

Abschlussbericht

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
des Landes Brandenburg (MIL)
Referat 43
Henning-von-Tresckow-Straße 2-8
14467 Potsdam

Finanzierung des kommunalen ÖPNV in Brandenburg

Bericht zur Evaluation 2021

Nahverkehrsberatung Südwest
Galileistr. 2
69115 Heidelberg

KCW GmbH
Bernburger Straße 27
10963 Berlin

Abschlussbericht, Juni 2022

Autoren

Dr. Felix Berschin, Dr. Astrid Karl, Stephanie Pasold

Urheberrechtshinweis

Dieses Gutachten unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Veröffentlichung oder Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Anliegen der Evaluation.....	4
1.1	Reform der Finanzierung des üÖPNV 2005	4
1.2	Anliegen der Evaluierung 2021	7
1.3	Weitere Entwicklungen	7
1.3.1	Mobilitätsgesetze und -garantien	7
1.3.2	Pflichtaufgabe ÖPNV	8
1.3.3	Bewertung	10
2	Vorgehen	10
3	Rahmenbedingungen im Land Brandenburg	12
3.1	Klimaschutz, Potenziale technischer Neuerungen, Corona-Pandemie	12
3.2	Strukturentwicklung im Land Brandenburg	14
4	Grundsätzliche Funktionsweise der derzeitigen üÖPNV-Finanzierung in Brandenburg	17
4.1	Finanzierung des üÖPNV über einen allgemeinen Schlüssel und über einen Schlüssel für Ausbildungsverkehre	17
4.1.1	Zuweisungen von Land an die Aufgabenträger für den üÖPNV	17
4.1.2	Auswertung der statistischen Daten zur üÖPNV-Entwicklung	20
4.2	Zusätzlicher Finanzierungsschlüssel für den Tram- und O-Busverkehr	37
4.2.1	Zuweisungen von Land an die kommunalen Aufgabenträger für den Tram- und O-Busverkehr	38
4.2.2	Auswertung der statistischen Daten zum Tram- und O-Busverkehr	40
4.3	PlusBus	43
4.4	RufBus	46
4.5	Zusammenfassende Betrachtung des Finanzierungssystems.....	49
5	Analyse des Wirkungsverhaltens.....	51
5.1	Identifizierte Wirkungszusammenhänge	51
5.1.1	Verteilungseffekte zwischen den Aufgabenträgergruppen	51

5.1.2	Verteilungseffekte zwischen einzelnen Aufgabenträgern	52
5.1.3	Einsatz von Eigenmitteln	55
5.1.4	Wirkung auf das Angebot.....	55
5.1.5	Wirkung auf die Nachfrage.....	56
5.2	Grundsätzliche Ergebnisse der Evaluation.....	57
6	Weiterentwicklung des Finanzierungssystems.....	58
6.2.	strukturellen Weiterentwicklungen (Stufe 2).....	60
6.2.1.	Schärfung der Ausrichtung.....	60
6.2.2.	Umsetzung Erschließung	61
6.2.3.	Schlüsselvolumen	63
6.2.4.	Schlüsselempfehlung	64
6.2.5.	Achsen	65
7.	Anhang	67
7.2.	Literatur	67
7.3.	Abbildungsverzeichnis.....	68
7.4.	Abkürzungsverzeichnis.....	71

1 Hintergrund und Anliegen der Evaluation

1.1 Reform der Finanzierung des üÖPNV 2005

Die Reform 2005 führte bis dahin auf sehr verschiedenen Wegen fließende Fördermittel für den „übrigen öffentliche Personennahverkehr“ (im Folgenden auch „üÖPNV“ oder „kommunaler ÖPNV“) zusammen: Diese Mittel stehen den Aufgabenträgern seitdem gebündelt als pauschalierte Zuweisungen zur Verfügung – die Komplexität der üÖPNV-Finanzierung wurde so deutlich reduziert. Die Gesamthöhe der Mittel ist im ÖPNV-Gesetz des Landes Brandenburg festgelegt und sichert so Transparenz und finanzielle Planungssicherheit. Die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen an die Aufgabenträger erfolgt über einen dynamischen Verteilungsschlüssel, der sich aus vier Komponenten zusammensetzt (*Strukturkomponente* Fläche = 30%; *Angebotskomponente* Fahrplankilometer = 20%; *Aufwandskomponente* Eigenmittel der Kommune = 20%; *Erfolgskomponente* Fahrgastzahlen = 30%).

Ziele dieser Anpassungen waren eine bedarfsgerechte Mittelverteilung und selbstverantwortliche Verfügung über die Mittel durch die Aufgabenträger. Kern

der Reform ist Bündelung der Mittel und die Ausreichung über Finanzierungsschlüssel mit Struktur- und Anreizkomponenten.¹

In einem zweitem Schritt wurden 2008 die „45a-Mittel“² integriert, die über einen Verteilungsschlüssel aus drei Komponenten an die Aufgabenträger ausgereicht werden (Fläche = 30%; Anzahl Schüler.innen/Studierende 30%; Fahrplankilometer = 40%).

Eine erste Evaluierung fand 2007 statt mit dem Ergebnis der Integration der „45a-Mittel“, gefolgt von der zweiten Evaluierung 2012. Die wesentlichen Ergebnisse der vorausgegangenen *Evaluierung 2012* lauten in Stichpunkten:

- Die Reform wird von den Aufgabenträgern mehrheitlich akzeptiert.
- Das Ziel der Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung und Planungssicherheit wurde erreicht.
- Die Höhe der Zuweisungen erscheint insofern angemessen, als dass es keine Hinweise auf strukturelle Über- oder Unterfinanzierungen gibt.
- Die Reform hat zu Effizienzverbesserungen beigetragen.
- Die Mittelverteilung erfolgt transparent und „gerechter“ als vor der Reform.
- Die Anreize im System wirken; es ist ein konsistenter Zusammenhang zwischen den Handlungsstrategien der Aufgabenträger und der Mittelzuweisung zu erkennen.
- Die Reform stieß auch bundesweit auf Akzeptanz und Nachahmer – dem Beispiel Brandenburgs und Sachsen-Anhalts gefolgt sind inzwischen ganz oder teilweise Länder wie Schleswig-Holstein, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen sowie Niedersachsen.

Die Evaluation 2012 machte folgenden Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung des Finanzierungssystems aus:³

¹ Die beiden Reformschritte wurden ausführlich beschrieben von Hickmann et al., Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg, in: Der Nahverkehr, Heft 5/2005, S. 46-52; Hickmann et al., Bundesland Brandenburg setzt die Reform der ÖPNV-Finanzierung fort, in Der Nahverkehr, Heft 3/2008, S. 36-41.

² Gemäß § 45a PBefG steht Unternehmern im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (§ 42 PBefG und „Schüler-Sonderlinienverkehr“ § 43 PBefG) ein Ausgleich für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrtausweisen des Ausbildungsverkehrs zu, der auf Antrag des Unternehmers gewährt wird. Seit 2007 ermöglicht eine „Öffnungsklausel“ (§ 64a PBefG) den Ländern, § 45a PBefG durch eigene Regelung zu ersetzen. Die Mehrzahl der Länder hat solche eigenen Regelungen getroffen; Ausnahmen sind Bayern und Thüringen; vgl. für eine Übersicht Karl/Schaaffkamp, Theorie und Praxis der Überkompensationskontrolle im ÖPNV, in Knauff (Hrsg.): Rechtsanwendung und Finanzierung im ÖPNV, 3. und 4. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV, Baden-Baden, 2020, S. 223.

³ Vgl. Berschin et al. 2021, Abschlussbericht, S. 66 ff.

- Umstellung der auf den Einzelfall bezogenen Infrastrukturförderung auf eine stärker erfolgsbezogene Förderung und Integration in die schlüsselbasierten Finanzzuweisungen
- dauerhafte und systemkonformer Neuregelung der damaligen Förderung von Busersatzverkehren⁴ über die Definition konkreter und angemessener Kriterien „landesbedeutsamer Linien“
- Verbesserung der Regelungen zur hinreichenden Angebotsabstimmung zwischen Aufgabenträgern
- stärkere Gewichtung der Angebotskilometer alternativer Bedienformen
- Überprüfung der auf den Ausbildungsverkehr bezogenen Schlüsselzuweisungen hinsichtlich einer möglichen Integration in die allgemeine Schlüsselzuweisung sowie Prüfung von Verbesserungen bei der Ermittlung der Fahrgastzahlen

Festzustellen sind seit der Evaluation 2012 punktuelle Erhöhungen der Zuweisungen, die Einführung zusätzlicher pauschalierte Zuweisungen (Straßenbahn, Obus) und weiterer zweckgebundener Zuweisungen auf Grundlage von Verwaltungsvorschriften (Bedarfsverkehr, PlusBus). Im Detail:

- Integration Straßenbahnförderung (Fahrzeuge, Grunderneuerung) mit jährlich 5 Mio. Euro (Anpassung § 10 Abs. 2 ÖPNVG durch Gesetz vom 14. März 2014)
- Integration einer „Investquote“ (Umschichtung aus „EntflechtG-Mitteln“⁵; Anpassung § 10 Abs. 1 ÖPNVG durch Gesetz vom 14. März 2014; Anpassung von § 1a Abs. 1 ÖPNVFV durch Verordnung vom 23. September 2014)
- Verschärfte Androhung von Sanktion bei unzureichender Kooperation über Kreisgrenzen hinweg
- Stimulierung von Investitionen zur Herstellung der Barrierefreiheit (§ 10 Abs. 3 ÖPNVG durch Gesetz vom 14. Dezember 2017 und Folgeanpassungen durch Verordnung vom 18. Januar 2018)

⁴ Bis 2012 wurden auf der Grundlage der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung für die Zuwendung von Mitteln für die Durchführung von Busersatzverkehren im Zuge abbestellter SPNV-Leistungen entsprechende zusätzliche üÖPNV-Leistungen gefördert.

⁵ Im Zuge der Föderalismusreform wurden die Regelungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) hinsichtlich der *Länderprogramme* bis zum 31.12.2006 befristet und ab dem 01.01.2007 im Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz, EntflechtG) in veränderter Weise fortgeführt. Das Entflechtungsgesetz sah jährlich zweckgebundene Beträge u. a. für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse aus dem Bundeshaushalt an die Länder bis Ende 2019 vor.

- Stimulierung RufBus/bedarfsgesteuerter Angebote (Anpassung von Nummer 2.1 Satz 2 VVBV⁶ durch Erlass des MIL vom 8. Juni 2017)
- Sonderförderung PlusBus (Erlass VVPlusBus⁷ des MIL vom 24. August 2018)
- sukzessive Ausweitung Mittelvolumen
- Zuwendungen zur Förderung innovativer Mobilitätsangebote (Erlass Richtlinie InnoMob⁸)

Aktuell liegt nun die dritte Evaluierung im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (MIL) vor.

1.2 Anliegen der Evaluierung 2021

Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg evaluiert in regelmäßigen Abständen (circa alle fünf Jahre) die Finanzierung des üÖPNV. Für die aktuelle Evaluierung sollte auch die Neustrukturierung der Bundesfinanzen ab 2020 Berücksichtigung finden können. Das MIL hat nach einer Ausschreibung NBSW/KCW mit diesem Vorhaben beauftragt. Ziel auch dieser Evaluierung ist die Überprüfung der aktuellen Finanzierungsbedingungen insbesondere auf ihre Wirksamkeit und die Erarbeitung belastbarer Empfehlungen für ggf. notwendige Nachsteuerungen.

1.3 Weitere Entwicklungen

1.3.1 Mobilitätsgesetze und -garantien

Die Volksinitiative „Verkehrswende Brandenburg jetzt“ hat am 27.4.2021 einen Dialogprozess mit der Landesregierung vereinbart und gleichzeitig auf Einleitung eines Volksbegehrens verzichtet. Als Ergebnis dieses Dialogprozesses soll ein Mobilitätsgesetz entstehen. Hierzu wurde im Februar 2022 ein erster Entwurf seitens der Initiative vorgelegt (im Folgenden „Entwurf“). Im Sinne einer Mobilitätsgarantie formuliert das Gesetz klare Bedienungsstandards (§ 12 Entwurf), enthält aber auch weitergehende Forderungen zu einem Landesbusnetz (§§ 14, 16 Entwurf), zur Barrierefreiheit und Infrastrukturgestaltung (§§ 11, 13 Entwurf) sowie zur Absicherung im Störfall, d. h. eine Mobilitätsgarantie im engeren Sinne (§ 17 Entwurf).

⁶ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung für die Zuweisung von Mitteln für die Durchführung von Bedarfsverkehren (VVBV) vom 12. Dezember 2013

⁷ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung für die Zuweisung von Mitteln für die Durchführung von PlusBus-Verkehren (VVPlusBus) vom 24. August 2018

⁸ Richtlinie des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung zur Förderung von innovativen Mobilitätsangeboten im Land Brandenburg (Rili InnoMob) vom 14. Mai 2020

Grundlegend sieht der Entwurf die pflichtige Aufgabenerfüllung durch die kommunalen Aufgabenträger entsprechend den landesweiten Standards vor (§ 18 Abs. 1 Entwurf). Hierzu habe das Land ein Kostengutachten zu erstellen und mindestens alle fünf Jahre zu aktualisieren. Hiernach werde der für die Übertragung der Pflichtaufgabe nach Art. 97 Abs. 3 Verfassung des Landes Brandenburg (im Folgenden „BbgVerf“) zu gewährende Ausgleich festgelegt. Zum Umfang dieser Mehrkosten für das Land gibt es noch keine Angaben. Daneben wird vorgeschlagen, zwei bzw. acht Millionen Euro je Aufgabenträger befristet für die Herstellung der Barrierefreiheit zu gewähren (§ 24 Abs. 3 Entwurf).

Die Idee des Mobilitätsgesetzes greift vergleichbare Regelungen in Berlin⁹ und NRW („Nahmobilitätsgesetz“)¹⁰ auf. Die Mobilitätsgarantie als verlässlicher Bedienungsstandard wurde z.B. in Baden-Württemberg bereits im Koalitionsvertrag 2011 genannt und soll nun bis 2026 umgesetzt werden; in Hessen ist sie Bestandteil der Strategie „Mobiles Hessen 2030“. In Rheinland-Pfalz ist ein pflichtiges Mindestbedienungsangebot Gegenstand der Pflichtaufgabe der Aufgabenträger.¹¹

1.3.2 Pflichtaufgabe ÖPNV

Eine mögliche kommunale Pflichtaufgabe im üÖPNV wurde im Zuge der Reform 2005 umfassend diskutiert und letztlich verworfen, weil damit der Nahverkehr zentral nach landesweiten Standards geplant werden müsste und letztlich das Land die Kosten und die sinnvollste Umsetzung dieser Standards vollständig verantworten müsste. Damit würde die Gestaltungshoheit und örtliche Zielrichtung des Nahverkehrs weitgehend beschnitten und ein Finanzierungsschlüssel könnte kaum noch entsprechende Anreize setzen bzw. die Anreize müssten sich auf eine Übererfüllung der Mindeststandards beziehen.

Gleichwohl ist aktuell nach gewisser Beruhigung der Diskussion um die Pflichtaufgabe – die nach der Bahnreform/Regionalisierung 1993/1996 kein Bundesland umgesetzt hatte, wieder aufgeflammt. So hat Rheinland-Pfalz mit der Neufassung des Nahverkehrsgesetzes Anfang 2021 den öffentlichen Personennahverkehr in eine kommunale Pflichtaufgabe mit landesweiten Standards umgewandelt. Allerdings sind die Standards noch nicht entwickelt; sie sollen ausdrücklich Bezug auf das bisherige Finanzvolumen nehmen. Der Städtetag und

⁹ Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 1918, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27.09.2021 (GVBl. S. 1117)

¹⁰ Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz – FaNaG) vom 9. November 2021 (GV. NRW. S. 1201)

¹¹ Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz – NVG) vom 3. Februar 2021 (GVBl. 2021, 51)

ein Teil der Landkreise begrüßen dies, ein anderer Teil will hiergegen klagen. In Baden-Württemberg wurde als Ergebnis der Zukunftskommission ÖPNV die Prüfung einer Pflichtaufgabe vereinbart. Allerdings hat die kommunale Seite große Skepsis geäußert.

In Brandenburg würde eine Pflichtaufgabe das strenge Konnexitätsprinzip nach Art. 97 Abs. 3 BbgVerf auslösen. Grundlegend dazu ist das Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg aus dem Jahr 2002.¹² Die entscheidenden Leitsätze lauten (Herv. d. Verf.):

- „1. Eine Verpflichtung zur Erfüllung neuer Aufgaben im Sinne von Art. 97 Abs. 3 der Landesverfassung liegt auch dann vor, wenn eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen **unter Ergänzung um weitere Aufgaben** und unter auf die Aufgabenwahrnehmung Einfluß nehmender Veränderung des Erstattungssystems erneuert wird.
2. ‚Entsprechender finanzieller Ausgleich‘ im Sinne von Art. 97 Abs. 3 Satz 3 der Landesverfassung bedeutet eine **vollständige und finanzkraftunabhängige** Erstattung der mit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe verbundenen notwendigen Kosten.
3. a) Der Gesetzgeber ist im Rahmen der Kostenausgleichsregelung nicht daran gehindert, ein Kostenerstattungskonzept zu verfolgen, **welches Anreize für eine sparsame Aufgabenwahrnehmung gibt** und dadurch eine kostensenkende Wirkung entfaltet. Die Ausgleichsregelung muss jedoch jeder einzelnen betroffenen Kommune die realistische Möglichkeit eröffnen, durch **zumutbare eigene Anstrengungen zu einem vollständigen Kostenausgleich** zu kommen. [im Urteil vom 30.04.2013 – VfGBbg 49/11 wird präzisiert, dass dies für jede einzelne Kommune gelten muss und nicht nur abstrakt; Anmerkung d. Verf.]
b) Voraussetzung für eine Regelung gemäß a) **ist eine fundierte und plausible gesetzgeberische Prognose zu den mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Kosten einerseits und ihrer Beeinflussbarkeit** durch die Kommunen andererseits unter vertiefter Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Gegebenheiten und Besonderheiten vor Ort.

...“

Auch heißt es in den Gründen, dass „... der Gesetzgeber nicht daran gehindert [ist], statt einer auf den Pfennig genauen Abrechnung eine Kostenerstattungsregelung in typisierender und pauschalierender Form zu treffen, indem etwa statt einer zeitraubenden und unsicheren Ermittlung der konkreten Ausgabensituation ein Rückgriff auf generelle Erfahrungswerte erfolgt.“ (Rn. 55)

¹² VerFG Potsdam, Urteil vom 14.02.2002 – VfGBbg 17/01 (juris); umfassend bestätigt und weitergeführt durch VerFG Potsdam, Urteil vom 30.04.2013 – VfGBbg 49/11 (juris).

Letztlich würde eine Pflichtaufgabe neben der Aufstellung landesweiter einheitlicher Standards auch eine umfassende Kostenberechnung zu diesen Standards auslösen. Dabei müssten auch zahlreiche Detailfragen zur Umsetzung beantwortet werden. Zwar muss nicht jede letzte örtliche Besonderheit betrachtet werden, jedoch muss die Ermittlung so detailliert sein, dass sie allen wesentlichen Unterschieden der kommunalen Aufgabenträger Rechnung trägt.

1.3.3 Bewertung

Mobilitätsgarantien/Mindeststandards und Pflichtaufgabe hängen in gewisser Weise zusammen, weil nur durch Vorgabe klarer Standards eine landesweite Mobilitätsgarantie im Sinne einer hundertprozentigen Garantie eingeführt werden kann. Der „Preis“ hierfür ist aber die Etablierung einer Pflichtaufgabe mit entsprechenden Kostenausgleichen durch das Land. Letzteres impliziert klare Vorstellungen über die Umsetzung dieser Pflicht und überlässt den Kommunen nur noch wenige Umsetzungsspielräume. Ein entsprechendes finanzielles Anreizregime hätte hierbei kaum noch einen Platz, da der vollständige Kostenausgleich im Vordergrund stehen muss.

Gleichwohl ist festzustellen, dass es einen gewissen Trend gibt, den Nahverkehr verlässlicher und verknüpfter über die Grenzen der jeweiligen Aufgabenträger auszugestalten und seitens der Bundesländer abzusichern.

2 Vorgehen

Die vorliegende Evaluation kann auf einen Längsschnitt über 15 Jahre mit guter Datengrundlage zurückgreifen. Die kontinuierlich gelieferten Grunddaten wie Leistungsangebot, Fahrtangebot, Fahrgastzahlen und Eigenmittel sowie die zusätzlich erhobenen Daten zu bedarfsgesteuerten und den PlusBus-Leistungen sind die zentrale Grundlage und ermöglichen es, im Längsschnitt die Wirkungen der ÖPNV-Finanzierung je Aufgabenträger aufzuzeigen und mögliche Auffälligkeiten wie z. B. Nachfrageerfolge durch Offensivstrategien oder auch Leistungseinschnitte aufgrund von Haushaltssicherungskonzepten zu identifizieren. Darüber hinaus gingen folgende weitere Unterlagen und Schritte in die Untersuchung ein:

- VBB-Auswertung PlusBus
- Auswertung der durch das MIL vorgenommenen Befragung der Aufgabenträger sowie punktuelle ergänzende Informationsgespräche
- Sichtung weiterer Materialien: Ergebnisse Enquete-Kommission „Zukunft der ländlichen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“, Koalitionsvertrag 2019, Mobilitätsstrategie 2030, Landesentwicklungsplan
- Analyse Fahrpläne und Nahverkehrspläne der Aufgabenträger

- Analyse Fuhrpark Straßenbahnen
- Gesetzgebungsverfahren „PBefG-Novelle“ inkl. Mobilitätsdatenverordnung; Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz

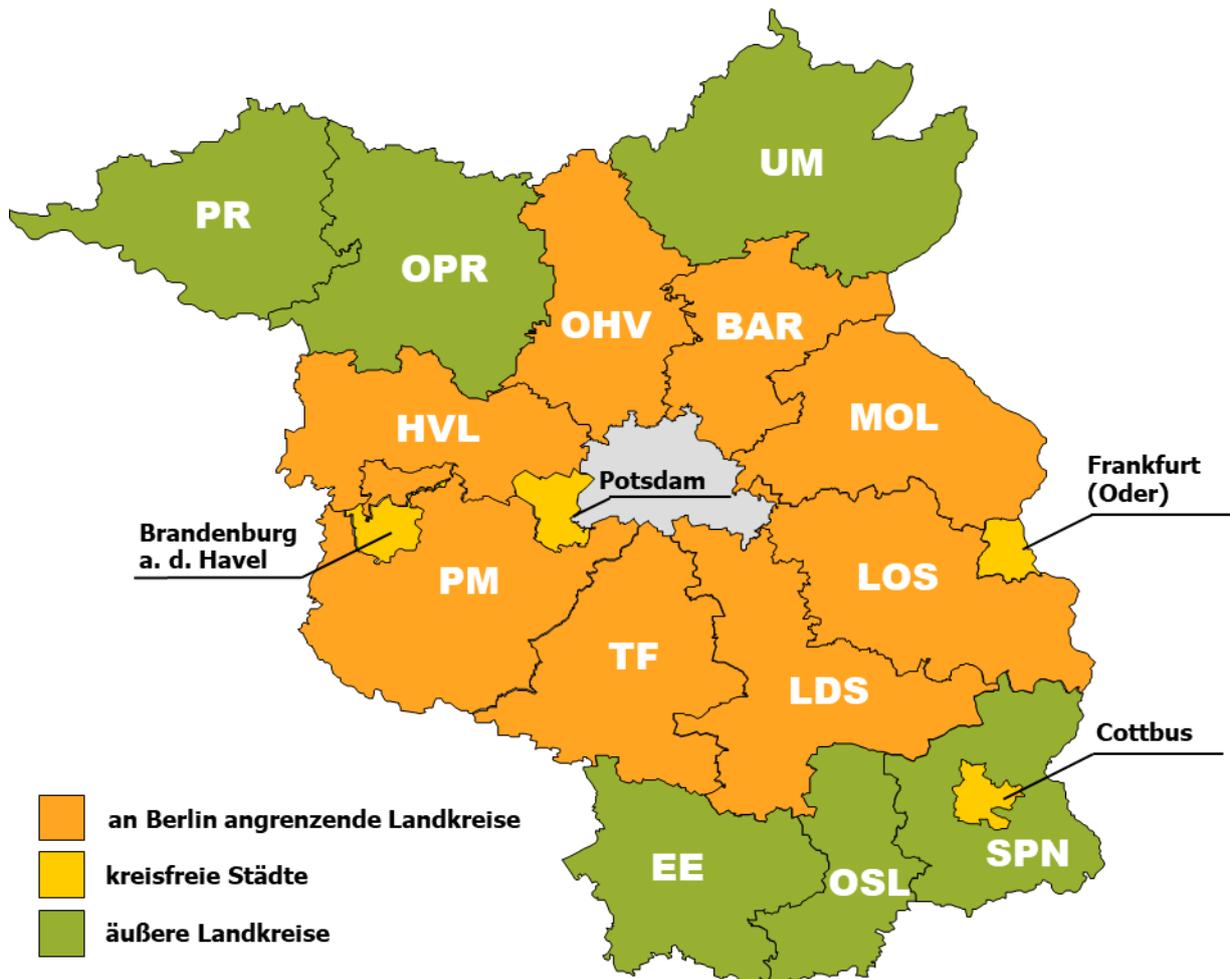
Die vorliegenden Daten wurden mit den Schwerpunkten der Überprüfung der Wirkungen der Schlüsselkomponenten und der Prüfung der Auswirkungen auf die Nachfrage nach alternativen Bedienformen analysiert. In einem zweiten Schritt folgte die Prüfung und ggf. Entwicklung von Vorschlägen für die Weiterentwicklung des Finanzierungssystems auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse und der gemeinsamen Diskussion – im vorliegenden Zwischenbericht als vorläufiger Ausblick dargestellt.

