

**Möglichkeiten und Grenzen von Verkehrs- und Tarifverbänden im Kontext des
öffentlichen Regionalverkehrs in der Schweiz**

Masterarbeit eingereicht der
Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Maria Seelhofer
aus Kehrsatz BE
Fürstenlandstr. 28b, 9500 Wil SG

Bern, den 12. Oktober 2009

ZUSAMMENFASSUNG

Der öffentliche Verkehr der Schweiz hat einen guten Ruf. Der vernetzte Fahrplan ermöglicht eine geschlossene Transportkette über verschiedene Verkehrsmittel. Auch die Produktivität wurde in den letzten Jahren stark gesteigert, wobei die Einsparungen in neue Angebote investiert wurden. Nebst den Transportunternehmen spielt die öffentliche Hand eine grosse Rolle in der Gestaltung des öffentlichen Regionalverkehrs: Die Bestellung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Der Aufbau von Tarifverbänden führte zusätzlich zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Regionalverkehrs. Der Zürcher Verkehrsverbund, als einziger Verkehrsverbund der Schweiz, übernimmt anstelle des Kantons die Bestellerfunktionen.

Die vorliegende Arbeit bezweckt eine kritische Auseinandersetzung mit den zwei Modellen Verkehrs- und Tarifverbund. Die Stärken und Schwächen der Zusammenarbeit der Akteure im Rahmen eines Verkehrs- oder Tarifverbundes sollen unter Einbezug von verkehrspolitischen, organisatorischen, finanzpolitischen und demokratischen Aspekten analysiert werden.

Die Arbeit geht in einem ersten Teil auf die Frage ein, welche Gestaltungsgrössen für einen gewünschten Effekt im öffentlichen Verkehr sorgen und wagt einen Blick über die Grenzen hinaus zu den Erkenntnissen in den deutschsprachigen Nachbarländern.

Aus der Verkehrspolitik werden die Empfehlungen zur Koordination zwischen Siedlungsentwicklung, Gesamtverkehr und öffentlichem Verkehr, zur Beachtung der Nachhaltigkeitsprinzipien, zur Sicherung der Verkehrsintegration und Finanzierung, sowie zur Einführung von Qualitätsstandards und eines wirksamen Controllings abgeleitet.

Die Erkenntnisse aus der Forschung im Bereich Organisation lassen folgende Schlüsse zu: Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind klar zu regeln, und die politische und die betriebliche Verantwortung sind zu entflechten. Der Koordinationsaufwand unter den Akteuren soll, soweit möglich, begrenzt werden. Der Informations- und Wissensaustausch ist zu fördern. Schnelle und qualitativ gute Entscheidungen sind anzustreben. Die Handlungs- und Innovationsfähigkeit ist durch Delegation der dafür geeigneten Aufgaben zu erhöhen.

Die Aufgabenteilung zwischen den Transportunternehmen und den Aufgabenträgern (Besteller) basiert auf der Verteilung der Funktionen (Bestellung, Regie, strategische Planung, Marketing und Kommunikation, Infrastruktur und Betrieb) im Produktionsprozess. Im Modell Tarifverbund agiert der Besteller somit als „Koordinator“ und überlässt die Mehrheit der Funktionen den Transportunternehmen. Im Modell Verkehrsverbund ist der Besteller gleichzeitig ein „Mobilitätsdienstleister“ und sorgt für den einheitlichen Auftritt im öffentlichen Verkehr.

Für einen effizienten Einsatz der finanziellen Mittel sorgen u.a. die Transparenz über Kosten und Erträge, wirksames Controlling und Benchmarking. Eine leistungsgerechte Einnahmen-

aufteilung der Verbundeinnahmen ist unerlässlich. Die Diskussion über Netto- und Bruttoverträge führt zur Feststellung, dass Nettoverträge eher für Tarifverbände und Bruttoverträge eher für Verkehrsverbände zu empfehlen sind. Der Abschluss von Anreizverträgen kann das Erreichen weiterführender Ziele fördern. Da in der Finanzierung alle drei föderalistischen Ebenen – Bund, Kanton und Gemeinden – ihren Beitrag leisten, ist auf die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz im öffentlichen Verkehr zu achten.

Anhand von Interviews mit ausgewählten Führungskräften oder den zuständigen Mitarbeitern untersucht die Arbeit, inwiefern die Ist-Situation in den Kantonen Bern, St. Gallen, Luzern und Zürich diesen Empfehlungen entspricht. Die Organisationsmodelle und die Aufteilung der Funktionen unter den Akteuren sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. In der Steuerung des öffentlichen Verkehrs bestehen in allen vier Kantonen Stärken (u.a. Verkehrsintegration, klare Regelung der Aufgaben der Verbände) und Schwächen (u.a. mangelnde Gesamtverkehrskoordination, hoher Koordinationsaufwand, unzureichende Kooperation unter den Transportunternehmen). Alle untersuchten Kantone streben jedoch die Weiterentwicklung der Qualitätssysteme und die Verstärkung des Controllings an.

Die Arbeit skizziert die folgenden möglichen Ansätze zur Optimierung der Wirkung von Tarifverbänden:

- Ausbau der Bestellerorganisationen der Kantone und Übernahme der Koordinationsfunktionen zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs
- Stärkung der Zusammenarbeit der Transportunternehmen durch Anreizsysteme
- Zusammenlegung der kleinen Tarifverbände zu grösseren Einheiten, die möglichst den Mobilitätsräumen entsprechen
- Stärkung der Kompetenzen der Besteller in den Regiefunktionen (Tarifpolitik) und Übernahme der strategischen Führung in integralen Tarifverbänden
- Verankerung der Mitwirkungsrechte der Gemeinden im Bereich Tarifpolitik

Als Alternativmodell wird die Gründung eines erweiterten Tarif- und Marketingverbundes vorgeschlagen, wobei der Verbund für ein einheitliches Erscheinungsbild über den Tarif hinaus verantwortlich wäre.

Für Verkehrsverbände werden grundsätzlich die Klärung des Zentralisationsgrades der Verbundorganisation und der Rolle der Transportunternehmen durch regelmässige Kaderanlässe sowie die Erhöhung der Motivation der Transportunternehmen, sich durch Anreizverträge für mehr Fahrgäste, Einnahmen und Qualität einzusetzen, empfohlen.

Die Gestaltungsempfehlungen sollen als allgemeine Diskussionsgrundlage dienen, die unter Berücksichtigung der spezifischen Eigenschaften der einzelnen Kantone weiterzuentwickeln sind. Die längerfristige Gestaltung der Tarif- und Verkehrsverbände in der Schweiz ist auf jeden Fall im grösseren Rahmen der planerischen und institutionellen Entwicklung des öffentlichen Regionalverkehrs zu betrachten.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
Anhangverzeichnis	X
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.1.1 Herausforderungen	2
1.2 Zielsetzung der Arbeit	2
1.3 Methodisches Vorgehen	3
2 Theoretische Grundlagen und Rahmenbedingungen	5
2.1 Was ist Regionalverkehr?	5
2.2 Entstehung von Verkehrs- und Tarifverbänden und Klärung der Begriffe	5
2.2.1 Verkaufsgemeinschaft	6
2.2.2 Tarifverbund	6
2.2.3 Verkehrsgemeinschaft	7
2.2.4 Verkehrsverbund	7
2.3 Verkehrspolitische Herausforderungen	9
2.3.1 Reformen in der schweizerischen Verkehrspolitik	11
2.3.2 Attraktivität des öffentlichen Verkehrs	13
2.4 Erkenntnisse aus der Organisationstheorie und Aufgabenteilung	14
2.4.1 Organisatorische Effektivität und Effizienz	14
2.4.2 Grundlegende Funktionen und Arbeitsfelder im öffentlichen Regionalverkehr ..	15
2.4.2.1 Bestellfunktionen	15
2.4.2.2 Regiefunktionen	16
2.4.2.3 Strategische Planung	16
2.4.2.4 Marketing und Kommunikation	17
2.4.2.5 Infrastruktur	17
2.4.2.6 Betriebsfunktionen	18
2.4.3 Die Aufgabenteilung zwischen Unternehmen und Aufgabenträger	18
2.5 Finanzierung des öffentlichen Verkehrs	20
2.5.1 Rechtsgrundlagen des öffentlichen Verkehrs und Kompetenzordnung	20
2.5.2 Bestellwesen im öffentlichen Regionalverkehr	21
2.5.3 Vertragsarten	23
2.5.4 Einnahmenverteilung in Verbänden	25
2.5.5 Kantonsanteile und finanzielle Beteiligung der Gemeinden	26
2.6 Neue Ansätze im Föderalismus und in der Zusammenarbeit	27
2.6.1 Zweckregionen als Lösung?	27
2.6.2 Zusammenarbeit in der Zukunft	28
2.7 Internationale Entwicklung	28
2.7.1 Deutschland	29
2.7.1.1 Wiege der Verkehrsverbände	29
2.7.1.2 Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs	29
2.7.2 Österreich	31
2.7.2.1 Verkehrsverbände bestimmen das Geschehen	31
2.7.2.2 Vor- und Nachteile des österreichischen Systems	32
2.7.3 Liechtenstein	33

3	Ist-Situation in ausgewählten Kantonen	35
3.1	Einleitung	35
3.1.1	Fragmentierung des öffentlichen Verkehrs	35
3.1.2	Lösungsansätze zur Fragmentierung	35
3.2	Kanton Bern.....	36
3.2.1	Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele.....	36
3.2.2	Organisation und Akteure.....	38
3.2.2.1	Tarifverbände im Kanton Bern.....	39
3.2.2.2	Der Libero-Tarifverbund	39
3.2.2.3	Aufgabenteilung	40
3.2.3	Finanzierung	42
3.2.4	Föderalismus und demokratische Mitsprache	43
3.2.5	Folgerungen	44
3.3	Kanton St. Gallen	45
3.3.1	Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele.....	45
3.3.2	Organisation und Akteure.....	47
3.3.2.1	Tarifverbund Ostwind	47
3.3.2.2	Aufgabenteilung	48
3.3.3	Finanzierung	50
3.3.4	Föderalismus und demokratische Mitsprache	51
3.3.5	Folgerungen	52
3.4	Kanton Luzern	53
3.4.1	Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele.....	53
3.4.2	Organisation und Akteure.....	55
3.4.2.1	Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr.....	55
3.4.2.2	Tarifverbund „Passepartout“	55
3.4.2.3	Aufgabenteilung	56
3.4.3	Finanzierung	58
3.4.4	Föderalismus und demokratische Mitsprache	58
3.4.5	Folgerungen und Ausblick	59
3.5	Kanton Zürich.....	61
3.5.1	Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele.....	61
3.5.2	Organisation und Akteure.....	62
3.5.2.1	Der Zürcher Verkehrsverbund.....	63
3.5.2.2	Aufgabenteilung	63
3.5.3	Finanzierung	65
3.5.4	Föderalismus und demokratische Mitsprache	67
3.5.5	Folgerungen	68
3.6	Synthese.....	70
4	Gestaltungsempfehlungen zur Optimierung der Steuerung im öffentlichen Verkehr auf kantonaler Ebene	72
4.1	Einleitung	72
4.2	Verkehrspolitik und Finanzierung	72
4.3	Modell Tarifverbund und Bestellerorganisation.....	73
4.4	Modell Verkehrsverbund	75
4.5	Alternativmodelle	76
4.6	Abschliessende Bemerkungen und nächste Schritte	78
Anhang 1	Leitfaden als Hintergrund zu den Interviews	79
Anhang 2	Tarifverbände in der Schweiz.....	85
Anhang 3	Merkmale der Vertragsarten.....	86
Anhang 4	Verkehrs- und Tarifverbände in Deutschland	87

Anhang 5	Verkehrsverbände in Österreich.....	92
Anhang 6	S-Bahnen in der Schweiz.....	93
Anhang 7	Finanzflüsse im öffentlichen Regionalverkehr im Kanton Bern (2008)	94
Anhang 8	Organisationsstruktur Integraler Tarifverbund Ostwind	95
Anhang 9	Ausgaben für den öffentlichen Regionalverkehr im Kanton St. Gallen.....	96
Anhang 10	Organisationsstruktur Integraler Tarifverbund Passepartout.....	97
Anhang 11	Ausgaben für den öffentlichen Regionalverkehr im Kanton Luzern	98
Anhang 12	Controlling-Konzept öffentlicher Personenverkehr im ZVV	99
Anhang 13	Organisation ZVV	100
Anhang 14	Entwicklung der Kostenunterdeckung im ZVV	101
Anhang 15	Entwicklung der Kennzahlen in den vier Kantonen.....	102
Literaturverzeichnis		CIII
Rechtsquellen		CIX
Selbständigkeitserklärung.....		CXII

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Bandbreite der Aufgabenverteilung zwischen Aufgabenträger und Transport- unternehmen.....	18
Abbildung 2: Abgeltungsmechanismus.....	22
Abbildung 3: Übersicht Einnahmenverteilung.....	25
Abbildung 4: Organisation des Regional- und Nahverkehrs.....	32
Abbildung 5: Zukünftige Organisationsschema öffentlicher Verkehr.....	34
Abbildung 6: Zusammenspiel von Strategien mit Planungs- und Finanzierungsinstrumenten	38
Abbildung 7: Aufgabenteilung im Kanton Bern.....	41
Abbildung 8: Aufgabenteilung im Kanton St. Gallen.....	48
Abbildung 9: Aufgabenteilung im Kanton Luzern.....	56
Abbildung 10: Aufgabenteilung im Kanton Zürich.....	64
Abbildung 11: Finanzierung im öffentlichen Regionalverkehr: Woher kommt das Geld?	71
Abbildung 12: Organisation Tarif- und Marketingverbund.....	77
Tabelle 1: Chancen und Risiken der Vertragsarten.....	24

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGV	Verordnung über das Angebot im öffentlichen Verkehr (Angebotsverordnung) vom 10. September 1997 (BSG 762.412)
ADfV	Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung) vom 18. Dezember 1995 (SR 742.101.1)
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AöV	Amt für öffentlichen Verkehr
AP-Ost	Angebotsplanung Ostschweiz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (A)
BS	Kanton Basel-Stadt
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
bzw.	beziehungsweise
CD/CI	Corporate Design/Corporate Identity
d.h.	das heisst
DK	Direktorenkonferenz
DV	Direkter Verkehr
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
EG EBG	Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz vom 7. Februar 1971 (sGS 713.1)
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	und folgende
ff.	und fortfolgende
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (BSG 631.1)
FOCJ	Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions oder Zweckregionen
FPV	Fahrplanverordnung vom 25. November 1998 (SR 742.151.4)
GA	Generalabonnement
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GöV	Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehr vom 25. September 1988 (sGS 710.5)

GS	Geschäftsstelle
GV	Gesellschafterversammlung
GVK-CH	Schweizerische Gesamtverkehrskonzeption
IFAP	Integrierter Finanz- und Aufgabenplan
inkl.	inklusive
i.d.R.	in der Regel
ISO	International Organization for Standardization
IGV	Interessengemeinschaft Österreichischer Verkehrsverbände
ITV	Integraler Tarifverbund
KAV	Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 18. Dezember 1995 (SR 742.101.2)
KBV	Verordnung über die Beiträge der Gemeinden an die Kosten des öffentlichen Verkehrs vom 23. August 1995 (BSG 762.415)
KoA	Koordinationsausschuss
KV	Kantonsverfassung
LBA	Liechtenstein Bus Anstalt
LV	Langsamverkehr
LSVA	leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MIV	motorisierter Individualverkehr
MVU	marktverantwortlicher Verkehrsunternehmen
NEAT	die neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFA	die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen
ÖPNRV-G	Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999) (BGBl. I 204/99) (A)
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehrs (D)
ÖSPV	öffentlicher Strassenpersonennahverkehr (D)
öV	öffentlicher Verkehr
öVG	Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr vom 21. Mai 1996 (SRL 775)
ÖVG	Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 16. September 1993 (BSG 762.4)
ÖVL	Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern
PBefG	Personenbeförderungsgesetz vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690) (D)
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (Personenbeförderungsgesetz) vom 18. Juni 1993 (SR 744.10)
PW	Personenwagen
REVO	Verordnung des EVED über das Rechnungswesen der konzessionierten Transportunternehmungen vom 18. Dezember 1995 (SR 742.221)

RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395) (D)
RGSK	Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (Kanton Bern)
RöVE	Revision der öV-Erlasse
RPV	regionaler Personenverkehr
RVK	Regionale Verkehrskonferenzen
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SOB	Schweizerische Südostbahn
SNP	Strassennetzplan (Kanton Bern)
SPNV	schienengebundener Personennahverkehr (D)
TG	Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr (Transportgesetz) vom 4. Oktober 1985 (SR 742.40)
TV	Verordnung über den Transport im öffentlichen Verkehr (Transportverordnung) vom 5. November 1986, SR 742.401)
Tv	Tarifverbund
TVR	Tarifverbundrat
TU	Transportunternehmen
TUA	Ausschuss der Transportunternehmen
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBL	Verkehrsbetriebe Luzern
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
vgl.	vergleiche
vif	Dienststelle Verkehr und Infrastruktur
VOG	Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft (A)
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
VPK	Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (SR 744.11)
VU	Verkehrsunternehmen
VVL	Verkehrsverbund Liechtenstein
VVLG	Gesetz über den "Verkehrsverbund Liechtenstein"
VVV	Verkehrsverbund Vorarlberg
VZO	Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland
z.B.	zum Beispiel
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

ANHANGVERZEICHNIS

<i>Anhang 1</i>	Leitfaden als Hintergrund zu den jeweiligen Interviews
<i>Anhang 2</i>	Tarifverbände in der Schweiz
<i>Anhang 3</i>	Merkmale der Vertragsarten
<i>Anhang 4</i>	Verkehrs- und Tarifverbände in Deutschland
<i>Anhang 5</i>	Verkehrsverbände in Österreich
<i>Anhang 6</i>	S-Bahnen in der Schweiz
<i>Anhang 7</i>	Finanzflüsse im öffentlichen Regionalverkehr im Kanton Bern (2008)
<i>Anhang 8</i>	Organisationsstruktur Integraler Tarifverbund Ostwind
<i>Anhang 9</i>	Ausgaben für den öffentlichen Regionalverkehr im Kanton St. Gallen
<i>Anhang 10</i>	Organisationsstruktur Integraler Tarifverbund Passepartout
<i>Anhang 11</i>	Ausgaben für den öffentlichen Regionalverkehr im Kanton Luzern
<i>Anhang 12</i>	Controlling-Konzept öffentlicher Personenverkehr im ZVV
<i>Anhang 13</i>	Organisation ZVV
<i>Anhang 14</i>	Entwicklung der Kostenunterdeckung im ZVV
<i>Anhang 15</i>	Entwicklung der Kennzahlen in den vier Kantonen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Seit 1996 treten Bund und Kantone im öffentlichen Regionalverkehr gemeinsam als Besteller von Transportleistungen auf. Als Folge der Einführung des Bestellprinzips werden die Defizite bei der Leistungserbringung nicht mehr nachträglich abgedeckt, sondern die Abgeltungen aufgrund einer Planrechnung im Voraus vereinbart. Dies findet auf kantonaler Ebene organisatorisch und in finanzieller Hinsicht eine Entsprechung, es gibt jedoch Unterschiede zwischen den Kantonen wie z.B. der schweizweit einzige Verkehrsverbund im Kanton Zürich oder die kantonale Bestellung des Ortsverkehrs im Kanton Bern.

In der Schweiz besteht seit über hundert Jahren ein nationaler Tarifverbund, der so genannte Direkte Verkehr (DV). Dieser ist allerdings auf den Regional- und Fernverkehr sowie einige touristische Verkehre beschränkt und gilt für Fahrtstrecken, nicht jedoch für Zonen. Im Bestreben, auch den Ortsverkehr einzubeziehen, entstanden deshalb regionale Tarifverbände, die zunächst nur die Abonnemente im engeren Umfeld grösserer Städte erfassten. Um diesen Vorteil auch den übrigen Reisenden zu gewähren, entstanden daraus Tarifverbände, die teilweise das gesamte Fahrausweissortiment umfassen und alle Verkehrsmittel einer Zone einschliessen. Diese weiteten sich zu regionalen und überregionalen Verbänden aus, die dem Direkten Verkehr überlagert sind. Die Bestellung des Verkehrsangebotes im öffentlichen Regionalverkehr indes bleibt in den Händen der Kantone.

Der erste – und bisher einzige – Verkehrsverbund in der Schweiz ist der seit 1990 operative Zürcher Verkehrsverbund (ZVV). In dieser Organisationsform werden die strategischen und operativen Aufgaben getrennt: Für die Verkehrsleistungen sind die im ZVV zusammengeschlossenen Verkehrsunternehmen zuständig. Der ZVV als Besteller definiert die strategischen Ziele und Stossrichtungen, trägt die Finanzverantwortung und übernimmt das strategische Marketing.

Seit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 sank der Finanzierungsanteil des Bundes, die Aufgabe blieb aber eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Ausgehend von der Vorgabe der NFA, wurde der öffentliche Regionalverkehr auch im Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden als Verbundaufgabe weitergeführt. Während ein Grossteil der Kantone die geltende Organisation weiterführen will, beabsichtigt der Kanton Luzern ebenfalls einen Verkehrsverbund analog zum Kanton Zürich einzuführen.

Verkehrsverbände existieren auch in Deutschland und Österreich. Seit 1997 kann man Österreich wahrscheinlich als das einzige Land weltweit mit einer flächendeckenden Verbundlandschaft bezeichnen. In Deutschland gibt es je nach Bundesland unterschiedliche Regelungen. In Liechtenstein beabsichtigt die Regierung, einen Verkehrsverbund zu gründen.

1.1.1 Herausforderungen

Die Bestell- und Finanzierungskompetenz im öffentlichen Regionalverkehr in der Hand der Kantone wurde zu einem Erfolgsmodell, der öffentliche Verkehr hat seine Produktivität in den letzten 13 Jahren laufend gesteigert (vgl. VöV 2008: 18). Die aus Produktivitätssteigerungen erzielten Einsparungen wurden laufend in die Verbesserung des Angebotes reinvestiert. Wegen des kontinuierlichen Angebotsausbaus steigt aber die finanzielle Belastung der öffentlichen Hand. „Der Eigenfinanzierungsgrad des öffentlichen Verkehrs liegt bei 50.5 Prozent. Er finanziert sich damit zur Hälfte mit am Markt generierten Einnahmen und zur anderen Hälfte durch Abgeltungen der öffentlichen Hand und Infrastrukturbeiträgen.“ (VöV 2008: 20).

Generell hat der öffentliche Verkehr in der Schweiz ein aussergewöhnlich hohes Niveau. Der Aufbau von Tarif- und Verkehrsverbänden in vielen Agglomerationen und Regionen seit 1980 führte zusätzlich zur Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Regionalverkehrs. Der ZVV gilt heute als ein Vorzeigebispiel für guten öffentlichen Agglomerations- und Regionalverkehr (vgl. Berger u.a. 2009: 198 f.).

Vor dem Hintergrund der steigenden Leistungen und Abgeltungen sowie des zunehmenden Wettbewerbsdrucks wurde der Reformbedarf erkannt und unter dem Namen *Bahnreform 2* auf Bundesebene an die Hand genommen (vgl. Anreiter/Nussbaumer/Bütikofer 2008: 55 ff.). Wichtige Reforminhalte sind u.a. die klare Regelung der Ausschreibungsverfahren, um mehr Rechtssicherheit für Busausschreibungen zu schaffen, die Stärkung des Kennzahlen-Benchmarkings und dessen Ausdehnung auf die Qualität, sowie die Möglichkeit, Verträge mit Bonus-Malus-Klauseln mit den Transportunternehmen abzuschliessen. Im Weiteren soll die Bestellung von Transportdienstleistungen statt jährlich neu für jeweils zwei Jahre vorgenommen werden. Weiter wird eine freie Gewinnverwendung unter Beachtung bestimmter Rahmenbedingungen zugelassen. Zurzeit wird von einer Inkraftsetzung nach 2010 ausgegangen.

Ausserdem soll das Tarifsysteem weiterentwickelt werden. Einerseits sind die Schnittstellen zwischen den Tarifverbänden und dem DV zu minimieren. Andererseits werden die Tarifverbände weiterentwickelt, und seit Anfang 2008 wird an einem offenen System mit der Grundidee „Eine Reise – ein Billett“ gearbeitet.

1.2 Zielsetzung der Arbeit

Mit der vorliegenden Arbeit soll eine kritische Auseinandersetzung mit den zwei Modellen "Bestellerorganisation mit Tarifverbund" und "Verkehrsverbund" unter Einbezug von verkehrspolitischen, organisatorischen, finanzpolitischen sowie demokratischen Aspekten erfolgen. Anhand konkreter Beispiele der Kantone Bern, St. Gallen, Luzern und Zürich sollen folgende Fragen geklärt werden:

- Welches sind die Stärken und Schwächen der heutigen kantonalen Bestellerorganisationen, und wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit einem Tarifverbund?
- Welches sind die Vor- und Nachteile eines Verkehrsverbundes?
- Gibt es eventuell alternative Modelle zum Tarif- oder Verkehrsverbund?

Daraus resultiert eine Analyse Ist-Situation mit den Möglichkeiten und Grenzen der zwei verschiedenen Organisationsmodelle unter Berücksichtigung der kantonalen Unterschiede. Anschliessend sind Gestaltungsempfehlungen im Sinne einer ersten Diskussionsgrundlage zu entwickeln, um die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Regionalverkehrs verbessern zu können.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf die Analyse des Umfeldes und der Akteure im regionalen Personenverkehr sowie deren Rolle in der Entstehung und Steuerung der Verkehrs- und Tarifverbände. Nicht näher betrachtet werden der aus Sicht des Bundes nicht abgeltungsberechtigte Ortsverkehr¹, der touristische Verkehr sowie der von der SBB eigenwirtschaftlich betriebene Fernverkehr. Das Thema Infrastruktur und deren Finanzierung bei den Bahnen wird nur soweit erwähnt, wie es zum Verständnis des Gesagten vonnöten ist.

1.3 Methodisches Vorgehen

Grundlage der vorliegenden Arbeit bilden eine Literatur- und Dokumentenanalyse sowie eine Analyse der rechtlichen Grundlagen. Für relevante Fragenstellungen werden auch die laufenden Reformen der Rechtsgrundlagen betrachtet.

Mit Hilfe eines Fragenkatalogs (siehe Anhang 1) wurde mit ausgewählten Führungskräften oder den zuständigen Mitarbeitern ein ausführliches Gespräch geführt. Die Aussagen der Gesprächspartner sind anonymisiert in die Arbeit eingeflossen und trugen zur Analyse und Entwicklung der Gestaltungsempfehlungen bei. Die Interviewpartner wurden so ausgewählt, dass möglichst verschiedene Sichtweisen der Beteiligten in der Steuerung und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und der Verbände zum Ausdruck kommen. Die Gesprächspartner erhielten vorgängig einen Interviewleitfaden. Die Transkription der Interviews erfolgte durch ein zusammenfassendes Protokoll. Zur Sicherung der Qualität wurden die Gespräche aufgezeichnet und die transkribierten Protokolle den Interviewpartnern nachträglich schriftlich zugestellt, damit diese die Korrektheit und Vollständigkeit der erfassten Aussagen bestätigen konnten.

