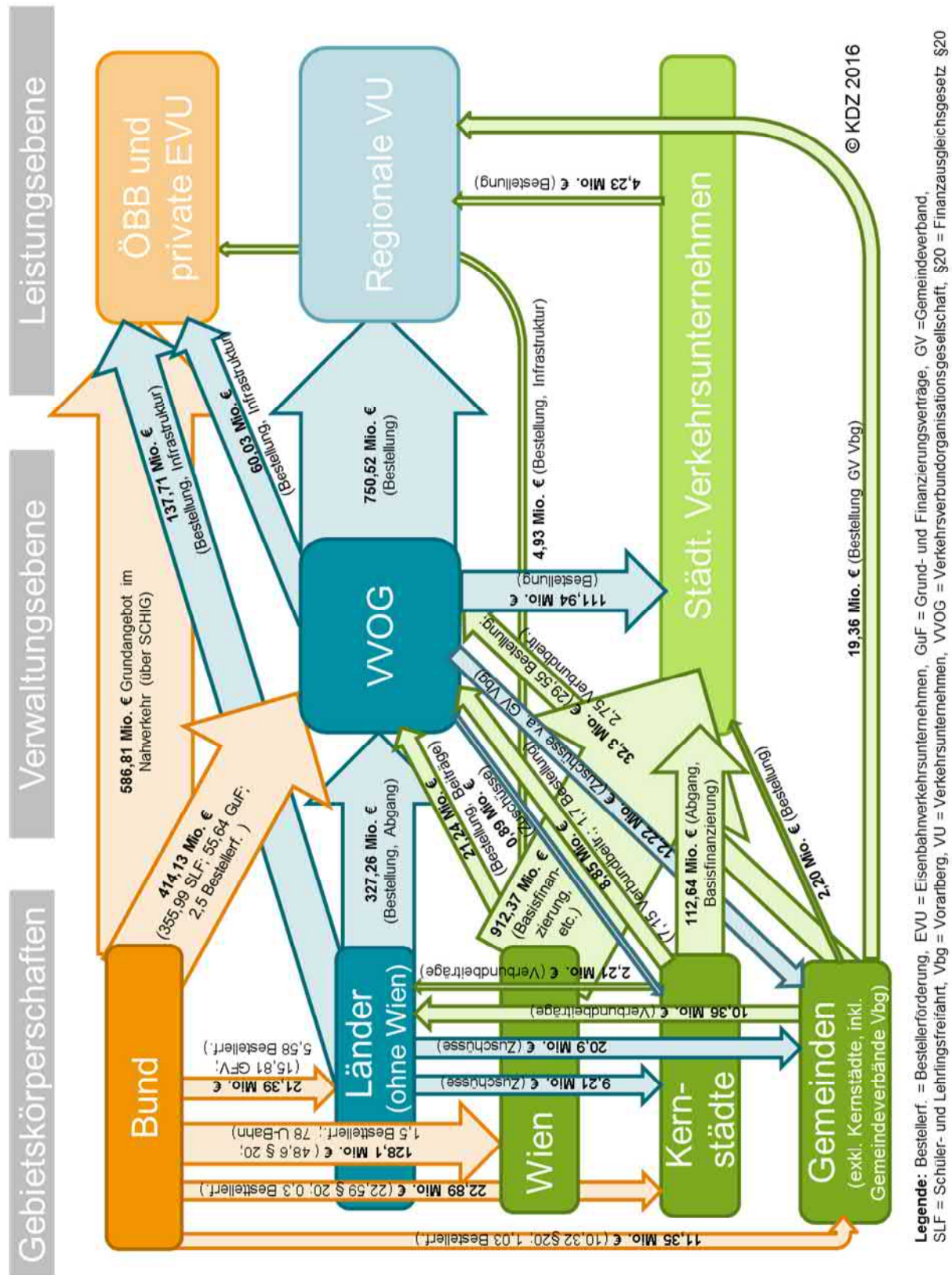
Im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen wendet der Bund für den Nahverkehr insgesamt 587 Mio. Euro auf. Weiterer wesentlicher Transferfluss des Bundes ist die SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt in der Höhe von 356 Mio. Euro. Hinzu kommen Transfers für die Grund- und Finanzierungsverträge sowie die Bestellerförderung über 82,7 Mio. Euro, welche an die Länder und VVOG gehen. Im Rahmen des Finanzausgleichs (§ 20 FAG 2008) werden den Gemeinden rund 80 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen projektspezifische Bundeszuschüsse, wie beispielsweise für den U-Bahn-Bau in Wien in der Höhe von 78 Mio. Euro.