Für die systematische Datenanalyse wurden die Aufgabenträger einer von drei Gruppen zugeordnet (vgl. Abbildung 1):

- Gruppe der kreisfreien Städte
- Gruppe der an Berlin angrenzenden Landkreise
- Gruppe der äußeren Landkreise

Innerhalb der Gruppen weisen die Aufgabenträger vielfach ähnliche Strukturmerkmale auf.

Abbildung 1: Aufgabenträger mit ähnlicher Strukturentwicklung



Quelle: eigene Darstellung

3 Rahmenbedingungen im Land Brandenburg

3.1 Klimaschutz, Potenziale technischer Neuerungen, Corona-Pandemie

Drängende Klimaschutzziele im Verkehr, die hierdurch verstärkt gewandelte Wahrnehmung des Stellenwertes öffentlicher Verkehrsmittel bzw. des Umweltverbundes, noch unsichere Potenziale technischer Neuerungen (Stichworte Digitalisierung/Automatisierung des Fahrens) und die Auswirkungen der Corona-Pandemie mögen die zentralen Entwicklungen der letzten Jahre und absehbaren Herausforderungen zusammenfassen.

Im Koalitionsvertrag SPD, CDU, Grüne Brandenburg 2019¹³ wurde vereinbart, durch Anpassung der Mobilitätsstrategie den Anteil des Umweltverbunds (Fuß-, Rad- und öffentlicher Verkehr) an allen zurückgelegten Wegen in Brandenburg von 40% bis 2030 auf 60% zu steigern. Der Endbericht zur Überarbeitung der Mobilitätsstrategie Brandenburg 2030 wurde dem MIL im März 2021 vorgelegt.¹⁴ Die Schwerpunkte liegen in der Steigerung der Modal-Split-Anteile innerhalb der Städte, sowie in den aufkommensstarken Stadt-Umland-Beziehungen zwischen Berlin und dem Berliner Umland, aber auch den Ober- und Mittelzentren des Landes und ihrem Umland.

Noch verstärkend wirkt hier auch die von der Volksinitiative „Verkehrswende Brandenburg jetzt!“ im Januar 2021 mit Übergabe der Unterschriften an die Landtagspräsidentin angestoßene Forderung zur Umsetzung einer klimaverträglichen, sicheren und sozial gerechten Mobilität in Brandenburg. Die Volksinitiative schlägt vor, konkrete Maßnahmen, Zeitpläne, Budgets und Verantwortlichkeiten in einem Mobilitätsgesetz zu verankern. Gefordert wird eine Verdopplung des Anteils des Umweltverbunds bis 2050 auf 82% und eine bis dahin klimaneutrale Gestaltung des Verkehrs in Brandenburg. Zwar lehnte der Landtag die Volksinitiative ab, dies allerdings u.a. deshalb, weil viele der Forderungen bereits Inhalte des Koalitionsvertrags und des Regierungshandelns seien.¹⁵ Im Wege eines Kompromisses wurde über einen Entschließungsantrag ein Dialogprozess zwischen Landesregierung und Volksinitiative in Gang gesetzt – Ziel ist die Formulierung eines Mobilitätsgesetzes bis Ende 2022 (Gesetzesvorlage).¹⁶

Bei allen Überlegungen zur Zukunft der Mobilität spielen prognostizierte oder auch nur erhoffte Potenziale der „Digitalisierung“ und insbesondere auch der Automatisierung des Betriebs von Fahrzeugflotten eine erhebliche Rolle. Zum Teil aufgegriffen wurden neue technische Möglichkeiten in der Novellierung des Personenbeförderungsrechts¹⁷ – durch Einführung neuer bedarfsgesteuerter Sammelverkehre im PBefG („Linienbedarfsverkehr“, „gebündelter Bedarfsverkehr“), die Zulassung von App-gestützten Abrechnungssystemen bei Taxi und Mietwagen oder – zusammen mit der nachfolgend erlassenen Mobilitätsdatenverordnung – die Verpflichtung zur umfassenden Bereitstellung von Daten über die vorhandenen Beförderungsangebote nicht nur nach Plan („statische Da-

¹³ SPD Brandenburg, CDU Brandenburg, Bündnis 90/Grüne Brandenburg: Ein neues Kapitel für Brandenburg - Zusammenhalt. Nachhaltigkeit. Sicherheit. Oktober 2019

¹⁴ Ramboll im Auftrag des MIL: Beitrag zur Überarbeitung der Mobilitätsstrategie Brandenburg 2030, Endbericht vom 24.03.2021

¹⁵ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses, Drucksache Landtag Brandenburg 7/3452.

¹⁶ Vgl. Entschließungsantrag Drucksache Landtag Brandenburg 7/3452.

¹⁷ Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822)

ten“), sondern auch nach aktuellem Stand („dynamische Daten“). Die rechtlichen Umsetzungen sind als Ermöglichung zu verstehen – die Realisierung von Potenzialen steht noch am Anfang und der Ausgang ist offen.

Erhebliche Änderungen neben den eigentlichen Fahrzeugbeschaffungen gehen für den ÖPNV sowohl bei Infrastrukturbedarfen und Betriebsabläufen von der Umsetzung des SaubFahrzBeschG¹⁸ aus – der Finanzierungsbedarf ist enorm. Das SaubFahrzBeschG setzt Vorgaben der sogenannten „Clean Vehicles Directive – CVD“ (Richtlinie (EU) 2019/1161) um, die am 1. August 2019 in Kraft trat. Der Bund stellt über die erfolgreich bei der Europäischen Kommission notifizierte¹⁹ Förderrichtlinie für Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben vorerst Mittel in Höhe von mehreren Mrd. Euro bis zum Jahr 2024 zur Verfügung.

Besondere Herausforderung hier: Noch unbekannt sind die konkreten langfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Mobilitätsgeschehen und das individuelle Verkehrsverhalten. Abzusehen sind – infolge der durch die Pandemie drastisch erzwungenen Umstellungen und des veränderten Stellenwerts der Arbeit von zu Hause oder anderen Standorten als dem Arbeitsplatz – geänderte Mobilitätsmuster; Ausmaß und Struktur der Änderungen sind aber noch völlig offen. Die finanziellen Folgen der Pandemie insbesondere für den öffentlichen Verkehr sind noch nicht absehbar: Kurzfristig musste der ÖPNV teils drastische Einnahmeeinbußen hinnehmen, die durch die Rettungsschirme von Bund und Ländern 2020/2021 ausgeglichen werden konnten. Darüber, inwieweit persönliche Verunsicherungen und/oder die Maßnahmen gegen die Verbreitung der Pandemie langfristig das Nutzungsverhalten prägen werden und damit auch den finanziellen Rahmen des ÖPNV beeinflussen, kann vorerst nur spekuliert werden.

3.2 Strukturentwicklung im Land Brandenburg

Fläche: Das Land Brandenburg weist eine Gesamtfläche von 29.656 km² auf. Etwa 97,5% der Fläche verteilt sich auf die Landkreise, die verbleibenden rund 2,5% entfallen auf die kreisfreien Städte.

Bevölkerungsentwicklung: Im Jahr 2019 betrug die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner im Land Brandenburg gut 2,5 Mio. Personen. Nachdem die Zahl der Gesamtbevölkerung des Landes seit etwa 2001 rückläufig war, konnte Brandenburg seit 2010 Wanderungsgewinne verzeichnen, die in ihrer Höhe seit 2014 das weiterhin bestehende Geburtendefizit übersteigen und so zu wachsenden Bevölkerungszahlen im Land führen.

¹⁸ Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691)

¹⁹ Entscheidung der Europäischen Kommission vom 22.07.2021, SA.59352, Federal aid scheme for the acquisition of light and heavy commercial vehicles with alternative, climate-friendly propulsion systems and ancillary EV charging facilities, C(2021) 5333 final

Die Bevölkerungszuwächse insgesamt spiegeln die positive Bevölkerungsentwicklung seit Mitte der 2010er Jahre der an Berlin angrenzenden Landkreise sowie der kreisfreien Städte Potsdam und Brandenburg an der Havel wider. Die kreisfreien Städte Cottbus und Frankfurt (Oder) konnten zunächst ebenfalls Einwohnerinnen und Einwohner gewinnen, zeigen aber aktuell seit 2018 erneut einen negativen Trend.

Die äußeren Landkreise verlieren nach wie vor Personen, wenngleich die Bevölkerungsrückgänge tendenziell in den letzten Jahren geringer ausfallen.

Bevölkerungsprognose: Gemäß Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Verkehr (LBV) aus dem Jahr 2018 wird bis 2030 gegenüber 2016 ein Rückgang der Bevölkerung Brandenburgs von ca. 1,7% bzw. 43.600 Personen prognostiziert.²⁰ Ursächlich hierfür ist die weiterhin negative natürliche Bevölkerungsentwicklung. Das Geburtendefizit wird bis 2030 voraussichtlich etwa 243.500 Personen betragen. Lediglich für Potsdam wird ein deutliches Bevölkerungswachstum im benannten Zeitraum angenommen. Daneben werden auch für die kreisfreie Stadt Cottbus und die an Berlin angrenzenden Landkreise Dahme-Spreewald, Havelland und Potsdam-Mittelmark leichte Zuwächse vorausgeschätzt, da Wanderungsgewinne das Geburtendefizit übersteigen.

Altersstruktur: Die Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg gestaltet sich je nach betrachteter Altersgruppe unterschiedlich. Während sowohl die Zahl der unter 6-Jährigen als auch die Zahl der 65-Jährigen und Älteren im betrachteten Zeitraum seit 2001 kontinuierlich anstieg, ist in der Gruppe der 18 bis unter 65-Jährigen ein Rückgang der Bevölkerungszahlen zu verzeichnen. In der Gruppe der 6 bis unter 18-Jährigen zeigt sich die Entwicklung differenzierter: bis etwa 2008 sanken die Bevölkerungszahlen jährlich um etwa 5-6% gegenüber dem Vorjahr. Seit 2009 hingegen ist ein leichter Anstieg der Bevölkerungszahlen zu erkennen, der v. a. vom Berliner Umland getragen wird.

Die Gesamtbrandenburgische Entwicklung lässt sich weitestgehend in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten entsprechend nachvollziehen. Gleichwohl gibt es im Detail einzelne abweichende Entwicklungen. Zu nennen ist hier insbesondere Potsdam. Entgegen des brandenburgischen Gesamtbildes weist die Landeshauptstadt im betrachteten Zeitraum ab 2001 fast durchgängig positive Bevölkerungszahlen in der Gruppe der 18 bis unter 65-Jährigen auf. In den äußeren Landkreisen hingegen gingen anders als in Gesamtbrandenburg auch in der Gruppe der unter 6-Jährigen die Bevölkerungszahlen zurück, erst seit etwa 2012 stabilisieren sich diese Zahlen und steigen erst in den letzten Jahren wieder leicht an.

Zahl der Schülerinnen und Schüler: Im Jahr 2019/2020 besuchten rund 252.000 Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden Schulen im Land. Der bis 2009/10 rückläufige Trend konnte gestoppt werden, so dass seit

²⁰ Vgl. LBV 2018, Bevölkerungsvorausschätzung 2017 bis 2030, S. 11 f.

2010/11 ein kontinuierlicher Anstieg der Zahlen für Brandenburg um insgesamt rund 13% im Zeitraum 2010/11 bis 2019/20 zu verzeichnen ist. Die positive Entwicklung ist insbesondere in den kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel, Cottbus und Potsdam sowie den an Berlin angrenzenden Landkreisen erkennbar, aber auch Frankfurt (Oder) sowie die äußeren Landkreise zeigen tendenziell eine leichte Zunahme der Schülerzahlen.

Erwerbstätigkeit: Die Zahl der Erwerbstätigen am Arbeitsort belief sich im Jahr 2019 auf 1.129.600 Personen in Gesamt-Brandenburg.

Im Jahr 2019 betrug die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in Brandenburg rund 854.200 Personen. Seit etwa 2006 wächst die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Im Jahr 2020 ist ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr in den meisten Landkreisen sowie der kreisfreien Stadt Frankfurt an der Oder zu verzeichnen.

Arbeitslosigkeit: Die Arbeitslosenquote ist in Brandenburg insgesamt rückläufig, sie sank im Zeitraum von 2011 bis 2019 von 11,1 auf 5,8% im Jahresdurchschnitt. Für das Jahr 2020 ist ein Anstieg auf 6,2% zu verzeichnen.

In den Jahren 2019 und 2020 weisen die an Berlin angrenzenden Landkreise Arbeitslosenquoten unterhalb des Gesamtdurchschnitt auf, lediglich der Landkreis Oder-Spree liegt leicht darüber. In den äußeren Landkreisen liegen die Arbeitslosenquoten oberhalb des Durchschnitts.

Während Potsdam mit einem Wert von 5,4% im Jahr 2019 bzw. 6,0% im Jahr 2020 eine geringere Arbeitslosenquote als der Landesdurchschnitt besitzt, liegen die anderen kreisfreien Städte über dem Durchschnitt.

Pendlersaldo: Das Arbeitsplatzangebot der kreisfreien Städte ist auch für Pendler aus dem Umland attraktiv. Während in den kreisfreien Städten mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einpendeln als auspendeln, ist das Bild in den Landkreisen Brandenburgs entsprechend umgekehrt. Die Anteile an Ein- und Auspendlern an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind dabei in den an Berlin angrenzenden Landkreisen im Durchschnitt höher als in den äußeren Landkreisen.

Die Analyse der Strukturentwicklung zeigt die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, mit denen die Aufgabenträger, zusammengefasst nach Aufgabenträgergruppen, bei der Bereitstellung von ÖPNV-Leistungen umgehen müssen. Die an Berlin angrenzenden Landkreise können deutlich von ihrer Nähe zu Berlin profitieren. Sowohl die Entwicklung der Bevölkerungszahlen als auch die Zahlen zu Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit gestalten sich positiv gegenüber dem Landesdurchschnitt. Demgegenüber ist die Strukturentwicklung in den äußeren Landkreisen durch weiterhin rückläufige Einwohnerzahlen, einer unterdurchschnittlichen Zunahme der Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie eine über-

durchschnittlich hohe Arbeitslosenquote geprägt. Bei den Städten sticht insbesondere Potsdam hervor mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung und -vorausschätzung und im Landeschnitt positiven Werten bezogen auf Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit.

4 Grundsätzliche Funktionsweise der derzeitigen üÖPNV-Finanzierung in Brandenburg

4.1 Finanzierung des üÖPNV über einen allgemeinen Schlüssel und über einen Schlüssel für Ausbildungsverkehre

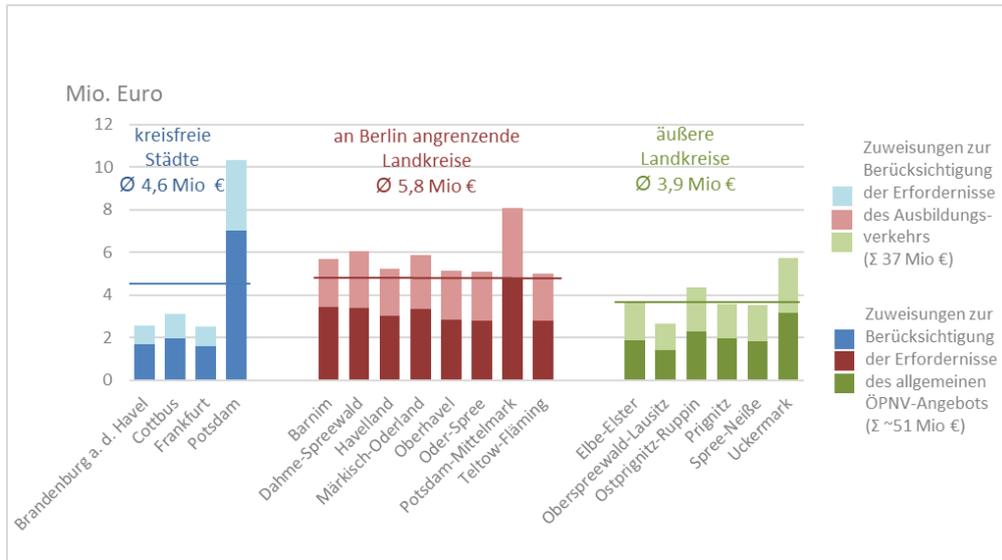
Seit 2005 wird die Finanzierung der Kommunen für die Aufgaben des üÖPNV durch das Land in einem landesweiten Schlüssel vorgenommen. Beginnend mit 50 Mio. Euro wurde dieser Schlüssel durch weitere Schlüssel für den Ausbildungsverkehr und Straßenbahnverkehr, sowie RufBusse ergänzt. Flankierend erfolgt eine zusätzliche (ungedeckelte) Förderung der PlusBusse. Zunächst wird hier die Basisfinanzierung und deren Wirkung über die zwei großen Schlüssel (Basis und Ausbildung) in Summe von 88,044 Mio. Euro analysiert.

4.1.1 Zuweisungen von Land an die Aufgabenträger für den üÖPNV

2021 wurden den kommunalen Aufgabenträgern insgesamt 88,044 Mio. Euro über den allgemeinen Schlüssel und den Schlüssel für Ausbildungsverkehr einschließlich 2 Mio. Euro zu Herstellung der Barrierefreiheit zugewiesen.

In Abbildung 2 ist die Höhe der Zuweisungen vom Land für den üÖPNV 2021 differenziert nach Aufgabenträgern dargestellt. Besonders hoch sind die Zuweisungen in der Landeshauptstadt Potsdam mit einem Wert von rund 10,3 Mio. Euro im betrachteten Jahr. Die Zuweisungen an die drei anderen kreisfreien Städte sind deutlich geringer (Brandenburg a. d. Havel: ~2,6 Mio. Euro; Cottbus: ~3,1 Mio. Euro; Frankfurt (Oder): ~2,5 Mio. Euro). Die Zuweisungen an die an Berlin angrenzenden Landkreise liegen mit etwa 5,8 Mio. Euro pro Landkreis im Durchschnitt über den Zuweisungen an die äußeren Landkreise (Durchschnitt 3,9 Mio. Euro pro Landkreis).

Abbildung 2: Zuweisungen im übrigen ÖPNV 2021 – Σ ~88 Mio. Euro



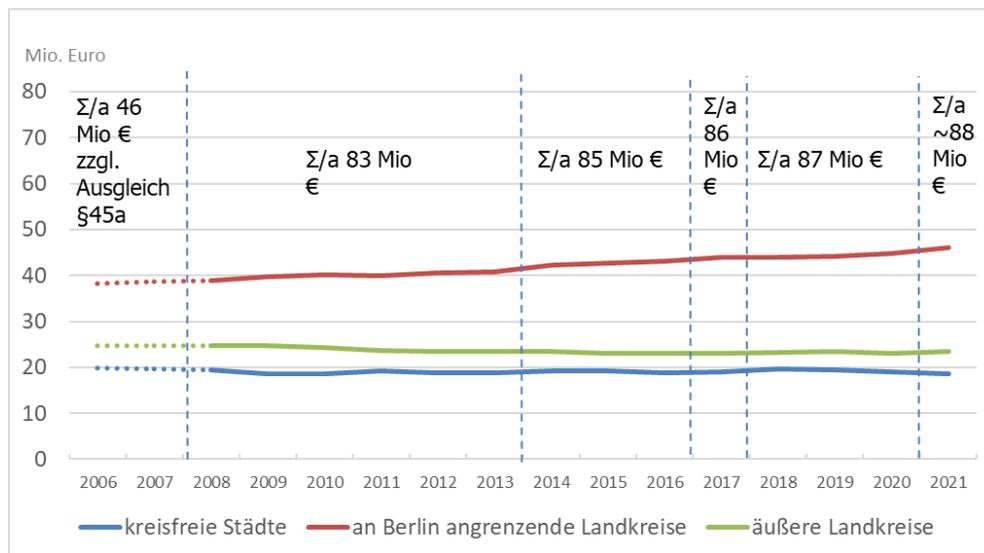
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Zuweisungen, die jährlich über den allgemeinen üÖPNV-Schlüssel (einschließlich Mittel zur Herstellung der Barrierefreiheit ab 2017) sowie den Schlüssel für den Ausbildungsverkehr vom Land Brandenburg an die Landkreise und kreisfreien Städte ausgereicht wurden.

Insgesamt wurde das Mittelvolumen schrittweise angehoben von zunächst 83 Mio. Euro pro Jahr seit der Finanzierungsreform (Einführung des allgemeinen Schlüssels 2006 i.H.v. 46 Mio. Euro pro Jahr zzgl. Einführung des Ausbildungsschlüssels 2008 i.H.v. 37 Mio. Euro pro Jahr). Seit 2014 betragen die Mittel insgesamt 85 Mio. Euro pro Jahr durch Anhebung des allgemeinen Schlüssels um 2 Mio. Euro. Seit 2017 werden die Zuweisungen durch Mittel zur Herstellung der Barrierefreiheit in Höhe von 1 Mio. Euro 2017 sowie 2 Mio. Euro pro Jahr von 2018 bis 2022 ergänzt. Für 2021 erfolgte eine weitere Erhöhung um 1,044 Mio. Euro.

Die Grafik veranschaulicht, dass insbesondere die Gruppe der an Berlin angrenzenden Landkreise insgesamt sukzessive einen Zugewinn an Mittelzuweisungen verzeichnen konnte. Zu begründen ist dies mit positiven Entwicklungen oberhalb des Landesdurchschnitts sowohl bezogen auf das Fahrplanangebot als auch auf die Nachfrage sowie dem Einsatz kommunaler Eigenmittel (vgl. Kapitel 4.1.2), die sich über die entsprechenden Schlüsselkomponenten in den Zuweisungen widerspiegeln. Demgegenüber blieb die Höhe der Zuweisungen an die äußeren Landkreise insgesamt sowie an die kreisfreien Städte insgesamt weitestgehend konstant.

Abbildung 3: Zuweisungen im übrigen ÖPNV 2006 – 2021



Hinweis: Für 2006 wurde die Höhe der § 45a-Mittel aus 2007 übernommen.

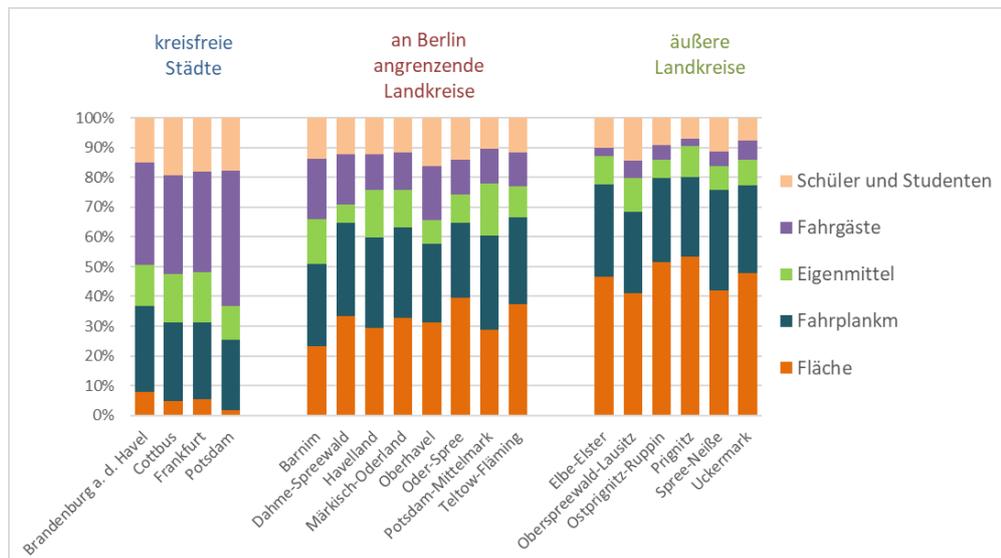
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 4 stellt die Zusammensetzung der Zuweisungen an die kreisfreien Städte und Landkreise auf Grundlage der Schlüsselkomponenten dar.

Zunächst einmal sind grundsätzliche Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen zu erkennen. Während für die Landkreise die Schlüsselkomponente Fläche ein deutliches Gewicht in den Mittelzuweisungen einnimmt, spielt diese für die Städte strukturbedingt eine geringe Rolle. Demgegenüber dominiert in den kreisfreien Städten der auf der Erfolgskomponente Fahrgäste basierende Zuweisungsanteil. Besonders hoch ist dieser in der Landeshauptstadt Potsdam mit etwa 46% gemessen an den Gesamtzuweisungen für die Stadt.