Die vorliegende Arbeit beginnt nach der Einführung (Kapitel 1) mit den relevanten theoretischen Grundlagen (Kapitel 2). Dabei werden nach Klärung der Begriffe die verkehrspolitischen Herausforderungen, organisationstheoretische Ansätze und die Aufgabenteilung unter den Teilnehmern im öffentlichen Regionalverkehr diskutiert. Danach werden die Finanzie-

¹ ausgenommen der Fall, dass der Kanton diesen bestellt

rung des öffentlichen Verkehrs und die demokratischen Mitsprachemöglichkeiten sowie die internationalen Entwicklungen analysiert.

Im Kapitel 3 wird die Ist-Situation in den ausgewählten vier Kantonen dargestellt, die hinsichtlich ihrer Grösse einen Vergleich ermöglichen. Der Kanton Zürich mit dem ersten und bisher einzigen operativen Verkehrsverbund der Schweiz sowie der Kanton Luzern mit dem Beschluss, einen Verkehrsverbund zu gründen, boten sich als Vergleichsfälle an. Die Kantone Bern und St. Gallen sind beide Teil eines integralen Tarifverbundes, wobei bei der Auswahl berücksichtigt wurde, dass es sich hier nicht um kleinräumige Tarifverbände mit nur einem einzigen Kanton handelt. Die Untersuchung beschränkt sich auf diese vier Fälle, weil der Einbezug weiterer Kantone einerseits den Umfang der Arbeit sprengen würde und andererseits weitere Einschränkungen bei den untersuchten Aspekten notwendig machen würde. Die Darstellung der Ist-Situation in den vier Kantonen erfolgt anhand der rechtlichen Grundlagen sowie der Beschreibung der relevanten Akteure, der Organisation, der Finanzierung und der aktuellen Problemfelder in der Praxis. Im Kapitel 4 werden ausgehend von diesen Erkenntnissen die Stärken und Schwächen der zwei Grundmodelle zusammengefasst und erste Gestaltungsempfehlungen für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Regionalverkehrs entwickelt. Zudem wird nach möglichen Alternativmodellen in der Organisation gesucht.

2 Theoretische Grundlagen und Rahmenbedingungen

2.1 Was ist Regionalverkehr?

Regionalverkehr bezeichnet gemäss Art. 5 Abs. 2 ADFV den „Verkehr innerhalb einer Region, eingeschlossen die Groberschliessung von Ortschaften, sowie [...] Verkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen [...]“. Er wird abgegrenzt vom:

- Fernverkehr, der Landesteile und Regionen verbindet;
- Ortsverkehr, der die Feinerschliessung im Nahbereich wahrnimmt und
- Ausflugsverkehr, der keine Erschliessungsfunktion für ganzjährig bewohnte Ortschaften hat.²

Als Verkehrsträger sind Eisenbahnen, Busse, Seilbahnen und Schiffe beteiligt.

Eine klare Abgrenzung der obigen Verkehrsarten gestaltet sich in der Praxis infolge der Zersiedelung und der Vermischung der Verkehre wegen Anpassung der Angebotskonzepte an die Nachfrageentwicklung schwierig. Als eigene Verkehrsart hat sich der sog. Agglomerationsverkehr herausgebildet, also die Verkehrsbedienung innerhalb der Städte und deren Agglomerationen. Obwohl der Begriff in verkehrspolitischen Diskussionen ein gängiger Ausdruck ist, findet man ihn in der schweizerischen Verkehrsgesetzgebung auf Stufe Bund nicht wieder. Einzelne kantonale Gesetze definieren hingegen den Begriff.

2.2 Entstehung von Verkehrs- und Tarifverbänden und Klärung der Begriffe

Nach dem zweiten Weltkrieg setzte ein starkes Wirtschaftswachstum ein, und die gestiegenen Mobilitätsbedürfnisse konzentrierten sich vorwiegend auf das Auto. Das Wohnen und Arbeiten an unterschiedlichen Orten wurde zum Normalfall. „Bei den Personenwagen hat sich der Motorisierungsgrad der Bevölkerung (Anzahl PW pro 1000 Einwohner) seit 1950 von 59 auf 527 (2007) erhöht, also mehr als verachtfacht.“ (Berger u.a. 2009: 34) Das Verkehrswachstum auf der Strasse führte jedoch zu Problemen, in den dichten Siedlungsräumen behinderte sich der Individualverkehr selber. Der Anteil des öffentlichen Verkehrs, der auch qualitativ nicht immer zu überzeugen vermochte, sank in dieser Zeit europaweit. Die Zersiedelung der Landschaft wie auch die steigende Automobilität bedeuten heute noch eine grosse Herausforderung für den öffentlichen Verkehr.

Diese Überlegungen führten in Deutschland zur Gründung diverser Verkehrsverbände. Die Verbundgedanke basierte im Wesentlichen auf zwei Motiven, um die Nachfrage und die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Regionalverkehrs zu erhöhen: Einerseits wollte man durch Zusammenarbeit und Synergien der Transportunternehmen die Produktivität der Leistungen erhöhen, andererseits sollte dem Fahrgast ein integriertes Angebot mit einheitlichen Tarifen und aufeinander abgestimmten Fahrplänen angeboten werden (vgl. Kallisch 1995: 4).

² vgl. Art. 49 Abs. 2 und 3 EBG, Art. 4 und 5 ADFV

Die Kooperation der Transportunternehmen bewegt sich auf einem Kontinuum mit unterschiedlich intensiver Zusammenarbeit. Angefangen beim gegenseitigen Verkauf der Billette, gelangt man über den Tarifverbund schliesslich zum Verkehrsverbund als Kooperation mit der höchsten Intensitätsstufe. Die Begriffe sollen als Nächstes näher erläutert werden, da die Unterschiede in der Praxis oft verwischt werden.

Unter Kooperation versteht man allgemein die Zusammenarbeit rechtlich selbständiger Transportunternehmen, die „zur Erzielung grösserer Rentabilität durch Rationalisierung oder Arbeitsteilung bestimmte Unternehmensfunktionen gemeinsam wahrnehmen“ (Kallisch 1995: 95). Die Kooperation kann freiwillig oder durch staatliche Massnahmen gefördert oder erzwungen sein (vgl. Köberlein 1997: 82 ff.). Der Staat soll Kooperationen soweit fördern, wie sie günstige gesamtwirtschaftliche Ergebnisse liefern und sie möglichst verhindern, wenn dadurch zum Beispiel der Wettbewerb unter den Verkehrsunternehmen beschränkt wird.

Im Weiteren beschränkt sich diese Arbeit von den drei grundsätzlichen Kooperationsformen³ auf die horizontale Kooperation, bei dem Transportunternehmen mit gleichartigem Leistungsangebot in einem oder mehreren Bereichen zusammenarbeiten. Die nachfolgende Gliederung zeigt die unterschiedlich intensiven Erscheinungsformen in Anlehnung an Kallisch (1995: 96 ff.).

2.2.1 Verkaufsgemeinschaft

In Verkaufsgemeinschaften schliessen sich Transportunternehmen mit dem Ziel zusammen, Fahrausweise gegenseitig zu verkaufen. Heute ist diese Form der Zusammenarbeit im öffentlichen Regionalverkehr in der Schweiz kaum anzutreffen, da die Kooperationen vertieft wurden.

2.2.2 Tarifverbund

Im Tarifverbund wenden die kooperierenden Unternehmen im ganzen von ihnen bedienten Gebiet einen einheitlichen Tarif an. Gegenüber der Verkaufsgemeinschaft ist dieses System für den Fahrgast attraktiver. Für die teilnehmenden Unternehmen stellt sich die Frage der Einnahmenverteilung. Dafür müssen über Fahrgastzahlen und ev. Billettstrukturen Erhebungen durchgeführt werden, die mit Kosten verbunden sind. Das Konkurrenzverhältnis der einzelnen Unternehmen bleibt bestehen.

In der Schweiz stellt der Direkte Verkehr sicher, dass man mit einem einzigen Fahrausweis von A nach B gelangt, selbst wenn ein Fahrgast hierzu mehrere verschiedene Transportunternehmen benutzt. Es handelt sich also um einen gesamtschweizerischen Tarifverbund, an dem die meisten Transportunternehmen beteiligt sind. Das General- und das Halbtaxabonnement sind die bekanntesten Produkte. Der DV ist allerdings auf den Regional- und

³ Die drei grundsätzlichen Formen der Kooperation nach Köberlein (1997: 83) sind folgende: die horizontale, die vertikale und die komplementäre Koordination.

Fernverkehr sowie einige touristische Verkehre beschränkt und gilt für Fahrtstrecken. Die Einnahmen werden durch die Organisation ch-direct⁴ verteilt.

Seit 1980 entstanden in der Schweiz verschiedene Tarifverbände. Die Fahrausweise basieren im Gegensatz zum DV auf einem Zonensystem, wobei in den gekauften Zonen während der zeitlichen Gültigkeit alle öffentlichen Verkehrsmittel benutzt werden können. Diese Zonentarife überlagern den DV-Tarif.

Aktuell gibt es in der Schweiz 20 Tarif- und Verkehrsverbände (siehe Anhang 2), wobei bei den Tarifverbänden zwei Arten unterscheiden werden:

- Abonnementsverbände, in denen die Kunden vorwiegend Jahres- und Monatsabonnements kaufen können.
- Integrale Verbände, in denen zu den Abonnements zusätzlich Einzelbillette und Mehrfahrtenkarten angeboten werden.

Die Unterscheidung ist insofern relevant, als dass bei integralen Tarifverbänden die einzelnen Transportunternehmen ihre Tarifautonomie gänzlich zugunsten des Verbandes aufgeben.

2.2.3 Verkehrsgemeinschaft

In Verkehrsgemeinschaften werden über die tarifliche Zusammenarbeit hinaus⁵ andere Vereinbarungen getroffen wie beispielsweise einheitliche Liniennetz- und Fahrplangestaltung, ohne jedoch die Zuständigkeiten an eine besondere Organisation zu übertragen. Die Partner bleiben rechtlich und ökonomisch selbständig und treffen Absprachen über das Leistungsangebot, die Fahrplangestaltung, den Tarif sowie die Einnahmenverteilung im Voraus. Die Teilnehmer einer Verkehrsgemeinschaft bleiben aber Konkurrenten, und die Konflikte müssen aufgrund der gemeinsamen Interessen lösbar sein. In Deutschland ist diese Art der Kooperation verbreitet, aber auch in der Schweiz sind Beispiele zu finden.

2.2.4 Verkehrsverbund

Die intensivste Form der Zusammenarbeit ist schliesslich der Verkehrsverbund. Im Wesentlichen werden hier bestimmte unternehmerische Zuständigkeiten sowie Ordnungs- und Leitungsfunktionen an ein gemeinsames Organ übertragen. In diesem Sinne geht mit der Gründung eines Verkehrsverbandes ein gewisser Verlust an wirtschaftlicher Selbständigkeit der beteiligten Unternehmen einher. Verkehrsverbände verursachen einen hohen organisatorischen Aufwand. Die Verkehrsverflechtungen sowie die Anzahl und Grösse der Transportunternehmen spielen bei der Auswahl der Kooperationsform also eine entscheidende Rolle. Laut Kallisch (1995: 102) gilt als Voraussetzung für „verbundwürdige“ Rahmenbedingungen ein Gebiet mit starken Verkehrsverflechtungen, in dem mehrere Transportunternehmen sämtliche Verkehrsarten des öffentlichen Regionalverkehrs anbieten. Neben diesen Rahmen-

⁴ ein Geschäftsbereich des Verband öffentlicher Verkehr

⁵ teilweise aber auch ohne gemeinsamen Tarif

bedingungen sollen u.a. die Gleichbehandlung und Existenzsicherung der Partner sowie die Ausschaltung des Konkurrenzdenkens als Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit gelten. Diese Betrachtung erfasst jedoch nur die Seite der Ersteller.

In Deutschland unterscheidet man Unternehmensverbände, Mischverbände und Aufgabenträgerverbände, je nachdem, ob die Transportunternehmen (Ersteller) oder die Besteller der Leistungen sich im Verbund zusammengeschlossen haben. Insofern wird der Begriff Verkehrsverbund weit gefasst, und meint den rechtlichen und organisatorischen Zusammenschluss von Transportunternehmen und/oder Aufgabenträger (Besteller) mit dem Ziel, in der Erbringung des öffentlichen Nahverkehrs zu kooperieren. Es ist offen, welche Aufgaben dem Verkehrsverbund als Organisationseinheit übertragen werden. Beispiele finden sich beim Tarif- und Billettsortiment, bei der Abstimmung der Fahrpläne, bei den einheitlichen Kundeninformationen oder bei der Koordination und Planung. Viele Verkehrsverbände nehmen zugleich die Funktion des Bestellers von Leistungen wahr.

Bei einem Verkehrsverbund in Österreich handelt es sich rechtlich gesehen um eine kooperative Institution mittels privatrechtlicher Verträge zwischen den Gebietskörperschaften (Grund- und Finanzierungsvertrag zwischen Bund und dem betreffenden Land) einerseits sowie zwischen den Gebietskörperschaften und den einzelnen Verkehrsunternehmen andererseits. Die am jeweiligen Verbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen können in einer Kooperationsgemeinschaft der Verkehrsunternehmen organisiert sein, wobei diese die Interessenwahrnehmung gegenüber dem Verbund gewährleistet.⁶

In der Schweiz wird der Begriff als eine Erweiterung des integralen Tarifverbundes definiert: „Ein Verkehrsverbund ist ein integraler Tarifverbund, bei dem die Planungskompetenz für Angebot, Tarifgestaltung, Distribution und Kommunikation weitgehend an eine nicht mehr von den Unternehmen kontrollierte Organisationseinheit delegiert ist.“ (Anreiter/Nussbaumer/Bütikofer 2008: 53) Der bisher einzige Verkehrsverbund in der Schweiz ist der Zürcher Verkehrsverbund. In Luzern wurde die Gründung eines Verkehrsverbundes operativ ab 2010 beschlossen.⁷

Da in der Schweiz die Kantone als Besteller der Leistungen im öffentlichen Regionalverkehr auftreten, und sich die Aufgabe heute nicht ohne die Abgeltung der öffentlichen Hand realisieren lässt, käme die Gründung reiner Unternehmensverbände einer Monopolbildung auf Anbieterseite gleich. Diese Entwicklung ist aus Sicht der Förderung des Wettbewerbs nicht wünschenswert. Insofern kann man den Begriff Verkehrsverbund für die Schweiz auf Misch- und Aufgabenträgerverbände beschränken. Im weiteren wird unter Verkehrsverbund eine

⁶ § 16 Abs. 2 ÖPNRV-G 1999

⁷ Der Kantonsrat stimmte nach der zweiten Beratung dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr zu. Das Gesetz (Luzerner Kantonsblatt Nr. 26 vom 27. Juni 2009, S. 1757) unterlag dem fakultativen Referendum; Ablauf der Referendumsfrist war am 26. August 2009.

selbständige Organisation (Rechtsträger) verstanden, deren Zweck in der Gewährleistung⁸ eines koordinierten öffentlichen Regionalverkehrs besteht und die sich im wesentlichen über Erträge aus dem Verbundtarif und aus Beiträgen der öffentlichen Hand finanziert.

2.3 Verkehrspolitische Herausforderungen

Der Begriff Verkehrspolitik wird nach Köberlein (1997: 1) „als ‚[...] Gesamtheit der Massnahmen eines Staates, anderer öffentlicher, halböffentlicher und privater Institutionen und Wirtschaftssubjekte, die aufgrund eines Zielsystems auf das Entstehen und die Durchführung von Verkehrsleistungen einwirken‘ definiert. [...] Da hier das Lenkende und Richtungsgebende von mit Macht ausgestatteten Entscheidungseinheiten im Vordergrund steht, dürfte dieses Begriffsverständnis von Verkehrspolitik im Sinne des praktischen Handelns [...]“ am meisten überzeugen. In der Verkehrspolitik treffen gegensätzliche Interessen aufeinander.

Die politisch erwünschten Zustände im Verkehrssektor konkretisieren sich in den verkehrspolitischen Zielen (Köberlein 1997: 15 f.). Generelle Aussagen über die Zielinhalte, die in politischen Verhandlungsprozessen bestimmt werden, sind daher nicht möglich. Die konkreten Zielvorstellungen findet man in Regierungs- und Parteiprogrammen, Broschüren von Interessenorganisationen, usw. Die meisten Ziele sind auf dieser Ebene noch viel zu allgemein formuliert und müssen in Teilziele aufgespalten werden. Die Operationalisierung der Ziele ist unerlässlich, um den Grad der Zielerreichung bestimmen zu können.⁹ Anstelle solcher numerisch festgelegter Ziele begegnet man in der Realität jedoch oft deklaratorischen oder skalierten verkehrspolitischen Zielen, die eher vage Absichtserklärungen oder Begriffe wie „besser“, „grösser“ oder „kleiner“ beinhalten.

Der öffentliche Verkehr gilt allgemein als Standortfaktor. Die Verkehrserschliessung beeinflusst die Wohnortwahl der Haushalte und die Standortwahl der Firmen. Somit ist der öffentliche Regionalverkehr nicht nur ein Beförderungsmittel, dessen Aufgabe die Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes ist. Vielmehr hat er überdies einen strukturpolitischen Auftrag, indem er die Funktionsfähigkeit des Lebensraumes in der Stadt und Region gewährleistet und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärkt (vgl. Kallisch 1997: 221 f.). Da er in den Agglomerationen oft hilft, die Probleme des MIV¹⁰ zu mildern, folgt daraus eine konsequente Forderung für die Erhöhung des Modal Splits zugunsten des öffentlichen Verkehrs. Ebenso soll eine Koordination zwischen Siedlungsentwicklung, Gesamtverkehr und öffentlicher Verkehr erfolgen.

⁸ Gewährleistung heisst hier in Anlehnung an den Vorschlag für einen Gesetz über den „Verkehrsverbund Liechtenstein“ (VVLG), dass die Erbringung der Leistungen im Regionalverkehr - durch Eigenleistungen des Verbundes und durch Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Transportunternehmen - sicherzustellen ist (vgl. Regierung des Fürstentum Liechtenstein 2009b: 24 f.).

⁹ Ziele sollen – soweit möglich und sinnvoll – operationalisiert werden, indem der Zielinhalt und die –Ausprägung (Zieleigenschaft, -massstab, -ausmass) bestimmt werden. Einige Ziele kann man kaum oder gar nicht operationalisieren, wie z.B. Image. Bei Aufnahme solcher Ziele muss man vor Augen halten, dass es grosse Unterschiede in der Beurteilung der Zielerreichung geben kann (vgl. Schmidt 1994: 291)

¹⁰ motorisierter Individualverkehr

Eine Art ideale öffentliche Einflussnahme stellt nun zunehmend auch die Sicherung der Verkehrsintegration dar, da die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs von gut vernetzten Verkehrsmitteln wesentlich abhängt. Einem einheitlichen Netz mit einheitlichem Fahrplan, Tarif und Fahrschein kommt nun eine Vorbildfunktion zu (Knauff 2004: 304).

Unter den Akteuren der Verkehrspolitik ist die öffentliche Hand der wichtigste Entscheidungsträger. Die Rolle des Staates als politischer Akteur hat sich in letzter Zeit stark gewandelt. In der Bundesverfassung von 1999 wird die nachhaltige Entwicklung als Aufgabe von Bund und Kantonen in allen Politikbereichen definiert (Art. 2 und 73 BV). Auch das UVEK orientiert sich in seiner Departementsstrategie von 1999 am Grundsatz der Nachhaltigkeit,¹¹ wobei die drei Zieldimensionen „ökologische Verantwortung“, „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ und „gesellschaftliche Solidarität“ ausgewogen berücksichtigt werden. Auch die anderen vorher genannten Ziele (Modal Split, Koordination) werden genannt. Eine Orientierung an den Grundsätzen der Verkehrspolitik, wie vom UVEK formuliert, empfiehlt sich auch auf den unteren föderalistischen Ebenen:

- „Das UVEK setzt sich zum Ziel, eine nachhaltige Mobilität zu gewährleisten. Dies bedeutet,
 - dass die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird und dass durch die Internalisierung der externen Kosten die Mobilität nicht zulasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt (ökologische Nachhaltigkeit);
 - dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und damit die finanziellen Kosten für den Staat tragbar bleiben (wirtschaftliche Nachhaltigkeit);
 - dass alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zur Mobilität haben (soziale Nachhaltigkeit).
- Das UVEK strebt eine koordinierte Verkehrspolitik an. Die einzelnen Verkehrsträger sollen nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt und sinnvoll miteinander verknüpft werden ... Raumordnungspolitik und Verkehrspolitik sollen aufeinander abgestimmt werden.
- Das UVEK setzt sich zum Ziel, den Anteil des öffentlichen Verkehrs... am Gesamtverkehr zu erhöhen, nicht zuletzt auch im Freizeitverkehr.“ (UVEK 1999: 16 f.) Dies wird weiter konkretisiert, indem „ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot angestrebt“ wird, welches [...] durch Taktfahrplan, einfaches Tarifsystem sowie attraktive Umsteigebeziehungen bestimmt ist.“ (UVEK 1999: 18)

Um die Ziele der Verkehrspolitik realisieren zu können, ist auf eine rational ausgestaltete Verkehrspolitik zu achten (vgl. Köberlein 1997: 18 ff). Dabei sollen die Ziele in ein konsistentes Zielsystem eingebunden und die Zusammenhänge zwischen Zielen und eingesetzten Massnahmen berücksichtigt werden. Unter diesen Rationalitätsbegriff fällt auch die Berücksichtigung

¹¹ Auch die weiteren wesentlichen Elemente der Verkehrspolitik im öffentlichen Verkehr wie BAHN 2000, NEAT, Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetzoder sowie Bahnreform gehören ins Konzept der Nachhaltigkeit (vgl. UVEK 1999: 33)

sichtigung der ökonomischen Kriterien, so dass gegebene Ziele mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht werden oder mit gegebenen Mitteln eine maximale Zielerreichung möglich wird. Wichtig ist, dass konkrete Massnahmen ohne zielbezogene Effekte die Wirtschaftlichkeitsrechnung möglichst nicht verfälschen (vgl. Thom/Ritz 2008: 225 f.).

Bei der Durchführung der Massnahmen begegnet die Verkehrspolitik knappen Ressourcen, die in aller Regel aus den allgemeinen staatlichen Steuereinnahmen stammen. Somit konkurriert die Verkehrspolitik mit den anderen Politikbereichen um die finanziellen Mittel. Die Sicherung der Finanzierung ist für die Erreichung verkehrspolitischer Ziele somit bedeutend. Weitere Überlegungen zur Finanzierung finden sich im Kapitel 2.4.

2.3.1 Reformen in der schweizerischen Verkehrspolitik

Bereits 1972 wollte man eine eigentliche Neuordnung der schweizerischen Verkehrspolitik erreichen. Eine Expertenkommission erhielt den Auftrag, den Anpassungsbedarf des schweizerischen Verkehrssystems an die Anforderungen der Zukunft zu untersuchen. Auf Grund der Ergebnisse ihrer Arbeiten hat die Kommission GVK-CH¹² Ende 1977 insgesamt 40 konkrete Schlussempfehlungen zur Ausgestaltung des künftigen Verkehrssystems im Rahmen einer Gesamtverkehrspolitik formuliert. Diese Schlussempfehlungen beinhalten im Wesentlichen die folgenden vier verkehrspolitischen Grundsätze: Koordination der Planung, langfristige Eigenwirtschaftlichkeit, zweckmässige Aufgabenteilung und Sicherstellung der Finanzierung (vgl. Berger u.a. 2009: 41 ff.). Der Schlussbericht diente 1982 als Basis für die Vorlage über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik, die aber 1988 an der Urne scheiterte. An einer Tagung in Bern Ende 1997 wurde die Vorlage dennoch gewürdigt: „Die GVK – als Vorstellung einer zentral-hierarchischen, vornehmlich technischen, kohärenten und widerspruchsfreien Planung – ist gescheitert. Sie hat – wie andere Gesamtkonzeptionen – den politischen Faktor (die direkte Demokratie, die geringe Gestaltungs- und Durchsetzungsmacht des Bundes im schweizerischen Föderalismus, das Gewicht der Sonderinteressen etc.) unterschätzt. Das Scheitern ihrer Planungsphilosophie bedeutet keineswegs den Misserfolg der GVK. Vielen Zielen der GVK ist man auf anderen Wegen näher gekommen. Vor allem aber waren die Ziele der GVK zukunftsorientiert und sind es bis heute geblieben.“ (Linder, 1997 o.S.)

Im Regionalverkehr wurde im Jahre 1996 mit der Revision des Eisenbahngesetzes (EBG) eine Übertragung von Kompetenzen an die Kantone (Regionalisierung) eingeführt. Damit geht das Bestellprinzip einher, nach dem die Defizite nicht mehr nachträglich abgedeckt werden. Bund und Kantone bestellen die Angebote zu einem im Voraus vereinbarten Preis. Die Unternehmensverantwortung wird durch dieses System der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten gestärkt. Die Kantone sind bei den Bestellungen und der Weiterentwicklung des Regionalverkehrs federführend. Der Bund konzentriert sich auf die Festlegung der für das ganze Verkehrssystem notwendigen Rahmenbedingungen.

¹² Schweizerische Gesamtverkehrskonzeption

Die *Bahnreform 1 von 1999* betraf die Bahnen. Sie enthielt Massnahmen für alle Bahnen, u.a. die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr, den Netzzugang, die Ausdehnung des Bestellprinzips auf alle Abteilungen und die Liberalisierung des Güterverkehrs. Weitere Massnahmen ermöglichten die Verselbständigung der SBB¹³ (Botschaft zur Bahnreform 2, 2005: 2426).

„Die zweite Reform soll nun in erster Linie die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen für die Finanzierung der Infrastruktur vereinfachen. Die Gleichbehandlung der Bahnen soll soweit möglich sichergestellt werden und frühere Reformschritte sollen nachgebessert werden.“ (Botschaft zur Bahnreform 2, 2005: 2435) Die Vorlage der *Bahnreform 2 von 2005* wurde vom Parlament zurückgewiesen. Die einzelnen Elemente wurden überarbeitet und in Teilpakete aufgeteilt.