Länder und VVOG

Die Länder leisten wesentliche Finanzierungsbeiträge an die jeweiligen VVOG für die Bestellung von Verkehrsdiensten und die Abgangsdeckung für den Regionalverkehr in der Höhe von 327 Mio. Euro. Außerdem bestehen Zahlungen für die Verkehrsdienstbestellungen sowie die Infrastruktur an die ÖBB bzw. private EVU über 198 Mio. Euro. Mit 43 Mio. Euro existieren auch Zuschüsse der Länder bzw. VVOG an Kernstädte und einzelne Gemeinden für den ÖPNRV.

Auf Ebene der Finanzierungsströme kommt den VVOG eine wesentliche Bedeutung als Schnittstelle zwischen Gebietskörperschaften und den Verkehrsunternehmen als Leistungserbringer zu.

Abbildung 2: Wesentliche Transferströme im ÖPNRV, 2014



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016; auf Basis Finanzierungserhebung ÖPNV 2017.

Kernstädte, Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Zahlungsströme der Kernstädte ohne Wien zu deren städtischen Verkehrsunternehmen belaufen sich auf 113 Mio. Euro und dienen der Basisfinanzierung bzw. Abgangsdeckung. Hinzu kommen 912 Mio. Euro in der Stadt Wien. Vereinzelt leisten auch (Umland-) Gemeinden Zahlungen für die Bestellung von Verkehrsdiensten an die städtischen VU. Überwiegend erfolgt die Bestellung der Verkehrsdienste durch die sonstigen Gemeinden jedoch über die VVOG. Die Bestelleistungen liegen hier bei 32 Mio. Euro. In den Bundesländern Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und für die Stadt Graz existieren zusätzlich noch Verbundbeiträge der Gemeinden zur Basisfinanzierung der VVOG durch sämtliche Gemeinden in der Gesamthöhe von 22 Mio. Euro.

In Vorarlberg kommen als weitere AkteurInnen in den Finanzierungsverflechtungen noch die Gemeindeverbände zum Tragen, welche einen wesentlichen Teil der Bestelleistungen übernehmen.

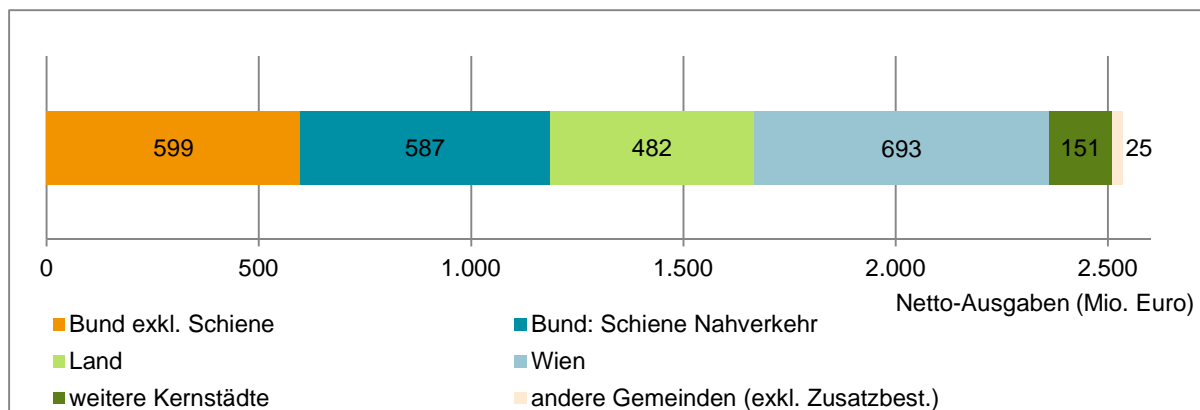
Zusätzlich besteht eine Finanzierung der städtischen Verkehrsunternehmen ohne direkte Zuschüsse von der Stadt (v.a. Quersubventionierung). Diese sind in Abbildung 2 nicht dargestellt.