Aber auch zwischen den Landkreisen gibt es Unterschiede. Es ist zu erkennen, dass die Strukturkomponente Fläche in den äußeren Landkreisen tendenziell ein größeres Gewicht hat als in den an Berlin angrenzenden Landkreisen. Bei Letzteren hingegen trägt auch die Erfolgskomponente Fahrgäste einen relevanten Teil zu den Gesamtzuweisungen bei, wenn auch nicht im gleichen Maße wie es bei den kreisfreien Städten der Fall ist.

Abbildung 4: Anteil der Schlüsselkomponenten (2019) an den Zuweisungen (2021)



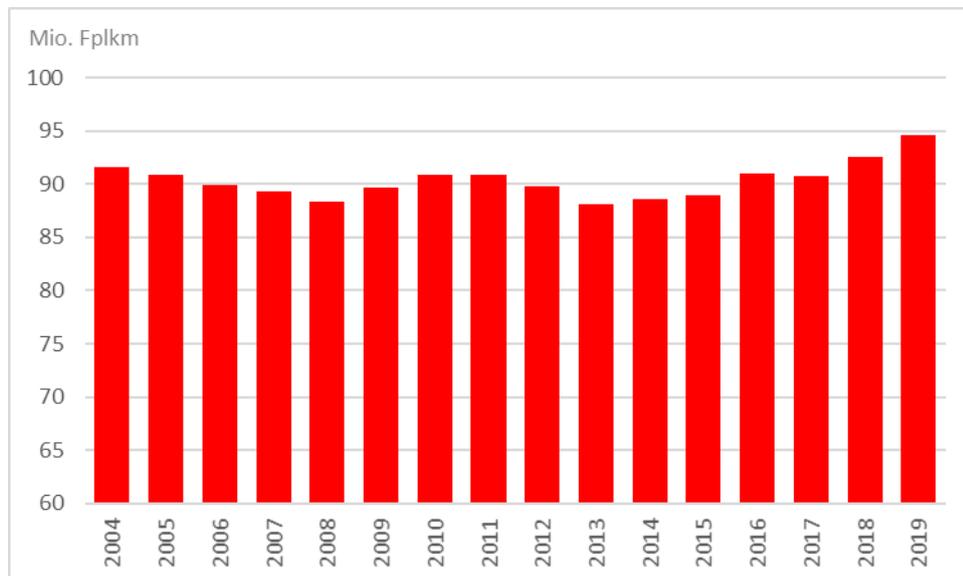
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

4.1.2 Auswertung der statistischen Daten zur üÖPNV-Entwicklung

4.1.2.1 Entwicklung der Angebotsmenge

Im Jahr 2019 wurden rund 94,7 Mio. Fahrplankilometer im üÖPNV in Brandenburg angeboten. Es handelt sich dabei um den höchsten Wert im Zeitraum seit 2004 und setzt die seit etwa 2013 erkennbare steigende Tendenz der angebotenen Fahrplankilometer fort. Die Entwicklung der Fahrplankilometer seit 2004 ist in Abbildung 5 dargestellt.

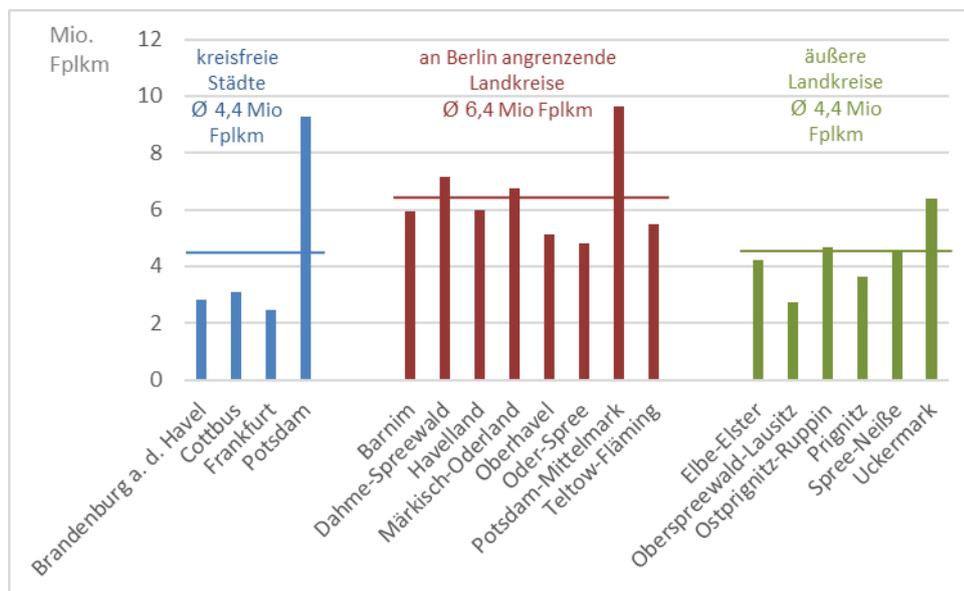
Abbildung 5: Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebotes im üÖPNV im Land Brandenburg zwischen 2004 und 2019 (in Mio. Fplkm)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 6 zeigt die 2019 angebotenen Fahrplankilometer differenziert nach Aufgabenträgern. Während die kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) rund 2 bis 3 Mio. Fahrplankilometer aufweisen, hebt sich die Angebotsmenge der Landeshauptstadt Potsdam mit rund 9,3 Mio. Fahrplankilometern deutlich davon ab. Bei den Landkreisen zeigen sich im Schnitt höhere Angebotsmengen in den an Berlin angrenzenden Landkreisen als in den äußeren Landkreisen. Besonders hoch ist der Wert im Landkreis Potsdam-Mittelmark mit rund 9,6 Mio. Fahrplankilometern 2019.

Abbildung 6: Darstellung der Fahrplankilometer in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.)



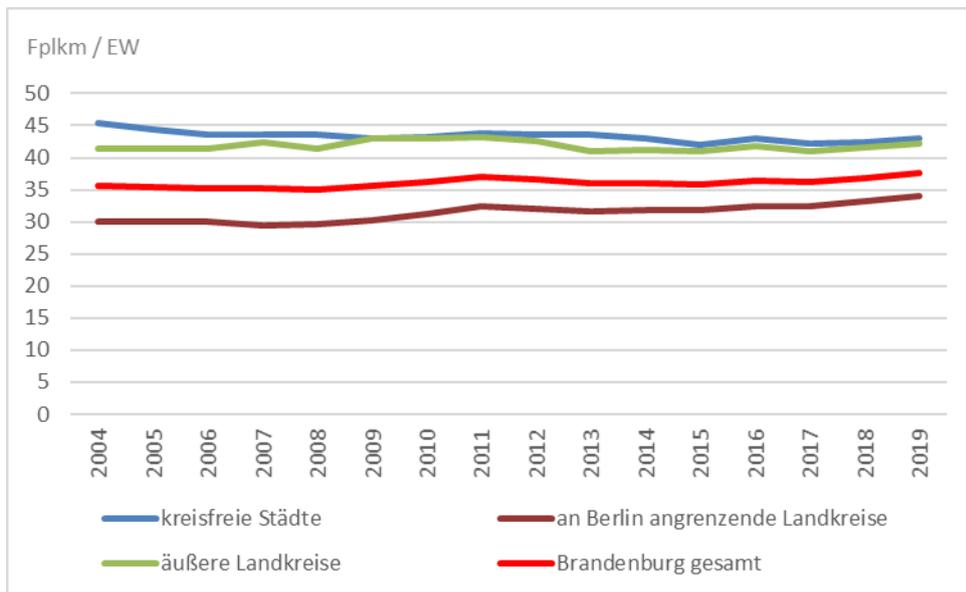
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 7 stellt die Entwicklung der Fahrplankilometer je Einwohner gruppiert nach kreisfreien Städten und Landkreisen dar. Während gemäß Abbildung 6 die äußeren Landkreise im Durchschnitt weniger Fahrplankilometer absolut als die an Berlin angrenzenden Landkreise aufweisen, zeigt sich bezogen auf die Einwohner, dass die äußeren Landkreise oberhalb der an Berlin angrenzenden Landkreise liegen. Die Werte liegen bei den äußeren Landkreisen in der Entwicklung mit leichten Schwankungen relativ stabil bei etwa 41 bis 43 Fahrplankilometer pro Einwohner. Hinter dieser Entwicklung stehen sowohl eine tendenziell rückläufige Zahl der Fahrplankilometer absolut als auch abnehmende Einwohnerzahlen.

Die an Berlin angrenzenden Landkreise hingegen zeigen eine kontinuierlich zunehmende Tendenz von rund 30 Fpkm/EW 2004 auf rund 34 Fpkm/EW 2019. Zu begründen ist diese Entwicklung mit steigenden Fahrplankilometern absolut über den genannten Zeitraum, die sich auch unter Berücksichtigung der positiven Bevölkerungsentwicklung seit etwa 2010 bemerkbar machen.

In den kreisfreien Städten verläuft die Entwicklung der Fahrplankilometer pro Einwohner mit einer geringfügig rückläufigen Tendenz. Absolut betrachtet ist die Zahl der Fahrplankilometer hier seit 2004 nahezu konstant geblieben, gleichzeitig steigen aber die Einwohnerzahlen leicht an.

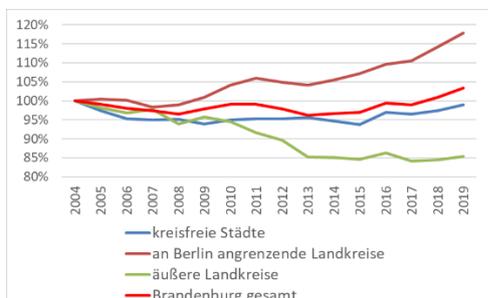
Abbildung 7: Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots je Einwohner zwischen 2004 und 2019



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

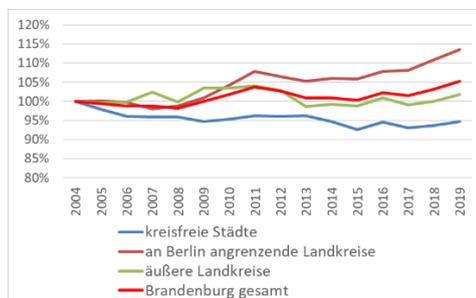
Die Abbildungen 8 und 9 stellen die relativen Entwicklungen des fahrplanmäßigen Angebotes zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%) dar; Abbildung 8 zeigt die relative Entwicklung der absoluten Zahlen, Abbildung 9 die der Fahrplankilometer bezogen auf Einwohner. Deutlich wird hier besonders bei den äußeren Landkreisen der schon oben dargestellte Einfluss der Einwohnerentwicklung bei der Betrachtung der Zahlen.

Abbildung 8: Relative Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 9: Relative Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots je Einwohner zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)

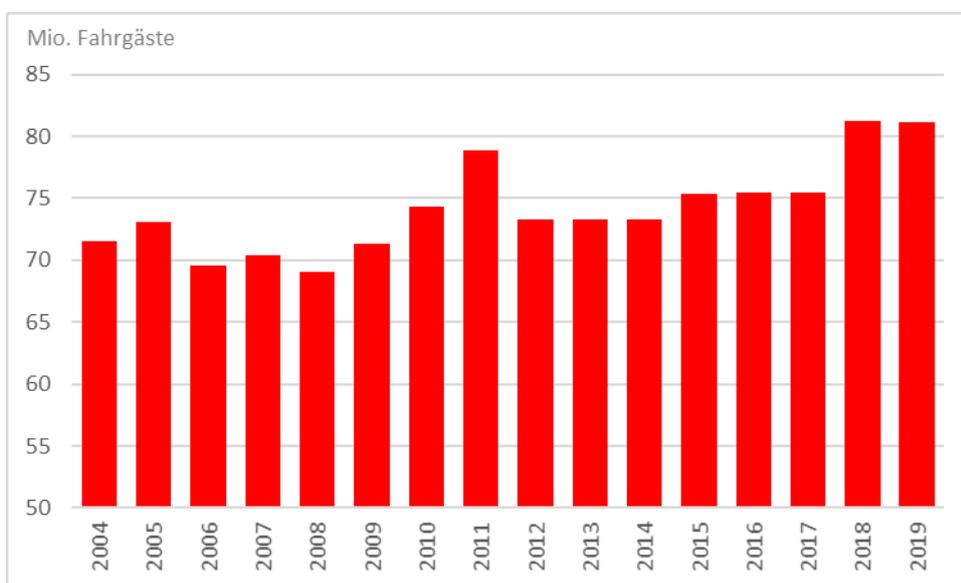


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

4.1.2.2 Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr)

Im Jahr 2019 betrug die Zahl der Fahrgäste im gesamten Land Brandenburg (ohne Ausbildungsverkehr) rund 81,1 Mio. Fahrgäste. In Abbildung 10 ist die Entwicklung dieser Größe seit 2004 nachvollziehbar. Nach anfänglichen Schwankungen ist seit 2008 ein Anstieg bis 2011 von rund 69 Mio. auf rund 79 Mio. Fahrgästen erkennbar. Nach einem erneuten Rückgang 2012 steigt die Fahrgastzahl seither weiter an.

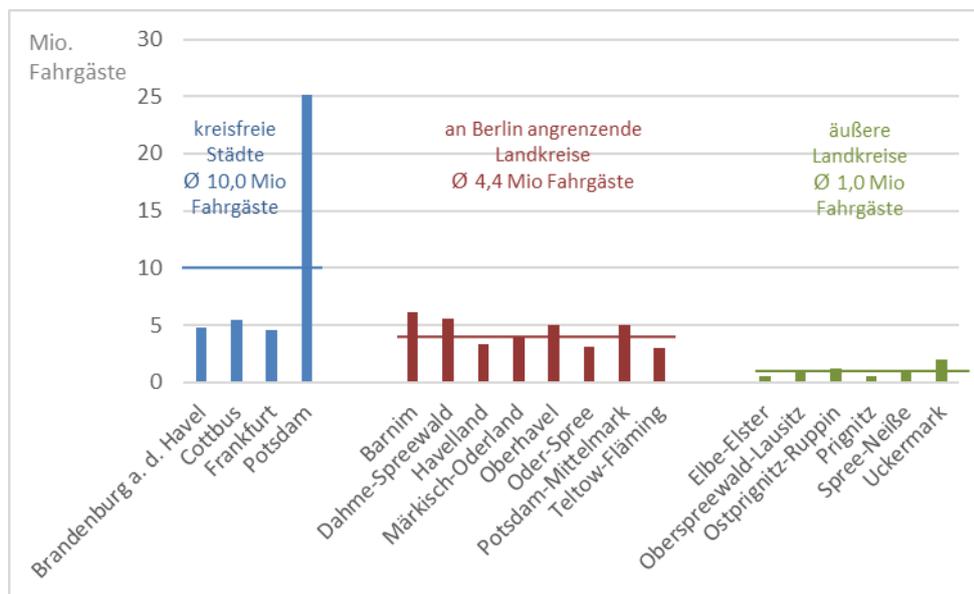
Abbildung 10: Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) im üÖPNV im Land Brandenburg zwischen 2004 und 2019



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 11 zeigt die Zahl der Fahrgäste (ohne Ausbildungsverkehr) differenziert nach Kreisen und kreisfreien Städten. Auf Potsdam entfällt mehr als 30% der gesamten Nachfrage des Landes Brandenburg. Die kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) weisen im Jahr 2019 zwischen 4,5 Mio. und 5,5 Mio. Fahrgäste auf. In den an Berlin angrenzenden Landkreisen ist die Nachfrage mit im Durchschnitt 4,4 Mio. Fahrgästen 2019 höher als in den äußeren Landkreisen (Durchschnitt 1 Mio. Fahrgäste 2019).

Abbildung 11: Darstellung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.)



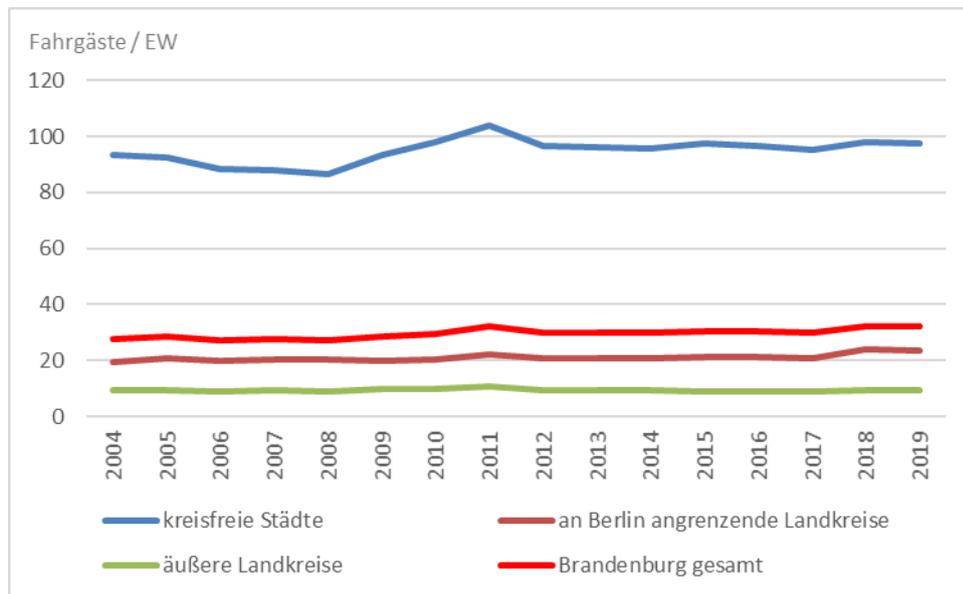
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Die Abbildungen 12 bis 14 zeigen die Entwicklung der Fahrgastzahlen differenziert nach den Aufgabenträgergruppen.

Zunächst einmal ist in Abbildung 12 die hohe Anzahl an Fahrgästen je Einwohner der kreisfreien Städte erkennbar. Hierbei wirkt sich insbesondere der hohe Wert von rund 139 Fahrgästen je Einwohner (2019) der Landeshauptstadt Potsdam aus. In den anderen kreisfreien Städten liegt er deutlich darunter (Brandenburg an der Havel ~66 Fg/EW, Cottbus ~55 Fg/EW und Frankfurt (Oder) ~78 Fg/EW; jeweils 2019), wenn auch weiterhin oberhalb der Werte der Landkreise. Die an Berlin angrenzenden Landkreise verzeichneten 2019 im Schnitt rund 24 Fahrgäste je Einwohner, die äußeren Landkreise im Schnitt rund 10 Fahrgäste je Einwohner.

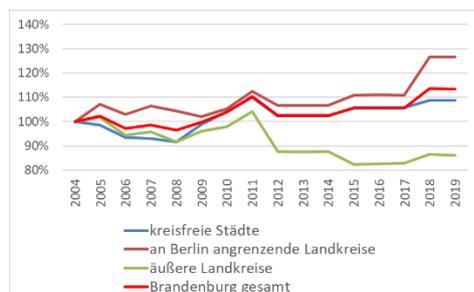
Die in Abbildung 13 dargestellte relative Entwicklung der Fahrgastzahlen (2004 = 100%) zeigt den rückläufigen Verlauf gegenüber 2004 in den äußeren Landkreisen. Unter Berücksichtigung der Einwohnerentwicklung zeigen die äußeren Landkreise weitestgehend Konstanz über die Jahre (vgl. Abbildung 14). Die an Berlin angrenzenden Landkreise hingegen können seit 2004 Zuwächse der Fahrgastzahlen verzeichnen.

Abbildung 12: Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) je Einwohner zwischen 2004 und 2019



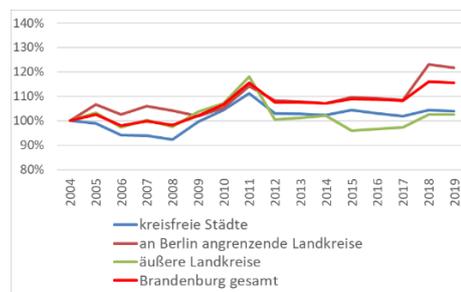
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 13: Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 14: Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) je Einwohner zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Die Zahl der Fahrgäste (ohne Ausbildungsverkehr) auf dem Gebiet der kommunalen Aufgabenträger fließt zu 30% in den allgemeinen Schlüssel zur Verteilung der Finanzierungsmittel im üÖPNV ein. Die Fahrgastzahlen²¹ werden alle

²¹ Gemäß § 2 Abs. 5 ÖPNFV ergeben sich die Fahrgastzahlen aus allen durchgeführten Fahrten im Zuständigkeitsbereich des kommunalen Aufgabenträgers (ohne Fahrten im Ausbildungsverkehr mit Zeitfahrtausweisen und ohne Fahrten von Schwerbehinderten gemäß § 148 SGB IX [inzwischen § 231 SGB IX]);

drei Jahre gemäß § 2 Abs. 5 der ÖPNVFV auf Grund der Verkehrserhebungen im Rahmen der Einnahmeaufteilung des Verkehrsverbundes, eines vorgegebenen Verfahrens und einer einheitlichen Berechnungsmethode ermittelt. Für die Jahre zwischen den Verkehrserhebungen wurde zunächst eine Fortschreibung auf Basis der Anzahl der verkauften Fahrausweise differenziert nach der jeweiligen Fahrausweisart (ohne Fahrausweise des Ausbildungsverkehrs) angewendet. Seit 2014 ist diese Fortschreibung ausgesetzt, insbesondere da sie die tatsächliche Entwicklung der Fahrgastzahlen nicht in allen Fällen adäquat abbildet. Hier scheint Handlungsbedarf zu bestehen, da ansonsten nicht erklärt werden kann, wie der Schlüssel in seiner Dynamik wirken soll.

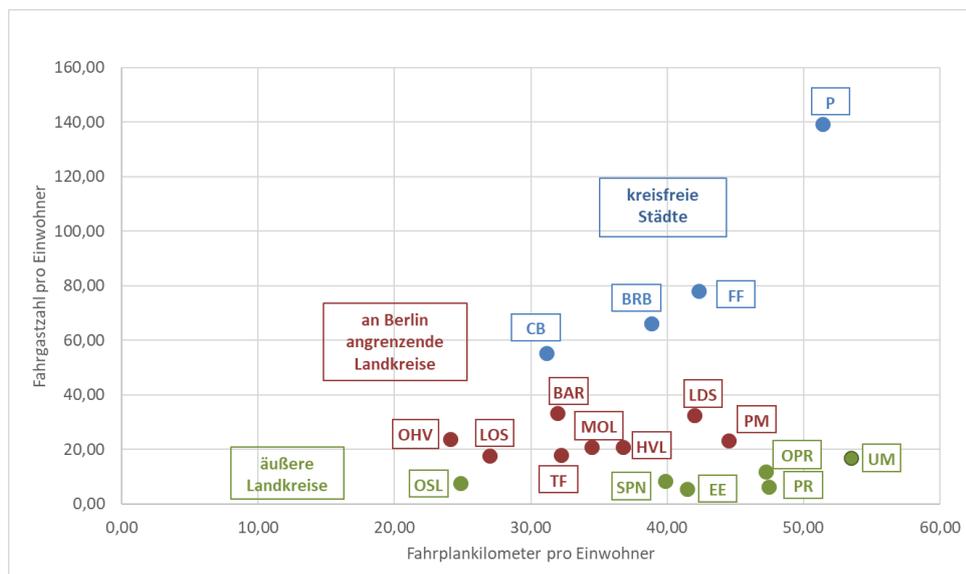
4.1.2.3 Entwicklung der Nachfrage im Verhältnis zum Angebot

Abbildung 15 stellt die Zahl der Fahrgäste pro Einwohner den Fahrplankilometern pro Einwohner 2019 gegenüber. Die kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) weisen zwischen 55 und 78 Fahrgästen/Einwohner bei Fahrplankilometerzahlen zwischen 31 und 42 Fplkm/Einwohner auf. Potsdam hebt sich in dieser Gruppe mit 139 Fahrgästen/Einwohner und 51 Fahrplankilometer/Einwohner ab.

Auffällig ist die breite Streuung des Fahrplanangebotes pro Einwohner bei den Landkreisen (zwischen rund 24 Fplkm/EW in Oberhavel und rund 54 Fplkm/EW im Landkreis Uckermark), die sich nicht gleichermaßen in der Nachfrage widerspiegelt. Ersichtlich ist, dass die Nachfrage (Fahrgastzahlen/EW) der an Berlin angrenzenden Landkreise höher ist als die der äußeren Landkreise.

Fahrten mit Umsteigen werden nur einfach gezählt; Fahrten, ausschließlich im SPNV oder auf landesbedeutsamen Verkehrslinien anderer Verkehrsträger des üÖPNV werden zu 50 % angerechnet. Sofern eine Fahrt auf dem Gebiet mehrerer kommunaler Aufgabenträger stattfindet, wird sie dort zugerechnet, wo die Fahrt beginnt.