2007 wurde dem Parlament *das erste Paket* unter dem Namen *Revision der öV-Erlasse (RöVE)* unterbreitet. „Sie umfasst die wenig bestrittenen Elemente, namentlich die Revision des Sicherheitsdienstes, die Gleichstellung der Transportunternehmen sowie die Weiterentwicklung früherer Reformen. Im gleichen Zug werden die Erlasse des öffentlichen Verkehrs systematischer geordnet, indem für jeden der Bereiche Infrastruktur, Gütertransport und Personenverkehr jeweils ein eigenes Gesetz geschaffen wird.“ (Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, 2007: 2682) Das Parlament hat im März 2009 den Erlass „Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen aufgrund der Bahnreform 2“ verabschiedet. Die Änderungen treten voraussichtlich ab 2010 in Kraft.

Das *zweite Teilpaket* der Bahnreform 2 zur Steigerung der *Effizienz im öffentlichen Verkehr* befindet sich aktuell in der Vernehmlassung.¹⁴ Einerseits sollen mit dem zweiten Teilpaket die Voraussetzungen für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene mit der Übernahme der Interoperabilitätsrichtlinien der EG verbessert werden. Andererseits trägt die Vorlage zu einem diskriminierungsfreien Netzzugang bei. Ausserdem werden die Richtlinien für Ausschreibungen im Busbereich im Personennahverkehr verbindlich definiert. (BBI 2009: 5405)

Das *dritte Teilpaket* bezweckt die *Neuregelung der Infrastrukturfinanzierung* und das *vierte Teilpaket* hat die Sanierung der *Pensionskassen* der SBB und der Privatbahnen zum Ziel.

Die Entwicklungen in Europa sind für die Gestaltung der schweizerischen Verkehrspolitik von zentraler Bedeutung. Die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr müssen laufend beobachtet werden. Weitere Reformen können sich aufgrund der Marktentwicklung oder als Folge internationaler Verpflichtungen aufdrängen.

¹³ Die Beziehung zwischen Staat und Unternehmen wurde neu geregelt, die SBB erhielt eine neue Rechtsform (spezialgesetzliche Aktiengesellschaft) und wurde entschuldet.

¹⁴ Die Vernehmlassungsfrist läuft bis zum 16.10.2009.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Reformen in der Schweiz seit 1996 die Steigerung der Produktivität des öffentlichen Verkehrs und die Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses beim Einsatz der öffentlichen Mittel bezwecken. Für den öffentlichen Regionalverkehr im Einflussbereich der Verkehrs- und Tarifverbände werden die Reforminhalte Ausschreibungspflicht im Busbereich, Möglichkeit zur Bonus-Malus-Zahlungen und die damit verbundene erhöhte Bedeutung der Qualitätsmessung für die Zukunft Konsequenzen haben.

2.3.2 Attraktivität des öffentlichen Verkehrs

Ein attraktives Verkehrsangebot ist unerlässlich, um mehr Kunden für den öffentlichen Verkehr zu gewinnen. Nun bemisst sich die Attraktivität eines Verkehrsmittels im Wesentlichen nach dem individuellen Nutzen für die Benutzer, und somit hängt sie von einer Vielzahl von Merkmalen ab. Mögliche Faktoren, mittels derer die Anforderungen der Fahrgäste präzisiert werden, sind u.a. (vgl. Eichmann u.a. 2006: 225):

- Erreichbarkeit und Zugänglichkeit (Fahrgastinformationen, Entfernung zur Haltestelle und deren Ausstattung, Verständlichkeit des Systems)
- Tarife (bequemer Billettkauf, Verständlichkeit, Tarifhöhe)
- Angebot (Takt, Pünktlichkeit, Fahrzeit, Anschlüsse)
- Komfort (Fahrzeugausstattung, -sauberkeit, -klima, Freundlichkeit des Personals, Fahrstil, Störungsmanagement, Behandlung von Beschwerden, Zusatzangebote).

Zur Ermittlung der Kundenbedürfnisse kann man verschiedene Methoden anwenden wie Kundenbefragungen, Marktstudien, Meinungsforschung, Umfragen usw..

Die vermehrte Orientierung an den Kundenbedürfnissen verlangt die Einordnung und Implementierung der Kundenbedürfnisse innerhalb eines Qualitätsmanagementsystems. Um die verkehrspolitischen Ziele zu erreichen, stellen auch die Aufgabenträger Qualitätsstandards auf und kontrollieren deren Einhaltung. In der Praxis ist es eine besondere Herausforderung, die Definition der Qualitätsanforderungen der verschiedenen involvierten Parteien (Kunden, Transportunternehmen, Besteller und Gesetzgeber, usw.) zu klären und Differenzen – soweit möglich – auszuräumen.

Die gesamte Bandbreite der Qualitätsdiskussion lässt sich innerhalb dieser Arbeit nicht behandeln, da selbst Untersuchungen, die sich ausschliesslich mit diesem Thema beschäftigen sich auf ausgewählte Aspekte beschränken müssen. Im Zusammenhang mit den Verkehrs- und Tarifverbänden geht es um die Empfehlung, die Qualitätssicherung und -steigerung vor Augen zu halten und Qualitätsstandards aufzustellen. Ohnehin wird eine „pauschale oder auch nur an pauschal festgelegten unterschiedlichen Raumstrukturen orientierte Festlegung von Standards [...] als nicht sinnvoll“ angesehen. „Jeder Aufgabenträger muss selbst anhand der eigenen Situation, der finanziellen Möglichkeiten und der eigenen Zielsetzungen diese Standards festlegen.“ (Eichmann u.a. 2006: 221)

2.4 Erkenntnisse aus der Organisationstheorie und Aufgabenteilung

2.4.1 Organisatorische Effektivität und Effizienz

Bei der Bewertung organisatorischer Gestaltungsalternativen helfen Effektivitäts- und Effizienzkriterien. Augenfällig ist in der Literatur die inkonsistente Verwendung der Begriffe. In der anglo-amerikanischen Literatur beschreibt man stark vereinfacht Effektivität mit „doing the right things“ und Effizienz als „doing things right“ (Drucker 1974: 45). Mit Effektivität wird somit die grundsätzliche Eignung einer Organisation zur Erreichung der gesteckten Ziele gemessen: Sie ist auf ein Ziel bezogen gegeben oder nicht gegeben. Effizienz betrachtet das Erfolgsniveau oder die Leistungswirksamkeit einer organisatorischen Lösung und kann zur Auswahl der bestgeeigneten Alternative (d.h. effizienteste) herangezogen werden. Grundsätzlich müssen bei der Beurteilung von Organisationen beide Kriterien berücksichtigt werden (vgl. Thom/Wenger 2002: 25).

Zur Bestimmung der Effizienzkriterien bietet der folgende Kriterienkatalog aus den Erkenntnissen der Organisationsforschung eine praktische Hilfe (vgl. Thom/Wenger 2002: 95 ff.):

- a) Zielorientierung der Organisation: Alle Stelleninhaber handeln im Wissen der Ziele. Es besteht Klarheit bezüglich der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, d.h. das Kongruenzprinzip ist eingehalten.
- b) Begrenzung des Koordinationsaufwandes: Die Gliederungstiefe und -breite sowie die Schnittstellen sind so gestaltet, dass der Koordinationsaufwand minimiert wird.¹⁵
- c) Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse: Die organisatorischen Regeln ermöglichen qualitativ gute und zeitlich angemessene Entscheidungen.¹⁶ Dafür sind eine günstige Anzahl beteiligter Stellen und eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung nötig.
- d) Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation: Die Organisation kann anforderungsgerecht auf Veränderungen reagieren. Der Zentralisationsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen ist optimal. Die Primärstruktur ist angemessen offen für temporäre Ergänzungsstrukturen. „Innovationsfördernde, organische Strukturen zeichnen sich vor allem durch einen höheren Autonomiegrad und eine verstärkte Delegation von Kompetenzbereichen und damit flexible Entscheidungsspielräume aus.“ (Bünting 1995: 172 f.) Innovationen sind in einem wettbewerbsorientierten Umfeld besonders wichtig, sie erfüllen gemäss Kieser/Walgenbach (2007: 435 f.) zwei Funktionen: Einerseits tragen sie zur Lösung der von der Umwelt aufgeworfenen Probleme bei, andererseits können sie die Abhängigkeit in bestimmten Bereichen auf lange Sicht verringern. Je leichter die Angebote eines Unternehmens ersetzbar sind, desto grösser ist seine Abhängigkeit. Durch Innovation kann sich das Unternehmen

¹⁵ Der Koordinationsbedarf ist besonders gross, wenn

- ein System eine hohe Komplexität aufweist und sehr differenziert ist,
- grosse räumliche, zeitliche, sachliche und soziale Distanzen zu überwinden sind, und
- die zu lösenden Probleme umfangreich und/oder schlecht strukturiert sind. (vgl. Bünting 1995: 43 f.)

¹⁶ Flexible Organisationen können auf unvorhergesehene Ereignisse schnell und angemessen reagieren. (vgl. Kieser/Walgenbach 2007: 43)

von der Konkurrenz abheben, entweder hat es ein besseres Angebot, das die Konkurrenzprodukte in der Leistung oder in der Qualität übertrifft oder es erlangt durch Verfahrensinnovationen einen Kostenvorteil.

- e) Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit: Die Organisationsstruktur fördert den Wissensaustausch durch Information und Kommunikation unter den Mitgliedern. Die persönlichen Kontakte bestehen auch über die Hierarchieebenen hinweg.

Die spezifische Situation der Organisation beeinflusst die Erfüllbarkeit der Effizienzkriterien. Zwischen den Kriterien gibt es ausserdem Interdependenzen, d.h. konkurrierende oder ergänzende Beziehungen (vgl. Steiner/Lienhard/Ritz 2008: 17). Dies soll in der Bewertung der Kriterien berücksichtigt werden.

2.4.2 Grundlegende Funktionen und Arbeitsfelder im öffentlichen Regionalverkehr

Insgesamt müssen die Organisationsstrukturen sicherstellen, dass die Unternehmen im öffentlichen Regionalverkehr effizient arbeiten können, dass die Wünsche und Bedürfnisse der Fahrgäste ernst genommen werden und schliesslich die verkehrspolitischen Intentionen der Politik erfolgreich umgesetzt werden können. Um das Effizienzkriterium Zielorientierung (vgl. Kapitel 2.4.1a) überprüfen zu können, ist es nötig, vorerst die spezifischen Aufgaben im Umfeld des öffentlichen Verkehrs zu verstehen.

Zunächst sollen also die wesentlichen Elemente und Funktionen des gesamten Produktionsprozesses im Regionalverkehr dargestellt und in Funktionsgruppen eingeteilt werden (vgl. Eichmann u.a., 2006: 54 ff.). Die Komplexität der Dienstleistung öffentlicher Verkehr zeigt sich in der Vielfalt der Aufgaben. Die Zuordnung der Funktionen zu bestimmten Akteuren ist in manchen Fällen eindeutig, während man in anderen Fällen parallele Zuständigkeiten und Grauzonen antrifft.

Bei der Abgrenzung der Zuständigkeit kann man sich auf weitere Kriterien wie verantwortlich, mitentscheidend und mitwirkend abstützen (vgl. Kallisch 1995: 102).

2.4.2.1 Bestellfunktionen

Die Bestellfunktionen gehören zu den Kernaufgaben eines wettbewerbsorientierten öffentlichen Verkehrs und liegen in der Zuständigkeit des Aufgabenträgers. Die Funktionen beinhalten im Wesentlichen folgende Teilfunktionen:

- Umsetzung der strategischen Planung in Detailplänen,
- Vorbereitung und Durchführung der Bestellungen und Ausschreibungen,
- Budgetplanung und -kontrolle,
- Anpassung und Weiterentwicklung der Bestellungen bezüglich Verkehr und Qualität,
- Controlling.

2.4.2.2 Regiefunktionen

Die folgenden Regiefunktionen bilden mit den Bestellfunktionen die Rahmenbedingungen im öffentlichen Verkehr:

- Tarifpolitik und Tariffestsetzung,
- Einnahmenaufteilung innerhalb von Verkehrs- und Tarifverbänden,
- Abstimmung von Angebotsplanung und Fahrplanintegration,
- Integration in den Bereichen Kommunikation und Marktauftritt,
- Vertriebsstrategie.

Sie dienen der Integration und Steuerung des Angebotes verschiedener Transportunternehmen. Die Auflistung zeigt eindeutig, dass sowohl zu den Funktionen Marketing und Kommunikation als auch zur Infrastruktur Schnittstellen bestehen.

2.4.2.3 Strategische Planung

Die strategischen Planungsfunktionen decken den gesamten Produktionsprozess im öffentlichen Verkehr ab und reichen von der grundsätzlichen konzeptionellen Verkehrsplanung über die regionale Verkehrsplanung bis zur Raum- und Siedlungsentwicklung. Die konkreten Linien-, Haltestellen- und Umlaufplanungen gehören aber zu den operativen Planungsaufgaben der Transportunternehmen.

Im Einzelnen findet man im Planungsprozess folgende Aufgaben:

- die Raum- und Siedlungsplanung fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden und Kantone. Die Planungen in diesem Bereich sind mit den öV-Ämtern zu koordinieren.

Die Aufgabenzuordnung ist nicht mehr eindeutig für die folgenden Funktionen:

- grundlegende konzeptionelle Planung der öV-Entwicklung,
- Netz- und Linienkonzeption (Netzhierarchie),
- Definition und planerische Ausgestaltung von Linienbündeln,
- Festlegung von Bedienungs- und Qualitätsstandards,
- laufende Produktentwicklung.

Bereits in der Phase der Netz- und Linienkonzeption ist eine intensive Zusammenarbeit mit den Marketing- und Kommunikationsaufgaben nötig, um die wechselseitigen Einflüsse von Kundenwünschen und Planung berücksichtigen zu können. Die strategische Planung gehört grundsätzlich in den Verantwortungsbereich der Besteller, der Wechsel von der strategischen zur operativen Planung bleibt jedoch mit Schnittstellen behaftet.

2.4.2.4 Marketing und Kommunikation

Marketing und Kommunikation reichen im öffentlichen Verkehr weit über die klassische Werbung hinaus und das Marketingverständnis hat sich demjenigen in anderen Dienstleistungsbranchen angenähert:

- Marktforschung (Nachfrageermittlung),
- Vertriebskonzeption,
- Tarifkonzeption (Preispolitik),
- Kommunikation (Corporate Identity, Corporate Design, operative Kommunikation),
- Kundenkontakte (Kundenbindung, zielgruppenspezifische Kommunikation),
- Produktplanung,
- Qualitätsplanung und -sicherung.

Eine zentrale Herausforderung ist die Integration der diversen Angebote im öffentlichen Verkehr. Diese Aufgabe kann nicht von einem einzigen Transportunternehmen wahrgenommen werden, hier ist die Koordinationsfunktion der Verkehrs- und Tarifverbände gefragt. Das Marketing des Verbundes und der Transportunternehmen soll aufeinander abgestimmt werden und eine sinnvolle Aufgabenteilung erreicht werden.

2.4.2.5 Infrastruktur

Der Komplex der Infrastruktur umfasst u.a. Folgendes:

- Fahrgastinformationssysteme,
- Vertriebssysteme,
- Betriebsleitsystem (Betriebsleittechnik),
- Fahrzeuge (Schienenfahrzeuge, Busse, usw.),
- Gebäude und Einrichtungen (Werkstätten, Fahrleitungen),
- Haltestellen,
- Strassen,
- Konzeptionelle Planung (Bahnen),
- Bau und Unterhalt der Anlagen (Bahnen).

Die konzeptionelle Planung sowie die Bauplanung, der Bau und Unterhalt der Anlagen im Bahnbereich gehören traditionell zu den Aufgaben der Transportunternehmen. Bau und Unterhalt der Strassen und Haltestellen für den öffentlichen Regionalverkehr gehören in die Kompetenz der Strasseneigentümer (Kanton oder Gemeinden). Andere Funktionen wie z.B. Fahrgastinformationssysteme, die eine Koordination unter den Transportunternehmen bedingen, können nicht mehr so einfach zugeordnet werden und müssen von Fall zu Fall entschieden werden.

Im öffentlichen Verkehr spielt die Infrastruktur eine zentrale Rolle im gesamten Produktionsprozess. Bau, Unterhalt und Finanzierung der betriebsnotwendigen Infrastruktur sind von

grosser Bedeutung. Da die Infrastruktur überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert wird, haben die Aufgabenträger ein legitimes Interesse daran, auf den Einsatz und Verwendung von öffentlich finanzierter Infrastruktur Einfluss nehmen zu können. Sinngemäss sind die Besteller mitentscheidend oder mindestens mitwirkend in diesen Funktionen.

2.4.2.6 Betriebsfunktionen

Die Betriebsfunktionen umfassen die Aufgaben der operativen Leistungserbringung:

- Dienst- und Einsatzplanung (Personal, Fahrzeuge)
- Einsatzsteuerung (Personal- und Fahrzeugdisposition, laufende Betriebsüberwachung), Anschlusssicherung
- Fahrzeuginstandhaltung (Reparatur, Reinigung)

Diese Bereiche gehören unumstritten zu den Kernkompetenzen der Transportunternehmen. Allerdings können auch hier einzelne Elemente der Wertschöpfungskette extern vergeben werden, wenn damit Kosten gesenkt werden können, wie z.B. bei der Fahrzeuginstandhaltung.

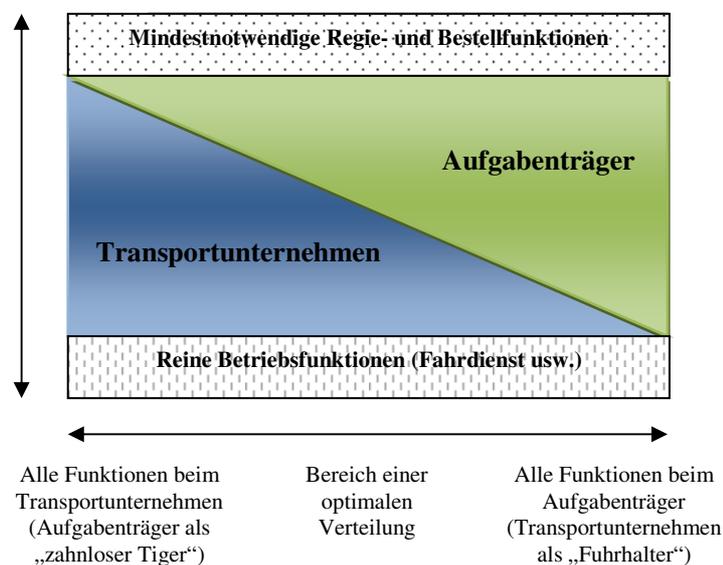
2.4.3 Die Aufgabenteilung zwischen Unternehmen und Aufgabenträger

Das Besteller-/Erstellerprinzip mit Trennung der politischen Aufgaben (Definition der angemessenen Versorgung) von den betrieblichen Aufgaben (Durchführung der Verkehrsleistung) ist in der Schweiz seit der Revision des Eisenbahngesetzes unbestritten. Bei dieser Aufgabenteilung geht es um die Zuordnung der oben diskutierten Funktionen. Als nächstes sind die unterschiedlichen Ansätze der Aufgabenverteilung und die daraus resultierenden möglichen Organisationsformen zu diskutieren.

Abbildung 1: Bandbreite der Aufgabenverteilung zwischen Aufgabenträger und Transportunternehmen

Aufgaben im öV

- Vergabekonzeption
- Tarifentwicklung
- Produktentwicklung
- strategisches Marketing
- Vertrieb
- Linienplanung
- ...



Die Abbildung 1 zeigt das Spannungsfeld der Aufgabenzuordnung zwischen Auftraggeber (Besteller) und Transportunternehmen. Einige wenige Funktionen kann man eindeutig zuordnen. Daneben steht eine Bandbreite weiterer Aufgaben im Produktionsprozess des öffentlichen Verkehrs, die grundsätzlich von beiden Akteuren erbracht werden können (vgl. Eichmann u.a. 2006: 59 ff.).

Die Aufgabenzuordnung zwischen den Akteuren ist teilweise mit Schlagworten besetzt und hin und wieder umstritten. Die Argumente beider Seiten werden kurz dargestellt.

Wenn die Funktionen mehrheitlich den Transportunternehmen zugeordnet werden, führe der direkte Kontakt mit den Kunden zur Entfaltung unternehmerischer Kreativität und Verantwortung sowie zu schnelleren Reaktionen auf Kundenwünsche. Seitens der Aufgabenträger wird für diesen Fall befürchtet, dass unwirtschaftliche Angebote entstehen und die Gesamtinteressen des öffentlichen Verkehrs in der Region zu wenig berücksichtigt werden.

Von einer weitgehenden Funktionszuordnung zum Aufgabenträger verspricht man sich Vorteile bei der Koordination und Integration, eine mit anderen Planungsbereichen abgestimmte Verkehrsplanung, den effektiven Einsatz öffentlicher Finanzmittel sowie einen einheitlichen Auftritt des öffentlichen Regionalverkehrs. Die Transportunternehmen haben Vorbehalte vor allem wegen einer Herabstufung als „Fuhrhalter“, einer grossen Distanz zum täglichen Geschehen mit den Kunden und zu starker politischer Einflussnahme.

Die zwei Varianten „Unternehmens-öV“ und „Aufgabenträger-öV“ stellen die möglichen Extreme dar. Der Entwicklungspfad aus der Ecke „Unternehmens-öV“ ist der „Aufgabenträger als Koordinator“. Er steuert und koordiniert hauptsächlich indirekt über Zielvorgaben, Planung und Umsetzung werden von den Transportunternehmen wahrgenommen. Der andere Entwicklungspfad ist der „Aufgabenträger als Mobilitätsdienstleister“, der selber die wichtigsten Regie- und Managementfunktionen wahrnimmt. Die Transportunternehmen sind ausführende Akteure, die über Vertragssteuerung und Controlling eng an den Besteller gebunden sind (vgl. Eichmann u.a. 2006: 96).

Die im Kapitel 2.1 diskutierten Kooperationsmodelle kann man diesen Entwicklungspfaden zuordnen. Während die Verkaufsgemeinschaft, der Tarifverbund und die Verkehrsgemeinschaft noch vorwiegend zum Modell „Aufgabenträger als Koordinator“ gehören, überschreitet der Verkehrsverbund die Schwelle zum „Aufgabenträger als Mobilitätsdienstleister“ eindeutig. Eine Annäherung an die optimale Aufgabenverteilung soll in konkreten Diskussionen zwischen den Akteuren erarbeitet werden. Dabei ist zu beachten: Solange der öffentliche Verkehr seine Leistungen nicht selber finanzieren kann, wird die Frage der Funktionsverteilung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz von den Zielen und Wünschen des politischen Aufgabenträgers abhängen.

2.5 Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

2.5.1 Rechtsgrundlagen des öffentlichen Verkehrs und Kompetenzordnung

Die Finanzierungsmechanismen sind primär durch das Recht bestimmt. Somit ist eine kurze Übersicht der Rechtsgrundlagen im öffentlichen Regionalverkehr von Nutzen.

„Das Verkehrsrecht ‚umfasst die Gesamtheit aller Rechtsnormen, die sich auf den Bau, Unterhalt und Betrieb der Verkehrsmittel, auf die Verkehrsträger sowie das Verhalten der Verkehrsteilnehmer beziehen.‘ Es bildete sich in der Schweiz jeweils in Abhängigkeit von der Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger fort... Ein in sich geschlossenes, integrales Verkehrsrecht ... konnte auf diese Weise nicht entstehen.“ (Achermann 2008: 58)

Der öffentliche Verkehr stützt sich somit auf Einzelnormen. Die sektoralen Verfassungsbestimmungen befinden sich in Art. 87 und 92 BV. Gemäss Art. 87 BV ist „die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr ... Sache des Bundes.“ Der Bund hat in dieser Kompetenz den Eisenbahnverkehr in der Schweiz weitgehend geregelt. Im Weiteren hält Art. 92 BV fest, dass das Postwesen, das traditionsgemäss auch den regelmässigen und gewerbsmässigen Transport von Personen auf der Strasse umfasst, Bundeskompetenz ist (vgl. Achermann 2008: 64).

Die Kantone haben somit keine originären verkehrsrechtlichen Kompetenzen. Hingegen wurden den Kantonen mit der Revision des Eisenbahngesetzes Mitte der 1990-er Jahre verschiedene neue Aufgaben durch Delegation übertragen. Diese Regionalisierung der Kompetenzen im (regionalen) öffentlichen Verkehr führte zu einer faktischen Kooperation zwischen Bund und Kantonen (vgl. Achermann 2008: 65 f.). Die Kantone haben das Recht, die regionalen Verkehrsleistungen (mit dem Bund zusammen) zu bestellen (Bestellerprinzip),¹⁷ sowie die Pflicht, einen Teil der mit bestellten geplanten ungedeckten Kosten abzugelten (Abgeltungsprinzip).¹⁸ Beim Vollzug haben die Kantone einen gewissen Gestaltungsspielraum.

Zentral für die Finanzierung im regionalen öffentlichen Verkehr ist die Bestimmung im Art. 49 Abs. 1 und 2 EBG: „Bund und Kantone gelten den Transportunternehmungen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Verkehrsangebotes ab. Angebote des Ortsverkehrs sowie Linien, die ausschliesslich dem Ausflugsverkehr dienen, sind von Bundesleistungen ausgeschlossen.“ Auf Verordnungsstufe werden die Modalitäten der Bestellung und Abgeltung der Leistungen in vier Erlassen konkretisiert:

- Abgeltungsverordnung (ADFV),
- Kantonsanteile an den Abgeltungen (KAV),
- Fahrplanverordnung (FPV) und
- Rechnungsverordnung (REVO).

¹⁷ Art. 49 Abs. 1 EBG, Art. 6 Abs. 1 ADFV

¹⁸ Art. 49 Abs. 1 und Art. 53 EBG

Während im Eisenbahngesetz und in den dazugehörigen Verordnungen nur der abgeltungsberechtigter Verkehr geregelt wird, betreffen die Normen von Transportgesetz (TG) und Transportverordnung (TV) fast alle Unternehmen im öffentlichen Verkehr.¹⁹ Für den regelmässigen und gewerbsmässigen Transport von Personen auf der Strasse wird eine Personenbeförderungskonzession nach Art. 4 PBG vorausgesetzt. Erteilt werden diese Konzessionen vom UVEK,²⁰ die Erneuerung wird vom BAV vorgenommen.²¹ Mit einer Personenbeförderungskonzession gehen neben Exklusivrechten auf einer Linie folgende Pflichten einher: Transportpflicht,²² Fahrplanpflicht,²³ Tarifpflicht²⁴ und eine Koordinationspflicht.²⁵

Wie im Kapitel 2.3.1 ausgeführt, werden im Rahmen der Bahnreform 2 verschiedene Änderungen der Gesetze und Verordnungen beschlossen. Allgemein wird durch die Neuerungen und Anpassungen eine weitere Erhöhung der Effizienz im öffentlichen Regionalverkehr erwartet.