Nettobelastung für den ÖPNRV

Betrachtet man die Nettobelastung (Ausgaben minus Einnahmen) der Gebietskörperschaftsebenen (Abbildung 3), zeigt sich ein Finanzierungsbeitrag

- ❑ von 1.186 Mio. Euro bzw. 47 Prozent beim Bund,
- ❑ von 482 Mio. Euro bzw. 19 Prozent in den Ländern,
- ❑ von 693 Mio. Euro bzw. 27 Prozent in Wien,
- ❑ von 151 Mio. Euro bzw. 6 Prozent in den weiteren Kernstädten und
- ❑ von 25 Mio. Euro in weiteren Gemeinden (exkl. Zusatzbestellungen und Finanzierungsbeiträge der Vorarlberger Gemeinden an die Gemeindeverbände).

Abbildung 3: Netto-Ausgaben der Gebietskörperschaften, 2014



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016; auf Basis Finanzierungserhebung ÖPNV 2017.
 Anmerkung: Exklusive Transferströme des Bundes an die ÖBB und private EVU.
 Kernstädte inkl. nicht durch direkte Zuschüsse der Stadt finanzierte Abgänge der städt. Verkehrsbetriebe.
 Die einzelnen Gemeinden wurden nicht befragt. Die hier dargestellten Netto-Ausgaben ergeben sich aufgrund der Nennungen der anderen AkteurInnen.

Die Finanzierung des ÖPNRV verteilt sich dabei je nach Bundesland unterschiedlich auf die Gebietskörperschaften. Dies ist beispielsweise auf die Bedeutung der verschiedenen Verkehrssysteme – insbesondere der regionalen Schiene – im Bundesland zurückzuführen. Für den Anteil der Kernstädte sind beispielsweise nicht nur die Größe der Stadt bzw. die Pendlerverflechtungen mit der Region, sondern auch landesrechtliche Regelungen zur Finanzierung des ÖPNRV ausschlaggebend.

Tabelle 4: Netto-Ausgaben der Gebietskörperschaften nach Bundesland, 2014

Gebietskörperschaften	Bundesland							Summe
	W, NÖ, Bgld	Stmk	OÖ	Sbg	Tir	Vbg	Knt	
Netto-Ausgaben in Mio. Euro								
Bund exkl. Schiene	310	75	74	37	43	27	34	599
Bund: Schiene Nahverkehr	315	64	82	35	39	20	32	587
Land	135	85	99	42	72	29	19	482
Kernstädte*	693	70	36	14	21	1	9	844
andere Gemeinden (exkl. Zusatzbest.)	0	0	8	6	7	-	5	25
alle Gebietskörperschaften	1.453	294	298	134	182	77	99	2.536
Netto-Ausgaben in Euro pro Kopf								
Bund exkl. Schiene	83	61	51	69	59	71	61	70
Bund: Schiene Nahverkehr	85	52	57	65	54	53	57	68
Land	36	70	69	77	99	77	35	56
Kernstädte*	186	57	25	26	29	3	16	98
andere Gemeinden (exkl. Zusatzbest.)	0	0	5	11	9	-	9	3
alle Gebietskörperschaften	390	241	207	248	249	203	177	295
Anteil an Netto-Ausgaben								
Bund exkl. Schiene	21%	25%	25%	28%	23%	35%	34%	24%
Bund: Schiene Nahverkehr	22%	22%	28%	26%	21%	26%	32%	23%
Land	9%	29%	33%	31%	40%	38%	20%	19%
Kernstädte*	48%	24%	12%	10%	12%	1%	9%	33%
andere Gemeinden (exkl. Zusatzbest.)	0%	0%	3%	4%	4%	-	5%	1%
alle Gebietskörperschaften	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* inkl. über den Querverbund zu deckender Abgang in den städtischen Verkehrsunternehmen