Abbildung 15: Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Fahrplankilometern pro Einwohner 2019

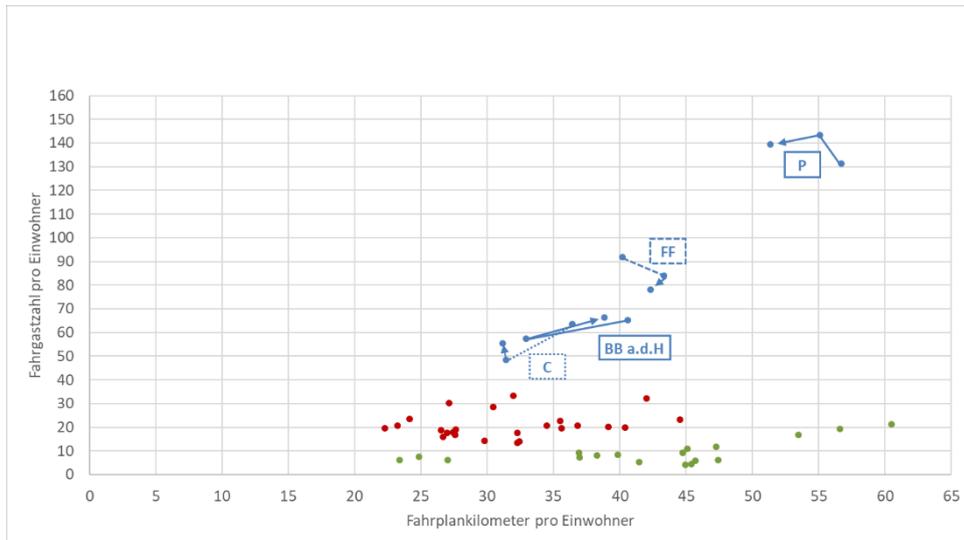


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 16 und 17 zeigen die Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu den Fahrplankilometern pro Einwohner für die Jahre 2004, 2009 und 2019 differenziert nach kreisfreien Städten und Landkreisen.

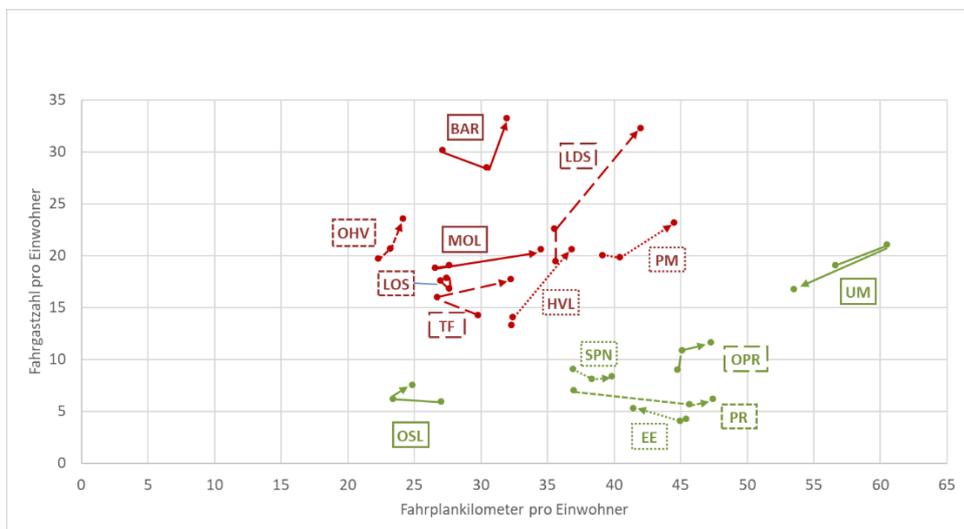
Während die an Berlin angrenzenden Landkreise eine deutliche Tendenz zu mehr Fahrplankilometern pro Einwohner und mehr Fahrgästen pro Einwohner aufweisen, gestaltet sich das Bild bei den äußeren Landkreisen wie auch bei den kreisfreien Städten differenzierter. Hier wirken sich u. E. auch Entscheidungen für Angebotsausweitungen aus, die teilweise wieder zurückgenommen wurden.

Abbildung 16: Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Fahrplankilometern pro Einwohner in den kreisfreien Städten 2004-2009-2019



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 17: Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Fahrplankilometern pro Einwohner in den Landkreisen 2004-2009-2019

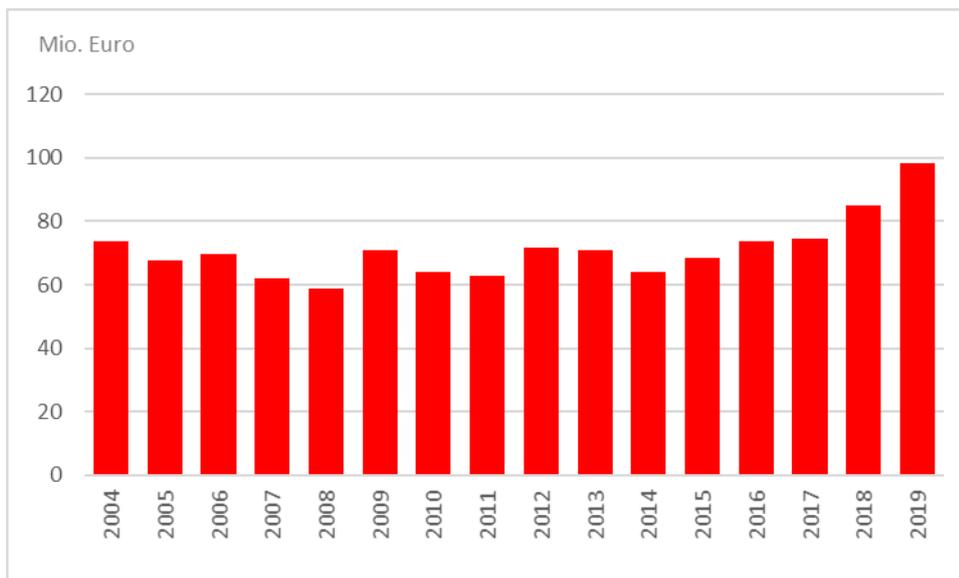


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

4.1.2.4 Entwicklung der kommunalen Eigenmittel

Abbildung 18 stellt die Entwicklung der kommunalen Eigenmittel (= die vom jeweiligen Aufgabenträger einschließlich kreisangehöriger Gemeinden aufgewendeten Eigenmittel für die Finanzierung des ÖPNV) in den Jahren 2004 bis 2019 dar. Während bis etwa Mitte der 2010er Jahre die Eigenmittel im gesamten Bundesland zwischen rund 60 bis 70 Mio. Euro pro Jahr variierten, steigen sie seit 2014 stetig an auf zuletzt knapp 98 Mio. Euro 2019.

Abbildung 18: Entwicklung der kommunalen Eigenmittel zwischen 2004 und 2019

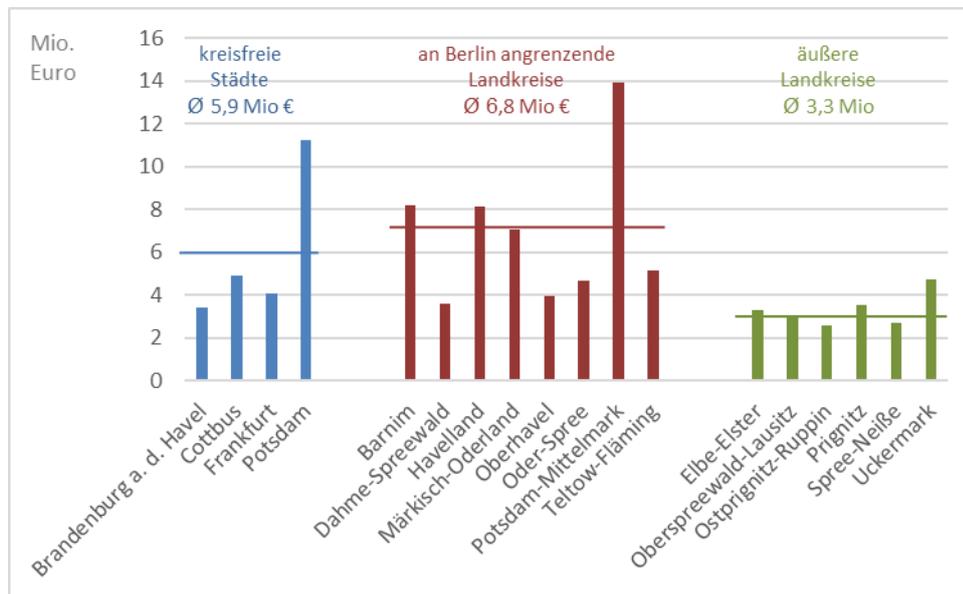


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 19 zeigt die Höhe der aufgewendeten kommunalen Eigenmittel differenziert nach Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019.

Ganz allgemein ist zu erkennen, dass die Aufgabenträger Eigenmittel in ganz unterschiedlicher Höhe einsetzen. Besonders hoch ist dieser Wert für den Landkreis Potsdam-Mittelmark mit rund 14 Mio. Euro 2019, gefolgt von der Stadt Potsdam mit rund 11,2 Mio. Euro 2019. Wenngleich andere Landkreise und kreisfreie Städte zum Teil deutlich hinter diesen Werten zurückbleiben, ist anzuerkennen, dass anders als in der Vergangenheit, inzwischen alle Aufgabenträger kommunale Eigenmittel zur Finanzierung des üÖPNV einsetzen.

Abbildung 19: Darstellung der kommunalen Eigenmittel in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio. Euro)

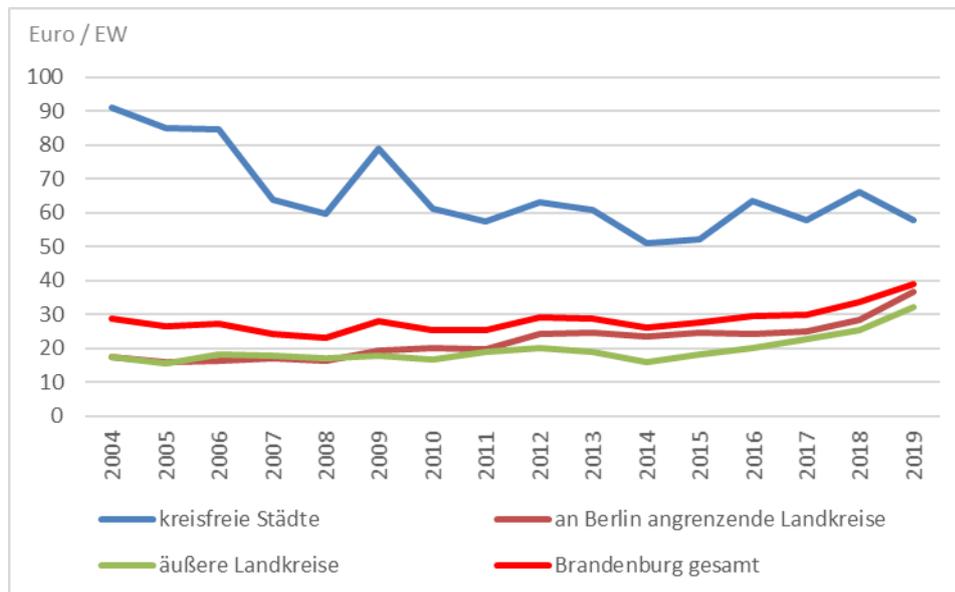


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LfV

In Abbildung 20 ist die Entwicklung der kommunalen Eigenmittel je Einwohner von 2004 bis 2019 dargestellt. Die kreisfreien Städte wenden im Schnitt deutlich mehr Eigenmittel je Einwohner auf, die Werte sind allerdings im betrachteten Zeitraum rückläufig. Demgegenüber wurde der kommunale Mitteleinsatz sowohl in den an Berlin angrenzenden als auch den äußeren Landkreisen im Schnitt sukzessive ausgeweitet.

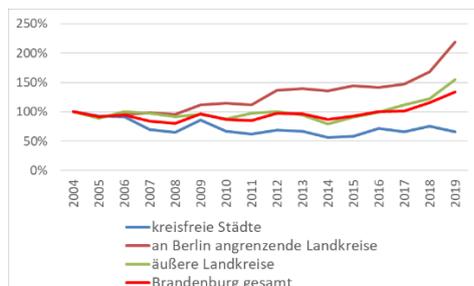
Betrachtet man die relative Entwicklung der eingesetzten Eigenmittel seit 2004 (2004 = 100%) ist zu erkennen, dass der Zuwachs in den an Berlin angrenzenden Landkreis noch stärker ausfiel, als in den äußeren Landkreisen (vgl. Abbildung 21 und Abbildung 22).

Abbildung 20: Entwicklung der kommunalen Eigenmittel je Einwohner zwischen 2004 und 2019 (in Euro/Einwohner)



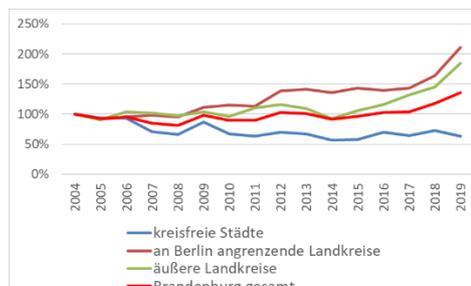
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 21: Relative Entwicklung der kommunalen Eigenmittel zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 22: Relative Entwicklung der kommunalen Eigenmittel je Einwohner zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

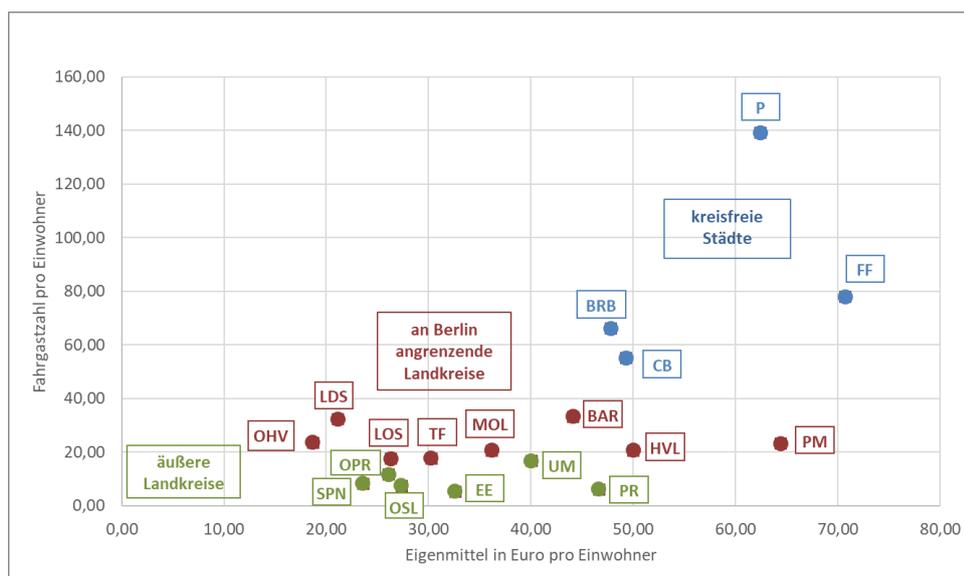
4.1.2.5 Entwicklung der Nachfrage im Verhältnis zu den kommunalen Eigenmitteln

In Abbildung 23 werden die Fahrgäste pro Einwohner den Eigenmitteln pro Einwohner im Jahr 2019 differenziert nach Aufgabenträgern gegenübergestellt. Die kreisfreien Städte befinden sich mit vergleichsweise hohen Beträgen kommunaler Eigenmittel pro Einwohner und Fahrgastzahlen pro Einwohner oberhalb derer der Landkreise im oberen rechten Teil der Grafik.

Die kreisfreien Städte zeigen eine Streuung bei den eingesetzten kommunalen Eigenmitteln pro Einwohner, wobei sie insgesamt sehr hoch liegen. Sowohl bei den äußeren, als auch bei den an Berlin angrenzenden Landkreisen sind die Fahrgastzahlen auf niedrigerem Niveau je Euro Eigenmittel, während letztere sehr stark streuen. Gleichzeitig liegt die Zahl der Fahrgäste pro Einwohner bei den an Berlin angrenzenden Landkreisen über der der äußeren Landkreise.

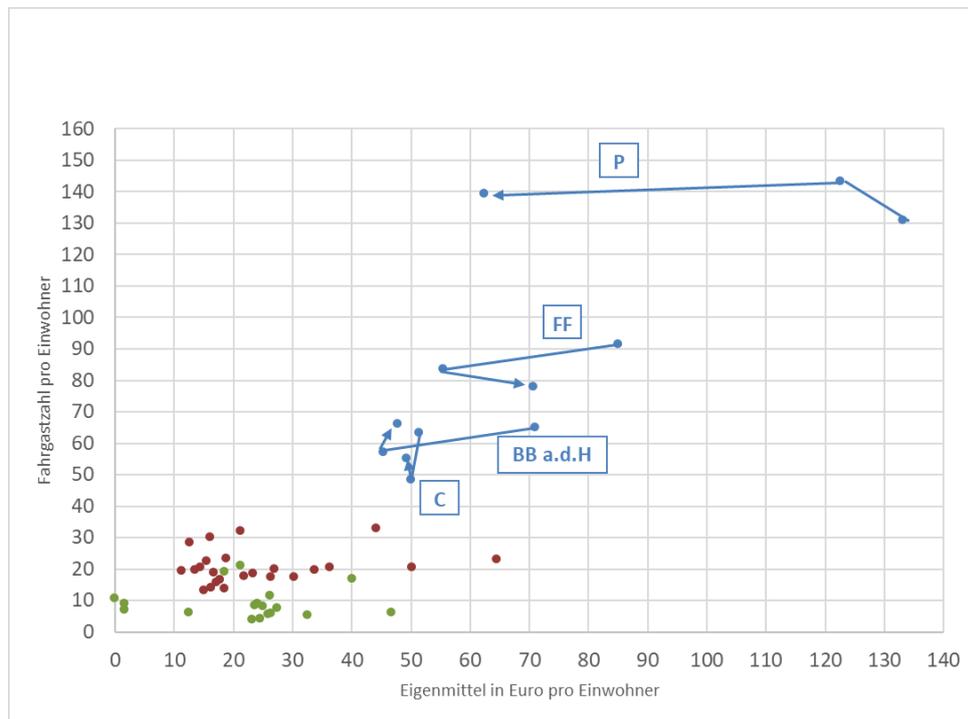
Während also in den Städten ein klarer Zusammenhang zwischen Höhe der Eigenmittel und den Fahrgastzahlen feststellbar ist, fehlt dies bei den Landkreisen. Hier scheinen die strukturellen Voraussetzungen wie Einwohnerdichte relevanter zu sein. Gleichwohl kann unter Effizienzgesichtspunkten einigen Landkreisen bei überschaubarem Eigenmitteleinsatz eine recht gute Fahrgastausbeute bescheinigt werden, die nicht nur raumstrukturell erklärbar ist.

Abbildung 23: Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Eigenmitteln pro Einwohner 2019



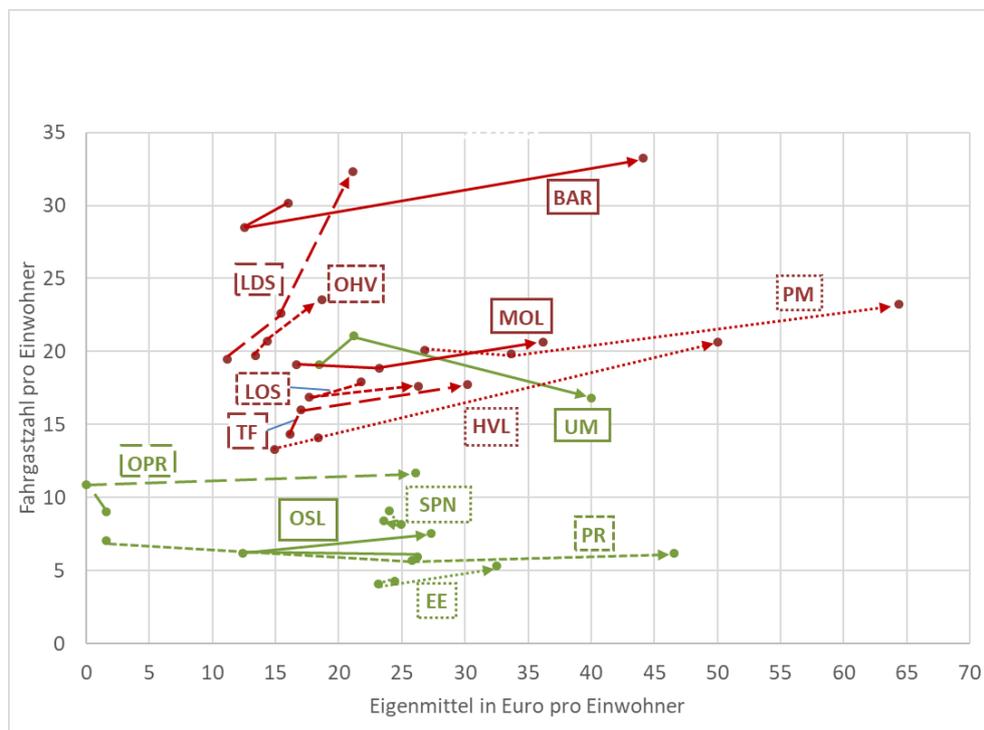
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 24: Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Eigenmitteln pro Einwohner in den kreisfreien Städten 2004-2009-2019



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 25: Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Eigenmitteln pro Einwohner in den Landkreisen 2004-2009-2019



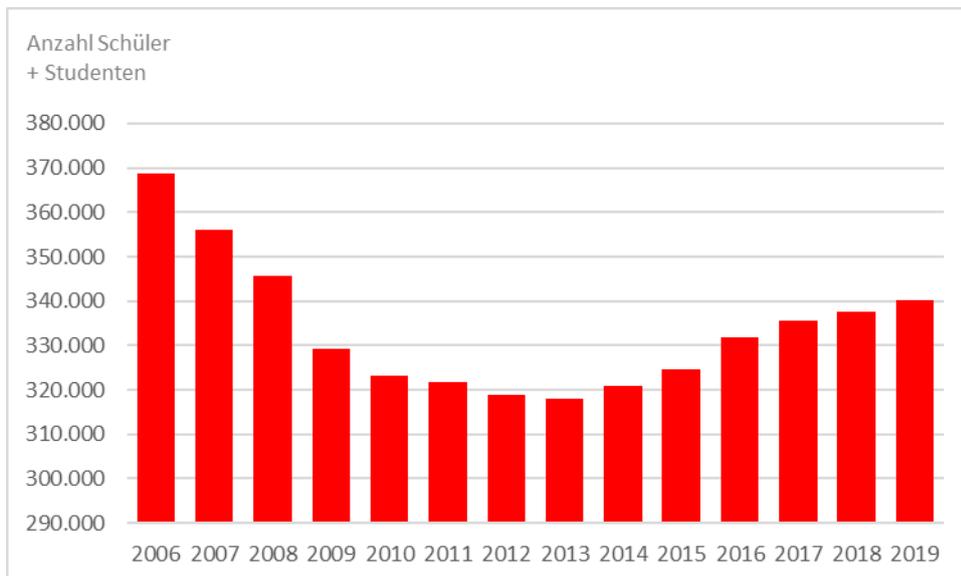
Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Vergleicht man die Entwicklung der Relation, so ergibt sich bei den kreisfreien Städten ein uneinheitliches Bild, während sich v.a. die an Berlin angrenzenden Landkreise durchweg positiv entwickelt haben. In den äußeren Landkreisen ist die Entwicklung allgemein eher von geringeren Veränderungen geprägt (vgl. Abbildung 24 und Abbildung 25).

4.1.2.6 Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie der Studierenden

Im Jahr 2019 gab es rund 340.000 Schülerinnen und Schüler sowie Studierende im Land Brandenburg. Die Zahlen waren im Betrachtungszeitraum seit 2006 zunächst bis 2013 deutlich rückläufig, steigen seither aber kontinuierlich wieder an, auch wenn sie weiterhin hinter dem Niveau von 2006 zurückbleiben. Die Entwicklung ist in Abbildung 26 dargestellt.

Abbildung 26: Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen im Land Brandenburg zwischen 2006 und 2019

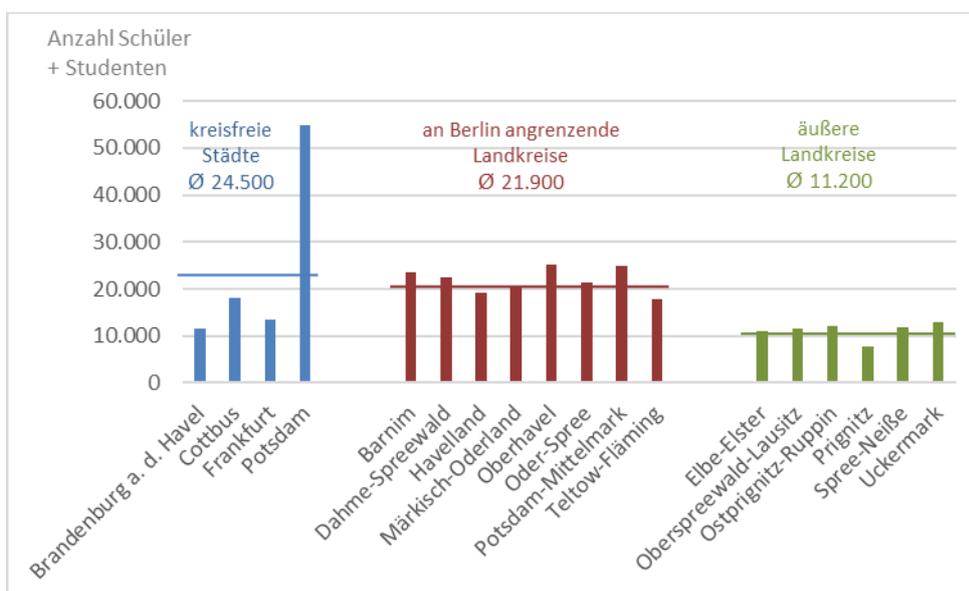


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

In Abbildung 27 ist die Verteilung der Schülerinnen und Schüler sowie Studierenden auf die Landkreise und kreisfreien Städte dargestellt. Besonders hoch ist der Wert mit rund 55.000 Personen am Hochschulstandort Potsdam.