Rechtsgrundlage für die Tarifverbände bildet Art. 11 TG über Tarifierleichterungen: „Bund, Kantone und Gemeinden können Tarifierleichterungen verlangen, wenn sie ein kulturelles, soziales, umwelt- oder energiepolitisches, volkswirtschaftliches oder sicherheitspolitisches Ziel anders nicht oder nur mit einem wesentlich grösseren Aufwand erreichen können. Sie zahlen der Unternehmung dafür die volle Entschädigung.“

Die weitere rechtliche Basis von Verkehrs- und Tarifverbänden in der Schweiz bilden die kantonalen Gesetze und Verordnungen sowie die Verträge der beteiligten Transportunternehmen und Kantone.

2.5.2 Bestellwesen im öffentlichen Regionalverkehr

Das Bestellverfahren wird jährlich durchgeführt.²⁶ Auf der Basis der jährlichen Offerten wird eine Angebotsvereinbarung zwischen den Bestellern und dem Transportunternehmen abgeschlossen.²⁷ Wesentlich ist, dass eine nachträgliche Defizitdeckung nicht möglich ist, die Abgeltungen basieren auf den gemäss Planrechnung kalkulierten Defiziten. Grundsätzlich handelt es sich hier um Nettoverträge,²⁸ wobei das Erlörisiko und das Kostenrisiko beim Transportunternehmen bleiben. Somit sind Gewinnmöglichkeiten in der Sparte²⁹ öffentlicher Regionalverkehr faktisch ausgeschlossen, ein allfälliger Gewinn muss gemäss Art. 64 Abs. 2 EBG als Reserve für zukünftige Fehlbeträge zurückgestellt werden. Fehlbeträge sind vom

¹⁹ Ausgenommen ist der Transport mit Luftfahrzeugen und in Rohrleitungen gemäss Art. 1 Abs. 1 TG

²⁰ Art. 30 VPK

²¹ Art. 31 VPK

²² Art. 3 TG

²³ Art. 6 TG

²⁴ Art. 9 ff. TG

²⁵ Art. 13 f. TG

²⁶ Art. 10 Abs. 1 ADFV

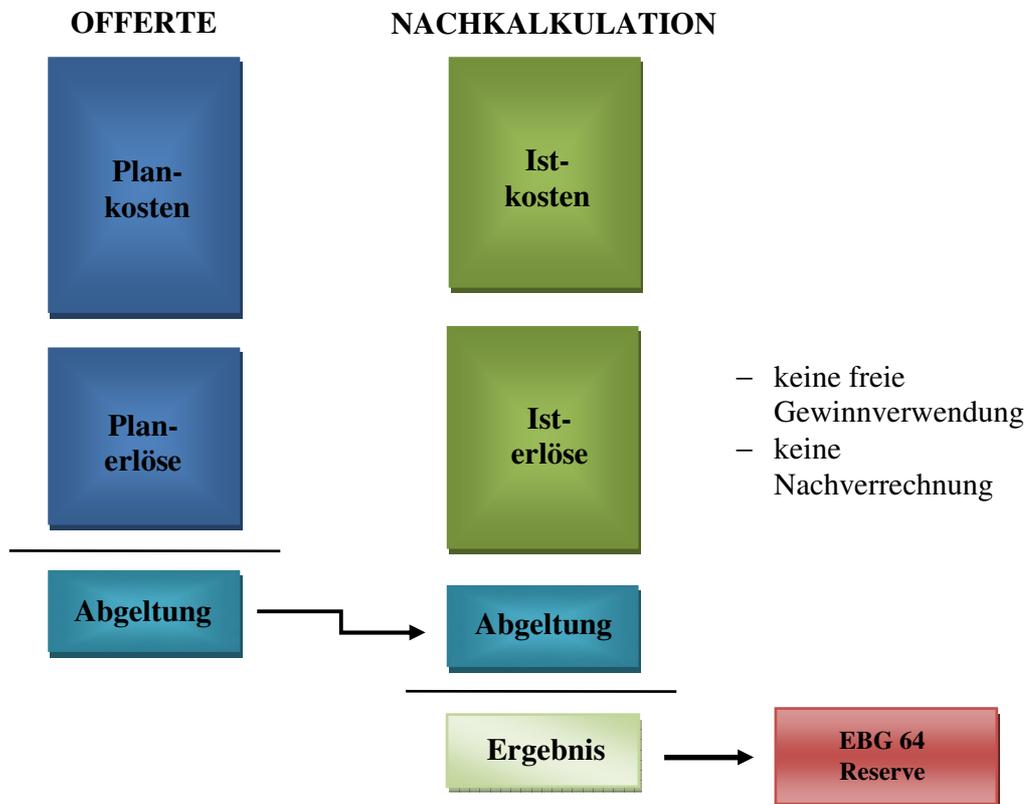
²⁷ Art. 20 ADFV. Allerdings haben die Transportunternehmen gemäss Art. 10 Abs. 4 ADFV keinen Rechtsanspruch auf eine Bestellung.

²⁸ Eine Ausnahme bildet der ZVV, der i.d.R. Bruttoverträge mit den Transportunternehmen abschliesst.

²⁹ Die Aufteilung der Rechnung der Unternehmen nach Sparten wird nach Art. 50 Abs. 1 EBG gefordert.

Unternehmen selbst zu verantworten und ebenso auf die neue Rechnung vorzutragen.³⁰ Die wesentlichen Zusammenhänge der Abgeltungen sind in der Abbildung 2 dargestellt (vgl. Anreiter/Nussbaumer/Bütikofer 2008: 52).

Abbildung 2: Abgeltungsmechanismus



Dank der detaillierten Vorgaben in der Rechnungsverordnung herrscht in hohem Mass Transparenz bezüglich der Kalkulationen und der Rechnungslegung der Transportunternehmen. Gefördert wird auch ein Benchmarking unter den Transportunternehmen, heute basieren die Linienvergleiche auf einer Kennzahlenliste, die vom Bundesamt für Verkehr festgelegt wurde. In der Privatwirtschaft verwendet man Benchmarking seit längerer Zeit als Qualitätsinstrument. Auch die öffentliche Verwaltung kann dieses Instrument für die Suche nach Verbesserungspotenzialen, die Steigerung der Dienstleistungsqualität mit Hilfe kontinuierlicher Lernprozesse und als Wettbewerbersatz einsetzen (vgl. Thom/Ritz 2008: 156).

Grundsätzlich interessiert sich die öffentliche Hand nicht nur für die Kosten, sondern auch für die Abgeltungen und die Leistungen. Bei einer bestimmten Leistung sind die Abgeltungen von den Kosten und von der Nachfrage, bzw. von den Tarifen abhängig. Demnach wird versucht, Leistung, Passagieraufkommen und Tarife in ein finanz- und verkehrspolitisches Optimum zu bringen bei gleichzeitig minimalen Kosten. Diskussionen über das optimale Tarifniveau und die optimale Leistung (z.B. Qualität, Takt, Betriebszeiten) sind zu führen. Ein Benchmarking der Abgeltungen müsste auch die Erträge einbeziehen, die je nach Nachfrage

³⁰ Art. 64 Abs.1 EBG

und Tarifsysteem sehr unterschiedlich sind und die stark von der Einnahmenaufteilung in den Tarifverbänden abhängen. Ausserdem sind die Einflussfaktoren auf die Nachfrage sehr komplex (Bevölkerungsdichte, Qualität der Leistungen, Parkplatzpolitik, usw.) Aus diesen Gründen ist das bisherige Kennzahlensystem klar auf Kosten ausgerichtet (vgl. Ecoplan 2008: 37).

2.5.3 Vertragsarten

Die Vertragsarten hängen massgeblich davon ab, wie die Funktionen zwischen Aufgabenträger (Besteller) und Transportunternehmen verteilt sind. Die im Kapitel 2.4.3 skizzierten Entwicklungspfade wie „Aufgabenträger als Koordinator“ und „Aufgabenträger als Mobilitätsdienstleister“ bestimmen also die Empfehlungen.

Grundsätzlich stehen bei der Vergabe der Verkehrsleistungen Brutto- und Nettoverträge zur Verfügung (vgl. Eichmann u.a. 2006: 211 ff.). Die Unterscheidung basiert auf der Marktverantwortung der Unternehmen. Im *Bruttovertrag* wird eine bestimmte Verkehrsleistung für eine feste Summe bestellt, die Verkehrserlöse verbleiben beim Aufgabenträger. Somit entsteht eine hohe Planungssicherheit bezüglich der Einnahmen für das Transportunternehmen. Als Nachteil wird der fehlende Anreiz für unternehmerische Aktivitäten, die der Nachfrageerhöhung dienen, betrachtet. Der Bruttovertrag ermöglicht eine detaillierte Vorgabe und Überwachung der Leistungen. Somit kann diese Vertragsart beim Modell „Aufgabenträger als Mobilitätsdienstleister“ erfolgreich eingesetzt werden. Die Kompatibilität mit Verkehrsverbänden ist grundsätzlich gegeben.

Demgegenüber liegt die Erlösverantwortung beim *Nettovertrag* beim Transportunternehmen, bezahlt wird nur die Unterdeckung nach Abzug der geplanten Erlöse (siehe auch Abbildung 2). Somit sind die fehlenden Anreize der Bruttoverträge aufgehoben. Allerdings werden bei diesen Verträgen negative Auswirkungen auf die Integration des öffentlichen Verkehrs befürchtet. Dieses Modell erfordert aktive Transportunternehmen mit eigener Preisverantwortung – oder zumindest reale Chancen auf die Mitwirkung bei der Ausgestaltung des Verbundtarifs - und einen Besteller als „Koordinator“, der für die Leistungserstellung detaillierte und ausgewogene Vorgaben formuliert. Die Eignung für Verkehrs- und Tarifverbände hängt bei dieser Vertragsart wesentlich von der Einnahmemaufteilung ab.

Bei beiden Vertragsarten können Anreize (Bonus-/Malus-Zahlungen basierend auf der Entwicklung der Nachfrage oder auf Qualität) eingesetzt werden. Somit können Mindestanforderungen für die Verfolgung von sozialen, ökologischen und verkehrspolitischen Zielen formuliert werden. In einem Qualitätsanreizvertrag wird über eine Malus-Regelung ein Mindestniveau sichergestellt und über Bonus-Zahlungen wird ein Anreiz für die Erhöhung der Qualität geschaffen. Damit wird erreicht, dass dem Auftraggeber und den Kunden eine überdurchschnittliche Leistung angeboten wird. Die Fahrgastzahlenanreizverträge setzen dagegen den Unternehmen steigender oder sinkender Fahrgastzahlen aus und greifen damit die

Vorteile der Nettoverträge auf (vgl. Eichmann u.a. 2006: 258 f.). Die wesentlichen Merkmale der Vertragsarten sind in der Anhang 3 zusammengefasst.

Empfehlungen zur Anwendung der Vertragsarten sind „stark von den jeweiligen Zielen und politischen Intentionen des Aufgabenträgers sowie der beteiligten Akteure abhängig.“ (Eichmann u.a. 2006: 216 f.) Pauschale Aussagen sind somit schwierig, alle Vertragsformen beinhalten Chancen und Risiken zugleich. Die Chancen und Risiken sowie die Anforderungen sind in der Tabelle 1 dargestellt (vgl. Eichmann u.a. 2006: 218).

Tabelle 1: Chancen und Risiken der Vertragsarten

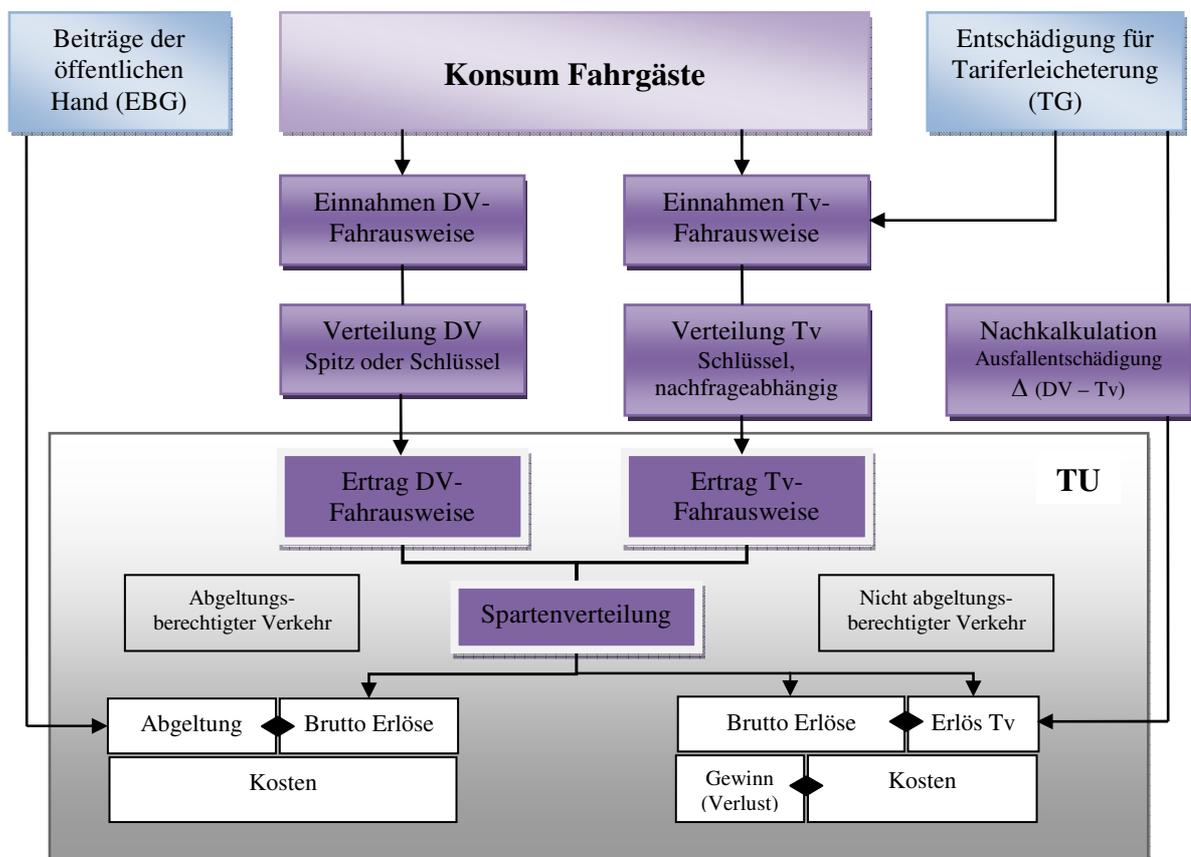
	Bruttovertrag	Nettovertrag	Anreizvertrag
Generelle Chancen	<ul style="list-style-type: none"> – Klare Aufgabenverteilung zwischen Unternehmen und Aufgabenträger – Auch für kleinere Unternehmen ohne grosse Planungs- und Marketingkompetenzen geeignet 	<ul style="list-style-type: none"> – Eigeninteresse der Unternehmen führt zu grösserer Marktausschöpfung 	<ul style="list-style-type: none"> – Guter Kompromiss zwischen Aufgabenträger und Transportunternehmen bei entsprechender vertraglicher Gestaltung – Leichtes Nachsteuern möglich
Generelle Risiken	<ul style="list-style-type: none"> – Durch fehlende Anzelemente hohe Anforderungen an Qualitätsmanagement und Controlling des Aufgabenträgers – Hoher Detaillierungsgrad notwendig 	<ul style="list-style-type: none"> – Für Verbundräume weniger geeignet, da durch Verbundtarife und Marketing den Unternehmen wesentliche Stellschrauben fehlen – Hohe Abhängigkeit von sonstigen verkehrspolitischen Entwicklungen – Kosteneinsparungen führen kurzfristiger zu Gewinnoptimierungen als Angebotsverbesserungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Richtige Setzung von Anreizen und der Höhe von Bonus-/Malus-Zahlungen erfordert Erfahrung und ökonomisches Know-how
Generelle Anforderungen	<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung grundlegender Planungs-, Ausschreibungs- und Kontrollkompetenz des Aufgabenträgers nötig 	<ul style="list-style-type: none"> – Hohes Marktpotenzial wahlfreier Kunden – Tarifkompetenz und geringe externe Einflüsse auf die Nachfrage – zusammenhängender Bedienungsraum mit geringer Verflechtung – bei Verbundtarif zeitnahe Einnahmeaufteilung gemäss nachfrageorientierter Kriterien 	<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung effizienter und anspruchsvollerer Planungs-, Ausschreibungs- und Kontrollkompetenz des Aufgabenträgers nötig

Für den Auftraggeber, der sich in der Rolle der „Mobilitätsdienstleister“ sieht, empfiehlt sich somit der Bruttovertrag. Auch in Verkehrsverbänden, in denen ein Nettovertrag problematisch ist, sind Bruttoverträge sinnvoll. Generell sollten Bruttoverträge – soweit möglich – als Anreizverträge ausgestaltet sein, besonders wenn der Aufgabenträger hochgesteckte verkehrs- und umweltpolitische Ziele verfolgt. Ein Auftraggeber als „Kordinator“ kann dafür am besten über Nettoverträge eine weitgehende Übertragung der Kompetenzen an das Unternehmen erreichen und dabei seine verkehrspolitischen Ziele verfolgen.

2.5.4 Einnahmenverteilung in Verbänden

Auf die Einnahmenverteilung als entscheidendes Kriterium für die Verbundfähigkeit der Nettoverträge wurde im vorangehenden Kapitel mehrmals hingewiesen. Das Schema der Einnahmenverteilung für ein Transportunternehmen, das am DV und auch an einem Tarifverbund (Tv) teilnimmt, ist in der Abbildung 3 dargestellt (Anreiter/Nussbaumer/Bütikofer 2008: 54)

Abbildung 3: Übersicht Einnahmenverteilung



„Selbstverständlich ist, dass die Einnahmenaufteilung entsprechend den genutzten Tarifen und der erbrachten Beförderungsleistung leistungsgerecht erfolgt.“ (Eichmann u.a. 2006: 197) Die Geschäftsstelle des DV und die Tarifverbände teilen die Einnahmen aus den Verbundfahrausweisen auf die beteiligten Transportunternehmen auf. Die Ertragsverteilung erfolgt entweder nach einem nachfragegerechten Verteilschlüssel (für Zonenfahrausweise oder Pauschalangebote des DV) oder für streckenbezogene Fahrausweise direkt („spitz“ = rappengenau).³¹ Die Verteilschlüssel werden in den Verkehrs- und Tarifverbänden periodisch gebildet, wobei Personenkilometer und Einsteiger die wichtigsten Parameter sind. Transportunternehmen, die Abgeltungen erhalten, sind an der Teilnahme am DV verpflichtet. Ebenso

³¹ nur DV

können Kantone und Gemeinden den Beitritt in einen Tarifverbund verlangen. Die Anwendung der Verbundtarife führt meistens zu Einnahmenausfällen, diese finanziellen Nachteile werden von den Bestellern voll entschädigt (Ausfallentschädigung). In der Praxis bezahlen die bestellenden Kantone und Gemeinden die Ertragsausfälle entweder in die Verbundkasse oder direkt den Transportunternehmen als „Mehr-Abgeltung“. Im zweiten Fall nimmt der Kostendeckungsgrad der betroffenen Linien rechnerisch ab,³² dies erschwert ein effektives Benchmarking zwischen den Linien (vgl. Anreiter/Nussbaumer/Bütikofer 2008: 54).

2.5.5 Kantonsanteile und finanzielle Beteiligung der Gemeinden

Auf Verordnungsstufe wird definiert, welchen Anteil die einzelnen Kantone an die Abgeltungen gemeinsam bestellter Angebote bezahlen müssen.³³ Die sog. Kantonsquoten geben den finanziellen Rahmen vor, in welchem der Bund seinen Anteil beitragen wird.³⁴ Seit Inkrafttreten der Änderungen des NFA am 1. Januar 2008 beträgt der Bundesanteil im Regionalverkehr generell 50 Prozent.³⁵ Aufgrund des unterschiedlichen Struktur- und Angebotsniveaus variieren die Kantonsanteile für die Abgeltung der Angebote³⁶ zwischen 26 (AI) und 73 (BS) Prozent.³⁷

Über die Kostenbeiträge der Gemeinden bestimmen die Kantone.³⁸ Schweizweit werden die Gemeinden zur Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs beigezogen, die Gemeindeanteile basieren i.d.R. auf dem Grad der Verkehrserschliessung und beziehen weitere Komponenten wie Einwohner oder Steuerkraft mit ein. Deren Anteil an der Abgeltung des Verkehrsangebotes beträgt zwischen 50 und 0 Prozent. (Betriebsabgeltungen RPV 2008: 2 ff.). Ausserdem sind die Gemeinden grundsätzlich für die Finanzierung des Ortsverkehrs verantwortlich, obwohl es durchaus Ausnahmen gibt.³⁹

Die Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs betrifft somit alle drei staatlichen Ebenen. Die Kosten des abgeltungsberechtigten öffentlichen Regionalverkehrs werden zwischen Bund und Kantonen und in einem zweiten Schritt zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Im Ortsverkehr engagieren sich hauptsächlich die Gemeinden und einige Kantone. Die Finanzierung von Verkehrsmassnahmen in Agglomerationen ist vorwiegend Aufgabe der Kantone und Gemeinden, das bundesseitige Engagement ist nur ergänzend und betrifft die Infrastrukturausgaben und nicht die Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs. Die Tarifverbände werden durch die Kantone und Gemeinden finanziert, der Bund zahlt nur dann bei

³² definiert als das Verhältnis Erlös zu Kosten

³³ Art. 1 ff. KAV

³⁴ Die Höhe der Kantonsquoten ist vom jeweiligen Budget des Bundesamtes für Verkehr abhängig. Die Ausschöpfung der Quoten ist je nach Kanton unterschiedlich.

³⁵ Art. 53 Abs. 1 EBG

³⁶ Für Infrastrukturabgeltungen gelten andere Kantonsanteile.

³⁷ Anhang KAV

³⁸ Art. 53 Abs. 4 EBG

³⁹ Die kantonale Bestellung beinhaltet den Ortsverkehr z.B. in den Kantonen Bern oder Zürich.

abgeltungsberechtigten Linien mit, wenn die Tarifausfallentschädigungen statt an den Verbund direkt an die Transportunternehmen ausgerichtet werden (siehe Kapitel 2.5.4).

2.6 Neue Ansätze im Föderalismus und in der Zusammenarbeit

2.6.1 Zweckregionen als Lösung?

„Das Auseinanderfallen der von festen politischen Grenzen definierten Gebietskörperschaften und die ‚funktionalen‘... Lebensräume sind heute eine zentrale Schwäche des schweizerischen Föderalismus (Böchliger 2005: 133). Dies führt zu verschiedenen Kooperationen, wobei die Bürger nur selten über wirkungsvolle repräsentativ- und direktdemokratische Instrumente verfügen. Um die Effizienz der staatlichen Leistungen zu erhöhen und dabei auch der Einflussphäre einer Aufgabe zu entsprechen, wurde das Konzept der FOCJ (Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions) entwickelt. Die FOCJ befassen sich mit einzelnen staatlichen Funktionen, wobei ihre Grösse über die Zeit veränderbar ist, was die Ausnützung von Grössenvorteile erlaubt. Sie verfügen über umfassende direktdemokratische Institutionen und haben Steuerautonomie, was zu starken Anreizen für den sparsamen Mitteleinsatz führt. Somit verwischen sie die Grenzen der heutigen Gebietskörperschaften bei der Aufgabenerfüllung (vgl. Eichenberger/Schelker 2007: 10 ff.).

In der Literatur werden der FOCJ oder Zweckregionen, welche die Gebietkörperschaften in überlappender Form überlagern und untereinander in Konkurrenz stehen, eine Reihe von Vorteilen attestiert (vgl. Blöchliger 2005: 356 ff.) wie Internalisierung von Spillovers, Kostensenkungen, hohe Durchsetzungsfähigkeit und demokratische Verankerung mit klarer und legitimierter Aufsicht. Das weit verbreitete Prinzip der Einstimmigkeit in Kooperationen wird durch (demokratische) Mehrheitsentscheide abgelöst. Ein grosses Potenzial für zukünftige Zweckregionen steckt u.a. in der Aufgabe (öffentlicher) Verkehr. Die Verkehrszweckregion ist dann für die Verkehrsplanung und Investitionen zuständig und organisiert die Ausschreibungen für den Betrieb. Verkehrserträge und eine allfällige Verkehrssteuer sichern die Einnahmen. Die Einwohner und Stimmbürger entscheiden über das Verkehrsnetz, die Verkehrsinvestitionen und –steuern.

Allerdings ist die Etablierung von Zweckregionen „durch die hohe Anzahl zu beteiligender Akteure und den vorausgesetzten hohen Institutionalisierungsgrad [...] sehr anspruchsvoll“ (Reist 2009: 36). Ausserdem sind die Vorteile nur in einer vollendeten Form spürbar, und der Mangel an konkurrierenden FOCJ führt zu Monopolsituationen und zum verfälschten Wettbewerb. Das Modell funktioniert isoliert betrachtet zwar sehr demokratisch, sein grosser Nachteil liegt indes in der mangelnden Koordination zwischen den einzelnen Politikbereichen (vgl. Arn 2006: 73).

2.6.2 Zusammenarbeit in der Zukunft

Neben der funktionalen Verflechtung sind auch die übergeordneten Staatsebenen miteinander verwoben (vertikale Verflechtung). Durch die fehlende Kongruenz wissen nur Fachleute, wer z.B. das Angebot einer S-Bahn bestimmt und wer wieviel zur Finanzierung beiträgt (vgl. Arn 2004: 27). In diesem Zusammenhang soll die Bedeutung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz hervorgehoben werden, wonach der Besteller (und Nutzer) öffentlicher Leistungen diese auch zu bezahlen hat (vgl. Arn 2004: 38 ff.). Auch wenn bei bewährten Verbundaufgaben Bund–Kanton oder Kanton–Gemeinde sich keine Entflechtung aufdrängt, so kann es im Sinne der Vereinfachung der Strukturen sinnvoll sein, verschiedene Akteure unter einem Dach zusammenzufassen. Im Weiteren soll bei der Zusammenarbeit die demokratische Mitsprache und Kontrolle gewährleistet sein. Aus politischen Gründen ist jedoch die Bildung einer vierten Ebene – eine Maximallösung der vertikalen Zusammenarbeit – keine Option, weil damit eine weitere Verkomplizierung des Staatsaufbaus assoziiert wird.