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016; auf Basis Finanzierungserhebung ÖPNV 2017.

Anmerkung: Exklusive Transferströme des Bundes an die ÖBB und private EVU.

Kernstädte inkl. nicht durch direkte Zuschüsse der Stadt finanzierte Abgänge der städt. Verkehrsbetriebe.

Die einzelnen Gemeinden wurden nicht befragt. Die Angaben für die Gemeinden sind daher exkl.

Zusatzbestellungen und weiterer Ausgaben (z.B. Transfers in Vorarlberg an Gemeindeverbände).

4 Zentrale weiterzubearbeitende Handlungsfelder

Im Rahmen eines Workshops der Unter-Arbeitsgruppe „Stadtregionaler Verkehr“ wurden vier besonders wichtige Handlungsfelder ausgewählt, welche jedenfalls weiterzubearbeiten wären.

Fehlende Integration der „Stadtregion“ in Planungen und Konzepte

Problembereiche

Es fehlt eine Definition des „stadtregionalen Verkehrs“ und daraus resultierend findet „stadtregionaler Verkehr“ zu wenig Berücksichtigung in den Planungen und Konzepten. Außerdem gibt es keine rechtliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit und die fiskalischen Anreize fehlen. Teilweise ergeben sich sogar negative Auswirkungen für die Gemeinden. Die bisherige Zusammenarbeit basiert auf rein freiwilliger Basis.

Bezüglich der Förderungen ergibt sich das Problem, dass niemand die Förderungen in der Stadtregion abholt, da die klaren Zuständigkeiten innerhalb der Stadtregion zwischen den teilnehmenden AkteurlInnen fehlen. Es gibt keine Rechtspersönlichkeit für Stadtregionen.

Ursachen

Eine grundsätzliche Ursache für die bestehenden Probleme stellen die vorhandenen Strukturen dar. Die Gemeinden stehen untereinander in Konkurrenz. Außerdem bestehen Bedenken, dass der eigene Handlungsspielraum beschnitten werden könnte. Nicht zuletzt verursachen auch die bestehenden Ungleichgewichte zwischen den AkteurlInnen (z.B. große und kleine Gemeinden) Probleme in der Zusammenarbeit.

Lösungsansätze

Ein möglicher Lösungsansatz ist die Verankerung der Stadtregionen als eigene Marken oder Rechtspersönlichkeiten. Dies wird allerdings aufgrund des zusätzlichen Aufwandes, der mit Schaffung dieser neuen Ebene verbunden ist, auch kritisch gesehen.

Ein weiterer Lösungsansatz betrifft übergreifende Planungen. Ein gutes Beispiel hierfür stellt die PGO dar.

Im Rahmen der Klein-Arbeitsgruppen wurde diskutiert, ob Länder verstärkt Verantwortung im Zusammenhang mit Stadtregionen – und damit auch für die städtischen Verkehre – übernehmen sollten. Auch wurde diskutiert, inwieweit sich Kernstädte bzw. auch Gemeinden, welche ihre Aufgabenträgerschaft wahrnehmen wollen, in den VVOG beteiligen können.