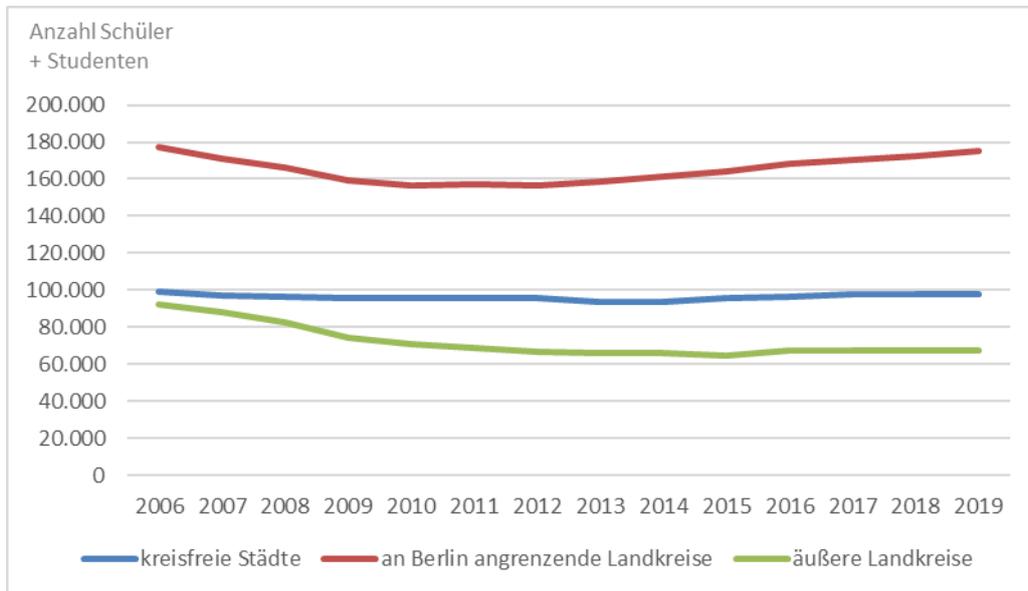
Die Zahl der Schülerinnen und Schüler ist in den an Berlin angrenzenden Landkreisen höher als in den äußeren Landkreisen.

Abbildung 27: Darstellung der Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie Studierenden in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 28: Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen zwischen 2006 und 2019



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

4.2 Zusätzlicher Finanzierungsschlüssel für den Tram- und O-Busverkehr

In den vier kreisfreien Städten Brandenburg a. d. Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam sowie den Landkreisen Oder-Spree und Märkisch-Oderland umfasst das Angebot des übrigen ÖPNV neben den lokalen und regionalen Busverkehren auch Straßenbahnverkehrsleistungen. In der Stadt Eberswalde im Landkreis Barnim besteht außerdem ein Oberleitungsbusnetz.

Die Finanzierung der Straßenbahn- und O-Bus-Verkehre wurde 2014 von einer bis dahin auf der Bewilligung von einzelfallbezogenen Anträgen basierenden Förderung auf eine pauschalierte Förderung umgestellt. Seither erhalten die Aufgabenträger jährliche Zuweisungen gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 ÖPNVG i.H.v. insgesamt 5 Mio. Euro vom Land. Die Verteilung auf die Aufgabenträger erfolgt nach dem folgenden Schlüssel:

- 30% der Mittel nach dem Verhältnis der Gleislänge der Straßenbahnleistungen auf dem Gebiet der einzelnen Aufgabenträger zur Gesamtleislänge der Straßenbahnleistungen der Aufgabenträger

- 40% der Mittel nach dem Verhältnis der Fahrgastzahlen des Straßenbahn- und O-Bus-Verkehrs auf dem Gebiet der einzelnen Aufgabenträger zur Gesamtfahrgastzahl im Straßenbahn- und O-Bus-Verkehr im Land. Hierbei werden Fahrgäste im O-Bus-Verkehr zu 50% berücksichtigt.
- 30% der Mittel nach dem Verhältnis des fahrplanmäßigen Angebots des Straßenbahn-Verkehrs auf dem Gebiet der einzelnen Aufgabenträger zur Summe des gesamten fahrplanmäßigen Angebots des Straßenbahn-Verkehrs im Land.

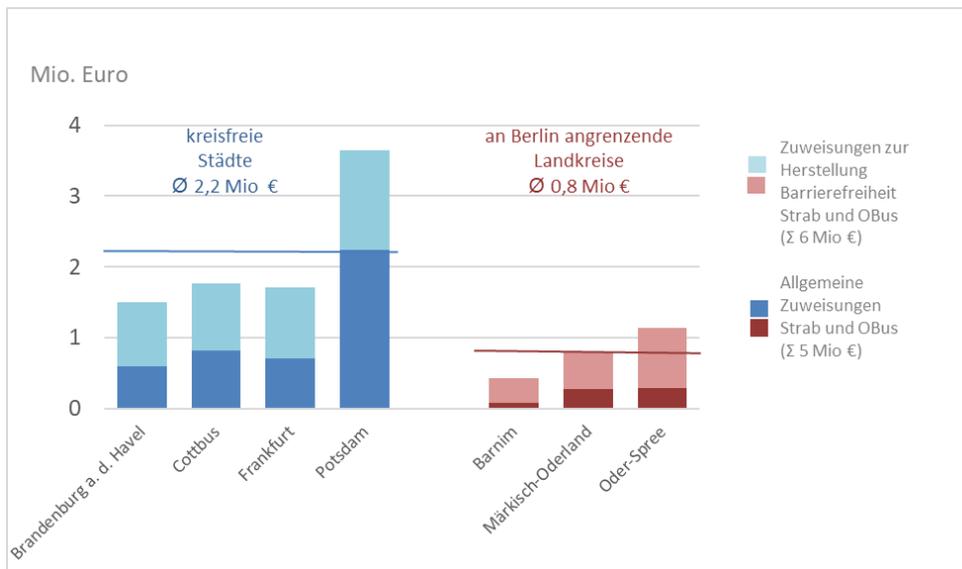
Zur Herstellung der Barrierefreiheit gemäß § 3 Abs. 3 des Brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetzes erhalten die Aufgabenträger von Straßenbahn- und O-Bus-Leistungen gemäß § 10 Abs. 3 ÖPNVG zusätzliche Mittel in Höhe von 2 Mio. Euro 2017, 8 Mio. Euro 2018, 9 Mio. Euro 2019 sowie jeweils 6 Mio. Euro in den Jahren 2020 bis 2022. Die Verteilung erfolgt gemäß § 1 Abs. 5 ÖPNVFV wie folgt:

- | | |
|----------------------------------|--------|
| ■ Stadt Brandenburg an der Havel | 15,18% |
| ■ Stadt Cottbus | 15,98% |
| ■ Stadt Frankfurt (Oder) | 16,75% |
| ■ Landeshauptstadt Potsdam | 23,33% |
| ■ Landkreis Barnim | 5,78% |
| ■ Landkreis Märkisch-Oderland | 8,63% |
| ■ Landkreis Oder-Spree | 14,35% |

4.2.1 Zuweisungen von Land an die kommunalen Aufgabenträger für den Tram- und O-Busverkehr

Im Jahr 2021 erhielten die Aufgabenträger der Straßenbahn- und O-Busverkehrsleistungen insgesamt 11 Mio. Euro. Davon entfielen 5 Mio. Euro auf den allgemeinen Tram- und O-Bus-Schlüssel und weitere 6 Mio. Euro auf die Zuweisungen zur Herstellung der Barrierefreiheit nach dem Brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetz. Die Verteilung dieser Mittel ist in Abbildung 29 dargelegt. Etwa 45% des allgemeinen Tram- und O-Bus-Schlüssels bzw. etwa ein Drittel der Zuweisungen einschließlich der Mittel zur Herstellung der Barrierefreiheit fließen der Landeshauptstadt Potsdam zu, was aber trotzdem unter dem allgemeinen Tram Schlüssel liegt. Das hat wiederum die Ursache im Umstand, dass speziell in den kleineren Oberzentren – auch bedingt durch die teilweise Diskussion um den Fortbestand der Straßenbahnsysteme – ein erhöhter Investitionsstau herrschte.

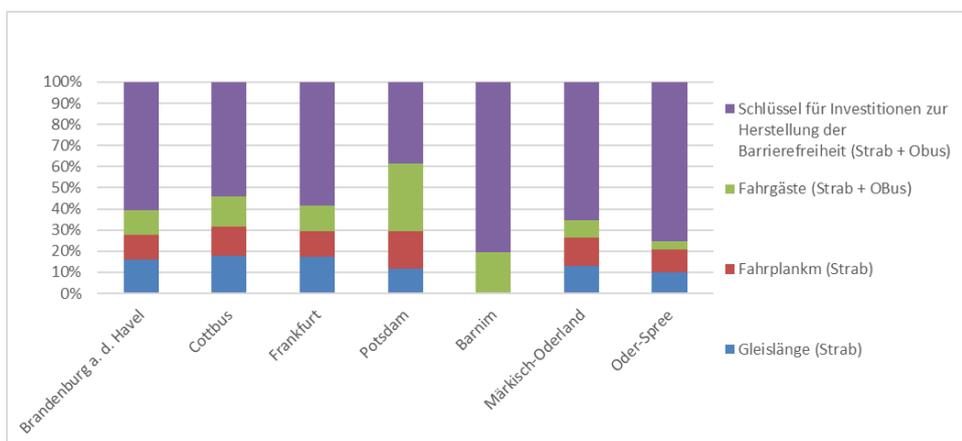
Abbildung 29: Zuweisungen für den Straßenbahn- und O-Bus-Verkehr 2021, einschließlich Zuweisungen zur Herstellung der Barrierefreiheit



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 30 zeigt den Einfluss der Schlüsselkomponenten auf die Gesamtzuweisungen eines jeden einzelnen Landkreises für Straßenbahn- und O-Busverkehre. Für alle Aufgabenträger bis auf Potsdam spielen die Zuweisungen für Investitionen zur Herstellung der Barrierefreiheit eine dominierende Rolle. Die Landeshauptstadt Potsdam weist hingegen im Vergleich zu den anderen Aufgabenträgern überdurchschnittlich hohe Anteile an Fahrgästen und Fahrplankilometern auf. Beim Landkreis Barnim als Aufgabenträger für den O-Bus-Verkehr finden die Faktoren Fahrplankilometer und Gleislänge keine Berücksichtigung, die Zahl der Fahrgäste wird hälftig angerechnet.

Abbildung 30: Anteil der Schlüsselkomponenten (2019) an den Zuweisungen (2021) für die Straßenbahn- und O-Busverkehre, einschließlich Schlüssel zur Herstellung der Barrierefreiheit

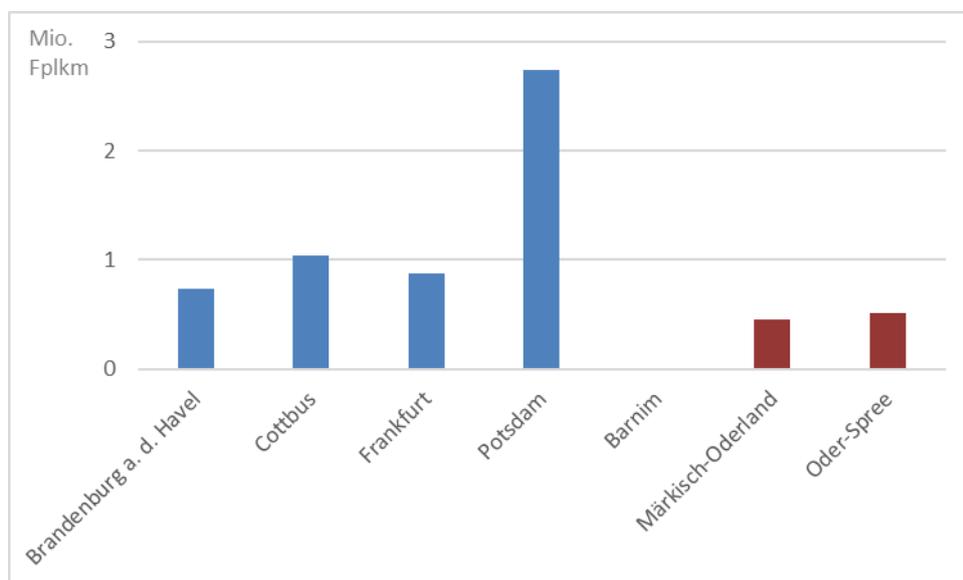


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

4.2.2 Auswertung der statistischen Daten zum Tram- und O-Bus-verkehr

Im Land Brandenburg wurden 2019 insgesamt rund 6,36 Mio. Fahrplankilometer im Straßenbahnverkehr erbracht.²² Das größte fahrplanmäßige Angebot weist die Landeshauptstadt Potsdam mit rund 2,74 Mio. Fahrplankilometer 2019 auf (vgl. Abbildung 31).

Abbildung 31: Fahrplankilometer im Straßenbahnverkehr in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.)

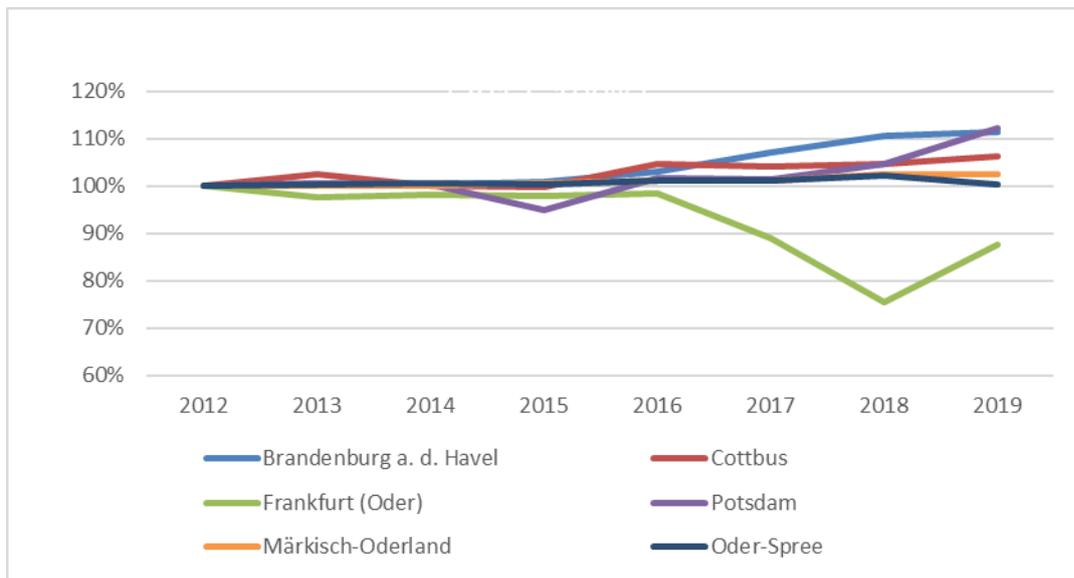


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Die relative Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebotes in den Landkreisen und kreisfreien Städten ist Abbildung 32 dargestellt. Auffällig ist die rückläufige Tendenz der Fahrplankilometer in Frankfurt (Oder), während in den drei anderen kreisfreien Städten ein positiver Verlauf erkennbar ist. Das Fahrplanangebot der Landkreise Märkisch-Oderland und Oder-Spree verblieb nahezu konstant im Betrachtungszeitraum.

²² Die Fahrplankilometer des O-Bus-Verkehrs im Landkreis Barnim sind nicht dargestellt, da sie nicht in den zusätzlichen Finanzierungsschlüssel für Tram- und O-Bus-Verkehre einfließen.

Abbildung 32: Relative Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots im Straßenbahnverkehr zwischen 2012 und 2019 (2012 = 100%)

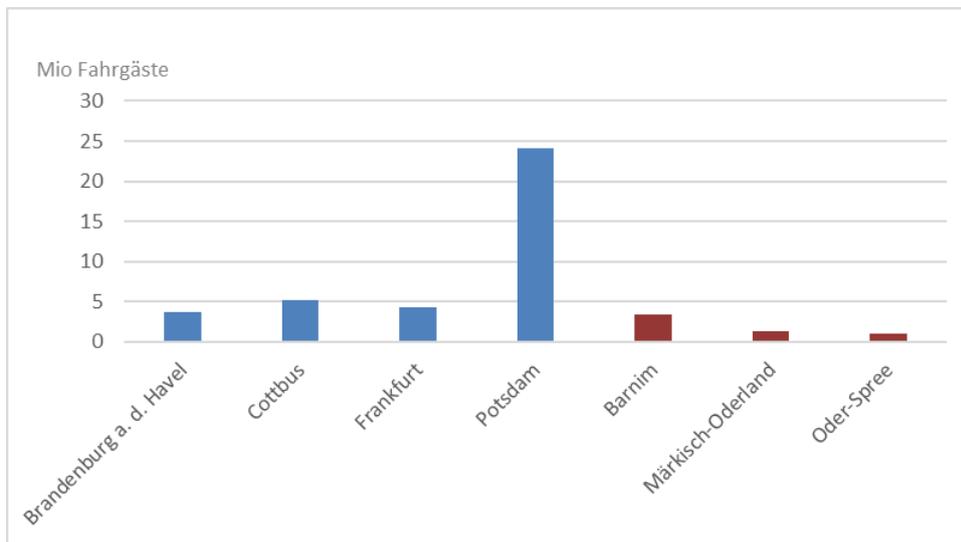


Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Abbildung 33 stellt die Zahl der Fahrgäste im Straßenbahn- und O-Busverkehr dar. Insgesamt gab es 2019 39,56 Mio. Fahrgäste im Straßenbahnverkehr in ganz Brandenburg und 3,46 Mio. Fahrgäste im O-Bus-Verkehr im Landkreis Barnim.²³

²³ Die in Abbildung 33 dargestellte Zahl der Fahrgäste im O-Bus-Verkehr fließt hälftig in den zusätzlichen Finanzierungsschlüssel für Tram- und O-Bus-Verkehre.

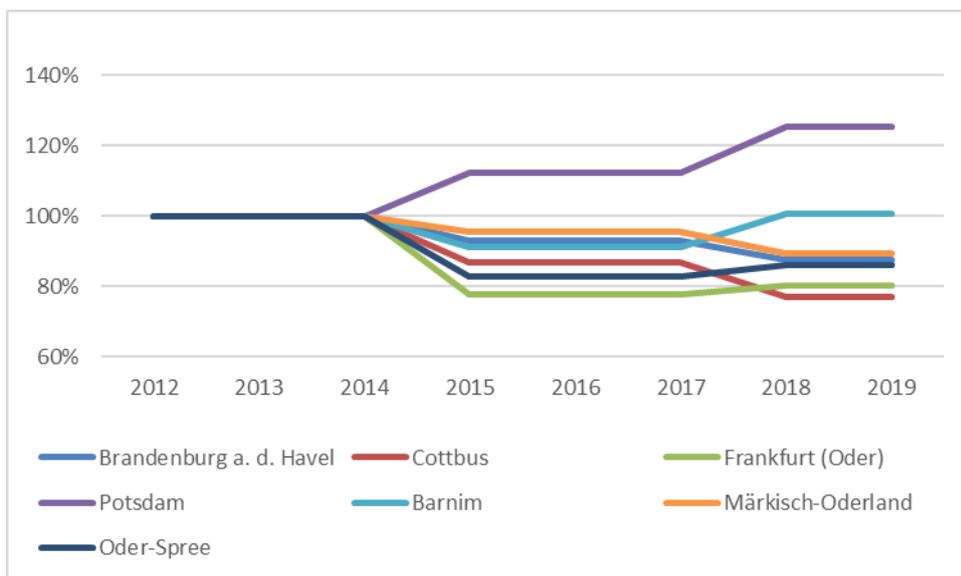
Abbildung 33: Fahrgäste im Straßenbahn- und O-Bus-Verkehr in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Während Potsdam die Zahl der Fahrgäste seit 2012 kontinuierlich steigern konnte, sind insbesondere in Frankfurt (Oder), Cottbus und im Landkreis Oder-Spree die Fahrgastzahlen rückläufig (vgl. Abbildung 34).

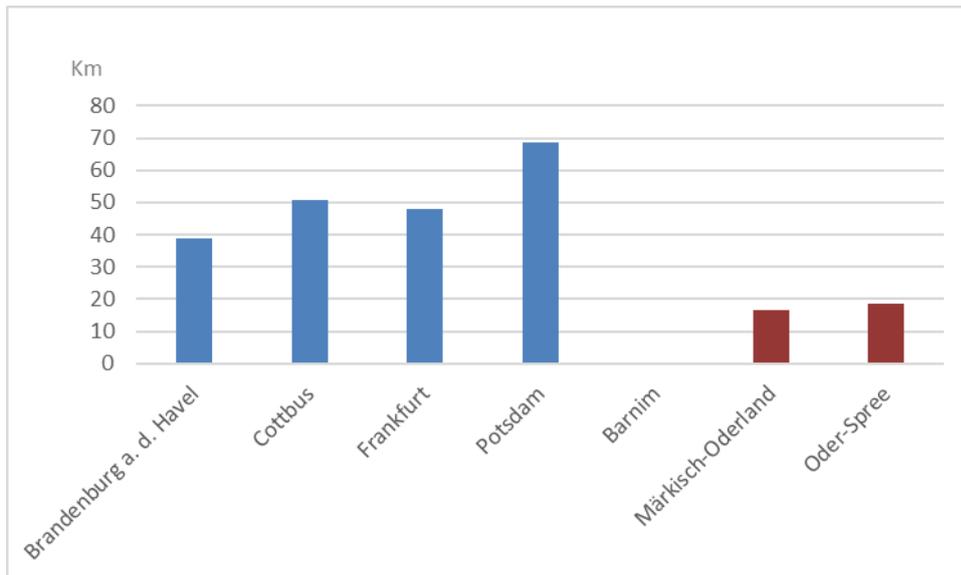
Abbildung 34: Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen im Straßenbahn- und O-Bus-Verkehr zwischen 2012 und 2019 (2012 = 100%)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Das Land Brandenburg weist 2019 rund 241,5 km Gleislänge im Straßenbahnverkehr auf. Der überwiegende Teil in Höhe von 206,4 km Gleislänge befindet sich in den kreisfreien Städten, angeführt von Potsdam mit einem Wert von rund 68,8 km Gleislänge. In den Landkreisen Märkisch-Oderland und Oder-Spree sind 35,1 km Gleislänge vorhanden.

Abbildung 35: Gleislänge im Straßenbahnverkehr in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in km)



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

4.3 PlusBus

Das Konzept und die Marke „PlusBus“ wurde vom Mitteldeutschen Verkehrsverbund (MDV) Ende 2013 eingeführt; die Marke ist vom MDV markenrechtlich geschützt. Kern des Konzeptes ist das Angebot hochwertiger Regionalbuslinien, die in der Fläche verlässliche, von der Eisenbahn bekannte Standards bieten. Qualitätsmerkmale des PlusBus-Konzeptes sind die garantierten Bedienungsstandards tagsüber in der Woche und am Wochenende, der Stundentakt in der Woche, die Bedienung etwa im Zweistundentakt auch am Wochenende, die Verknüpfung zum SPNV und der Einsatz barrierefreier Fahrzeuge.

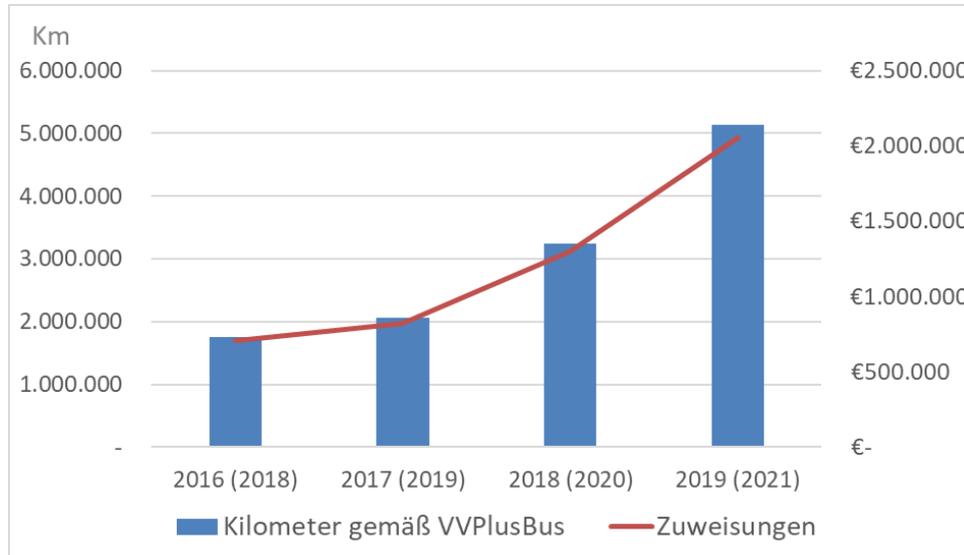
Der MDV bietet Kooperationen zur Verbreitung des Konzeptes und um den Wiedererkennungswert für die Fahrgäste zu erhöhen. Berichtet werden inzwischen

– neben Brandenburg – Umsetzungen in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und auch Schleswig-Holstein.²⁴

In Brandenburg wurde der erste PlusBus 2014 von der damaligen Verkehrsgesellschaft Belzig mbH (heute: Regiobus Potsdam Mittelmark GmbH) eingerichtet.²⁵ Der VBB bewirbt seit 2015 die Marke PlusBus und vergibt hierzu entsprechende Lizenzen. Das Land unterstützt dieses Qualitätsprodukt seit 2018 durch eine zusätzliche Förderung von 40 Cent je Angebotskilometer auf Grundlage der Verwaltungsvorschrift (VVPlusBus).