Die (Verkehrs-)Probleme in den Agglomerationen brauchen übergreifende Lösungen in zeitlicher, räumlicher und fachlicher Hinsicht. Die meisten Agglomerationen in der Schweiz erstrecken sich über mehr als einen Kanton. Im öffentlichen Verkehr lässt der Bund den Kantonen eine weitgehende Organisationsautonomie, und so sind die innerkantonalen Zuständigkeitsordnungen von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Dies kann verschiedene Formen der Zusammenarbeit verlangen (zwischen Gemeinden verschiedener Kantone oder zwischen einem Kanton und den Gemeinden eines anderen Kantons). „Effiziente und demokratische Strukturen, die im interkantonalen Kontext einfach umzusetzen wären, gibt es nicht.“ (Arn 2006: 6). Interkantonale Zusammenarbeitsformen mit Entscheidungsbefugnis⁴⁰ dürfen mit einem Zeithorizont für die Umsetzung von 10-15 Jahren rechnen. Wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangslage in den einzelnen Kantonen muss sogar jede Agglomeration ihr eigenes Modell für die Zusammenarbeit kreieren. Dabei soll jede föderalistische Ebene die eigenen Zuständigkeiten alleine wahrnehmen und verantworten, weil mehrere Ebenen umfassende Entscheidungsorgane intransparent sind (vgl. Arn 2006: 7).

2.7 Internationale Entwicklung

In der internationalen Diskussion gewinnt die Regulierung des öffentlichen Verkehrs immer mehr an Bedeutung. Bei der Vergabe der Leistungen (mit oder ohne Wettbewerb) spielen die Organisationsformen und die Beziehungen der Akteure untereinander eine entscheidende Rolle. Den Begriff Verkehrsverbund kennt man ausser in der Schweiz auch in Deutschland und Österreich. Liechtenstein beabsichtigt aktuell eine Gründung. Nachfolgend soll in Kurzform die Entwicklung in den Nachbarländern dargestellt werden.

⁴⁰ Ein solches Modell schlägt eine interkantonale Agglomerationsplattform (Basis der kantonalen Zusammenarbeit) mit gemeinsamem Agglomerationsrat (Zusammenschluss der Gemeinden) vor. Beide Gremien können in ihrem Zuständigkeitsbereich verbindliche Beschlüsse fassen. In Abstimmungen sind die Mehrheitsverhältnisse über das gesamte Agglomerationsgebiet entscheidend. Die Einführung setzt Gesetzes- und Verfassungsänderungen voraus. (vgl. Arn 2006: 67 ff.).

2.7.1 Deutschland

2.7.1.1 Wiege der Verkehrsverbände

In Deutschland gibt es schon fast flächendeckend Verkehrs- und Tarifverbände und nur wenige weiße Flecken. Eine Übersichtskarte und eine Liste der Verkehrs- und Tarifverbände befinden sich im Anhang 4.

Die Bewegung in Richtung regionaler Koordination des öffentlichen Verkehrs begann in Hamburg in den 1960-er Jahren. Vor dieser Zeit erbrachten dort eine ganze Reihe privater und öffentlicher Transportunternehmen Verkehrsleistungen. Es gab keine Koordination in der Linienführung, in Haltepolitik oder bei den Fahrplänen und Billetten. Um von einem Ende von Hamburg in die andere zu kommen brauchte man im schlimmsten Fall sieben verschiedene Fahrkarten (vgl. Pucher/Kurth 1987: 280).

Verkehrsverbände wurden in den Anfängen meistens durch Transportunternehmen gegründet, mit dem Ziel, gemeinsame Tarife, gemeinsame Planung und einen einheitlichen Marktauftritt durchzusetzen. Die Verbundgesellschaften übernahmen damit die Regiefunktionen, die Unternehmen blieben für die betriebliche Ebene verantwortlich. Die Verkehrsunternehmen treten dabei ihre Tarifhoheit an den Verkehrsverbund ab, da sie jedoch gleichzeitig Gesellschafter sind, bestimmen sie auf diese Weise über die Geschäfte des Verkehrsverbundes. Dabei werden in erster Linie die Interessen der Verkehrsunternehmen vertreten. Allgemein wird ein großes Augenmerk auf Wirtschaftlichkeit gelegt. Reine Unternehmensverbände dürften in der Zukunft nur für Tarif- und Marketingfragen zuständig sein, da sie aufgrund der Diskriminierungsproblematik keine Bestellfunktionen wahrnehmen können⁴¹ (vgl. Eichmann u.a. 2006: 77).

2.7.1.2 Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs

Mit der Regionalisierung⁴² und Neuorganisation des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wechselte die Zuständigkeit für den schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) vom Bund auf die Länder, die gleichzeitig als Besteller auftreten sollten. Die Länder wiesen diese Aufgabe entweder Zweckverbänden oder Verkehrsverbänden zu. Der öffentliche Strassenpersonennahverkehr (ÖSPV) wird im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) anders geregelt: Es gibt eine Unterscheidung zwischen gemeinwirtschaftlichen und eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen⁴³ (vgl. Eichmann u.a. 2006: 23 ff.). Letztere sind definiert als „Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus

⁴¹ Die EU-Vorgaben verlangen einen Abbau von Markthemmnissen und Wettbewerbsbeschränkungen. Die Kommunen als Aufgabenträger sollen den öffentlichen Verkehr aktiv steuern und mehr im Sinne „Gewährleistung“ statt „Eigenerstellung“ agieren (vgl. Eichmann et. al 2006: 13).

⁴² Das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG) vom 27. Dezember 1993 ist unter Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes am 1. Januar 1996 in Kraft getreten.

⁴³ § 13 und 13a PBefG

gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge“⁴⁴. Erst wenn durch eigenwirtschaftliche Verkehre keine „ausreichende Bedienung“ – definiert durch den Aufgabenträger – erreicht werden kann, sollten gemeinwirtschaftliche Verkehre zum Tragen kommen. Sie sollten dann ausgeschrieben werden. Die organisatorische und rechtliche Trennung zwischen SPNV und ÖSPV verursachte unterschiedliche, auch parallele Kompetenzen der Behörden. Während die Finanzierung der SPNV geregelt ist, ist sie bei der ÖSPV intransparent und unsicher. Der traditionell hohe Anteil der subventionierten Kommunalunternehmen macht einen eventuellen Marktzugang Dritter praktisch unmöglich. Da das PBefG das Kriterium „Eigenwirtschaftlichkeit“ nicht restriktiv regelt, können auch Verkehrsleistungen mit hohen öffentlichen Zuschüssen als „eigenwirtschaftlich“ definiert und so vor Wettbewerb geschützt werden (vgl. Karl 2008: 310 f.).

Viele Unternehmensverbände wurden nach 1996 entweder in Mischverbände, die gemeinsam von Unternehmen und Aufgabenträgern getragen werden, oder in reine Kommunalverbände umgewandelt⁴⁵. In Mischverbänden nimmt die Politik (z. B. Kommunen oder Zweckverbände) Einfluss auf die Entscheidungen des Verkehrsverbundes. Da sich die Verkehrsbetriebe und die politischen Gremien im Verkehrsverbund gemeinsam zu einer Entscheidung kommen müssen, werden die Sichten beider Parteien in den Gesprächen berücksichtigt und kaum einseitige Entscheide getroffen. Eine klare Trennung der Rollen „Besteller“ und „Ersteller“ ist bei Mischverbänden jedoch nicht möglich und in Anbetracht des angestrebten Wettbewerbs problematisch. Mischverbände sollten gemäss Eichmann u.a. (2006: 77) entflochten und in einen reinen Aufgabenträgerverbund für die Regie- und Bestellfunktionen und in einen Unternehmensverbund für die operative Steuerung aufgespalten werden.

„Aufgabenträgerverbände und als regionale Zweckverbände organisierte Verkehrsverbände sind grundsätzlich wettbewerbskonform [...] So übernimmt beispielsweise der VBB in Berlin/Brandenburg die Regie- und Bestellfunktionen derzeit ausschließlich für den SPNV, während ÖSPV-Verkehre von den kommunalen Aufgabenträgern verantwortet werden.“ (Eichmann u.a.. 2006: 78)

Das auch auf EU-Ebene angestrebte Ziel der Integration der Verkehrsleistungen bzw. die Sicherstellung eines Verkehrsnetzes wird in der Praxis trotz aller Probleme des deutschen ÖPNV sichergestellt. Die Zusammenarbeitsformen von Tarifgemeinschaften bis hin zu Verkehrsverbänden regulieren oft unter Einbindung der SPNV das Marktgeschehen (vgl. Karl 2008: 316). Weiterhin zu lösen bleibt die Integration der Fernverkehrszüge in die Verkehrsverbände sowie die Kooperation unter den Verkehrs- und Tarifverbänden in den Grenzgebieten, damit Übergangstarife und umsteigefreie Fahrten im Interesse der Kunden ermöglicht werden. Die Vereinfachung der Tarifsysteme und Transparenz in der Handhabung (Entwertung) der Billette sind weitere Aufgabenbereiche für die Zukunft.

⁴⁴ § 13 PBefG

⁴⁵ Aufgabenträgerverbände bestehen meistens in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

2.7.2 Österreich

2.7.2.1 Verkehrsverbände bestimmen das Geschehen

Auf Grund der Regelungen des ÖPNRV-G 1999⁴⁶ wird ganz Österreich über Verkehrsverbundorganisationen versorgt. Zurzeit gibt es in Österreich insgesamt acht Verkehrsverbände, wobei grundsätzlich jedes Bundesland über einen eigenen Verkehrsverbund verfügt. Eine Übersicht der Verkehrsverbände befindet sich im Anhang 5.

Den Rahmen zur Gestaltung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs setzt der Bund:⁴⁷

- Verbundgrenzen nach Fahrgastströmen,⁴⁸
- einheitliche Tarifsystematik,
- kompatible Abfertigung und
- Qualitätskriterien.

Der Bund, die Länder, die Gemeinden oder sonstige Dritte bestimmen die Leistungen der Verkehrsverbände. Die "Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft" (VOG) wird aus regionalen Gebietskörperschaften organisiert und übernimmt einerseits übergeordnete Aufgaben wie zum Beispiel die Koordination der Bestellung von Verkehrsdiensten oder die verbundspezifische Kundeninformation, andererseits die durch die Verkehrsunternehmen nicht oder nur unzureichend wahrgenommenen Aufgaben. Sie dient als Vermittlungsinstanz zwischen den finanzierenden Gebietskörperschaften und den beteiligten Verkehrsunternehmen. Zudem ist sie zentrale Abrechnungsstelle und führt unternehmensübergreifende Planungen durch.⁴⁹ Die Gestaltung der Verkehrsplanung (Nahverkehrsplan) liegt in der Verantwortung der regionalen Gebietskörperschaften im Sinne einer nachfrageorientierte Angebotsplanung,⁵⁰ die VOG kann aber durchaus Vorschläge unterbreiten. Die Verkehrsunternehmen arbeiten mit den Verkehrsverbundorganisationen zusammen, und ihre Leistungen werden ebenfalls vom Bund, den Ländern, Gemeinden und von Dritten bestellt. (siehe Abbildung 4)

Die Österreichischen Verkehrsverbände haben sich in der Interessengemeinschaft Österreichischer Verkehrsverbände (IGV) zusammengeschlossen, um in erster Linie einen Erfahrungsaustausch innerhalb der einzelnen Verkehrsverbände zu gewährleisten und kundengerechte Lösungsansätze für Probleme zu erarbeiten.

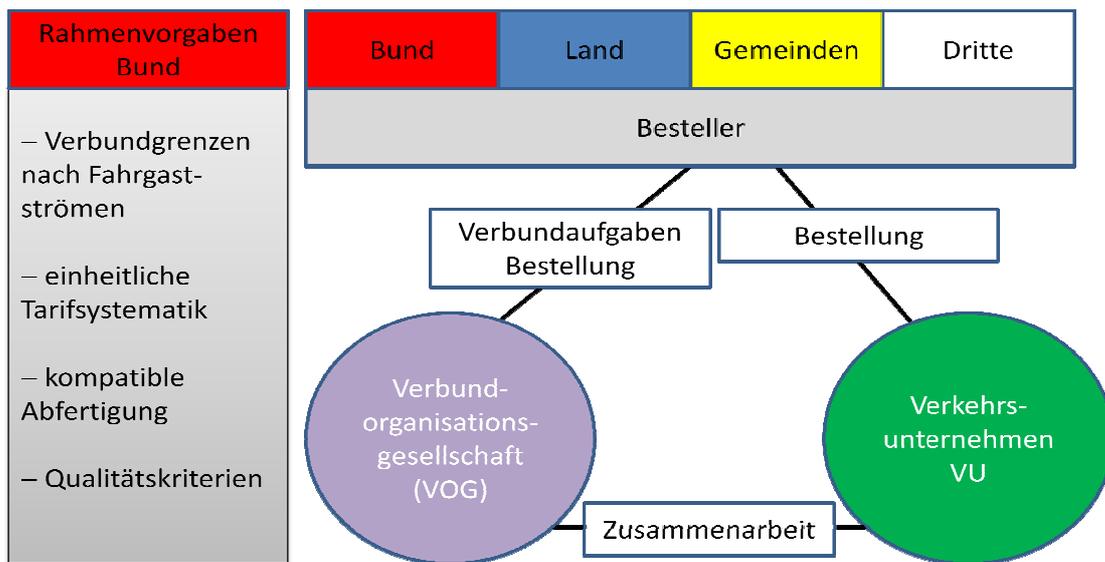
⁴⁶ Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999). Gemäss § 1. ÖPNRV-G 1999 regelt dieses Gesetz die organisatorischen und finanziellen Grundlagen für den Betrieb des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs.

⁴⁷ § 15 ÖPNRV-G 1999

⁴⁸ Gemäss § 14 und 15 ÖPNRV-G 1999 orientiert sich der räumliche Geltungsbereich eines Verkehrsverbundes an den jeweiligen Fahrgastströmen. Allerdings sind die Verbundgebiete in der Regel mit den Bundesländergrenzen identisch.

⁴⁹ § 17 Abs. 1 und 18 ÖPNRV-G 1999

⁵⁰ § 11 ÖPNRV-G 1999

Abbildung 4: Organisation des Regional- und Nahverkehrs

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT), Sektion IV, Abteilung Monitoring

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) gewährt für den Regionalverkehr Zuschüsse bis zu 50 Prozent der jährlichen Betriebskosten. Das ist abhängig von den Budgetvorgaben des Bundes und den Bestimmungen § 24 ff. ÖPNRV-G 1999.

2.7.2.2 Vor- und Nachteile des österreichischen Systems

Das BMVIT attestiert dem Verkehrsverbund als Kooperationsform durchaus Vorteile: Der Fahrgast trifft auf ein einheitliches Tarifsystem für Bahn und Bus (Verbundtarif), hat freie Verkehrsmittelwahl, und durch die Einbeziehung aller im Linienverkehr tätigen Verkehrsunternehmen (Schiene, Busse, städtische Verkehrsunternehmen) gibt es gemeinsame Fahrkarten und Angebotsverbesserungen. Die Verkehrsunternehmen erleben ein kooperatives Klima unter Beibehaltung der unternehmerischen Selbstständigkeit und Selbstverwaltung, und erhalten Anreize zur Entwicklung neuer Märkte (neue Kunden, neue Kurse, neue Linien). Die finanzierenden Gebietskörperschaften erreichen sukzessive Angebotsverbesserungen im öffentlichen Verkehr durch optimierten Einsatz der Ressourcen (vgl. BMVIT, Online: <http://www.bmvit.gv.at>).

Einer kritischen Betrachtung hält jedoch die Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV) (vgl. Fritz 2006: 41 ff.) kaum stand: Die systematische Bevorzugung bestehender Konzessionsinhaber hemmt im Busbereich den Wettbewerb massgeblich. Ausserdem sind die Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen zersplittert. Zur Veranschaulichung der Probleme soll hier ein Auszug aus dem Prüfbericht über die Verkehrsverbund Vorarlberg GmbH des Landes Rechnungshofs Vorarlberg (2004: 5 f.) dienen. „Zahlreiche Finanzierungsquellen tragen zur [...] Komplexität des Verkehrsverbunds bei. [...] Dem Verbundsystem gehören die Verkehrsverbund Vorarlberg GmbH

(VVV GmbH), der Bund, das Land, die Gemeinden, regionale Zweckverbände und die Verkehrsunternehmen an. [...] Der Einfluss der VVV GmbH ist derzeit nicht in allen Bereichen gegeben, da zentrale Steuerungsaufgaben wie Angebotsplanung und Bestellung nicht im Kompetenzbereich der Gesellschaft liegen. [...] Der Gesamtaufwand des Landes für den ÖPNV ist nicht transparent, die Ermittlung gestaltet sich auf Grund der verteilten Daten schwierig. [...] Ein funktionsfähiges Verbundsystem weist mehrere Erfolgsfaktoren auf. Wesentlich sind eine klare Aufgabenverteilung und -zuordnung, die Schaffung von Transparenz hinsichtlich Angebot, Nachfrage und Finanzierung sowie deren Steuerung und die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.“

Die österreichische Praxis zur Mittelvergabe im ÖPNV bei gleichzeitig sinkenden Effizienzen wurde 2004 bundesweit durch den Rechnungshof kritisiert. Die in der Folge angedachten Reformen hatten grundsätzlich die Schaffung von mehr Transparenz und Effizienz der Finanzierungsstruktur zum Ziel, waren jedoch vor allem wegen der Finanzierungsfrage und der Kompatibilität mit EU-Recht umstritten. Das Europäische Parlament nahm die Verordnung zur Neuregelung des Öffentlichen Personennahverkehrs im Mai 2007 an,⁵¹ nach dem die Kommunen entscheiden können, ob sie ÖPNV-Dienste selbst erbringen oder für den Wettbewerb öffnen wollen. Auch eine Direktvergabe z.B. an kleine und mittlere Unternehmen soll möglich sein. Die Prüfung von Fragen der Anpassung des innerstaatlichen Rechts läuft zurzeit. Dabei wird aber weiterhin auf das erfolgreiche Modell der Verkehrsverbände gesetzt.

2.7.3 Liechtenstein

Mit dem Mobilitätskonzept „Mobiles Liechtenstein 2015“ vom 30. September 2008 wurden für Liechtenstein erstmals eine Gesamtverkehrspolitik und eine Mobilitätsstrategie für einen mittelfristigen Zeithorizont formuliert. Das Konzept enthält auch strategische Vorgaben zur Organisation im Bereich des öffentlichen Busverkehrs. Gemäss dem Vernehmlassungsbericht betreffend der Abänderung des Personenbeförderungsgesetzes sowie der Schaffung eines Gesetzes über den "Verkehrsverbund Liechtenstein" vom 17. März 2009 (2009: 7) soll „im Hinblick auf das Auslaufen der bestehenden Durchführungsverträge im Linienverkehr (Linienbus), dem Ausbau des Angebots auf der Schiene (S-Bahn)⁵² sowie der verstärkten grenzüberschreitenden Verflechtung der Verkehrsdienste [...]“ die Liechtenstein Bus Anstalt

⁵¹ Verordnung Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße. Sie tritt am 3. Dezember 2009 in Kraft. Ab Inkrafttreten gewährt die Verordnung eine Übergangsfrist von zehn Jahren, um alle Vergaben von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen den Anforderungen der Verordnung anzupassen.

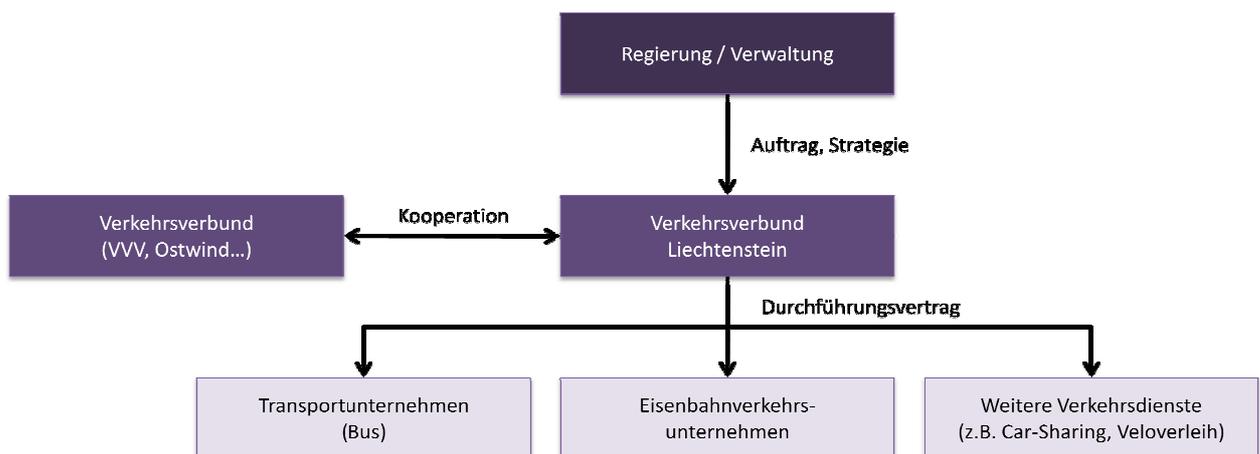
⁵² Am 16. Juni 2008 wurde eine Absichtserklärung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein, dem Land Vorarlberg und dem Kanton St. Gallen über die Einrichtung einer grenzüberschreitenden S-Bahn FL.A.CH unterzeichnet. Damit wurde das Angebotskonzept ab 2015, ein Halbstundentakt zwischen Feldkirch und Buchs, die Gewährleistung optimaler Anschlüsse sowie die Entwicklungsmöglichkeiten der S-Bahn schriftlich festgehalten. (vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2009a: 347)

(LBA)⁵³ in einen Verkehrsverbund Liechtenstein (VVL) überführt werden. Ebenfalls sollen die Vorschriften zur Personenbeförderung auf ein notwendiges Minimum gestrafft und Neuerungen des EWR-Rechts umgesetzt werden.

Im Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Personenbeförderungsgesetzes sowie die Abänderung weiterer Gesetze vom 2. Juni 2009⁵⁴ wurde dann ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen: Als erste Stufe sollen die Finanzierungsmechanismen angepasst sowie die Aufgaben und Kompetenzen zwischen der Regierung und der LBA neu gestaltet werden. Die strategische Führung übernimmt die Regierung, die operative Ebene wird zwischen der LBA und das Transportunternehmen gemäss der Besteller- und Erstellerfunktion aufgeteilt. Die Gründung des Verkehrsverbundes Liechtenstein erfolgt dann im zweiten Schritt mit Berücksichtigung der Corporate Governance-Anforderungen über öffentliche Unternehmen. Dieser selbständigen Organisationseinheit „obliegt die Organisation, Bereitstellung und Vermarktung des öffentlichen Linienbusverkehrs, des regionalen Schienenverkehrs in Liechtenstein sowie weiterer Verkehrsdienste (z.B. Car-Sharing, Veloverleih, Anruf-Sammeltaxi). Die Finanzierung der ungedeckten Kosten erfolgt jährlich über einen Finanzbeschluss. Innerhalb der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel obliegt es dem Verkehrsverbund den Fahrplan im Detail festzulegen.“ (Mobilitätskonzept 2008: 54). (siehe Abbildung 5)

Der Landtag hat die Regierungsvorlage an den Sitzungen im Juni und September 2009 beraten und verabschiedet. Die einzelnen Gesetzesartikel blieben unbestritten. Somit kann die erste Stufe per 1. Januar 2010 in Kraft treten.

Abbildung 5: Zukünftige Organisationsschema öffentlicher Verkehr



Quelle: Mobilitätskonzept „Mobiles Liechtenstein 2015“ 2008: 54

⁵³ Die zentrale Aufgabe der LBA ist die Organisation des öffentlichen Busverkehrs in Liechtenstein und im grenzüberschreitenden Verkehr mit Österreich und der Schweiz seit 1999. Der Betriebsdurchführungsvertrag mit der Postauto Schweiz AG Regionalzentrum Liechtenstein läuft noch bis Ende 2011.

⁵⁴ Im Grundsatz hat sich kein Vernehmlassungsteilnehmer gegen die Vorlage ausgesprochen.

3 Ist-Situation in ausgewählten Kantonen

3.1 Einleitung

3.1.1 Fragmentierung des öffentlichen Verkehrs

Das Netz des öffentlichen Verkehrs ist in der Schweiz ausgesprochen fragmentiert und die Grössenunterschiede der Transportunternehmen sind enorm. Die gesamte Netzlänge von rund 27'000 Kilometern (VöV 2008: 3) wird von 440 Unternehmen (LITRA 2009: o.S.) betrieben. Dabei betreiben die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) knapp 60 Prozent des Schienennetzes, während auf den übrigen 40 Prozent die Privatbahnen fahren. Im Busverkehr herrschen ähnliche Verhältnisse, wo rund die Hälfte des Netzes von Postauto befahren wird. Die potenzielle Abschöpfung von Grössenvorteilen ist eines der meistgenannten Argumente für Fusionen. Mit Fusionen von Bahn- und Busbetrieben kann man Kosten sparen, die Resultate diverser Studien sind eindeutig (vgl. Blöchliger 2005: 50 f.): Grössere Bahnen können ihre Verkehrsleistungen günstiger produzieren. Auch die Busbetriebe sind tendenziell zu klein, es besteht aber weniger Handlungsbedarf als bei den Eisenbahnen.⁵⁵

Es ist unmöglich vorauszusagen, wie viele unabhängige Bus- und Bahnunternehmen nach einer vollständigen Liberalisierung übrig bleiben. Die Grössenvorteile entscheiden nicht alles – sonst hätten die SBB oder Postauto alle Linienausschreibungen gewonnen. Kleinere, lokal verankerte Unternehmen kompensieren die Grösse mit Flexibilität und Kundennähe. In Wahrheit geht es um die Ausdehnung des Aktionsradius der Bahn- und Busunternehmen, so dass sie auch im Ausland und in Kooperation mit (ausländischen) Partnern tätig werden können und die willkürlichen Gebietskörperschaften (sprich Kantone) hier keine Grenzen setzen (vgl. Blöchliger 2005: 56).

3.1.2 Lösungsansätze zur Fragmentierung

S-Bahn-Systeme⁵⁶ überwinden den Nachteil der Fragmentierung der Unternehmenslandschaft im öffentlichen Verkehr zum Teil im Produktbereich. Sie decken im Agglomerationsverkehr die wichtigsten Mobilitätsräume ab. Sie bilden oft das Rückgrat der Verkehrsbeziehungen und

⁵⁵ Die Transportunternehmen operieren unterhalb ihrer optimalen Betriebsgrösse grundsätzlich, weil die Garantie des freien Netzzugangs für Privatbahnen nur teilweise gilt, einzig der Güterverkehr hat freien Zugang aufs Netz. Auch das zweite Teilpaket der Bahnreform 2 sieht keine Ausschreibungen im Schienenverkehr vor. Somit können die Privatbahnen weiterhin als Monopolisten agieren und es fehlt der Druck auf die Kantone, die Zusammenarbeit der Bahnen zu forcieren (vgl. Blöchliger 2005: 55).