Finanzierung

Problembereiche

Die gesamte ÖPNV-Finanzierung ist sehr intransparent und komplex. Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung fallen häufig auseinander. Finanzierungsströme sind nicht oder nur schwer nachvollziehbar. Oftmals wird auch das Thema Datenschutz vorgeschoben, um eine höhere Transparenz zu vermeiden.

Zweiter wesentlicher Problembereich ist die rechtliche Komplexität. Es bestehen etwa verschiedene Gesetzesmaterien (ÖPNRV-G, Vergaberecht etc.), wobei insbesondere die

Kompatibilität mit dem EU-Recht zu nennen wäre. Insgesamt entsteht durch die aktuelle rechtliche Situation eine gewisse Rechtsunsicherheit.

Für zentrale Städte gilt, dass diese auch die Bevölkerung von umliegenden Gemeinden mitversorgen. Diese regionale Versorgungsfunktion wird jedoch nicht ausreichend abgegolten.

Insgesamt besteht eine generelle Unterfinanzierung des öffentlichen Verkehrs. Dies betrifft sowohl den Betrieb, die Infrastruktur als auch den Netzausbau. Insbesondere in Stadtregionen kommt noch hinzu, dass Finanzströme nicht im selben Ausmaß wachsen wie die Ausbaubedarfe, welche aufgrund der steigenden Bevölkerungszahlen und Fahrgastzahlen entstehen.

Dies ist auch Ergebnis eines häufigen Fehlens von politischen Leitlinien für den öffentlichen Verkehr. Insbesondere die Konkurrenz zum motorisierten Individualverkehr wirkt sich hier negativ auf den öffentlichen Verkehr aus, da nicht ausreichend Anreize für einen Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel bereitstehen.

Ursachen

Als zentrale Ursachen wurden die Intransparenz, die rechtliche Komplexität, die Nicht-Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion, das Fehlen von politischen Leitlinien und das Nichtwahrnehmen der Finanzierungsverantwortung durch den Bund gesehen.

Lösungsansätze

Zusätzliche bzw. bereits grundsätzlich bestehende Finanzierungsquellen wären zu erschließen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn hier regionale oder bundesweite Verantwortlichkeiten definiert werden. Dies betrifft beispielsweise die Verkehrsanschlussabgabe, welche aufgrund der Konkurrenzsituation nicht von einzelnen Gemeinden implementiert werden kann. Hier bedarf es zumindest regionaler, wenn nicht bundesweiter Lösungen.

Wichtig wäre eine Überarbeitung des ÖPNRV-G und anderer relevanter Gesetzesmaterien. Insbesondere wären zentrale Begriffe zu definieren, welche auch zur Sicherung der Finanzierung dienen (z.B. was ist Grundangebot). Die verschiedenen Gesetzesmaterien sind besser aufeinander abzustimmen.

Insgesamt ist eine Neuordnung der Finanzierungsströme zu überlegen und eine gemeinsame Finanzierungsverantwortung durch alle Gebietskörperschaftsebenen wahrzunehmen.

Weiters wäre eine Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion wichtig. Dies kann über das Finanzausgleichsgesetz erfolgen. Es wären jedoch auch interkommunale Lösungen möglich.

Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung

Problembereiche

Für die Wahrnehmung der Verantwortung für Steuerung, Organisation und Finanzierung des ÖPNRV gibt es kein einheitliches Bild in Österreich. In den einzelnen Bundesländern sind die Zuständigkeiten unterschiedlich auf verschiedene AkteureInnen verteilt, die jeweils nach ihren spezifischen Interessen agieren. Dabei fallen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung häufig auseinander.

Auch zwischen dem Bund und den Ländern ist die Verteilung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung vielschichtig. Insgesamt gestaltet sich das Geflecht von Zuständigkeiten komplex.