Abbildung 36 zeigt die Entwicklung der gefahrenen PlusBus-Kilometer von 2016 bis 2019 und die in Abhängigkeit davon gezahlten Zuweisungen in den Jahren 2018 bis 2021 auf. Während 2016 lediglich die Landkreise Potsdam-Mittelmark und Ostprignitz-Ruppin PlusBus-Linien bedienten, sind bis 2019 auch in den Landkreisen Barnim, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Märkisch-Oderland, Prignitz, Spree-Neiße, Teltow-Fläming und Uckermark sowie der Stadt Cottbus PlusBusse eingerichtet worden. Zu erkennen ist eine deutliche Zunahme der PlusBus-Kilometer von 1,75 Mio km 2016 auf 5,14 Mio. km 2019. Dementsprechend erhöhten sich die Zuweisungen von rund 704.100 Euro 2018 auf rund 2.055.600 Euro 2021.

Abbildung 36: Entwicklung der PlusBus-Kilometer 2016-2019 (in Klammern: Zuweisungsjahr) und Zuweisungen 2018-2021



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

²⁴ Vgl. auch den Überblick von Burmeister, Taktverkehre und bedarfsgesteuerte Angebote, in: Der Nahverkehr, Heft 10/2021, S. 19 ff.

²⁵ Vgl. Kahrs/Kraft, Buskorridore erfolgreich vermarkten, in: Der Nahverkehr, Heft 10/2021, S. 28

Die Aufgabenträger unterscheiden sich auch 2021 in ihrem Engagement bei diesem Produkt: Während Potsdam-Mittelmark inzwischen zehn Linien aufweist, gefolgt von Spree-Neiße und Dahme-Spreewald mit fünf bzw. vier Linien, haben drei Landkreise bis heute keine PlusBus-Linie (Oberspreewald-Lausitz, Oder-Spree und Oberhavel). Abgesehen von Linien aus den/in die kreisfreien Städte Brandenburg, Potsdam und Cottbus und der im Mai 2021 eingerichteten, die Landesgrenze nach Sachsen-Anhalt überschreitenden Linie zwischen Bad Belzig und Wittenberg dominieren kreisinterne Linien. Kreisüberschreitende Linien sind nach wie vor die Ausnahme.

Als problematisch werden erachtet:

- Die Umsetzung erfüllt bisher kaum den Anspruch, Netzlücken zu schließen. Die Förderung setzt auf lokale Anreize, die zwar gewisse Anforderungen an Netzfunktionen hat wie Schienenanknüpfung, ein durchgehendes Netz ergibt sich aber dadurch nicht, da z.B. eine einseitige Anbindung ausreichend ist und die Bedeutung einer Achse kein Förderkriterium ist.
- Die Anbindung an den SPNV ist über Umsteigezeiten geregelt, es fehlt aber eine Präferenz der dominierenden Richtung, zudem werden Bahnhöfe teilweise nur über Umwege erreicht oder es fehlt ein Lückenschluss zum Bahnhof (Beispiel Luckau).
- Die Anbindung von Linien über die Landesgrenze hinweg ist schwach ausgeprägt, da die Förderung nur auf Brandenburg bezogen ist und länderübergreifend z.B. nicht mit anderen Fördersystemen wie Landesnetz Sachsen-Anhalt oder PlusBus Sachsen abgestimmt ist.
- Es gibt keine Priorisierung nach Einwohnerpotenzialen, um z.B. eine bestimmte Mindesterschließung von x% der Einwohner Brandenburgs zu erreichen.
- Es wurden deutliche Mitnahmeeffekte festgestellt. PlusBus-Linien wurden v.a. dort entwickelt, wo mit geringem Aufwand bestehende Linien aufgewertet werden konnten, sei es durch Ergänzung einzelner Fahrten und/oder Bereinigung und Vereinheitlichung des Linienlaufwegs.
- Teilweise haben PlusBus-Linien entgegen ihrem Anspruch auch Stadtverkehrsfunktion bzw. nehmen kleinräumigere Erschließungsaufgaben wahr.
- Im Vergleich mit anderen Konzepten von Landesbuslinien bzw. Expressbuslinien sind die erreichten Reisegeschwindigkeiten bzw. Reisezeiten zum Teil unterdurchschnittlich.

Die zusätzliche Förderung der VVPlusBus vermag es, Angebotsoffensiven des Qualitätsproduktes PlusBus zu unterstützen. Allerdings scheint es sich in der Umsetzung weitgehend um Mitnahmeeffekte zu handeln, wenn Maßstab die landesweite Beseitigung von Defiziten der Netzverknüpfung und die Überbrü-

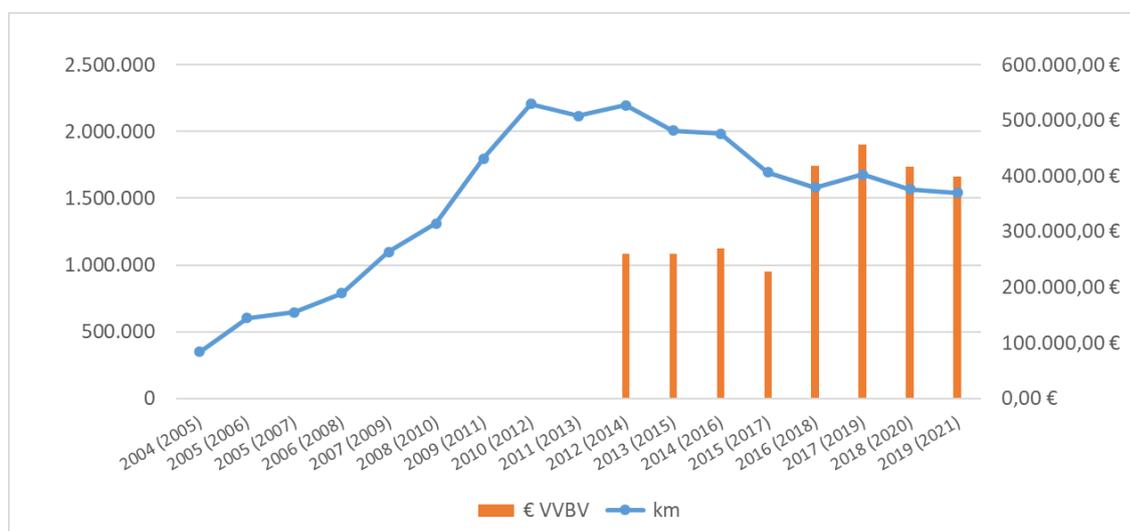
ckung von Landes- und Kreisgrenzen ist. Gemessen hieran erscheint es grundsätzlich vorzugswürdiger, die heutige km-Förderung von der Erfüllung bzw. Verbesserung von Erschließungsstandards abhängig zu machen.

4.4 RufBus

Zum Stand Evaluation 2012 regelte die ÖPNVFV, dass für die Schlüsselkomponente „fahrplanmäßiges Angebot“ bei Bedarfsverkehren die tatsächlich abgewickelten Nutzwagenkilometer werden; einige Aufgabenträger hatten hier eine nicht aufwandsgerechte Förderung bemängelt (Kosten Angebot fallen nicht nur bei Nutzung an). Zur stärkeren Förderung hat das MIL Ende 2013 eine Verwaltungsvorschrift²⁶ erlassen: Erhöht wurde hierdurch die „Wertigkeit“ der „Bedarfskilometer“²⁷ durch jährliche Berechnung eines zusätzlichen Zuweisungsbetrags. Die Erhöhung der Wertigkeit der Bedarfskilometer machte anfangs 50% aus, seit 2018 sind es 100%.

Abbildung 37 zeigt vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bedarfskilometer bis 2019 die Höhe der zusätzlichen Zuweisungen.

Abbildung 37: Entwicklung „Bedarfskilometer“ 2005-2019 (in Klammern: Zuweisungsjahr) und Zuweisungen gemäß VVBV seit 2014



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung anhand Daten LBV; Bedarfskm gemäß Meldungen Schlüsselzuweisungen

Es zeigt sich, dass die abgerechneten Bedarfskilometer nach den Höhepunkten der Jahre 2010 bis 2012 mit jeweils über 2 Mio. km kontinuierlich auf knapp

²⁶ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung für die Zuweisung von Mitteln für die Durchführung von Bedarfsverkehren (VVBV) vom 12. Dezember 2013

²⁷ Laut ÖPNVFV sind bei Bedarfsverkehren die tatsächlich abgewickelten Nutzwagenkilometer zu Grunde zu legen.

1,5 Mio. km absanken. Die zusätzliche VVBV-Zuweisung machte anfangs 2014 etwa 260.000 Euro aus, stieg nach erhöhtem Wertungsfaktor auf etwas über 450.000 Euro und lag 2021 bei knapp 400.000 Euro. Die realisierten Bedarfskilometer machten 2019 einen Anteil von bis zu 5,4% der Fahrplankilometer aus (Landkreis Elbe-Elster).

Die Analyse der Angebote (Fahrpläne und Aussagen der Nahverkehrspläne) ergibt darüber hinaus:

Art des Bedarfsangebots

Bis auf den Landkreis Dahme-Spreewald haben alle Landkreise bedarfsabhängige Angebote: von ergänzenden Leistungen bis hin zu Rufbussystemen – die Ausprägung des jeweiligen Angebots fällt also durchaus unterschiedlich aus. Äußerst umfassende Systeme weisen die äußeren Landkreise Uckermark, Elbe-Elster und Spree-Neiße auf, hier sind auch deutliche Angebotssystematisierungen erkennbar. Im „Mittelfeld“ liegen Märkisch-Oderland, Prignitz, Oberspreewald-Lausitz und – dank der jüngsten Ausbauten – auch Teltow-Fläming. In den übrigen Kreisen beschränkt sich das bedarfsabhängige Angebot mehr oder weniger auf Restverkehre bzw. auf einzelne Fahrten.

Die bedarfsabhängigen Angebote werden gemäß VBB-Handbuch²⁸ (fast) überall als „RufBus“ bezeichnet mit Ausnahme Elbe-Elster, wo die Begriffe „AST“ bzw. „Anruf-Linienverkehr“ verwendet werden. Aktuell ist ohnehin aber zu beobachten, dass insbesondere auch die neuen fahrplanungebundenen Systeme mit neuen Bezeichnungen platziert werden.

Bedienform

Es dominiert der Verkehr entlang von Linien mit vorgegebenen Fahrzeiten, die meist die Bedienung aller Haltestellen berücksichtigen. Flächenverkehre finden sich in Uckermark, Gartz/Angermünde und Barnim/nördliches Oderbruch sowie vier Pilotverkehre im Raum Teltow-Fläming und das ab Mai 2021 eingerichtete Angebot „RufBus Schlieben-Schönewalde“ in Elbe-Elster. Der RufBus Schlieben-Schönewalde verkehrt fahrplanunabhängig, während die anderen Verkehre offenbar mit Richtzeiten operieren. Haustürbedienung scheint nirgends (mehr) angeboten zu werden.

Anmeldezeiten/-verfahren

Überwiegend werden 90 Minuten Anmeldezeit vorgegeben, teilweise auch nur 60 Minuten. Es fällt aber auf, dass in vielen Gebieten bereits zwischen 16 und 18 Uhr Anmeldeschluss ist, sodass Abendfahrten nicht spontan gebucht werden können. Umfassend und jederzeit bestellbar sind hingegen die Angebote in

²⁸ VBB, Handbuch Alternative Bedienung, Oktober 2016

Uckermark, Oder-Spree, Potsdam-Mittelmark, Elbe-Elster und Spree-Neiße. Vermutlich ein Fehler im Fahrplan ist in Oder-Spree dort angegebene grundsätzliche Vorbestellfrist „Vortag“. In Barnim müssen aber z.B. die Fahrten am Wochenende bis Freitagmittag bestellt sein. In Oder-Spree müssen die Rufbusse am Wochenende zwischen 8 und 11 Uhr bestellt werden, obwohl sie teilweise erst gegen 20 Uhr verkehren. Die Anmeldezentralen sind die Betriebszentralen der kommunalen Verkehrsunternehmen mit Ausnahme der Mobilitätszentrale in Elbe-Elster/Oberspreewald-Lausitz und des Callcenters der DB Regio Bus Ost für Spree-Neiße.

Buchbarkeit

Alle Systeme können telefonisch bestellt werden. In Uckermark, Barnim, Teltow-Fläming, Potsdam-Mittelmark (nur Bedienung Gewerbegebiet Rietz als Bedarfshaltestelle), Spree-Neiße und jetzt auch Elbe-Elster für das neue On-Demand-Angebot wird die Buchung über Internet oder Smartphone-Apps beworben; hier handelt es sich aber i.d.R. um (wenig bedienfreundliche) Eigenentwicklungen. Die fahrplanfreien Angebote lassen sich offenbar gar nicht vorbuchen; zudem muss i.d.R. der Fahrgast die Haltestelle inklusive korrekter Bezeichnung kennen.

Bedienungsumfang

Wie angeführt dominiert in den meisten Kreisen der Restverkehr mit Auffüllung mit wenigen Fahrten für Grundbedürfnisse. Überhaupt keine oder praktisch keine Wochenendbedienung haben die Kreise Oberhavel, Uckermark (Ausnahme Flächenrufbusse), Ostprignitz-Ruppin, Potsdam-Mittelmark, Märkisch-Oderland, Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz.

Abgesehen von einigen wenigen Linien, bei denen die Rufbusse Bedienungen am Abend oder am Wochenende ergänzen, kann von einem zureichenden Angebot nur im Rahmen der Flächenrufbusprojekte in Uckermark, Märkisch-Oderland, Teltow-Fläming und die neuen Angebote in Elbe-Elster gesprochen werden. Hier werden i.d.R. täglich umfassende Angebote vorgehalten, die mindestens eine stündliche Fahrtmöglichkeit anbieten; in Barnim ist dies aufgrund der Nichtbesetzung der Zentrale am Wochenende allerdings eingeschränkt.

Fahrpreise, Zuschläge

Es gilt immer der VBB-Tarif. Fünf Systeme (Havelland, Barnim – Oderbruch-Nord, Prignitz, Märkisch-Oderland und Teltow-Fläming) verlangen einen Komfortzuschlag (ein Euro); in der Uckermark ist ein solcher Zuschlag nur am Wochenende fällig.

Bewertung

Die zusätzliche Förderung durch das Land seit 2014 scheint keine wesentlichen Impulse gehabt zu haben. Die Bindung an den Linienverkehr und die Rechtsprechung bzw. deren Auslegung könnten sogar eher kontraproduktiv gewirkt haben.²⁹ Allerdings fließen in die konkrete Ausgestaltung und Entwicklung der Bedarfsangebote eine Vielzahl von Einflüssen und Strategien ein – so wurden etwa zum Teil Bedarfsangebote infolge der Nachfrageentwicklung wieder als Linienverkehr angeboten. Weitere Faktoren sind: Wirtschaftlichkeitsüberlegungen (auch bei guter Nutzung kann die Wirtschaftlichkeit bei Ausbleiben erhoffter Bündelungseffekte leiden); Möglichkeiten der Disposition; Verfügbarkeit/Einsatz von Nachunternehmern mit kleinen Fahrzeugen oder mit eigenem Personal (Dienstplanung – Angebot attraktiverer Schichten) und eigenen Fahrzeugen; bei App-gestützten Angeboten: Netzabdeckung im Landkreis.

Inwieweit sich die Anpassung des PBefG mit der Einführung des „Linienbedarfsverkehrs“ (§ 44 PBefG) auf die Entwicklung der Rufbusse auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Bei einigen Aufgabenträgern liefen bereits Pilotprojekte mit App-gestützten Flächenverkehren oder wurden 2020/2021 oder werden gestartet (zum Beispiel im Rahmen von MaaS L.A.B.S. in Cottbus).

Eine Förderstrategie sollte zukünftig stärker auf ein insgesamt ausreichendes und verständliches Angebot setzen. Markenbildung und Buchungsprozesse sollten vereinfacht und standardisiert werden, wofür der VBB als die richtige Ebene erscheint. Die Grenzziehung zwischen bedarfsgesteuert und Festverkehr sollte flexibel vor Ort unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gezogen werden. Aus Landessicht ist zu verhindern, dass Bedarfsangebote „Alibiangebote“ mit Mitnahmeeffekt darstellen. Daher sollten für den Fall der Beibehaltung einer separaten Förderung Mindestkriterien für eine leichte Zugänglichkeit und gute Nutzbarkeit gelten. Hier geht also nicht um inhaltliche Vorgaben zur Ausgestaltung, sondern zur Festlegung einer Untergrenze, was als entsprechende anrechnungsfähige Bedienung angesehen werden kann, so wie heute beispielsweise Verkehre mit Taxen oder Mietwagen, die den Linienverkehr nach § 8 Abs. 2 PBefG und § 1 Abs. 4 ÖPNVG.

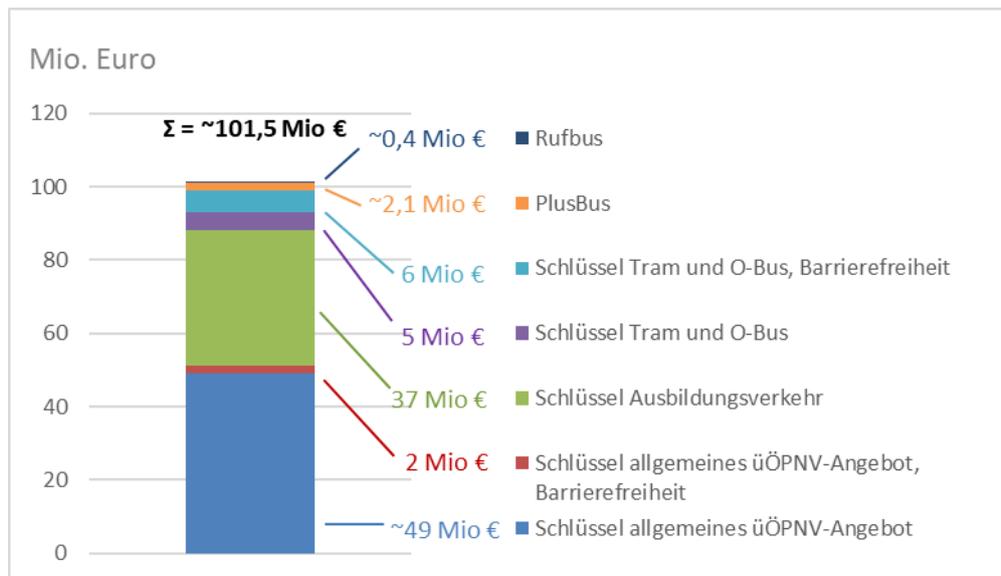
4.5 Zusammenfassende Betrachtung des Finanzierungssystems

Insgesamt werden mit Stand 2021 rund 101,5 Mio. Euro auf Basis von sieben Komponenten verteilt (siehe Abbildung 38), wobei letztlich nur drei Bausteine = allgemeiner Schlüssel (inklusive der 2 Mio. Euro Barrierefreiheit im üÖPNV), Ausbildungsschlüssel und Tram/O-Bus-Schlüssel echte Schlüssel sind und hier

²⁹ Zumindest wiesen einige Aufgabenträger explizit auf die restriktive Entscheidung des BVerwG bzw. auf die Vorgabe der Fahrplangebundenheit des LBV hin oder äußerten Verunsicherungen.

die Aufgabenträger durch den Festbetrag der Schlüssel in einer entsprechenden Mittelkonkurrenz stehen. In der Größenordnung und auch in der Entwicklung der Schlüssel weist das System eine hohe Kontinuität auf und die kommunalen Gebietskörperschaften scheinen damit im Großen und Ganzen gut zu recht zu kommen.

Abbildung 38: Höhe der Zuweisungen 2021 vom Land Brandenburg für den üÖPNV



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Insgesamt kann festgehalten werden:

- Die Finanzierung erfolgt verlässlich und mit Anreizen, die nicht überfordern.
- Die Landesmittel sind gesetzlich fixiert und planbar.
- Die Eigenmittel sind stabilisiert und nun seit 2017 deutlich steigend.
- Die „Verkehrswende“ ist in den Berliner Umlandkreisen in Ansätzen nun erkennbar.
- Die Verlässlichkeit und Vernetzung entwickeln sich positiv; Haupttreiber ist allerdings der PlusBus und nicht unmittelbar das Finanzierungssystem. Der PlusBus bietet konsequente Takte und ist i. d. R. mindestens an einem Ende mit dem SPNV vernetzt. Gleichwohl hat selbst der PlusBus in der Vernetzung noch Optimierungspotenziale.
- Die Straßenbahnsysteme sind mit Entscheidungen vor Ort gesichert und werden auch aus Überzeugung heraus weiterentwickelt.
- Die Entscheidungen investiv/konsumtiv werden vor Ort optimiert.
- Die Entscheidungen über die beste Bedienform (bedarfsgesteuert, Festverkehr und als Pilot bzw. zukünftig auch Flächenverkehr) fallen vor Ort und

sind vor Ort mit örtlichen Buchungszentralen und örtlichen Unternehmen buchbar/ansprechbar.

- Insgesamt ist das Besteller/Ersteller-Prinzip etabliert.
- Kommunalunternehmen können im Rahmen der Direktvergabe mit Planungssicherheit operieren; Wettbewerbsunternehmen können im Rahmen von wettbewerblich vergebenen Verkehrsverträgen ihre Chancen wahrnehmen, wenngleich die Räume mit Wettbewerbsvergaben in Brandenburg in der Minderheit sind.

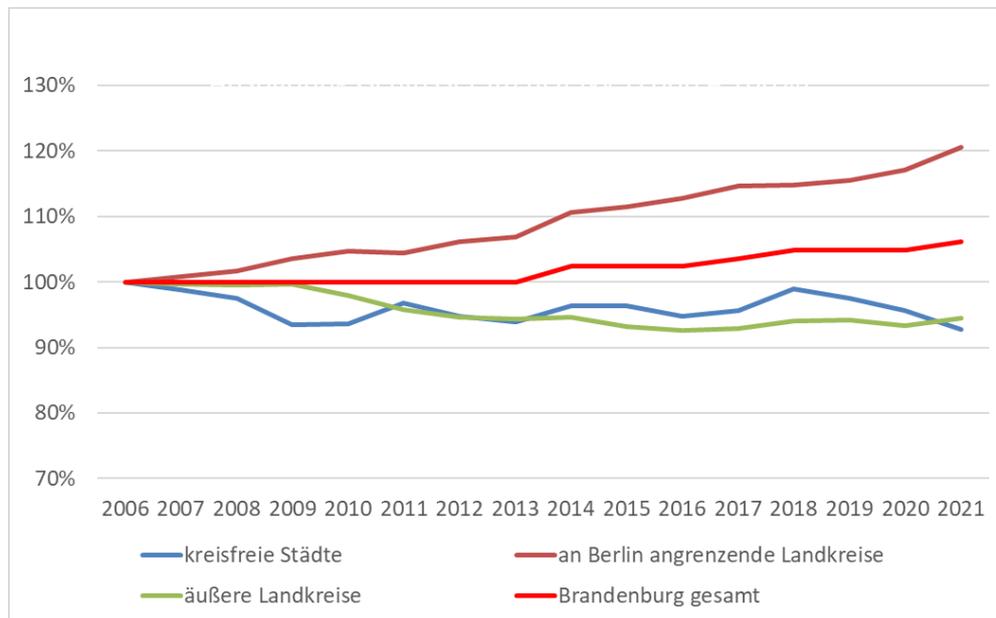
5 Analyse des Wirkungsverhaltens

5.1 Identifizierte Wirkungszusammenhänge

5.1.1 Verteilungseffekte zwischen den Aufgabenträgergruppen

Die Entwicklung der Zuweisungen über den allgemeinen Schlüssel (einschließlich der zusätzlichen Zuweisungen in Höhe von 2 Millionen Euro jährlich ab 2018 zur Herstellung der Barrierefreiheit im üÖPNV) und dem Ausbildungsschlüssel ist in Abbildung 39 ersichtlich. Anders als die kreisfreien Städte und äußeren Landkreise konnten die an Berlin angrenzenden Landkreise im betrachteten Zeitraum deutlich an Mitteln gewinnen. Letztere weisen insbesondere positive Fahrgastzahlen auf, aber auch die Entwicklung der Fahrplankilometer und des Einsatzes kommunaler Eigenmittel verlief positiv (vgl. Kapitel 4.1.2).