⁵⁶ Der Begriff S-Bahn wird meistens bei Agglomerationen mit einem grösseren Netz an Nahverkehrslinien verwendet. Die meisten Linien führen oder tangieren dabei die Zentralstadt. Die Schweizer Bundesbahnen hat u.a. folgende Mindestanforderungen an eine S-Bahn gestellt: mindestens Halbstundentakt, Existenz von Durchmesserlinien, Durchschnittsgeschwindigkeit von ca. 50 km/h, einheitliche Tarife, einheitliches Erscheinungsbild und Kommunikation gegenüber den Kunden, Koordination und Vernetzung mit anderen Verkehrsunternehmen. Allerdings erfüllt keine S-Bahn alle Kriterien vollumfänglich. (vgl. Online: http://de.wikipedia.org/wiki/S-Bahnen_in_der_Schweiz)

fürten mancherorts zu einer durchgehenden Abstimmung von Bahnleistungen und Zubringerlinien per Bus. Alle S-Bahnen befinden sich heute in Tarifverbänden. Eine Karte sowie eine Liste der S-Bahn-Systeme in der Schweiz befinden sich im Anhang 6.

Im Tarifbereich waren die Verkehrs- und Tarifverbände die ersten Ansätze zur Überwindung der Fragmentierung. Die Tarifverbände sind jedoch teilweise sehr kleinräumig strukturiert – viele erstrecken sich auf das Territorium nur eines einzelnen Kantons – und orientieren sich an den politischen Grenzen statt an den Mobilitätsräumen. Erschwerend kommt hinzu: Was in den Binnengebieten der Kooperationen durch einen integrierten Tarif funktioniert, stellt an den Grenzen der Tarifverbände ein Konfliktpotential dar. Zwei Tarifsysteme grenzen aneinander, wobei in der Praxis vielseitige Varianten verbundübergreifender Tarife angewendet werden. So wurde für den Wirtschafts- und Lebensraum Zürich der Abonnementsverbund Z-Pass entwickelt.⁵⁷

Um die im Theorieteil erläuterten Meinungen empirisch überprüfen zu können, wird die aktuelle Situation in vier Kantonen untersucht. Dabei bilden die Kriterien aus der Verkehrspolitik und der Organisationstheorie, die Finanzierungsgrundsätze und föderalistische Überlegungen den roten Faden.

3.2 Kanton Bern

3.2.1 Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele

In der Verfassung des Kantons Bern wird die Aufgabe, für eine „sichere, wirtschaftliche, umweltgerechte und energiesparende Verkehrsordnung“ zu sorgen, als gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden festgelegt. Im Art. 34 heisst es weiter: „Sie fördern den öffentlichen Verkehr und das Umsteigen auf umweltfreundliche Verkehrsmittel.“

Die verkehrspolitische Strategie wird in der Gesamtmobilitätsstrategie des Regierungsrates festgehalten, die sich an den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung orientiert. Sie bildet „eine Vorgabe für die langfristigen Planungen im Strassenverkehr, im öffentlichen Verkehr und im Langsamverkehr sowie für die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK).“ (Gesamtmobilitätsstrategie 2008: 5) Bezogen auf das Handlungsfeld öffentlicher Verkehr werden folgende Ziele formuliert:

- a) Der Marktanteil des öffentlichen Verkehrs wird zu Lasten des MIV erhöht.⁵⁸
- b) Die Verfügbarkeit des öffentlichen Verkehrs wird erhöht.
- c) Das öV-Angebot ist attraktiv, die Qualität ist hoch.
- d) Der öV ist umweltschonend und energieeffizient.

⁵⁷ Der Z-Pass ist für vier Verbund-Kombinationen erhältlich: A-Welle-ZVV, FlexTax-ZVV, OSTWIND-ZVV, Schwyz-Zug-ZVV inkl. Region March. (Online: <http://www.z-pass.ch/info.html>)

⁵⁸ Es wird kein numerischer Zielwert für den Modal Split genannt, das Ziel nennt nur die generelle Erhöhung des öV-Anteils im Vergleich zum MIV. Für Entwicklungsschwerpunkte (z.T. mit publikumsintensiven Anlagen) wird i.d.R. ein expliziter Modal Split formuliert.

- e) Die Finanzierung ist sichergestellt.
- f) Die Rollenteilung und die öV-Landschaft sind zukunftstauglich.“ (Gesamtmobilitätsstrategie 2008: 25 f.)

Als Ansatzpunkte für die Umsetzung werden u.a. die Schaffung eines Langfristplanungsinstrumentes, die Sicherung der Qualität mit Hilfe eines Qualitätsmanagement-Systems⁵⁹, die Fortführung der Ausschreibungspolitik und die Unterstützung der Kooperation zwischen den Transportunternehmen genannt. (vgl. Gesamtmobilitätsstrategie 2008: 27). Verantwortlich für die Koordination, die periodische Überprüfung und die Überarbeitung der Gesamtmobilitätsstrategie ist die Fachstelle Gesamtmobilität im Generalsekretariat der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE).

Die Grundsätze, Zuständigkeiten und Verfahren sind im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) formuliert. Gemäss diesem Gesetz wird ein volkswirtschaftlich und sozialpolitisch ausreichendes Angebot bezweckt, wobei auch Wirtschaftlichkeit und Umweltbelastung berücksichtigt werden sollen.⁶⁰ Als Mittel zur Erreichung der Ziele kann der Kanton u.a. sich organisatorisch und finanziell an der Gründung und am Betrieb von Tarifverbänden und weiteren Tarifmassnahmen beteiligen.⁶¹ Über die mittelfristige Angebotsentwicklung und die Investitionsplanung entscheidet der Grosse Rat⁶², mittels Angebotsbeschluss⁶³ und Investitionsrahmenkredit.⁶⁴ Das Zusammenspiel der Planungs- und Finanzierungsinstrumente zeigt die Abbildung 6.

Die Interviews ergaben, dass im Prinzip die Zusammenarbeit mit den anderen Politikbereichen gut funktioniert. Das generelle Problem liegt eher in der Verbindlichkeit der Raumplanung und der Durchsetzung der Strategien aus dem Gesamtmobilitätsplan sowie in der Umsetzung der RGSK.

Bei der verkehrspolitischen Koordination zwischen Bund und Kantonen liegen die Interessen oft weit auseinander, aber im Allgemeinen sind die Differenzen zwischen dem Kanton Bern und dem Bund kleiner als zwischen den Nachbarkantonen. Auf der anderen Seite gab es schon zwei erfolgreiche gemeinsame Ausschreibungen mit den Kantonen Freiburg und Neuenburg.

⁵⁹ Ein systematisches Controlling bezogen auf die öV-Qualität soll aufgebaut werden. Dabei werden subjektive und objektive Kriterien in Betracht gezogen. Das System wird in Zusammenarbeit mit den Transportunternehmen erarbeitet.

⁶⁰ Art. 1 ÖVG

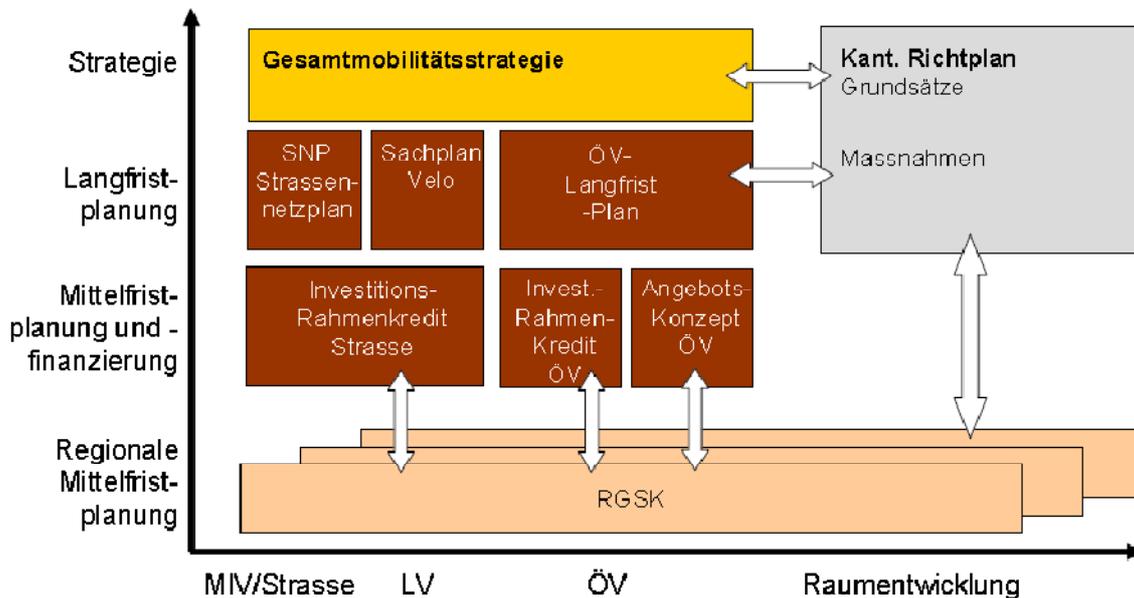
⁶¹ Art. 2 Abs. 4 und Art. 8 ÖVG

⁶² Art. 13 und 14 ÖVG

⁶³ Der Angebotsbeschluss 2010 - 2013 ist am 1. April 2009 vom Grossen Rat verabschiedet worden. Darin werden neben allgemeinen Grundsätzen für die Angebotsgestaltung auch die finanziellen Auswirkungen der Ausbaumassnahmen sowie Bestimmungen über die kantonale Beteiligung an Tarifmassnahmen festgehalten. Der Angebotsbeschluss soll grundsätzlich jeweils für vier Fahrplanjahre gelten, wobei Anpassungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen vorbehalten sind.

⁶⁴ Der Rahmenkredit stützt sich auf den Angebotsbeschluss und die Planungen zur längerfristigen Angebotsentwicklung ab.

Abbildung 6: Zusammenspiel von Strategien mit Planungs- und Finanzierungsinstrumenten



Quelle: Gesamtmobilitätsstrategie 2008

3.2.2 Organisation und Akteure

Innerhalb der Kantonsverwaltung setzt das Amt für öffentlichen Verkehr (AöV) die Beschlüsse des Grossen Rates um. Die Fortschreibung der Strategie auf Amtsebene erfolgt durch den Leistungsauftrag BVE-AöV (2007-2010). Zur Wahrnehmung der Aufgaben werden die zwei Produktgruppen „Infrastruktur und Rollmaterial öffentlicher Verkehr“ und „Verkehrsangebot öffentlicher Verkehr“ erstellt. Ein eigenes Strategiepapier über die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs („innere Strategie“ des AöV) wird aktuell erarbeitet. Mit einer Bevölkerungsumfrage wird die Wirkungsebene überprüft.⁶⁵ Die Bestellung (und Finanzierung) des Angebotes des Orts- und Regionalverkehrs ist Sache des Kantons.⁶⁶ Die eigentliche Transportleistung für den Fahrgast wird durch die Transportunternehmen erbracht.

Die Planung des Angebotes im öffentlichen Regionalverkehr obliegt zwar den kantonalen Instanzen. Die Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK)⁶⁷, in denen die Gemeinden vertreten sind, wirken aber mit. Der Kanton Bern ist in sechs RVK aufgeteilt, wobei jede Gemeinde mindestens in einer Konferenz Mitglied ist. Das ist eine wichtige Voraussetzung, damit die Planung auf regionaler Ebene und politisch gut abgestützt erfolgt. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung und der verschiedenen Akteure sind in der „Richtlinie des Regierungsrates über die Partizipation bei der Angebotsdefinition im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr“ im Detail geregelt.

⁶⁵ Der Nachteil ist, dass das Ergebnis nicht pro Transportunternehmen analysiert werden kann. Eine ergänzende Kundenzufriedenheitsumfrage ist in Diskussion.

⁶⁶ Art. 3 ff. ÖVG

⁶⁷ Art. 16 und 16a ÖVG

3.2.2.1 Tarifverbände im Kanton Bern

Auf dem Gebiet des Kantons Bern gibt es mehrere Tarifverbände. Die wichtigsten sind:

- Libero-Tarifverband für Bern - Solothurn - Emmental – Oberaargau
- ABO Zigzag für Biel-Grenchen-Seeland-Berner Jura (Abonnementsverbund)
- BeoAbo für das Berner Oberland (Abonnementsverbund)

Unter der Federführung der Nachbarkantone ist der Kanton Bern auch noch an folgenden Tarifverbänden beteiligt:

- Onde Verte (Neuchâtel)
- Vagabond (Jura)
- A-Welle (Aargau)
- Passepartout (Luzern)
- Frimobil (Fribourg).

3.2.2.2 Der Libero-Tarifverband

Im Folgenden werden der Libero-Tarifverband und seine Organisation dargestellt; er steht im weiteren Verlauf der Arbeit stellvertretend für die Tarifverbände im Kanton Bern.

Der Integrale Tarifverband Bern-Solothurn (ITV, Markenname Libero) wurde per 12. Dezember 2004 zwischen den Kantonen Bern und Solothurn sowie von 14 Transportunternehmen gegründet. Gemäss dem Gründungsvertrag (2004: 3 ff.) hat der ITV das Ziel, eine Verbesserung des Modal Splits zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu erreichen und die freie Wahl der Verkehrsmittel mit einem einheitlichen Tarifsystem zu ermöglichen. Ausserdem besteht die Absicht, das Tarifverbandsgebiet zu erweitern.

Die Direktionskonferenz (DK) ist das oberste strategische Organ und hat gemäss Organisationsreglement (2004: 1 ff.) u.a. die Aufgabe, den Tarif zu bestimmen, den neuen Verteilungsschlüssel unter den Transportunternehmen zu genehmigen und die Weiterentwicklung des Tarifverbandes festzulegen. Der Koordinationsausschuss (KoA) berät die Geschäfte der DK vor und dient im Weiteren der gemeinsamen Planung und dem Informationsaustausch. Jeder Vertragspartner delegiert einen Vertreter in die DK und in den KoA. Beide Organe tagen so oft, wie nötig, jedoch mindestens zweimal pro Jahr. Grundsätzlich besitzen alle Vertragspartner in der DK und im KoA je eine Stimme. Für die Beschlussfassung wird Einstimmigkeit für Vertragsanpassungen und Gebietserweiterungen verlangt. Mit qualifiziertem Mehr sind Tarifanpassungen sowie Änderungen des Einnahmenverteilungsschlüssels und von Zusammenarbeitsverträgen mit anderen Tarifverbänden möglich. Tarifanpassungen und Vertragsänderungen mit anderen Verbänden erfordern zusätzlich die Zustimmung der Kantone.

Die Geschäftsführung ist heute an BERNMOBIL delegiert. Die Geschäftsstelle vertritt den Tarifverband gegenüber Dritten und führt die Verbundabrechnung (Einnahmenverteilung unter den Transportunternehmen) durch. Sie ist ausserdem verantwortlich für Marketing und

Kommunikation des ITV. Ausserdem koordiniert die Geschäftsstelle die Geschäfte mit den anderen Tarifverbänden, bei grenzüberschreitenden Themen findet ein reger Austausch statt.⁶⁸ In der Praxis wird als Aufgabe des Tarifverbundes angesehen, das Billettsortiment für den Fahrgast übersichtlich zu behalten und gleichzeitig die verschiedenen Kundensegmente möglichst gut abzudecken. Die finanziellen Mittel sind beschränkt (z.B. für sozialpolitische Ziele) und wegen der alten Billettautomaten erreicht Libero manchmal auch die Grenzen der technischen Möglichkeiten. Eine Revisionsstelle prüft die jährliche Verbundabrechnung.

Die Interviews haben aufgezeigt, dass die Zusammenarbeit der Transportunternehmen im Rahmen der Tarifverbände grundsätzlich auf Goodwill basiert, und deren Vertiefung einen Kulturwandel erfordern würde. Die gemeinsame Lösungsfindung der Transportunternehmen im Rahmen des Tarifverbundes wird als Vorteil der heutigen Situation angesehen. Die unternehmerische Verantwortung der Transportunternehmen sorgt hier für die nötige Motivation, um für die Fahrgäste und die Besteller optimale Leistungen zu erbringen. Andererseits ist der Entscheidungsprozess bei Geschäften, die Einstimmigkeit verlangen, eher langsam: Je mehr Partner am Tisch sitzen, desto schwieriger wird die Koordination.

3.2.2.3 Aufgabenteilung

Die wichtigsten Akteure auf kantonaler Ebene sind somit die Transportunternehmen, der Tarifverbund, der Kanton (AöV), und die Gemeinden. Sie übernehmen die verschiedenen Funktionen, die im Kapitel 2.4.2 beschrieben sind. Aufgrund der Interviews wurden die Funktionen zugeordnet und dabei die Kriterien „verantwortlich, mitentscheidend und mitwirkend“ berücksichtigt. Für die grafische Darstellung wurden für die Kriterien je 3 (verantwortlich), 2 (mitentscheidend) und 1 (mitwirkend) Punkte vergeben. Daraus resultiert eine Aufteilung der Funktionen unter den Akteuren, was zwar keinen repräsentativen Wert darstellt, aber trotzdem eine Annäherung an die heutige Aufgabenteilung zwischen Besteller und Ersteller erlaubt. In der Abbildung 7 ist diese Aufgabenteilung für den Kanton Bern ersichtlich.

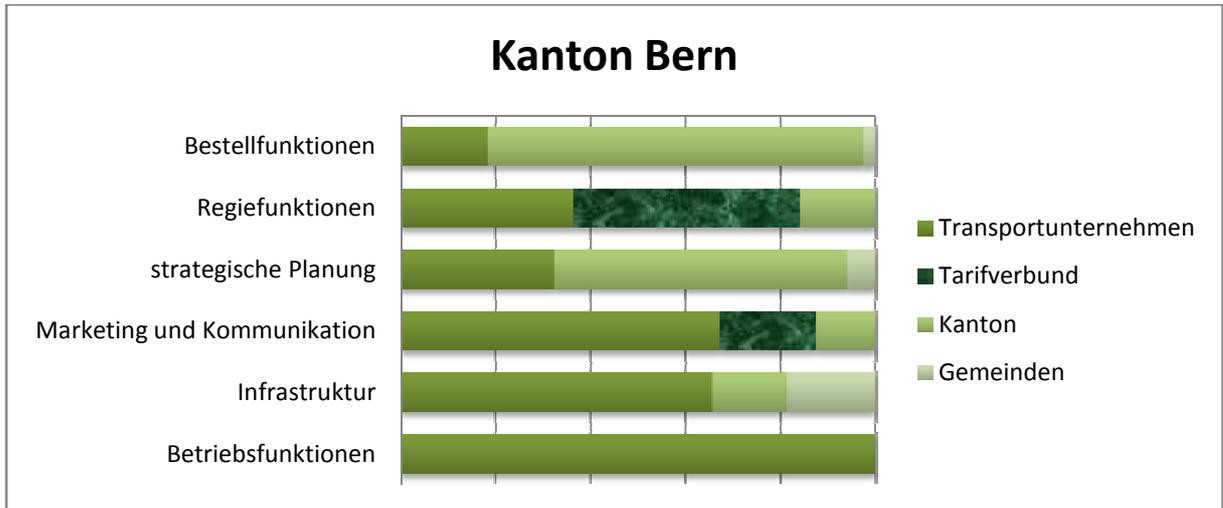
Der Kanton spielt eine entscheidende Rolle in den Funktionen Bestellung und strategische Planung.⁶⁹ Die Regiefunktionen werden hauptsächlich vom Tarifverbund, aber auch von den Transportunternehmen wahrgenommen. Bei Marketing und Kommunikation sind die Transportunternehmen bestimmend, der Tarifverbund ist nur für den Teil „Verbundtarif“ in diesem Bereich zuständig. Die Infrastruktur liegt mehrheitlich,⁷⁰ die Betriebsfunktionen vollständig in der Verantwortung der Transportunternehmen.

⁶⁸ Es geht u.a. um Überlappungen und Inter-Abo-Lösungen (DV auf der Strecke mit Rabatt + eine Zone des Tarifverbundes mit Rabatt). Wenn Lösungen zustande kommen, bezahlen die Kantone i.d.R. die Einnahmehausfälle.

⁶⁹ Nur wegen der Mitwirkung der Transportunternehmen in beiden Funktionen erreicht der Kanton nicht höhere Anteile.

⁷⁰ Die Infrastruktur auf der Strasse ist eigentlich eine Koordinationsaufgabe zwischen den Gemeinden und den Transportunternehmen. Bei Haltestellen sind die Gemeinden für das Wartehäuschen, Sitzbank, usw. und die Transportunternehmen für den Fahrplan sowie die Verkaufsgeräte zuständig. Die Koordination der Transport-

Abbildung 7: Aufgabenteilung im Kanton Bern



Die Aufgabenteilung bestätigt die traditionell starke Stellung der Transportunternehmen. Die drei Tarifverbände (Libero, BeoAbo und ABO Zigzag) decken eigentlich je ein Gebiet mit unterschiedlichen Kulturen ab, was eine rasche Konsolidierung der Strukturen erheblich erschwert. Die grösseren Transportunternehmen sind nicht gleich stark an den diversen Tarifverbänden beteiligt, somit sind sie für eine tiefer gehende Koordinationsaufgabe zwischen den Tarifverbänden nicht geeignet. Bei wichtigen Koordinationsfragen kann heute somit nur der Kanton die Federführung übernehmen. Eine Strategie betreffend Weiterentwicklung der Tarifverbände bleibt ebenfalls die Aufgabe des Kantons.

Die Interviewpartner bestätigten, dass die Akteure heute wissen, wo ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten liegen, obwohl es auch Grauzonen gibt. Als Nachteil der heutigen Aufgabenteilung wird die mangelnde Koordination unter den Transportunternehmen angesehen. Vorteilhaft ist demgegenüber, dass die Transportunternehmen durch die vielfältigen Funktionen eine grössere Motivation haben, den Kundenwünschen zu entsprechen, und sie haben guten Kontakt zu den Gemeinden.

Der Koordinationsaufwand des Tarifverbundes wird als eher hoch eingeschätzt, weil es viele verschiedene Partner gibt. Die Schnittstellen funktionieren jedoch gut, weil es oft die gleichen Leute sind, die in den Gremien teilnehmen.

Der Vertrag zwischen den Kantonen Bern und Solothurn sowie den Transportunternehmen regelt genau, wie Entscheide getroffen werden. Der Entscheidprozess wird manchmal als langwierig empfunden, und unangenehme Entscheide können hinausgezögert werden. Grundsätzlich überwiegt aber eine kooperative Haltung.

unternehmen untereinander ist mangelhaft, bei der gleichen Haltestelle gibt es regelmässig zwei unterschiedliche Fahrpläne, wenn beide Unternehmen dort halten. Bei Busspuren koordinieren die Transportunternehmen mit der Gemeinde oder dem Kanton (je nach Zuständigkeit für die Strasse).

Die Aufgaben des Tarifverbundes sind klar begrenzt, eine weitergehende Delegation ist nicht üblich. Die Mitarbeiter sind bei BERNMOBIL angestellt und arbeiten mehr oder weniger viele Arbeitsprozente anteilmässig für den Tarifverbund. Es ist eine schlanke Organisation, die es ermöglicht, sehr flexibel auf Veränderungen der Arbeitslast zu reagieren.⁷¹ Im Rahmen seiner Kompetenzen geht der Tarifverbund aktiv vor, entwickelt das Sortiment weiter und sucht mit Veranstaltern nach Lösungen für die Kunden. Innovative Ideen sind jedoch nur bedingt umsetzbar. Der Ausschuss Strategie und Entwicklung behandelt regelmässig die Themen Produkt, Preis und Sortiment. Es gilt jeweils abzuwägen, was optimal für den Tarifverbund ist, was kundengerecht ist und wie die Lösung ins öV-Bild der Schweiz passt.

Der Informationsfluss beim Tarifverbund ist gewährleistet, die Mitarbeiter sind gut vernetzt. Der Wissensaustausch funktioniert sehr gut, es finden auch zahlreiche ad hoc Sitzungen statt.

3.2.3 Finanzierung

An der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beteiligen sich Bund⁷², Kanton und Gemeinden. Mit einem durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von 51 Prozent⁷³ finanziert somit die öffentliche Hand etwa die Hälfte der Kosten. Die Finanzflüsse im öffentlichen Verkehr sind in der Grafik im Anhang 7 ersichtlich.

Sämtliche Einnahmen aus dem Verkauf von Verbundfahrausweisen sowie Abgeltungen für den Tarifausfall der Transportunternehmen fliessen in die Verbundkasse. Die Einnahmenverteilung erfolgt aufgrund der Nachfrage nach Transportleistungen bei den beteiligten Unternehmen. Die Nachfrage wird aufgrund der mit Verbundfahrausweisen konsumierten Anzahl Personenteilfahrten sowie der Anzahl Personenkilometer bei den einzelnen Transportunternehmen periodisch und koordiniert erhoben. Die Transportunternehmen erachten die Aufteilung der Einnahmen als gerecht; wichtig ist, dass die Prinzipien des Verteilschlüssels über die Jahre konstant bleiben.

Gemäss Gesetz⁷⁴ tragen der Kanton zwei Drittel und die Gemeinden einen Drittel des Gesamtaufwandes. Der Kanton Bern finanziert seinen Anteil durch Steuereinnahmen, die Summe der öV-Ausgaben wird jährlich der Regierung vorgelegt. Die Beiträge der Gemeinden

⁷¹ Eine unabhängige Geschäftsstelle wurde in der Vergangenheit bereits diskutiert. Eine solche wäre nötig, wenn die Aufgaben so stark zunehmen, dass die Geschäftsführung mit der aktuellen Struktur diese nicht mehr erledigen kann oder wenn BERNMOBIL die Wahrung der Interessen von Libero nicht glaubwürdig vertreten könnte.

⁷² Der Kantonsquote (Angebot) beträgt für den Kanton Bern derzeit 54 Prozent (vgl. Anhang KAV). Der Bund beteiligt sich nicht an den Kosten des Ortsverkehrs.

⁷³ ohne Infrastruktur. Über den Kanton und alle Unternehmen betrachtet resultiert ein Kostendeckungsgrad von 47 Prozent.

⁷⁴ Art. 12 ÖVG und Art. 29 FILAG

sind durch einen Kostenverteilungsschlüssel festgelegt: Ein Drittel wird aufgrund der Anzahl Einwohner und zwei Drittel werden über das Verkehrsangebot⁷⁵ in der Gemeinde berechnet.

Die Steuerung der Leistungen erfolgt über das Bestellverfahren. In der Regel wird wegen der 10-jährigen Linienkonzession keine Konkurrenzofferte eingeholt.⁷⁶ Das finanzbezogene Kennzahlensystem des BAV wird für die Beurteilung der Effizienz der Linien eingesetzt. Die Bestellungen basieren auf Nettoverträgen, deren Vorteil hauptsächlich in der Marktverantwortung der Transportunternehmen gesehen wird. Ausserdem werden gemäss Art. 10 ff. der kantonalen Angebotsverordnung (AGV) bei jeder Linie die mittlere Auslastung pro Kurs und der Kostendeckungsgrad gemessen und die Erreichung der festgelegten Zielvorgaben⁷⁷ überprüft. Im kantonalen Angebotskonzept wird im Rahmen des Rückblicks jeweils auch über diese Erfolgskontrolle berichtet.