Ursachen

Als eine der Ursache der bestehenden Probleme wird das historische Wachsen der Strukturen gesehen. Aufgrund des Föderalismus sind die Regelungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Es gibt eine Vielzahl von Finanziers auf Bundes- und Landesebene. Beim Bund ist Mobilität nicht nur das Thema eines, sondern mehrerer Ministerien.

Als weitere Ursache wird auf der einen Seite angeführt, dass der Bund zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen sollte und keine bundesweit einheitliche Klärung der Kompetenzen forciert. Auf der anderen Seite verweist der Bund auf die gemeinsame Finanzierungsverantwortung von Ländern und Bund sowie die grundsätzliche Bereitschaft des Bundes, Lösungsansätze im Innenverhältnis zwischen Ländern und Gemeinden zu unterstützen.

Der rechtliche Rahmen wird in Hinblick auf die Zuständigkeiten als zu unspezifisch wahrgenommen. Zusammenarbeit sei zu wenig institutionalisiert. Gleichzeitig fehle aufgrund der unterschiedlichen Interessen der AkteurInnen eine ausreichende Entschlossenheit zur Zusammenarbeit.

Lösungsansätze

Für die zukünftige Organisation des öffentlichen Verkehrs ist eine strukturierte und institutionalisierte Aufgabenteilung von Bund bis Stadtregion notwendig. Dazu gehört auch eine institutionalisierte Struktur der Zusammenarbeit. Gleichzeitig wird eine Planungs- und Finanzierungssicherheit für Stadtregionen gefordert.

Mangelnde Abstimmung Verkehre

Problembereiche

Die stadtgrenzenübergreifenden Verkehre und die Stadtverkehre sind nicht optimal abgestimmt (in Innsbruck z.B. besteht eine Tarifgrenze).

Ursachen

Eine der Ursachen sind bestehende Zuständigkeitsgrenzen.

Stadt und Verkehrsverbund verfolgen „eigenständige Programme“ für die jeweiligen Linien. Die Verkehre werden dabei wie vollständig eigenständige Systeme verstanden. Dabei sind die Anforderungen an den stadtreionalen Verkehr unterschiedlich. Teilweise werden eher städtische Qualitäten erwartet, teilweise haben die (eher autoorientierten) Gemeinden kein über den typischen Regionalverkehr hinausreichendes Bedürfnis.

Die Umlandgemeinden können zwar eigene Verkehre bestellen (oder durch den Verbund bestellen lassen, soweit sie diese finanzieren), Einfluss auf die Gestaltung der Regionallinien haben sie nicht (diese finanzieren sie auch nicht mit). Bestellungen zusätzlicher Leistungen im Regionalverkehr können sie bewirken, wenn sie diese finanzieren. Dies bedeutet oft einen großen Schritt, auch wenn teilweise diese Bestellungen durch das Land unterstützt werden.

Es bestehen - auch aus der Natur der Verkehre heraus - unterschiedliche Erwartungen der Besteller.

Vor allem fehlt es an einem verpflichtenden Mechanismus der Zusammenarbeit, in dem das Wer und Wie der Entscheidungsfindung geklärt ist. Die Bestimmung der Zuständigkeiten im ÖPNRV-G ist unzureichend.

Lösungsansätze

Zu klären sind zwingend die Zuständigkeiten in den Bereichen, in denen beide Besteller tätig sind (Stadtregionen).

Sinnvoll erscheint ein verpflichtender Mechanismus der Abstimmung in Bezug auf den ÖPNRV, gegebenenfalls auch hinsichtlich Gestaltung der relevanten Rahmenbedingungen in der Stadtregion (z.B. Stellplätze).

Die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen könnten zu einer Motivation für mehr/bessere Zusammenarbeit beitragen, z.B. über Förderkriterien.

Über die Abstimmungspflicht hinausgehende Zustimmungserfordernisse oder verpflichtende gemeinsame Bestellungen für bestimmte Verkehrsangebote in der Stadtregion werden als sinnvolle Instrumente erachtet.

K
D
Z

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at