Abbildung 39: Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV (2006 = 100%)



* Für 2006 wurde die Höhe der § 45a-Mittel aus 2007 übernommen.

Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Insgesamt ist eine hohe Kontinuität der Verteilung festzustellen und größere Sprünge bleiben aus bzw. sind dezidiert auf einzelne Effekte wie sprunghafte Veränderungen von Eigenmitteln – teilweise auch aus Abrechnungseffekten resultierend – oder auch aus Angebotsoffensiven bzw. Sparkonzepten zurückzuführen. Die Rückmeldungen zeigen, dass man sich dieser Effekte durchaus bewusst ist, wenngleich sie im Einzelfall nicht immer so eingeplant waren.

Strukturell hat es gleichwohl Verschiebungen zwischen den Aufgabenträgergruppen gegeben, wie obenstehende Grafik illustriert. Die berlinnahen Landkreise konnten ihren Anteil in 15 Jahren um fast 20% steigern, während sowohl kreisfreie Städte als auch die äußeren Landkreise um jeweils rund 8 bis 10% einbüßten. In den äußeren Landkreisen wirkt sich die vergleichsweise schwache Entwicklung der Bevölkerung respektive Schülerzahlen aus, während speziell um Berlin ein deutlicher Anstieg junger Bevölkerung zu verzeichnen war. Bei den kreisfreien Städten haben sich wiederum in Einzelfällen v.a. die Reduzierung der Eigenmittel und des Angebotsumfangs (Fahrplankilometer pro Einwohner) negativ ausgewirkt.

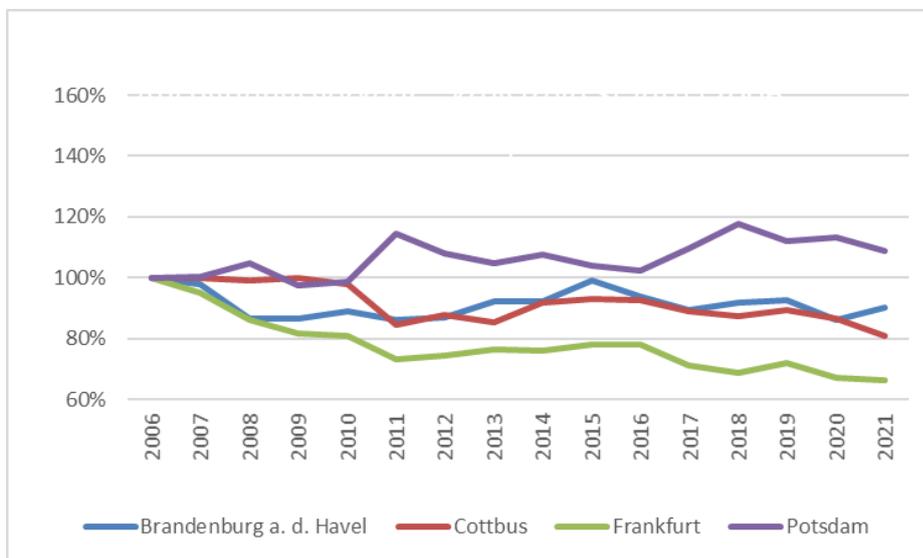
5.1.2 Verteilungseffekte zwischen einzelnen Aufgabenträgern

Die nachfolgenden Abbildungen veranschaulichen die Veränderungen der Zuweisungen nach dem allgemeinen und dem Ausbildungsschlüssel differenziert nach Aufgabenträgern im Zeitverlauf. Insgesamt ist zu erkennen, dass es sowohl Aufgabenträger gibt, die zusätzliche Landesmittel gewinnen konnten als

auch solche, die über die Jahre einen Rückgang an Zuweisungen hinnehmen mussten. Diese unterschiedlichen Entwicklungen lassen sich durchaus auch innerhalb der Aufgabenträgergruppen feststellen und sind mit den jeweils individuellen Gegebenheiten und individuellen Umgängen mit den die Zuweisungen beeinflussenden Schlüsselkomponenten (Einsatz Eigenmittel, Steuerung von Angebot und Nachfrage) zu begründen.

Bei den kreisfreien Städten (vgl. Abbildung 40) zeigt Potsdam eine Entwicklung oberhalb des Ausgangswertes von 2006, die anderen Städte unterhalb des Ausgangswertes von 2006.

Abbildung 40: Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV – kreisfreie Städte (2006 = 100%)

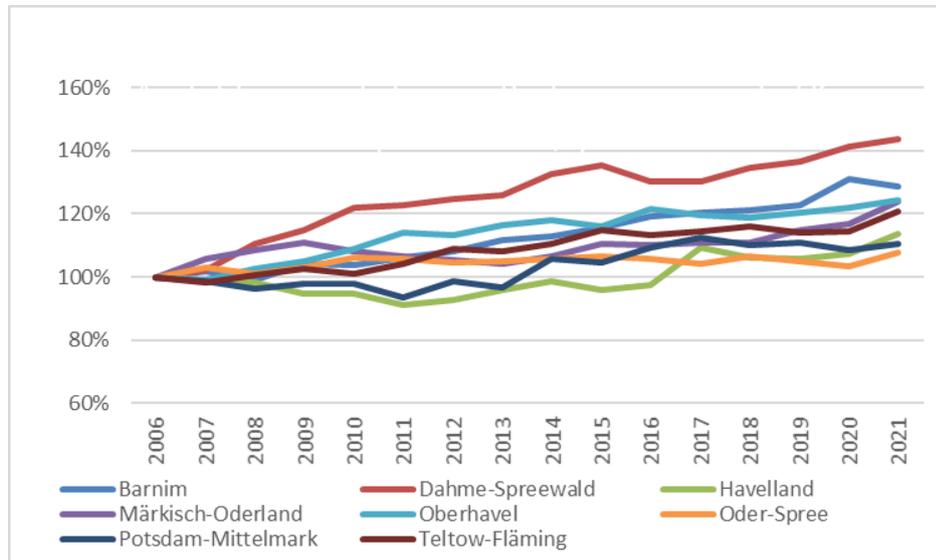


* Für 2006 wurde die Höhe der § 45a-Mittel aus 2007 übernommen.

Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Die Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel in den an Berlin angrenzenden Landkreisen (vgl. Abbildung 41) zeigt über alle Aufgabenträger eine positive Tendenz. Besonders stark war der Zuwachs im Landkreis Dahme-Spreewald, aber auch die Landkreise Barnim, Teltow-Fläming und Oberhavel konnten einen kontinuierlichen Anstieg der Zuweisungen verzeichnen. In den Landkreisen Havelland und Potsdam-Mittelmark verläuft die Entwicklung nach anfänglichen Rückgängen zwischenzeitlich ebenfalls positiv.

Abbildung 41: Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV – an Berlin angrenzende Landkreise (2006 = 100%)

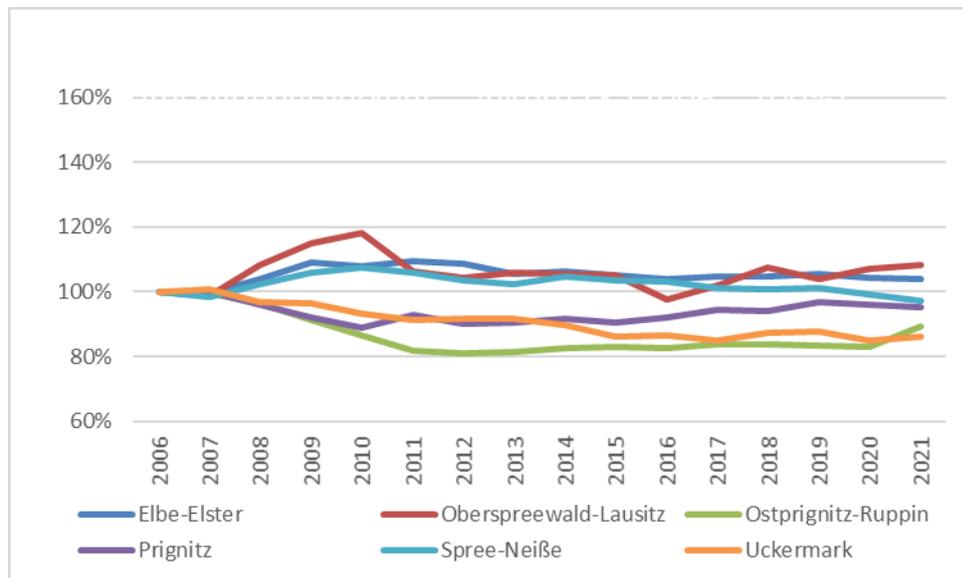


* Für 2006 wurde die Höhe der § 45a-Mittel aus 2007 übernommen.

Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Anders als die Landkreise Spree-Neiße, Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz zeigen bei den äußeren Landkreisen (vgl. Abbildung 42) die Landkreise Uckermark, Ostprignitz-Ruppin und Prignitz eine Entwicklung unterhalb des Ausgangswertes von 2006, wengleich eine Stabilisierung seit etwa 2011 erkennbar ist.

Abbildung 42: Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV – äußere Landkreise (2006 = 100%)



* Für 2006 wurde die Höhe der § 45a-Mittel aus 2007 übernommen.

Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

5.1.3 Einsatz von Eigenmitteln

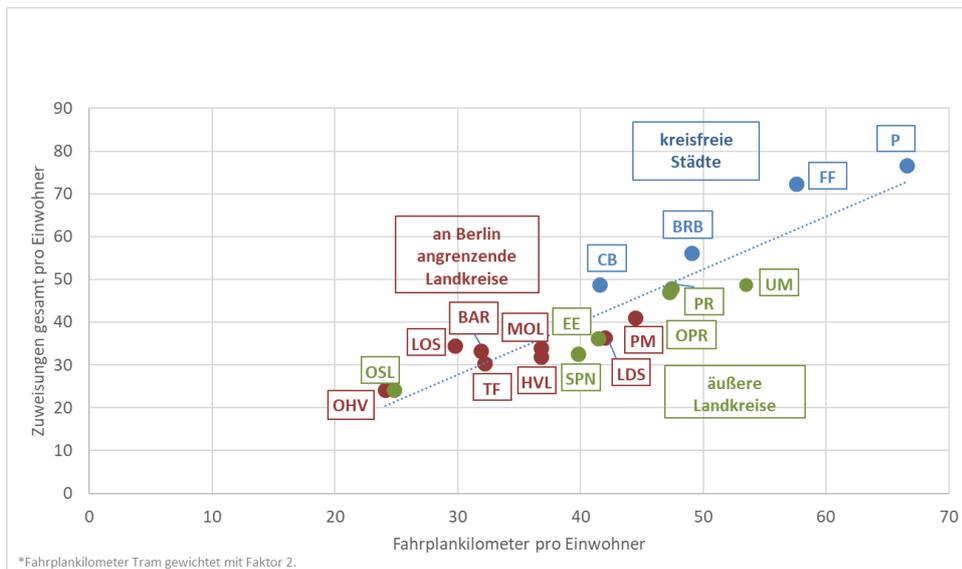
Hinsichtlich des Einsatzes von Eigenmitteln wird auf die Auswertung in Kapitel 4.1.2.4 verwiesen.

5.1.4 Wirkung auf das Angebot

In Abbildung 43 ist das Verhältnis zwischen den Fahrplankilometern pro Einwohner und den Zuweisungen pro Einwohner dargestellt. Zwischen den beiden Kriterien ist ein proportionaler Zusammenhang erkennbar. Dieser ist insofern zu erwarten, als dass die Zuweisungen im allgemeinen Schlüssel zu 20% und im Ausbildungsschlüssel zu 40% sowie für PlusBus und RufBus vollständig von den Fahrplankilometern abhängen.

Auch wenig verwunderlich ist der Umstand, dass die peripheren Landkreise eher unterhalb der Diagonale liegen, also in Bezug auf Einwohner eher unterdurchschnittlich Mittel aus dem Angebot schöpfen, während umgekehrt die Städte sich wiederum hier leichter tun. Dies dürfte an den spezifisch höheren Fahrgastzahlen je Angebotskilometern v. a. in den Städten liegen.

Abbildung 43: Zuweisungen 2021 gesamt pro EW im Verhältnis zu Fahrplankilometer 2019 pro EW



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

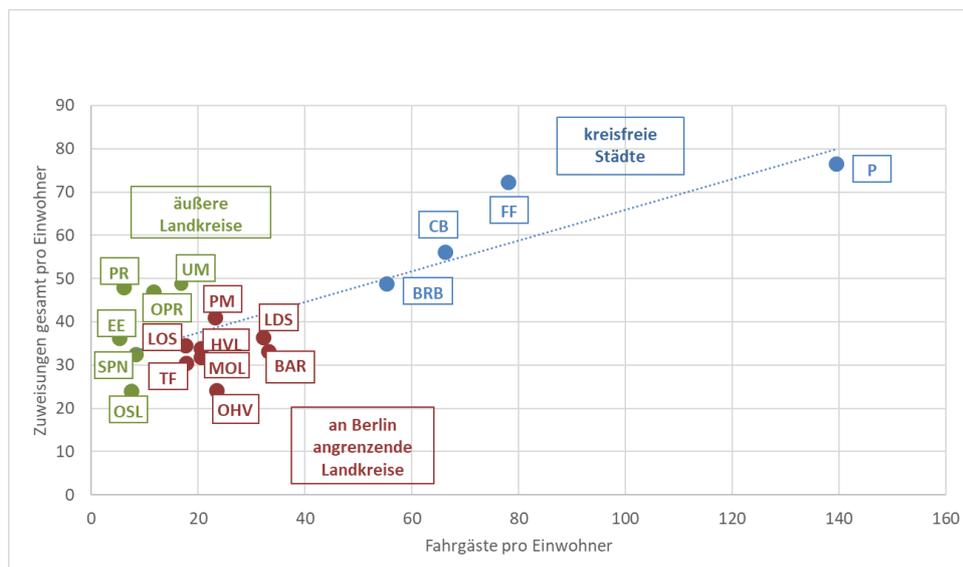
Die Zuweisungen umfassen alle Landesmittel für den allgemeinen Schlüssel (einschl. Zuweisungen zur Herstellung der Barrierefreiheit), Ausbildungsschlüssel, Tramschlüssel (einschl. Zuweisungen zur Herstellung der Barrierefreiheit), PlusBus und RufBus.

5.1.5 Wirkung auf die Nachfrage

Abbildung 44 zeigt das Verhältnis der Zuweisungen 2021 gesamt pro Einwohner zu den Fahrgästen. Grundsätzlich hängt die Höhe der Zuweisungen insofern von den Fahrgastzahlen ab, als dass 30% des allgemeinen Topfes sowie 40% des Topfes für Tramverkehr (ohne zusätzliche Mittel zur Herstellung der Barrierefreiheit) nach Fahrgastzahlen zu verteilen sind. Insofern bewegen sich die Städte im erwarteten Rahmen.

Ebenfalls im erwarteten Rahmen liegt die etwas bessere „Fahrgastausbeute“ der Berliner Umlandkreise im Vergleich zu den äußeren Landkreisen, wenngleich diese auch bei den berlinnahen Landkreisen schon fast um den Faktor 2 streut. Sehr deutlich wird wiederum bei den äußeren Landkreisen die Dominanz des Faktors Fläche, der v. a. in den nördlichen großen Landkreisen zu überproportionalen Zuweisungen je Einwohner führt.

Abbildung 44: Zuweisungen 2021 gesamt pro EW im Verhältnis zu Fahrgästen 2019 pro EW



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten LBV

Die Zuweisungen umfassen alle Landesmittel für den allgemeinen Schlüssel (einschl. Zuweisungen zur Herstellung der Barrierefreiheit), Ausbildungsschlüssel, Tramschlüssel (einschl. Zuweisungen zur Herstellung der Barrierefreiheit), PlusBus und RufBus.

5.2 Grundsätzliche Ergebnisse der Evaluation

Die Evaluation bestätigt die Strategie der Steuerung des ÖPNV durch die Etablierung eines geschlossenen Schlüssels mit der Kombination von Struktur-, Aufwands- und Erfolgskomponenten. Das Angebot konnte zunächst stabilisiert werden und entwickelt sich zuletzt positiv. Neue Akzente setzen v.a. die zusätzliche PlusBus-Förderungen, die auch teilweise einen gesteigerten Eigenmitteleinsatz bewirkten, zum überwiegenden Teil aber auch als Mitnahmeeffekte einzustufen sind. Die gesonderte Rufbusförderung konnte dagegen keine Effekte auslösen und zeigt, dass zu kleinteilige Förderungen mithin kontraproduktiv sein können.

Dagegen hat sich das grundsätzliche Fördersystem mit dem Zusammenwirken aus Eigenmitteln-, Angebots- und Fahrgastzahlen bewährt und führt bei gedeckelten Mitteleinsatz zu einer positiven Strategie der ÖPNV-Entwicklung. Die Grundsatzdiskussionen zu Beibehalt und Modernisierung der Straßenbahnsysteme in den kleineren Oberzentren konnte im Sinne einer langfristigen Ausbaustrategie mit der Schiene als Rückgrat erfolgreich bewältigt werden. Mit dazu beigetragen hat der planbare Mitteleinsatz des Landes, welcher v.a. auch in Zuge der Diskussion um die Barrierefreiheit und den erhöhten Mitteleinsatz für die Straßenbahnstädte zum Zwecke der Fuhrparkerneuerung nochmals einen Schub erfahren hat. Aber auch die allgemeinen Zusammenhänge der Finanzierung als Bonus auf Angebot und Eigenmittel scheinen zunehmend in der kommunalpolitischen Diskussion verinnerlicht zu werden und schaffen zumindest gegenüber überstürzten Sparkonzepten eine gewisse Barriere.

6 Weiterentwicklung des Finanzierungssystems

Wie dargelegt hat sich die ÖPNV-Finanzierung in Brandenburg durch das Land auch über einen langen Zeitraum von mehr als 15 Jahre als stabil und verlässlich erwiesen und hat in Anbetracht der zugewiesenen Landesmittel die erwünschten und positiven Effekten bei den kommunalen Aufgabenträgern für den übrigen ÖPNV hervorgerufen.

Hinsichtlich eines langfristigen verkehrspolitischen Erfolges wird als großes strukturelles Ziel empfohlen, die Chance der Digitalisierung einerseits, aber auch aus den Notwendigkeiten der politischen Anforderungen zu einer Daseinsvorsorge mittels Mobilitätsgarantie und gleichzeitige noch stärkere Ertüchtigung des Angebots für eine Verkehrswende Rechnung zu tragen. Hierzu sind umfassendere Vorarbeiten v.a. zur Ermittlung und Messung der Datengrundlage wie Abgleich Einwohner und Angebot notwendig. Zudem empfiehlt es sich hier, diese Änderung „mit Ansage“ zu treffen, so dass die kommunalen Aufgabenträger schon im Vorgriff auf diese Weiterentwicklung des Finanzierungssystems ihre Angebotsstrategie anpassen.

Auf dem Weg dahin könnten einzelne eher überschaubare Fehlentwicklungen kurzfristig durch kleine Maßnahmen innerhalb des bestehenden Rahmens nachgesteuert werden.

Es sollte deshalb zweistufig vorgegangen werden.

6.1. Kurzfristige Maßnahmen zur Erfolgssicherung (erste Stufe)

In einer ersten Stufe wird empfohlen, die Erfolge und Stärken des bisherigen Systems zu sichern und auszubauen. Dazu sollte die Stabilität des Systems mit seinen Anreizfaktoren gesichert werden und einzelne Korrekturen ohne nennenswerte Umverteilungen vorgenommen werden. Damit kann die Planungssicherheit gestärkt werden und die Verständlichkeit verbessert werden. Auch kann die Fokussierung auf die zentralen Parameter Angebotsumfang, Eigenmittel und Nachfrage wieder verstärkt werden. Die PlusBus-Förderung läuft parallel weiter, da hier noch weitere Aufbauarbeit unterstützt werden soll. Die Schwächen wie Wirkungslosigkeit der Verwaltungsvorschrift Bedarfsverkehr, die unnötige Verkomplizierung in inzwischen vier – unter Einschluss Barrierefreiheit – gesonderten Schlüssel würde beseitigt.

Konkret wird vorgeschlagen:

- Die Mittel werden **dynamisiert**.
- Die bisherigen gesonderten Schlüssel Basis und Ausbildung werden unter Wahrung der Eingangsgrößen zu einem **Schlüssel zusammengefasst**, so dass nur noch eine einheitliche Berechnung und Bewilligung erfolgt.
- Die Auswirkungen der **Fahrgastzahlen** auf den Schlüssel werden wieder jährlich dynamisch gestaltet.

- Die Verwaltungsvorschrift **Bedarfsverkehr** läuft ersatzlos aus.
- Die **PlusBus-Förderung** wird grundsätzlich unverändert und ungedeckt fortgesetzt. Die Kriterien sollen dahingehend weiterentwickelt werden, dass eine optimale Anbindung an die Schiene gesichert ist.

Brandenburg fördert bereits seit der Reform 2005 mit einem hohen und weitgehend verlässlichen gebündelten Finanzvolumen den üÖPNV. Damit konnten das Angebot und die kommunalen Eigenmittel gerade in schwierigen Haushaltszeiten stabilisiert werden und jüngst sogar wieder ausgebaut werden. Gleichwohl scheint die finanzielle Ausstattung des üÖPNV hinter der prioritären Landesaufgabe SPNV zurückzustehen. Entsprechend der verkehrspolitischen Bedeutung des üÖPNV und den gestiegenen Anforderungen und Belastungen der kommunalen Aufgabenträger sollte eine stetige und berechenbare Erhöhung der finanziellen Mittel, die durch die **Dynamisierung** erreicht werden könnte, angestrebt werden.

Es könnte zwar argumentiert werden, dass der üÖPNV aufgrund der kommunalen Zuständigkeit nur einer anteiligen Landesfinanzierung bedarf, während der SPNV vollständig vom Land zu finanzieren ist; gleichwohl entbindet dies nicht von der Aufgabe, zunächst Maßstäbe für den Finanzierungsbedarf der jeweiligen Sektoren zu finden. Zudem ist zu bedenken, dass auch die kommunalen Eigenmittel sich im Kern aus der Landesgarantie für eine hinreichende Finanzausstattung der Kommunen nach Art. 99 BbgVerf mittels Schlüsselzuweisungen rekrutieren.

Neben der Höhe und der richtigen Verteilung SPNV/üÖPNV sind die Planbarkeiten und verlässlichen Mittelbereitstellungen genauso wichtig. Gerade das filigrane System des sich träge entwickelnden Schlüssels ist anfällig gegen externe Störungen durch Mittelsprünge. Daher sollten Aufwuchsstrategien langfristig und maßvoll sein. Umgekehrt sollten Kürzungen – soweit unvermeidbar – in kleinen Schritten über einen langen Zeitraum erfolgen.

Die Beispiele der Sonderförderung RufBus oder PlusBus zeigen, dass zu spezielle und damit auch zu marginale Förderung zu keinen Effekten (RufBus) oder im Wesentlichen zu Mitnahmeeffekten (PlusBus) führen. Der Erfolg des Schlüssels liegt in vergleichsweise großen Beiträgen, die an den einzelnen Indikatoren hängen, damit diese zwangsweise mit Bedacht entwickelt werden.

Bereits jetzt könnte der historisch bedingte zweitgeteilte Schlüssel in einem **Schlüssel zusammengefasst** werden. Die Zahl der Schüler korreliert stark mit der Zahl der Einwohner und hat ihre eigenständige Bedeutung als Indikator für den Aufwand der Schülerbeförderung weitgehend verloren, zumal gerade in verdichteten Bereichen diese nur einen unterdurchschnittlichen Aufwand auslösen und damit aktuell der Indikator sogar kontraproduktiv wirkt.

Die **Fahrgastzahlen** als Erfolgsfaktor sind eine sehr wichtige Größe und sollten politisch im Vordergrund stehen. Gleichwohl vermittelt bislang das Meldesystem des VBB zu wenig Reagibilität. Eine wesentliche Ursache liegt in der

Verknüpfung der Fahrgastzahlen mit der Einnahmenaufteilung. Letztere ist dabei Gegenstand von politischen Verhandlungen, die zu Konsenslösungen führen (müssen). Dies hindert u. E. eine schnelle und unvoreingenommene Kommunikation von Fahrgastzahlen mit allen ihren empirischen Schwächen. Grundsätzlich sind aber hier durch die noch stärkere Digitalisierung des Vertriebs und Ausrüstung von immer mehr Fahrzeugen mit Zählsystemen Verbesserungen zu erwarten. Gleichwohl bedarf es aber auch einer politischen Überzeugung, dass mit Erfolgen und Misserfolgen auf den Fahrgastmarkt noch stärker zu steuern ist, denn letztlich ist dies die überzeugendste Messgröße für den Erfolg des Finanzierungssystems.