3.2.4 Föderalismus und demokratische Mitsprache

Die regionalen Verkehrskonferenzen sichern die Mitwirkung der Gemeinden. Die Transportunternehmen werden zu ausgewählten Themen eingeladen, auch der Tarifverbund hat schon an Sitzungen teilgenommen. In speziellen Fragen gibt es einen direkten Kontakt zwischen den Gemeinden und dem AöV.

Alle 3 Jahre führt der Kanton eine Bevölkerungsumfrage durch. Damit wird die Wirkungsebene erfasst. Der Nachteil ist, dass das Ergebnis nicht auf die TUs heruntergebrochen werden kann. Ergänzend ist eine Kundenzufriedenheitsumfrage – mit Werten pro Transportunternehmen – in Diskussion.

Die Beteiligung der Bürger ist eher indirekt. Im Rahmen des eidgenössischen Fahrplanverfahrens (alle 2 Jahre) und der Bevölkerungsumfrage ist eine direkte Stellungnahme der Bürger zum Fahrplan möglich. Ansonsten können sich die Bürger an ihre Gemeinde oder über die verschiedenen Informationsportale direkt an den Tarifverbund wenden. Im Rahmen der Marktforschung hat der Tarifverbund ein Kundenpanel⁷⁸ eingerichtet, das als Diskussionsforum für verschiedene Themen gedient hat. Das AöV wird eher selten direkt angeschrieben.

Die fiskalische Äquivalenz ist aus Sicht der Interviewpartner eingehalten. Alle Nutzniesser können im Prinzip – direkt oder indirekt – mitreden.

⁷⁵ Die Verordnung über die Beiträge der Gemeinden an die Kosten des öffentlichen Verkehrs (KBV) regelt das Prinzip zur Erhebung des Verkehrsangebotes. Es beruht auf „Abfahrten von öffentlichen Verkehrsmitteln an Haltestellen innerhalb des Gemeindegebietes.“ (Art. 3 Abs. 1 KBV)

⁷⁶ Mit einzelnen, gezielten Ausschreibungen will das AöV aber die preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs sichern und verbessern.

⁷⁷ Die Werte sind differenziert nach Angebotsstufe und eingesetztem Verkehrsmittel. Je höher die Angebotsstufe, desto höher die Anforderungen an Auslastung und Kostendeckungsgrad.

⁷⁸ im kleinen Kreis und nicht repräsentativ

Die Interviewpartner finden die Idee einer Zweckregion zwar interessant, erachten einen solchen jedoch für einen grossen Kanton als weniger notwendig als für mehrere kleine Kantone. Die Funktionsfähigkeit einer Zweckregion hängt auch von der geographischen Ausdehnung ab. Durch eine Verkehrs-Zweckregion entstehen neue Grenzen und neue Schnittstellen. Es gibt zwar Ortschaften, aus denen die Pendlerströme eindeutig in eine Richtung gehen, aber viel mehr solche mit dispersen Strukturen. Auf jeden Fall wird eine gewisse Skepsis gegenüber einer neuen föderalistischen Ebene deutlich.

3.2.5 Folgerungen

„Die allgemeine Zufriedenheit mit dem öffentlichen Verkehr im Kanton Bern ist sehr hoch und im Vergleich der drei Befragungsjahre konstant“, heisst es in der letzten Bevölkerungsumfrage (2008: 3). Auf verkehrspolitischer Ebene nehmen die Ziele die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung auf, und auf der strategischen Ebene misst der Kanton Bern der Koordination zwischen Siedlungsentwicklung, Gesamtverkehr und öffentlicher Verkehr hohe Bedeutung bei. Die fehlenden Bausteine („innere Strategie“ des AöV, Aufbau eines Qualitätsmanagement-Systems) befinden sich in der Erarbeitung. Die mittelfristige Planung und Finanzierung erfolgt nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Bei der Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung gibt es zwar Grauzonen, die Akteure empfinden aber eine hohe Kongruenz. Unter den Transportunternehmen überwiegt das Konkurrenzdenken, das durch die Ausschreibungen und die Benchmarks eher gefördert wird. Es gibt wenige Beispiele für Kooperation wie eine gemeinsame Beschaffung der Billettautomaten, und sie entsteht eher zufällig. Der Tarifverbund, als grösste Kooperation der Transportunternehmen ist jedoch im Allgemeinen funktionsfähig und kann zielgerichtet und fokussiert arbeiten.

Eine intensivere Zusammenarbeit der Transportunternehmen wäre im Kanton Bern erwünscht; eine solche ist auch in der Gesamtmobilitätsstrategie als Massnahme erwähnt. Der Kanton erhofft sich davon einerseits ein besseres Fahrplanangebot und andererseits eine weitere Professionalisierung des öV-Systems. Der Kanton als Besteller übernimmt die Rolle des Koordinators.

Ein Verkehrsverbund für den Kanton Bern erscheint aus heutiger Sicht eher utopisch. Der Tarifverbund Libero wird in der heutigen Organisation als kostengünstig beurteilt gegenüber einer zentralen Stelle, die das Know-how neu aufbauen müsste. Eine Änderung wäre erst dann angezeigt, wenn die Funktionsfähigkeit des Tarifverbundes nicht mehr gegeben ist. Die Herausforderungen der nächsten Jahre für den Libero-Tarifverbund liegen in der Harmonisierung der Preise an den Verbundgrenzen und im Sortiment sowie in einem einheitlichen Distributionssystem. Die nächsten Schritte hängen teilweise auch von den nationalen (Tarifreform) und den kantonalen (Bereinigung der Strukturen der verschiedenen Tarifverbände) Entwicklungen ab.

3.3 Kanton St. Gallen

3.3.1 Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele

In seiner Verfassung im Art. 18 setzt der Kanton St. Gallen sich zum Ziel, dass:

„a) der ganze Kanton verkehrsmässig ausreichend erschlossen ist;

b) öffentliche und private Verkehrsmittel sinnvoll und bedarfsgerecht eingesetzt werden.

Er berücksichtigt die Bedürfnisse von schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern.“

Die verkehrspolitischen Ziele sind umfassend im Strategieplan öffentlicher Verkehr,⁷⁹ im jeweils fünfjährigen öV-Programm⁸⁰ und Strassenbauprogramm sowie im Richtplan festgehalten und vom Kantonsrat beschlossen. Im gerade erarbeiteten Regierungsprogramm sind nur ausgewählte Themenbereiche enthalten, der öffentliche Verkehr ist nicht Teil davon.⁸¹

„Der Strategieplan umfasst folgende zehn Leitsätze:

1. Verkehr und Raumentwicklung: Ganzheitlicher Förderansatz
2. Nationaler Fernverkehr: Realisieren der Systemknoten St. Gallen und Sargans
3. Agglomerationsverkehr: Gezielter Ausbau des öV-Angebots
4. Städtetz Bodensee: Einbindung der Knoten Singen, Bregenz und Feldkirch
5. Internationale Linien: Beschleunigung und Ausbau der Verbindungen
6. Tarifverbund: Den Zugang erleichtern
7. Güterverkehr: Leistungsfähige Transportketten
8. Institutionelle Verbesserungen: Angebot auf Besteller- und Anbieterseite aktiv steuern
9. Finanzierung: Den Spielraum erhöhen und Sicherheit schaffen
10. Öffentlicher Verkehr: Standortfaktor und Imageförderung“ (Strategieplan 2002: 2)

Die Bereiche Gesamtverkehr und Raumordnung sind Aufgaben des Baudepartementes. Die Zusammenarbeit erfolgt pragmatisch auf Projektebene, grundsätzlich in Kenntnis der übergeordneten Zielsetzungen.⁸² Verbesserungspotenzial besteht in grundlegenden verkehrspolitischen Fragen über die fachliche Beurteilung hinaus wie Nutzniesserfinanzierung bei publi-

⁷⁹ Mit dem Strategieplan öffentlicher Verkehr legte die Regierung die politischen Leitlinien für die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs fest. Der Strategieplan wurde in Abstimmung mit dem kantonalen Wirtschaftsleitbild sowie dem kantonalen Richtplan erarbeitet. Der Kantonsrat hat am 27. November 2002 vom Strategieplan Kenntnis genommen.

⁸⁰ Der Kantonsrat hat dem 4. öV-Programm 2009 - 2013 in der Septembersession 2008 zugestimmt. Darin wird neben den geplanten Massnahmen (Verkehrsangebot und Infrastruktur) und den finanziellen Auswirkungen auch ein Rückblick auf das vorhergehende öV-Programm festgehalten. Das öV-Programm soll grundsätzlich jeweils für fünf Fahrplanjahre gelten, und gleichzeitig mit dem Strassenbauprogramm im Kantonsrat beraten werden.

⁸¹ Das erstmals erarbeitete Regierungsprogramm wurde am 22. September 2009 diskutiert und musste vom Rat aufgrund der Verfahrensbestimmungen zur Kenntnis genommen werden. Allerdings hiess der Rat danach eine Motion gut, diese Kenntnisnahme wieder abzuschaffen.

⁸² Eigentlich beschränkt sich die gemeinsame Zielsetzung und Koordination auf ein jeweils gemeinsames Kapitel „Gesamtverkehr“ im öV-Programm und Strassenbauprogramm.

kumsintensiven Anlagen, Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr, Vermeidung von Parallelausbauten. Der Kanton St. Gallen positioniert den öffentlichen Verkehr primär aus der Perspektive Standortpolitik, Umweltaspekte spielen eine kleinere Rolle.⁸³ Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung soll mittels einer verlässlichen Wirkungskontrolle überprüft werden (vgl. Strategieplan 2002: 24). Die soziale Nachhaltigkeit spielt in Form der gleichwertigen Erschliessung der Regionen als Ausdruck der Chancengleichheit eine Rolle. Auch die Behindertengerechtigkeit unterstützt der Kanton mit Beiträgen (vgl. 4. öV-Programm 2008: 34).

Die Grundsätze und Zuständigkeiten sind im Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (EG EBG) geregelt. Die Verordnung zum Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (Verordnung zum EG EBG) präzisiert die Kriterien für abgeltungsberechtigte Linien und die Berechnung der Gemeindeanteile. Zweckbestimmungen über die Förderung des öffentlichen Verkehrs befinden sich nur im Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (GöV).⁸⁴ Gemäss Art. 2 GöV ist der öffentliche Verkehr eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden, wobei die Gemeinden „für leichten Zugang zu Bahnhöfen und Haltestellen sowie bei Bedarf für Abstellplätze für Zweiräder“ sorgen sollen. Zu den Förderungsmassnahmen gehören u.a. die Beiträge an Tarifverbände.⁸⁵

Ausser einem Rückblick über das vorangehende öV-Programm ist die Überprüfung der strategischen Ziele nicht durch ein regelmässiges Controlling institutionalisiert. Kennzahlen sind nicht Bestandteil des öV-Programms. Solche befinden sich in der Broschüre über den öffentlichen Verkehr, die alle zwei Jahre erscheint. Es gibt kein explizites Ziel im Kanton St. Gallen bezüglich Modal Split. Grundsätzlich gilt es, den Anteil des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen. Controlling wird hauptsächlich auf der Ebene der betriebswirtschaftlichen Ziele und Kennzahlen gelebt.

Eine Qualitätsuntersuchung erfolgt regelmässig mit einer Kundenzufriedenheitsumfrage für den ganzen Tarifverbund Ostwind. Aktuell sucht der Kanton in einem gemeinsamen Projekt mit den Transportunternehmen nach objektiven Kriterien im Bereich Qualität, womit sich die Überprüfung erweitern liesse.

Grundsätzlich sollte die verkehrspolitische Koordination mit den Nachbarkantonen und dem Bund mit dem Richtplan erfolgen, wobei – so bestätigen die Interviews – in politisch umstrittenen Fragen die Konsenssuche sehr schwierig ist.⁸⁶ Ausserdem gibt es kantonsübergreifende Agglomerationsprogramme und gemeinsame Planungsplattformen wie AP-Ost⁸⁷.

⁸³ Die Eingliederung des Amtes für öffentlichen Verkehr ins Volkswirtschaftsdepartement statt ins Baudepartement könnte dabei eine Rolle gespielt haben.

⁸⁴ Art. 1 GöV

⁸⁵ Art. 7 Abs. 1 Bst. d, Art. 13 Bst. d und Art. 14 Bst. d GöV

⁸⁶ In diesem Bereich gibt es niemanden, der abschliessend entscheiden könnte, da Richtplanung keine Bundeskompetenz ist. Abstimmungsbedarf im Richtplan wird mit einem Vermerk erledigt.

⁸⁷ Angebotsplanung Ostschweiz mit den beteiligten Kantonen und der SBB

Die Transportunternehmen sind unterschiedlich in die oben genannten Bereiche einbezogen. Je nach Thema gibt es unterschiedliche Koordinationsplattformen und federführende Organe. Aus dieser Struktur folgt, dass der Koordinationsbedarf hoch ist, aber nicht wirklich jemand die Verantwortung für die Gesamtkoordination übernimmt.⁸⁸

3.3.2 Organisation und Akteure

Der Kanton bestellt und finanziert das Leistungsangebot zusammen mit Bund und Nachbarkantonen.⁸⁹ Innerhalb der Kantonsverwaltung gehört die zielgerichtete Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs zur Aufgabe des Amtes für öffentlichen Verkehr (AöV). Die Gemeinden sind im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit den Regionalplanungsgruppen (RPG) in die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs im Kanton eingebunden.

3.3.2.1 Tarifverbund Ostwind

Der Tarifverbund OSTWIND bietet einen Verbundtarif für die Kantone St. Gallen, Thurgau und beide Appenzell an. Der Verbund wurde 2002 gegründet und ist seit 1. Juni 2009 ein integraler Tarifverbund (ITV).

Leitendes strategisches Organ ist der Tarifverbundrat (TVR), dem vier Delegierte der Besteller und vier Delegierte der einfachen Gesellschaft „Tarifverbund OSTWIND“ mit den beteiligten Transportunternehmen angehören. Seine wichtigste Aufgabe ist die Genehmigung der Tarife und Jahresberichte, sowie die mittel- und langfristige Entwicklung des Tarifverbundes. Einstimmig müssen Änderungen des Verbundgebietes und der Grundzüge des Verbundtarifes, sofern sie im Zusammenhang mit Tariferleichterungszahlungen stehen, entschieden werden.

Der einfache Gesellschaft „Tarifverbund OSTWIND“ wurde von 24 Transportunternehmen und dem Verkehrsverbund Zürich gegründet, um den integralen Tarifverbund einzuführen und weiterzuentwickeln. (vgl. Vertrag Integraler Tarifverbund Ostwind 2008: 4 ff.) Das oberste Organ ist die Gesellschafterversammlung (GV), die mindestens einmal pro Jahr tagt. Der Ausschuss der Transportunternehmen (TUA) vertritt die Transportunternehmen gegenüber den Bestellern im OSTWIND. Er bereitet die Geschäfte des TVR und der GV vor, genehmigt das Marketingkonzept und die Anträge der Geschäftsstelle. Der Ausschuss besteht aus maximal 9 Mitgliedern, wobei 6 Plätze für die einnahmenstärksten Unternehmen vorbehalten sind. Der TUA tagt, so oft es die Geschäfte erfordern. Die Geschäftsstelle (GS) wird von einem Geschäftsführer geleitet und erledigt die operativen Aufgaben. Sie vertritt den Verbund gegenüber Dritten (Öffentlichkeit, Kunden, usw.). Der GS stehen drei Gremien zur Seite: die Marketingkommission, die Tarifkommission und die Arbeitsgruppe Toolbox (für die Abrech-

⁸⁸ Das Amt für öffentlichen Verkehr ist überall ein wenig dabei und sieht sich oft mit der Erwartung konfrontiert, alles koordinieren zu müssen. Das würde jedoch weitere Ressourcen beim Amt bedingen.

⁸⁹ Art. 8 Abs. 1 Bst. b EG EBG

nung der Spezialangebote). Ausserdem gibt es eine Einnahmenprüfkommission⁹⁰ und eine Revisionsstelle. Die Organisationsstruktur ist zur Übersicht im Anhang 8 dargestellt.

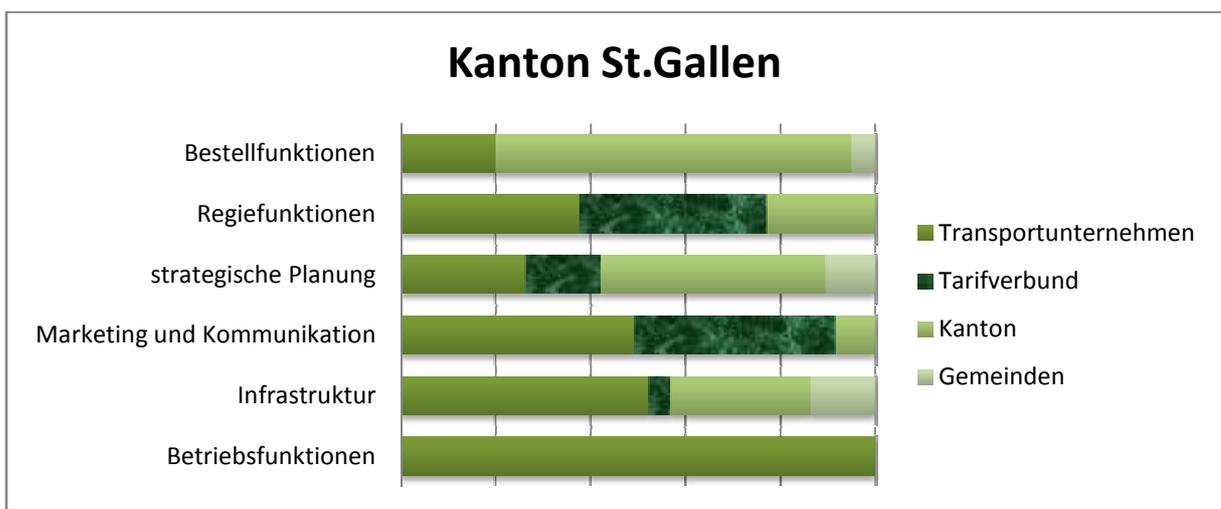
Die fachliche Führung des Geschäftsführers obliegt dem TUA, administrativ ist er der Schweizerischen Südostbahn (SOB) angegliedert. Durch die Zugehörigkeit der Mitarbeiter der GS zur SOB entsteht eine Doppelfunktion, die Vorteile überwiegen jedoch bis heute. Sie erlaubt den Rückgriff auf das betriebliche Wissen und Fachleute, woraus eine grosse Flexibilität im Hinblick auf den Arbeitseinsatz resultiert. Die Informationen fließen besser, weil die Wege kurz sind und das Verständnis für die betrieblichen Probleme erhalten bleibt. Die Unabhängigkeit der Geschäftsstelle bleibt aber ein Thema unter den Transportunternehmen.

Wie die Interviews bestätigt haben, agieren die meisten Transportunternehmen verbundorientiert, nur einige wenige schauen verstärkt auf die eigenen Interessen. Die Einführung des ITV stellte eher für die städtischen Betriebe eine Änderung bezüglich Tarifautonomie dar, die Bahnunternehmen hatten ihre Tarifhoheit im Rahmen des Direkten Verkehrs schon lange an eine gemeinsame Plattform delegiert. Mit der Umstellung auf den integralen Tarifverbund ging die Aufgabe der Koordination mit den gesamtschweizerischen Gremien (ch-direct) an den Tarifverbund über. Die GS wird somit in Zukunft mehr Aufgaben wahrnehmen.

3.3.2.2 Aufgabenteilung

In der Abbildung 8 ist die Aufgabenteilung der Akteure (Transportunternehmen, Tarifverbund, Kanton und Gemeinden) für den Kanton St. Gallen ersichtlich.

Abbildung 8: Aufgabenteilung im Kanton St. Gallen



⁹⁰ Die Einnahmenprüfkommission überprüft u.a. die Qualität der Fahrgastzählungssysteme und der Fahrausweismixerhebungen sowie der Stichkontrollen zur Einnahmensicherung.

Der Kanton spielt die Hauptrolle in den Funktionen Bestellung und strategische Planung.⁹¹ Die Regiefunktionen sind zwischen Tarifverbund, Transportunternehmen und Kanton aufgeteilt. Bei Marketing und Kommunikation sind die Zuständigkeiten ebenfalls geteilt: Über das Angebot kommunizieren die Transportunternehmen, über Tarifprodukte der Tarifverbund. Die Infrastruktur liegt mehrheitlich,⁹² die Betriebsfunktionen vollständig in der Verantwortung der Transportunternehmen.

Grundsätzlich sind die Transportunternehmen klar in der Ersteller-Rolle, der Kanton ist Besteller, somit sind die politische und die betriebliche Verantwortung klar getrennt. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind aber in der Regie-Ebene vermischt. Einerseits fehlt dem Kanton für die Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele eine entsprechende Organisation auf der operativen Ebene: Die Umsetzung ist oft in den Händen der Transportunternehmen, die teilweise andere Ziele verfolgen. Andererseits hat der Tarifverbund (als Organisation) mit einer expliziten Regiefunktion eine schwache Stellung gegenüber den Transportunternehmen. Die Koordination ist weniger problematisch, da die Kommunikationswege kurz sind, das Problem ist vielmehr die fehlende Entscheidungsmacht der Mitarbeiter des Tarifverbundes (und der Kantone). So wird in den Interviews die fehlende „oberste Instanz“ bemängelt, die für das ganze Gebiet OSTWIND etwas in eigener Kompetenz entscheiden kann und auch das ganze Angebot aus strategischer Sicht entwickelt und überprüft.

Der Vorteil der aktuellen Aufgabenteilung wird in der unternehmerischen Autonomie der Transportunternehmen gesehen. Sie haben auch den Anspruch, ihre Kernkompetenzen behalten zu können, was in Anbetracht des Wettbewerbs verständlich ist.

Der Tarifverbund OSTWIND hat eine Organisation, die – wenn nötig – rasche Entscheidungen ermöglicht (bei Einigkeit der Beteiligten). Bei kontroversen Themen kann aber der Tarifverbund teilweise handlungsunfähig sein.⁹³ Mit der Einführung des ITV ist die Organisation oft an die Grenzen gestossen, es herrschte hoher Zeitdruck. Wegen der paritätischen Besetzung des Tarifverbundrates (50 Prozent Transportunternehmen und 50 Prozent Kantone) stehen oft pragmatische Lösungen im Vordergrund. Grundsätzlich hat derjenige das letzte Wort, der für die Kosten in einer Angelegenheit aufkommen muss. Die Kultur ist sehr kooperativ und lösungsorientiert.

Der Tarifverbund bekommt die nötigen Informationen, für seine Arbeit ist er aber stark auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Transportunternehmen angewiesen. Es wird wenig an die Geschäftsstelle delegiert, die Kantone behalten gerne ihre Entscheidungs-

⁹¹ Die Transportunternehmen wirken mit. Der Tarifverbund entwickelt das Tarifprodukt mit.

⁹² Für die Infrastruktur (auf der Strasse) hat das Tiefbauamt die Federführung. Die Gemeinden und die Transportunternehmen sind je nach Bedarf involviert. Bei der Schieneninfrastruktur positionieren sich die Bahnen teilweise auch politisch, um die von ihnen gewünschten Investitionen tätigen zu können.

⁹³ Es kann sein, dass die Transportunternehmen unter sich nicht einig werden oder eben die Kantone unter sich unterschiedliche Meinungen vertreten. Die mehrfach paritätische Organisation erschwert die Entscheidungsfindung.

autonomie. Die Transportunternehmen behalten vor allem ihre unternehmenspolitischen Ziele im Auge (z.B. Kernkompetenzen) und entscheiden dementsprechend. Innovative Ideen entstehen im Rahmen der operativen Kompetenzen wie Toolbox (standardisierter Prozess für die Berechnung der Billettpreise bei Veranstaltungen) oder Firmen-Abonnement. Im Bezug auf seinen Kernauftrag, den Tarif, ist der Verbund innovativ.

Wissensaustausch findet primär auf der Ebene der Projekte statt. Zudem gibt es diverse Fachgruppen (Kommissionen), die auch Innovationen entstehen lassen. Ausserdem werden im Rahmen des Forums der Verbunde neue Ideen besprochen. Auf der operativen Ebene gibt es vom Tarifverbund initialisierte Projekte (z.B. Schulung des Personals mit den neuen Verkaufsgeschäften). Oft aber ist es der Kanton, der übergreifende Projekte anstösst (Sicherheit, Fahrgastinfo).

3.3.3 Finanzierung

An der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beteiligen sich Bund⁹⁴, Kanton und Gemeinden. Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad beträgt rund 50 Prozent. Eine Übersicht der Entwicklung Ausgaben ist in der Grafik im Anhang 9 ersichtlich.

Die Einnahmen aus dem Verkauf von Verbundfahrausweisen sowie die Abgeltungen für den Tarifausfall der Transportunternehmen fliessen zum Tarifverbund. Die Billetteinnahmen aus dem Direkten Verkehr, sowie die Sondereinnahmen bleiben bei den Transportunternehmen. Die Einnahmeverteilung basiert auf einer Billettstrukturhebung und erfolgt über die Kennzahlen Personenkilometer und Teilfahrten. Damit berücksichtigt der Tarifverbund, dass die städtischen Betriebe zwar relativ viele Kunden transportieren, diese aber nur kurze Strecken fahren. Dasselbe System wenden die meisten Tarifverbände in der Schweiz an. Die Gestaltung eines gerechten Verteilschlüssels ist schwierig. In der Praxis geben vor allem die Übergangslösungen Anlass zu Diskussionen (z.B. Angebotsausbau kurz nach Festlegung des Verteilschlüssels). Als Lösung dienen gewährte Vorabzüge und zusätzliche Spezialerhebungen.

Die Gemeinden zahlen 35 Prozent der ungedeckten kantonalen Betriebskosten⁹⁵ sowie 60 Prozent bei Versuchsbetrieben und für den Tarifverbund.⁹⁶ Der Kanton St. Gallen finanziert seinen Anteil durch Steuereinnahmen, die Ausgaben sind Bestandteil des jährlichen Budgetprozesses. Die Gemeindeanteile richten sich nach der Erschliessung der politischen Gemeinde mit dem öffentlichen Verkehr (zu 75 Prozent) und nach der Einwohnerzahl (zu 25 Prozent).⁹⁷

⁹⁴ Der Kantonsquote (Angebot) beträgt für den Kanton St. Gallen derzeit 45 Prozent (vgl. Anhang KAV).