Konkret sollten alle relevanten Ausrüstungen³⁰ mit Zählsystemen in den Bussen zur Fortschreibung der Fahrgastzahlen in den Gebieten der jeweiligen Aufgabenträger unmittelbar führen. Als zweite Größe kann die relative Veränderung von Verkaufszahlen (Stückzahlen) im örtlichen Vertrieb in den Bussen/Tram und in den Verkaufsstellen der kommunalen Verkehrsunternehmen gelten, sofern keine relevanten Verlagerungen von Vertriebskanälen erfolgt – z.B. Verlagerung auf elektronische Tickets – kann auch hiermit ein recht guter Vergleich der Entwicklung der Fahrgastzahlen vorgenommen werden. Da es jeweils nur um die Messung relativer Veränderungen geht, ist das Fehlerrisiko überschaubar.

6.2. strukturellen Weiterentwicklungen (Stufe 2)

6.2.1. Schärfung der Ausrichtung

Hier ergeben sich aus der Evaluation folgende weitere Grundrichtungen der Weiterentwicklung des Finanzierungssystems:

- Doppelstrategie Grundversorgung/Erfolg: Der Schlüssel sollte noch stärker im Hinblick auf eine **Grundversorgung** (Mobilitätsgarantie) und den **verkehrspolitischen Erfolg** ausrichten.
- Zeitnähe: Der Schlüssel sollte **zeitnäher** und damit reagibler werden.

Doppelstrategie Grundversorgung/Erfolg: Auf der Angebotsseite sind die geleisteten Wagenkilometer ein grober Indikator für die Angebotsgüte, haben aber zu sehr zu einem „Quantitätsdenken“ geführt und wirken strukturkonservierend. Sie spiegeln zu wenig die jeweiligen Funktionen einerseits der Grundversorgung und andererseits die Anforderungen an das Angebot im Hinblick auf verkehrspolitisch erwünschte Verlagerungen. Das Beispiel der PlusBus-Förderung zeigt, dass mit relativ wenig Aufwand vorhandene Angebote zu wirksameren Systemen mit Takt und Verlässlichkeit umgestaltet werden können,

³⁰ Statistisch ausreichend erscheinen Erfassungsgrößen ab 10% aller Fahrten

wenngleich derartige „separate“ Förderungen Mitnahmeeffekte auslösen können. Bei gleichen Mitteleinsatz scheint eine stärkere Differenzierung in bedarfsorientierte Angebote für die Feinverteilung und Konzentration auf ein Qualitätsnetz mit Takt und kurzen Reisezeiten für eine Weiterentwicklung des üÖPNV im gesamten Land die erfolversprechende Strategie. Ein Umbau des Fördersystems hin zur Beanreizung von Qualitätskriterien des Angebotes wie Takt/Verlässlichkeit und Erschließungsgrade der Bevölkerung erscheint daher zielführend.

Diese Umgestaltung würde auch kongruent gehen mit einer stärkeren Differenzierung nach Grundversorgung und Klimaschutz. Die Grundversorgung könnte gut im Kontext mit erschlossenen Einwohnern bewertet werden, während sich als Indikator für den Klimaschutz durchaus die – ggf. zeitnäheren – Fahrgastzahlen anbieten würden. Zwar sind Fahrgastzuwächse zunächst oft nur Ergebnis induzierten Verkehrs, jedoch darf nicht verkannt werden, dass der ÖPNV nur dann als gleichwertige Alternative wahrgenommen werden kann, wenn er seiner Stammkundschaft eine dem MIV vergleichbare Mobilität absichern kann.

Durch die stärkere Akzentuierung in Linien mit ausreichendem Potenzial und Überantwortung der Grundversorgung in bedarfsgesteuerte Systeme wird auch dem Problem mangelnder Umwelterfolge bei schlecht ausgelasteten ÖV-Linien begegnet. Daher ist auch unter diesem Aspekt die Doppelstrategie Grundversorgung/Fahrgasterfolg zu empfehlen, wobei die Grundversorgung von ihren bisherigen Fesseln der Kilometer- und Linienbindung befreit wird.

Zeitnähe: Der Schlüssel wirkt träge und aufgrund der Schwierigkeiten der Datenermittlung auch nur mit einem Verzug von zwei Jahren. Im Alltagsgeschäft scheint dies ein Hemmnis zu sein, da zurückliegende Erfolge/Misserfolge schnell vergessen werden und daher der Konnex mit dem Schlüssel verloren geht. Gerade bei der PlusBus-Förderung wurde seitens der kommunalen Aufgabenträger – nicht ganz zu Unrecht – das Auseinanderlaufen von Kostenveranlassung und Mittelzuführung angemerkt. Zur Stimulation von Offensivstrategien sollte der Zeitverzug verkürzt werden, da gerade im kommunalpolitischen Raum die zeitverzögerte „Rendite“ („Zusatzmittel erst in zwei Jahren“) hemmend wirkt. Die zunehmend „digitalere“ Erhebung von Angebots- und Nachfrage-daten sollte hier schneller wirkende Systeme befördern.

6.2.2. Umsetzung Erschließung

Konkret bedeutet die vorgeschlagene Neuausrichtung des Finanzierungssystems, dass das Land zukünftig verlässliche und erreichbare Angebote honoriert – hierfür sind die bisher in den Schlüssel eingehenden „Kilometer“ keine passende Größe; das neue Kriterium wäre eine „Erschließungskomponente“, die abbildet, zu welchem Anteil die Einwohner mit einem Mindest-Taktverkehr erschlossen werden. Für den Taktverkehr bieten die bereits praktizierten PlusBus-

Standards (siehe 4.3) einen hervorragenden Anknüpfungspunkt – je nach Besiedlungsdichte ist der Takt-Mindeststandard angemessen zu differenzieren, z. B.:

- kreisfreie Städte:
 - Montag bis Freitag tagsüber – vier oder drei Fahrten pro Stunde (= 15er- oder 20er-Takt)
 - Montag bis Freitag Abendverkehr/Wochenende – Halbstundentakt
- Mittelzentren inklusive Berliner „Speckgürtel“
 - Montag bis Freitag tagsüber – 30er-Takt
 - Montag bis Freitag Abendverkehr/Wochenende – Stundentakt
- Fläche
 - Montag bis Freitag tagsüber – Stundentakt (wie beim PlusBus)
 - Wochenende Zweistundentakt (kein Abendverkehr)

Außer Frage steht, dass hierbei noch genauere Regelungen zu finden sind, wie insbesondere mit Abweichungen vom Takt umgegangen wird. Es spricht einiges dafür, dass speziell morgens vor 8 Uhr im Berufs-/Schülerverkehr großzügigere Ausnahmen zulässig sein sollten, weil hier die Fahrten oft sehr genau auf bestimmte Bedürfnisse geplant sind, während mittags und nachmittags die Takttreue gerade auch wegen der Verknüpfung mit dem SPNV von größter Relevanz ist. Taktabweichungen sollten durch Zulassung höchstmöglicher Zeitabstände wie beispielsweise max. 80 Min. geregelt werden, was im Ergebnis eine maximal zulässige Taktabweichung gibt. Weiterhin kann es erforderlich sein, dass im Einzelfall auch Haltestellen alternierend oder abweichend angefahren werden, aber im Prinzip das gleiche Erschließungsziel haben. Auch hier müssen entsprechende Auswerteregeln geschaffen werden.

Die maßgeblichen Einzugsbereiche, das Berechnungsverfahren und die Berechnungsmethode sind noch zu entwickeln. Grundsätzlich können aber aus den Haltestellenkoordinaten (bereits vollständig in der VBB-Fahrinfo erfasst), aus einer EDV-gestützten Auswertung der Fahrpläne und den im Rahmen der Zensus-Erhebung auf 100-Meter-genaue Raster hinsichtlich der ÖPNV-Erschließung belastbare Einwohnerdaten vollautomatisch generiert werden. Sinnvollerweise wird die Ermittlung anhand des Jahresfahrplans, der i. d. R. Anfang November feststeht, für eine repräsentative Woche durchgeführt. Etwaige größere Abweichungen z. B. wegen unterjähriger Fahrplanumstellung wären gesondert zu betrachten, sollten sich aber erst ab einem gewissen Schwellenwert auswirken.

Für die Umsetzung wird ein gestuftes System empfohlen, da andernfalls die Grenze sich zu hart auswirken würde und v. a. bislang eher schlecht erschlossene Kreise zu schlecht dastehen würden:

- „voll“ erschlossene Einwohner = angestrebter Erschließungsstandard ist erfüllt
- „halb“ erschlossene Einwohner gehen zu 50% in den Schlüssel ein, wenn der angestrebte Erschließungsstandard zu mindestens 50% erreicht wird

Auf dieser Basis haben die Gutachter grob folgende Erschließungswerte abgeschätzt:

Stadt/Kreis	Einwohner 2019	Anteil erschlossener Einwohner		Ergebnis erschlossen EW
		„voll“	„halb“	
Brandenburg a. d. Havel	72.184	80 %	15 %	63.161
Cottbus	99.678	55 %	22 %	65.787
Frankfurt	57.751	78 %	4 %	46.201
Potsdam	180.334	80 %	14 %	156.891
Barnim	185.244	78 %	2 %	146.343
Dahme-Spreewald	170.791	53 %	<---	90.391
Havelland	162.996	51 %	34 %	110.753
Märkisch-Oderland	195.751	44 %	23 %	108.744
Oberhavel	212.914	47 %	27 %	129.402
Oder-Spree	178.803	53 %	11 %	104.615
Potsdam-Mittelmark	216.566	67 %	13 %	159.841
Teltow-Fläming	169.997	51 %	14 %	98.598
Elbe-Elster	101.827	36 %	45 %	59.569
Oberspreewald-Lausitz	109.371	46 %	20 %	61.016
Ostprignitz-Ruppin	98.861	57 %	<---	56.042
Prignitz	76.158	36 %	31 %	27.417
Spree-Neiße	113.720	73 %	19 %	93.669
Uckermark	118.947	58 %	21 %	81.479
Summe gesamt	2.521.893			1.659.918

6.2.3. Schlüsselvolumen

Das Schlüsselvolumen selbst sollte zuvorderst langfristig geplant werden und auch dynamisiert werden. Mit der Dynamisierung der Bundes-Regionalisierungsmittel um 1,8% pro Jahr hat der Bund einen entsprechenden Branchenstandard gesetzt, wobei dieser Effekt speziell in den ostdeutschen Bundesländern nicht ankommt, da gleichzeitige durch den Kieler Schlüssel in Ansehung des erforderlichen SPNV Angebots eine Rückverteilung zu Lasten dieser Länder vorgenommen wurde. Unabhängig davon, ist aber in den aktuellen unklaren

Zeiten sowohl zu Entwicklung der Inflation und der Löhne, aber auch speziell zu den Energiepreisen keine seriöse Vorhersage möglich. Unabhängig davon gibt es aber weiterhin gute Gründe unter dem Aspekt der Planbarkeit der Mittel, im Gesetz absolute Beträge festzuschreiben und zumindest kurzfristig entsprechende Dynamisierungen anzubieten, die ggf. dann alsbald nachgesteuert werden. Auch bislang wurden die Beträge im Gesetz – aus unterschiedlichsten Gründen – im Schnitt alle zwei bis drei Jahre angepasst.

In das Schlüsselvolumen sollten alle bisherigen Schlüsselkomponenten, sowie „Sonderprogramme“ wie PlusBus und Barrierefreiheit eingehen. Unabhängig davon kann aber das neue System mit jedem Betrag ab ca. 90 Mio. Euro pro Jahr umgesetzt werden.

6.2.4. Schlüsselempfehlung

Eine Schlüsselbildung nach den vorbenannten Grundsätzen muss folgende Herausforderungen bewältigen:

- Kreisfreie Städte würden verlieren, wenn alle Kreise Vollerschließung erreichen.
- Die Erschließungsbewertung an sich bietet keine Lösung für Achsen/kreisüberschreitende Verbindungen.
- Belohnung durch Schiene ohne eigenen Beitrag? Gerade die im SPNV gängigen großen Einzugsbereiche von 1.000 Metern schaffen nochmals eine besondere Basis des Wertes einer Schienenanbindung. Gleichwohl bleibt auch der Umstand, dass eine hohe Schienenerschließung tendenziell zu mehr unwirtschaftlicheren Zubringerverkehren im üÖPNV führt, da vergleichsweise höhere Aufwendungen für die Produktion kürzerer Strecken vergleichsweise niedrigere Einnahmenanteile zustehen im Vergleich zu einer durchgehenden Busbedienung bis zum nächsten Zentrum.

Auf der Basis von 100 Mio. Euro³¹ wird folgende Schlüsselbildung vorgeschlagen

- 30% Fläche
- 25% erschlossene Einwohner
- 25% Fahrgäste
- 12,5% Eigenmittel
- 7,5% Netzlänge Tram

³¹ Dieser Wert ergibt sich aus dem Status quo inkl. Mittel Barrierefreiheit und PlusBus unter Abzug von 1,58 Mio. €, die für die Fortführung der PlusBus-Förderung als Achsenförderung verwendet werden, sowie den Erhöhungsbetrag von 1,044 Mio. € aus 2021.

Im Ergebnis würde sich mit den abgeschätzten Erschließungsanteilen ein leichter Verlust der peripheren Landkreise von rund 900 TEURO pro Jahr zu Gunsten der an Berlin angrenzenden Landkreise ergeben. Es wird aber abgeschätzt, dass v. a. die Kreise mit den niedrigen Erschließungsquoten relativ leicht durch Ausweitung der Rufbusssysteme diese Verluste wieder wettmachen können, so dass in der Summe eine Umverteilung zwischen den Gebietstypen weitgehend ausgeschlossen werden kann.

Für die einzelnen Städte/Kreise entstehen Gewinne bis zu 14% und Verluste von max. 10%, sodass diese – mit jeder Neubildung eines Schlüssels verbundenen – Umverteilungen insgesamt noch als beherrschbar eingeschätzt werden. Das „Umverteilungsvolumen“ ist mit insgesamt 4,2 Mio. Euro (rund 4%) überschaubar und bewegt sich im Rahmen der als verträglich eingeschätzten Neubildungen von Schlüsseln.

6.2.5. Achsen

Da die Problematik kreisüberschreitender Linien und auch die konsequente Vernetzung des Schienennetzes nicht über das Qualitätsprodukt PlusBus gelöst werden kann – dieses steht vielmehr für qualitätvollen Linienverkehr im Stundentakt auf direkten Linienwegen – sollte entsprechend den Vorbildern in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen eine gezielte Förderung von Achsen erfolgen, die nicht mit der Schiene bedient werden.

Achsen sollten alle Mittelzentren (inkl. benachbarte Bundesländer und Ausland) sowie größere Orte (ab 10.000 Einwohner bzw. vergleichbare Unterzentren) auf direkten Weg miteinander verbinden, soweit keine Schienenverbindung vorhanden bzw. diese sehr umwegig ist.

In Frage könnten die nachfolgend aufgelisteten Achsen kommen. Im Bestand sind dabei 317 km abgedeckt, 460 km wären neu einzurichten, wobei fast durchweg auf dem Großteil der Strecken bereits Linien vorhanden sind, die unter dem Aspekt der Achsen neu zu konfigurieren sind.

Von	Nach	Bestand	Länge (km)
Schwedt	Prenzlau	X	49
Strausberg	Bad Freienwalde	X	29
Wittenberg	Lenzen (- Dönitz)	X	26
Neuruppin	Herzberg	X	14
Neuruppin	Neustadt/D	X	34
Brandenburg	Bad Belzig	X	34
Bad Belzig	Treuenbrietzen	X	23
Werder	Beelitz	X	28
Potsdam	Ludwigsfelde	X	24
Luckau	Lübben	X	25
Forst	Guben	X	31

Von	Nach	Bestand	Länge (km)
Templin	Prenzlau		36
Schwedt	(- Chojna)		3
Meyenburg	(- Karow)		4
Oranienburg	Bernau		26
Bernau	Strausberg		33
Strausberg	Fürstenwalde		38
Bad Saarow	Beeskow		25
Rathenow	Neustadt/D		36
Wustermark	Nauen		10
Oranienburg	Nauen		41
Beelitz	Ludwigsfelde		31
Ludwigsfelde	Zossen		18
Zossen	Königs Wusterhausen		18
Königs Wusterhausen	Erkner		20
Erkner	Strausberg		25
Herzberg	Luckau		41
Spremberg	Forst		34
Spremberg	Hoyerswerda		9
Beeskow	Peitz		12

7. Anhang

7.2. Literatur

Berschin, Felix/Eilmes, Berit/Karl, Astrid/Pasold, Stephanie (2012): Abschlussbericht über die Evaluierung des übrigen Öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg.

Burmeister, Jürgen (2021): Taktverkehre und bedarfsgesteuerte Angebote, in: Der Nahverkehr, Heft 10/2021, S. 19-26.

Hickmann, Gerd/Berschin, Felix/Karwiese, Eckhard/Schulze, Evelin (2005): Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg, in: Der Nahverkehr, Heft 5/2005, S. 46-52.

Hickmann, Gerd/Berschin, Felix/Schaaffkamp, Christoph/Karwiese, Eckhard/Schulze, Evelin (2008): Bundesland Brandenburg setzt die Reform der ÖPNV-Finanzierung fort, in: Der Nahverkehr, Heft 3/2008, S. 36-41.

Kahrs, Clemens/Kraft, Alexander (2021): Buskorridore erfolgreich vermarkten, in: Der Nahverkehr, Heft 10/2021, S. 27-32.

Karl, Astrid/Schaaffkamp, Christoph (2020): Theorie und Praxis der Überkompensationskontrolle im ÖPNV, in: Matthias Knauff (Hrsg.): Rechtsanwendung und Finanzierung im ÖPNV, 3. und 4. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV, Baden-Baden, S. 215-242.

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (2018): Bevölkerungsvorausschätzung 2017 bis 2030. Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg.

Ramboll im Auftrag des MIL: Beitrag zur Überarbeitung der Mobilitätsstrategie Brandenburg 2030, Endbericht vom 24.03.2021

VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH, Handbuch Alternative Bedienung, Oktober 2016

7.3. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufgabenträger mit ähnlicher Strukturentwicklung	12
Abbildung 2:	Zuweisungen im übrigen ÖPNV 2021 – Σ ~88 Mio. Euro	18
Abbildung 3:	Zuweisungen im übrigen ÖPNV 2006 – 2021	19
Abbildung 4:	Anteil der Schlüsselkomponenten (2019) an den Zuweisungen (2021) .	20
Abbildung 5:	Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebotes im üÖPNV im Land Brandenburg zwischen 2004 und 2019 (in Mio. Fplkm)	21
Abbildung 6:	Darstellung der Fahrplankilometer in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.)	22
Abbildung 7:	Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots je Einwohner zwischen 2004 und 2019	23
Abbildung 8:	Relative Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%).....	23
Abbildung 9:	Relative Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots je Einwohner zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%).....	23
Abbildung 10:	Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) im üÖPNV im Land Brandenburg zwischen 2004 und 2019	24
Abbildung 11:	Darstellung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.).....	25
Abbildung 12:	Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) je Einwohner zwischen 2004 und 2019	26
Abbildung 13:	Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%).....	26
Abbildung 14:	Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen (ohne Ausbildungsverkehr) <u>je Einwohner</u> zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)	26
Abbildung 15:	Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Fahrplankilometern pro Einwohner 2019.....	28
Abbildung 16:	Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Fahrplankilometern pro Einwohner in den kreisfreien Städten 2004-2009-2019.....	29
Abbildung 17:	Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Fahrplankilometern pro Einwohner in den Landkreisen 2004-2009-2019.....	29
Abbildung 18:	Entwicklung der kommunalen Eigenmittel zwischen 2004 und 2019	30
Abbildung 19:	Darstellung der kommunalen Eigenmittel in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio. Euro).....	31
Abbildung 20:	Entwicklung der kommunalen Eigenmittel je Einwohner zwischen 2004 und 2019 (in Euro/Einwohner)	32
Abbildung 21:	Relative Entwicklung der kommunalen Eigenmittel zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%)	32
Abbildung 22:	Relative Entwicklung der kommunalen Eigenmittel <u>je Einwohner</u> zwischen 2004 und 2019 (2004 = 100%).....	32

Abbildung 23:	Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Eigenmitteln pro Einwohner 2019.....	33
Abbildung 24:	Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Eigenmitteln pro Einwohner in den kreisfreien Städten 2004-2009-2019.....	34
Abbildung 25:	Entwicklung der Fahrgäste pro Einwohner im Verhältnis zu Eigenmitteln pro Einwohner in den Landkreisen 2004-2009-2019	35
Abbildung 26:	Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen im Land Brandenburg zwischen 2006 und 2019	36
Abbildung 27:	Darstellung der Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie Studierenden in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019.....	36
Abbildung 28:	Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen zwischen 2006 und 2019.....	37
Abbildung 29:	Zuweisungen für den Straßenbahn- und O-Bus-Verkehr 2021, einschließlich Zuweisungen zur Herstellung der Barrierefreiheit	39
Abbildung 30:	Anteil der Schlüsselkomponenten (2019) an den Zuweisungen (2021) für die Straßenbahn- und O-Busverkehre, einschließlich Schlüssel zur Herstellung der Barrierefreiheit.....	39
Abbildung 31:	Fahrplankilometer im Straßenbahnverkehr in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.)	40
Abbildung 32:	Relative Entwicklung des fahrplanmäßigen Angebots im Straßenbahnverkehr zwischen 20012 und 2019 (2012 = 100%).....	41
Abbildung 33:	Fahrgäste im Straßenbahn- und O-Bus-Verkehr in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in Mio.).....	42
Abbildung 34:	Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen im Straßenbahn- und O-Bus-Verkehr zwischen 2012 und 2019 (2012 = 100%)	42
Abbildung 35:	Gleislänge im Straßenbahnverkehr in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2019 (in km).....	43
Abbildung 36:	Entwicklung der PlusBus-Kilometer 2016-2019 (in Klammern: Zuweisungsjahr) und Zuweisungen 2018-2021	44
Abbildung 37:	Entwicklung „Bedarfskilometer“ 2005-2019 (in Klammern: Zuweisungsjahr) und Zuweisungen gemäß VVBV seit 2014	46
Abbildung 38:	Höhe der Zuweisungen 2021 vom Land Brandenburg für den üÖPNV...50	
Abbildung 39:	Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV (2006 = 100%).....	52
Abbildung 40:	Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV – kreisfreie Städte (2006 = 100%)	53
Abbildung 41:	Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV – an Berlin angrenzende Landkreise (2006 = 100%)	54
Abbildung 42:	Entwicklung der Zuweisungen nach dem allgemeinen Schlüssel und dem Ausbildungsschlüssel* für den kommunalen ÖPNV – äußere Landkreise (2006 = 100%).....	55

Abbildung 43:	Zuweisungen 2021 gesamt pro EW im Verhältnis zu Fahrplankilometer 2019 pro EW	56
Abbildung 44:	Zuweisungen 2021 gesamt pro EW im Verhältnis zu Fahrgästen 2019 pro EW.....	57

7.4. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AST	Anrufsammeltaxi
BAR	Landkreis Barnim
BB a. d. H.	Brandenburg an der Havel
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BGBI	Bundesgesetzblatt
C	Cottbus
ca.	circa
EE	Landkreis Elbe-Elster
einschl.	einschließlich
EntflechtG	Entflechtungsgesetz (am 31.12.2019 außer Kraft getreten)
EW	Einwohner.in
FF	Frankfurt (Oder)
Fg	Fahrgäste
Fplkm	Fahrplankilometer
GV NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBI	Gesetz- und Verordnungsblatt
Herv. d. Verf.	Hervorhebung durch Verfasser
Hrsg.	Herausgeber
HVL	Landkreis Havelland
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
km	Kilometer
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LDS	Landkreis Dahme-Spree
LOS	Landkreis Oder-Spree
MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund
	Mobilitätsdatenverordnung
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg
Min.	Minuten
Mio.	Million/en
MIV	motorisierter Individualverkehr
MOL	Landkreis Märkisch-Oderland
Mrd.	Milliarde/n
NRW	Nordrhein-Westfalen
OHV	Landkreis Oberhavel
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVfV	Verordnung über die Finanzierung des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg
OPR	Landkreis Ostprignitz-Ruppin

OSL	Landkreis Oberspreewald-Lausitz
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
P	Potsdam
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PM	Landkreis Potsdam-Mittelmark
PR	Landkreis Prignitz
RegG	Regionalisierungsgesetz
Rili	Richtlinie
S.	Seite
SPN	Landkreis Spree-Neiße
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TF	Landkreis Teltow-Fläming
u. E.	unseres Erachtens
UM	Landkreis Uckermark
üÖPNV	übriger ÖPNV; Bezeichnung in Brandenburg für den ÖPNV nach PBefG (= Verkehr mit Bussen, Obussen, Straßenbahnen inkl. Stadtbahnen und U-Bahnen) im Unterschied zum Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
v. a.	vor allem
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
VerfG	Verfassungsgericht
vgl.	vergleiche
VVBV	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung für die Zuweisung von Mitteln für die Durchführung von Bedarfsverkehren
VVPlusBus	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung für die Zuweisung von Mitteln für die Durchführung von PlusBus-Verkehren
z. B.	zum Beispiel