⁹⁵ Art. 3 EG EBG

⁹⁶ Art. 14 GÖV

⁹⁷ Art. 4 EG EBG. Die Verordnung über EG EBG regelt die Berechnung der Gemeindeanteile: „Gezählt werden die Abfahrten auf dem Gemeindegebiet je Fahrplanjahr“ (Art. 10 Abs. 2 der Verordnung EG EBG)

Die Steuerung der Leistungen erfolgt grundsätzlich über das Bestellverfahren. Ausschreibungen erfolgten bisher in wenigen Fällen aufgrund des finanziellen Benchmarks oder bei der Einführung neuer Linien. Das Kennzahlensystem des BAV wurde für die Beurteilung der Effizienz der kantonalen Linien weiterentwickelt. Die Bestellungen basieren auf Nettoverträgen, deren Vorteil hauptsächlich in der Ertragsverantwortung der Transportunternehmen gesehen wird. Da die Abgeltungen die Kostenunterdeckung ausgleichen, sind die Ertragsprognosen des Tarifverbundes⁹⁸ jedoch nach Meinung der Kantone zu pessimistisch geschätzt. Ohne externen Druck wird die Motivation der Transportunternehmen, die Erträge im Rahmen eines integralen Tarifverbundes möglichst hoch zu halten, als eher gering eingeschätzt. Im Zweifelsfall argumentieren die Transportunternehmen gegen Tarifierhöhungen und erwarten von den Bestellern die Finanzierung der höheren Kostenunterdeckung.

3.3.4 Föderalismus und demokratische Mitsprache

Die Gemeinden sind über die Regionalplanungsgruppen eingebunden. Bei Versuchsbetrieben werden separate Vereinbarungen zwischen den betroffenen Gemeinden und dem Kanton abgeschlossen. Bei der Bestimmung der Tarife haben die Gemeinden keine institutionelle Mitwirkungsrechte.

Die Bürger können sich im Rahmen des Fahrplanverfahrens (des Bundes) direkt äussern. Jeder kann sich auch direkt ans AöV oder an die Geschäftsstelle des Tarifverbundes wenden. Die Bürgeranliegen werden i.d.R. aber in den Gemeinden oder in den Regionalplanungsgruppen koordiniert.

Das Prinzip „wer zahlt, befiehlt“ wird nicht immer erfüllt: Die Interviews ergaben, dass ein Tarifverbund mit aktiver Tarifpolitik wünschenswert wäre. Ein anderes System, bei dem der Kanton oder der Verbund die Einnahmen behielte und aktiv Tarifpolitik betreiben könnte, ist denkbar. Die künftigen Herausforderungen der Marktsegmentierung mit aktiver Marktforschung und differenzierter Tarifpolitik würden die Transportunternehmen nicht ohne externen Druck anpacken.

Die Idee einer Verkehrs-Zweckregion erachten die Interviewpartner grundsätzlich als spannend. Am ehesten könnten sie sich die Finanzierung durch zweckgebundene Beiträge der beteiligten Kantone und Gemeinden oder durch eine Spezialfinanzierung für den Agglomerationsverkehr (wie Road Pricing) vorstellen. Die mangelnde Vereinfachung der Schnittstellen beurteilten sie negativ, die erwartete verkehrspolitische Koordination positiv. Für die ganze Planung sollte die Entscheidung vorteilhaft bei einer einzigen Instanz liegen. Im interkantonalen Kontext würde die Idee wahrscheinlich an der politischen Realität scheitern. Für das „Denken in funktionalen Räumen“ sind die Kantonsgrenzen oft unüberwindbar, eine solche

⁹⁸ Auf dieser Ertragsprognose basieren die Ertragsschätzungen der Transportunternehmen für ihre Offerten. Damit beeinflusst diese Schätzung letztlich die Höhe der Abgeltung.

Lösung ist kurz- und mittelfristig kaum realisierbar. Die Suche nach Optimierungsmöglichkeiten in den bestehenden kantonalen Strukturen verspricht mehr Erfolg.

3.3.5 Folgerungen

Die Zufriedenheit der Kunden im Gebiet des Tarifverbundes OSTWIND hat sich im Vergleich zur Umfrage im Jahr 2005 leicht verbessert und liegt mit 76 von 100 möglichen Punkten auf dem Niveau des Zürcher Verkehrsverbundes. (Kundenzufriedenheitsstudie 2008: 3) Die verkehrspolitische Steuerung auf Stufe Kantonsrat erfolgt mit den zielgebenden Dokumenten (Strategieplan, öV-Programm), mit dem Budget und mit politischen Vorstössen. Die Regierung ist aktiv an gewissen übergeordneten verkehrspolitischen Zielsetzungen im Zusammenhang mit der Standortpolitik beteiligt. Eine Gesamtmobilitätsstrategie fehlt ebenso wie eine einheitliche Gesamtstrategie für die Angebotsgestaltung für das OSTWIND-Gebiet mit den vier Kantonen. Trotzdem bringt der Tarifverbund die beteiligten Kantone zusammen und erfüllt damit eine wertvolle Koordinationsaufgabe.

Der Verkehrsraum ist wesentlich grösser als das Kantonsgebiet. Die starke Verflechtung und die territoriale Zuständigkeit der Kantone erschweren jedoch die autonome Entscheidungsfindung (vor allem bei der Infrastrukturfinanzierung). Die subjektive Qualitätsmessung ist etabliert, ein weiterführendes Qualitätsmanagement-System ist in Arbeit.

Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sind meistens klar zugeordnet, auf der Ebene Regiefunktionen besteht jedoch Handlungsbedarf. Die Transportunternehmen kooperieren oft aus praktischen Gründen (fehlende Ressourcen oder Fachwissen). Ansonsten streben sie eigene Lösungen an. Grundsätzlich funktioniert der Verbund sehr gut, die meisten Mitwirkenden arbeiten lösungsorientiert. Der Tarifverbund ist bestrebt, die Kompetenzen der Geschäftsstelle im Sinne der Einheitlichkeit des Erscheinungsbildes des öffentlichen Verkehrs und der schnelleren Entscheidungswege zu erweitern. Die nächsten Herausforderungen liegen in den organisatorischen und aufgabenbezogenen Änderungen der Geschäftsstelle, um die Koordination unter den Transportunternehmen zu erleichtern.

Die Interviewpartner lehnen einen Verkehrsverbund nicht grundsätzlich ab, weisen jedoch auf das Abwägen der Vor- und Nachteile hin. Die Kunden profitieren von einem Angebot und Erscheinungsbild, das in einem Verkehrsverbund vereinheitlicht, optimiert und besser abgestimmt ist. Ein Verkehrsverbund als eine sehr zentralistische Organisation stellt im OSTWIND-Gebiet jedoch eine spezielle Herausforderung dar, weil vier Kantone beteiligt sind. Ausserdem gibt es im Gebiet – wenn man die Verkehrsströme betrachtet – mehrere Zentren. Bereits mit einem integralen Tarifverbund geben die Transportunternehmen viel von ihrer Eigenständigkeit ab, nämlich die Tarifhoheit. Eine weiterführende Zusammenarbeit führt dazu, dass die Transportunternehmen ihre Entscheidungsfreiheit einschränken müssen.

3.4 Kanton Luzern

3.4.1 Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele

Die Verfassung des Kantons Luzern ordnet die Aufgabe Verkehr und Infrastruktur in die Verantwortung von Kanton und Gemeinden.⁹⁹ Die verkehrspolitischen Zielsetzungen sind nicht in einem einzigen Strategiepapier festgehalten. Ziele gibt es dennoch, u.a. in der Botschaft zur S-Bahn Luzern vom Dezember 2003,¹⁰⁰ im Bauprogramm 2007 – 2010¹⁰¹ und im Agglomerationsprogramm Luzern.¹⁰² Im Richtplan sind Grundsätze der Mobilität festgehalten wie die „Förderung einer ÖV-unterstützenden Siedlungsstruktur“ oder die Förderung des öffentlichen Verkehrs zur „Verbesserung des Gesamtverkehrskapazität“ in der Agglomeration (Änderung des Kantonalen Richtplans 2006: 10 und 18). Um die gewünschte Entwicklung des Gesamtverkehrssystems sicherzustellen, besteht eine Koordinationsstelle im Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement bei der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) (Änderung des Kantonalen Richtplans 2006: 20), wobei die Zusammenarbeit mit der Abteilung öffentlicher Verkehr eng ist.

Gemäss Grundauftrag im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) 2008 – 2012 delegiert der Kanton Luzern die Verantwortung für funktionierende Strukturen im Bereich des öffentlichen Verkehrs der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) im Rahmen des Gesamtverkehrssystems. Ausserdem findet man Aussagen zu Modal Split und zum Regionalverkehr (IFAP 2008 – 2012: 73 f.). Im Rahmen der Jahresberichte der Dienststellen wurde über das Erreichen des Ziels bezüglich Modal Split¹⁰³ für den öffentlichen Verkehr in der Agglomeration Luzern (Soll 2008: > 28%, Ist 2008: > 30%) berichtet (vgl. Staatsrechnung 2008: 118). Für den gesamten öffentlichen Regional- und Agglomerationsverkehr ist das Ziel der „Erhöhung des Anteils der öffentlichen Verkehrsmittel am Gesamtverkehr“ im Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr (öVG) nur als allgemeine Zielsetzung festgehalten.¹⁰⁴

⁹⁹ § 11 Verfassung des Kantons Luzern

¹⁰⁰ Der Planungsbericht bettet die S-Bahn in die Gesamtverkehrspolitik des Kantons Luzern und des Bundes ein und gibt den Rahmen für künftige Angebote vor. Er beschreibt die unterschiedlichen Etappen und zeigt die Kosten und den Nutzen der vorgeschlagenen Massnahmen auf. (vgl. Planungsbericht des Regierungsrates über die S-Bahn Luzern 2003:5) Der Bericht ist heute teilweise überholt.

¹⁰¹ Unter allgemeine Grundsätze wird die Verbesserung des Verkehrsablaufs an kritischen Engpässen unter Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrs festgehalten (vgl. Botschaft des Regierungsrates zu den Entwürfen des Bauprogramms 2007–2010 für die Kantonsstrassen 2006: 16)

¹⁰² Das Agglomerationsprogramm Luzern besteht aus mehreren Berichten und wurde beim Bund am 27.12.2007 zur Prüfung eingereicht. Es umfasst eine nachhaltige Entwicklungsstrategie sowie Massnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs, des motorisierten Individualverkehrs, des Langsamverkehrs, der kombinierten Mobilität und der Verkehrslenkung sowie in der Raumordnung und im Umweltschutz (vgl. Prüfbericht des Bundes 2008: 4 f.). Für den monozentrischen Kanton Luzern ist das Agglomerationsprogramm sehr wichtig.

¹⁰³ Anteil des öV am gesamten MIV (Anzahl Wegdistanzen MIV und öV, ohne Langsamverkehr)

¹⁰⁴ § 1 öVG

Den ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitszielen kommt eine kleinere Bedeutung zu, jedoch finden sich Ziele bezüglich Grundversorgung im öVG.¹⁰⁵ Die wirtschaftlichen Ziele sind im Kanton Luzern gut verankert. Er hat sehr früh mit Ausschreibungen angefangen, sie sind sogar in der Gesetzgebung vorgeschrieben.¹⁰⁶

Die Zuständigkeiten und Förderungsmassnahmen sowie die Grundsätze der Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden sind im öVG geregelt. Zu den Förderungsmassnahmen gehören u.a. die Beiträge an Tarif- oder Verkehrsverbände.¹⁰⁷ Die Verordnung zum öVG präzisiert die Kriterien für abgeltungsberechtigte Linien (Angebotsstufen, minimale Kostendeckungsgrade und Haltestellenabfahrten). Das öVG weist die Planung, Organisation und Finanzierung des Agglomerationsverkehrs den betroffenen Gemeinden zu, die für die Aufgabenerfüllung einen Zweckverband gründen können.¹⁰⁸

Die strategischen Ziele werden nicht systematisch überprüft: Es ist auch gar nicht möglich, wenn die Ziele so „zerstückelt“ sind. Es besteht ein Controlling in gewissen Teilbereichen, aber nicht auf der Ebene Verkehrspolitik.¹⁰⁹ Die Interviews ergaben, dass die Verantwortlichen in Zukunft mehr Aktivität in diesem Bereich anstreben, so ist beispielsweise ein sog. öV-Bericht (als Strategiebericht) geplant.

Die Qualitätsziele werden im Rahmen der Kundenzufriedenheitsumfragen alle zwei Jahre überprüft. Die Qualität besteht aus drei Bereichen: betriebsinterne Qualitätssicherung der Transportunternehmen, Kundenzufriedenheitsumfrage und sog. Quality-Audit,¹¹⁰ wobei insbesondere Marketingmassnahmen, die Information in Störungsfällen und die Weiterbildung des Fahrpersonals geprüft wurden. Die Weiterentwicklung der Qualitätsmessung Richtung Bonus-/Malus-System ist geplant.

Die Koordination mit anderen Politikbereichen und Amtsstellen funktioniert gut, die persönlichen Kontakte erleichtern die Zusammenarbeit. Die Raumplanung bevorzugt jedoch oft wirtschaftliche Argumente (z.B. Standortpolitik). Der öffentliche Verkehr ist auf die konsequente Umsetzung der Entwicklungsschwerpunkte angewiesen. Mit den Nachbarkantonen besteht es eine rege Koordination auf der Fachebene im öffentlichen Verkehr, aber auch in der Raumplanung und Gesamtverkehrskoordination. Die Interessen der Nachbarkantone werden oft unterschiedlich empfunden.

¹⁰⁵ § 2 und § 7 Abs.4 öVG

¹⁰⁶ Gemäss § 10 Abs.3 öVG werden Transportleistungen, die nicht nur von einer bestimmten Transportunternehmung erbracht werden können, mindestens alle zehn Jahre ausgeschrieben.

¹⁰⁷ § 12 öVG

¹⁰⁸ § 32 ff. öVG

¹⁰⁹ Für das Agglomerationsprogramm wird ein Controlling etabliert, das sich nach den Vorgaben des Bundes richtet. Weicht die Umsetzung von der Planung bzw. die tatsächliche Wirkung von der erwarteten Wirkung stark ab, muss das Agglomerationsprogramm überarbeitet werden.

¹¹⁰ Das Q-Audit wurde als Pilot bisher bei zwei Unternehmen durchgeführt. Das Ziel ist es, einen Benchmark und Best Practice zu etablieren.

3.4.2 Organisation und Akteure

Der Kanton bestellt das Angebot des öffentlichen Regionalverkehrs nach Anhörung der Gemeinden.¹¹¹ Innerhalb der Kantonsverwaltung nimmt die Abteilung öffentlicher Verkehr (in der Dienststelle vif) die Aufgaben wahr. Im Gegensatz dazu ist es Aufgabe des Zweckverbands öffentlicher Agglomerationsverkehr (ÖVL) mit den Transportunternehmen das Angebot im öffentlichen Agglomerationsverkehr zu vereinbaren.

3.4.2.1 Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, der aus dem Kanton Luzern und den beigetretenen Gemeinden der Agglomeration Luzern¹¹² besteht.¹¹³ Der ÖVL hat folgende Organe: Delegiertenversammlung, Vorstand, Geschäftsstelle, Geschäftsprüfungskommission und Revisionsstelle. (vgl. ÖVL Geschäftsbericht 2008: 2).

Die Richtlinien und Grundsätze der Arbeit für den Zweckverband ÖVL sind in einem Leitbild festgehalten. Dort heisst es: Der ÖVL „setzt sich für eine Erhöhung des Marktanteils des öffentlichen Verkehrs in der Agglomeration Luzern ein und strebt Verbesserungen bezüglich Kostendeckungsgrad und Kundenzufriedenheit an“. Über seine Arbeit inkl. Kennzahlen berichtet der ÖVL jeweils in einem ausführlichen Geschäftsbericht.

3.4.2.2 Tarifverbund „Passepartout“

Der Tarifverbund „Passepartout“ ist der zweitälteste Tarifverbund der Schweiz. Er wurde am 1. Oktober 1986 gegründet und erstreckt sich über die drei Kantone Luzern, Obwalden und Nidwalden. (vgl. Passepartout Geschäftsbericht 2008: 31). Er hat mit den Tarifverbänden des Kantons Zug, Libero und A-Welle überlappende Gebiete und einzelne gemeinsame Zonen. Seine Aufgaben nimmt der Tarifverbund im Rahmen einer vergleichsweise komplexen Organisation wahr (siehe Anhang 9). Das strategische Organ ist der Tarifverbundrat (TVR), dessen Mitglieder die Kantone Luzern, Obwalden und Nidwalden, der ÖVL sowie vier Delegierte der TU-Gesellschaft sind. Seine wichtigste Aufgabe sind die Bestimmung der Tarife und die mittel- und langfristige Weiterentwicklung des Tarifverbundes. Zur Abwicklung der administrativen Aufgaben steht dem TVR und der Bestellergesellschaft eine Geschäftsstelle zur Seite.

Die 10 beteiligten Transportunternehmen sind zu einer TU-Gesellschaft zusammengefasst, welche die gemeinsamen Interessen gegenüber den Bestellern vertritt. Sie ist eine einfache Gesellschaft, gegründet im Zusammenhang mit dem integralen Tarifverbund (vgl. Vereinbarung der Gesellschaft der Transportunternehmungen im Passepartout 2007: 3 ff.). Das oberste

¹¹¹ §§ 4 und 21 öVG

¹¹² Gemäss § 32 öVG gehören folgende Gemeinden dazu: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Emmen, Gisikon, Honau, Horw, Kriens, Littau, Luzern, Meggen, Root, Rothenburg und Udligenswil.

¹¹³ §§ 35 und 36 öVG

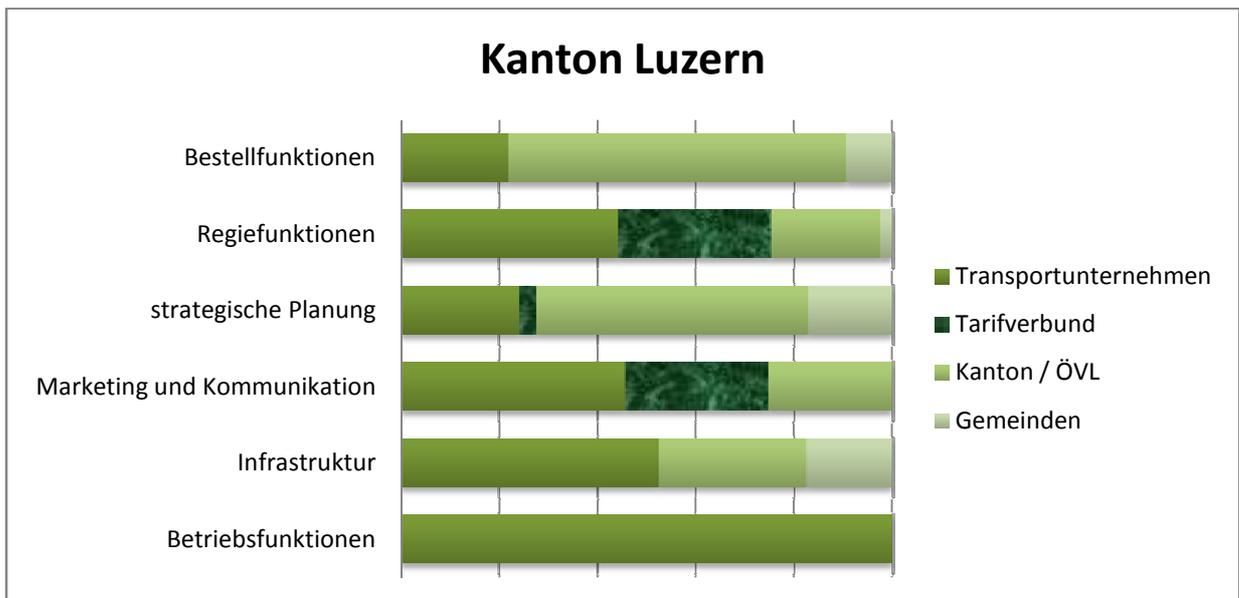
Organ ist der TU-Rat, in dem jede Transportunternehmung vertreten ist und der mindestens zweimal pro Jahr tagt. Er hat u.a. die Kompetenz zur Genehmigung von Einnahmen- und Kostenverteilungsschlüssel und zur Festlegung der Grundsätze über die Führung der Verbundkasse. Die Aufgaben der TU-Gesellschaft werden durch eine Geschäftsstelle geführt. Ein Geschäftsführer vertritt die TU-Gesellschaft nach aussen.

Es ist vorgesehen, den seit dem 1. Januar 2002 für die Agglomeration Luzern geltenden integralen Tarifverbund ab Dezember 2009 auf das ganze Verbundgebiet auszuweiten.

3.4.2.3 Aufgabenteilung

In der Abbildung 10 ist die Aufgabenteilung der Akteure (Transportunternehmen, Tarifverbund, Kanton und ÖVL sowie Gemeinden) für den Kanton Luzern ersichtlich.

Abbildung 9: Aufgabenteilung im Kanton Luzern



Der Kanton ist federführend in den Funktionen Bestellung und strategische Planung, wobei bei letzterer die Transportunternehmen und die Gemeinden stark mitwirken.¹¹⁴ Die Regiefunktionen sowie Marketing und Kommunikation sind zwischen Transportunternehmen Tarifverbund und Kanton aufgeteilt, wobei die Transportunternehmen eine starke Rolle spielen. Die Infrastruktur liegt mehrheitlich,¹¹⁵ die Betriebsfunktionen vollständig in der Verantwortung der Transportunternehmen.

¹¹⁴ Die Mitwirkung der Gemeinden ist vor allem seitens ÖVL spürbar.

¹¹⁵ Die Infrastruktur (auf der Strasse) ist eine Koordinationsaufgabe zwischen Kanton, Gemeinden und Transportunternehmen. Die Abteilung öV ist dem Kantonsingenieur unterstellt. Die Nähe zu den Abteilungen, die über Infrastruktur entscheiden, ist ein Vorteil. Die informelle Koordination ist bedeutend.

Im heutigen System sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf Besteller-ebene nicht klar geregelt. Die Transportunternehmen haben jeweils zwei Ansprechpartner. Andererseits ist die politische und betriebliche Verantwortung gut getrennt. Die Stärken des heutigen Systems liegen darin, dass die Agglomerationsgemeinden im ÖVL starke Mitbestimmungsrechte haben und der ÖVL über viel Know-how und Gestaltungsfreiraum verfügt. Die überregionalen Interessen werden durch den Kanton wahrgenommen, wobei der Umfang der Aufgaben nicht sauber abgegrenzt ist. Vielleicht gerade deshalb überwiegen heute pragmatischen Lösungen.

Die Nachteile zeigen sich vor allem in der mittel- bis langfristigen Perspektive, die konsequente Verfolgung der Ziele ist nicht gewährleistet. Die Zielfindung gestaltet sich ebenfalls schwierig, da es viele Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben und Interessen involviert sind. Die verschiedenen Teilkonzepte werden zu wenig abgestimmt (S-Bahn, regionale Linien und Agglomerationsbuslinien). Der Koordinationsaufwand ist angesichts der vielen Schnittstellen eher hoch. Die Gemeinden werden beim regionalen öffentlichen Verkehr zu wenig eingebunden. Da der öffentliche Verkehr eine immer stärkere Vernetzung aufweist, befindet sich der ÖVL eigentlich unter der kritischen Grösse und kommt somit bei gewissen Problemen aus eigener Kraft nicht mehr weiter.

Die Interviewpartner beurteilen den Koordinationsaufwand im Tarifverbund als angemessen. Die Schnittstellen funktionieren gut, die Geschäftsstelle (der TU-Gesellschaft) koordiniert und leitet die Informationen weiter. Entscheidungen lassen sich rasch treffen, wobei der Tarifverbundrat paritätisch mit den Transportunternehmen und Bestellern entscheidet. Früher waren seitens Besteller die Regierungsräte anwesend, neu vertreten die Fachverantwortlichen die Bestellerinteressen.

Der Tarifverbund wird als eine Verkaufsorganisation betrachtet, die mit Marketing die Verkaufsziele unterstützt und ein möglichst gutes Billettsortiment entwickelt. Daraus folgt, dass die Transportunternehmen neben dem Tarif grundsätzlich keine weiteren Aufgaben und Kompetenzen dem Tarifverbund delegieren. Der Tarifverbund agiert jedoch autonom in operativen Problemlösungen, auch die Einführung des ITV lag in seiner Verantwortung. Es gibt innerhalb des Tarifverbundes verschiedene Arbeitsgruppen wie Marketing oder eine Prüfgruppe für die Qualität der Erhebungen. In diesem Bereich werden die Aufgaben delegiert, das Wissen der Fachleute nutzt man bewusst. Auch die koordinierte Beschaffung der Billettautomaten für den ITV steht als gutes Beispiel für gemeinsame Information und Delegation. In der Arbeit des Tarifverbundes überwiegt das Tagesgeschäft, die Möglichkeiten für innovative Ideen sind eher gering. Es liegt auch an den personellen Ressourcen, die Geschäftsstelle verfügt über zu wenig Personal, um strategisch-innovativ etwas bewegen zu können.

Je nach Bereich überwiegt unter den Transportunternehmen somit das Konkurrenzdenken (Systemführerschaft) oder die Kooperation (Marketing). Kooperation erfolgt auf Goodwill-Basis, aber mit dem integralen Tarifverbund wird die Kooperation tendenziell stärker. Eine

gesamtschweizerisch tätige Unternehmung wie die SBB oder die in der Agglomeration bestimmenden Verkehrsbetriebe Luzern (VBL) können durch ihre Position im heutigen System ihr Unternehmensinteresse verfolgen.

3.4.3 Finanzierung

An der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beteiligen sich Bund¹¹⁶, Kanton und Gemeinden. Der durchschnittlichen Kostendeckungsgrad beträgt für den Regionalverkehr rund 41 Prozent, in der Agglomeration Luzern rund 60 Prozent. Eine Übersicht der Ausgaben ist in der Grafik im Anhang 11 ersichtlich.

Die Einnahmen aus dem Verkauf von Verbundfahrausweisen fliessen zum Tarifverbund. Die Einnahmenaufteilung erfolgt nach Einsteiger und Personenkilometer gemäss den regelmässigen Zählungen unter den Transportunternehmen. Das System, das heute bei den meisten Tarifverbänden in der Schweiz zum Einsatz gelangt, wird als gerecht erachtet. Diskutiert wird jeweils nur die Gewichtung.

Die Gemeinden zahlen 50 Prozent der ungedeckten kantonalen Betriebskosten und der Beiträge an die Tarif- und Verkehrsverbände.¹¹⁷ Der Kanton Luzern und die Gemeinden der Agglomeration Luzern sind an dem ÖVL je zur Hälfte beteiligt. Sie tragen die Ausgaben des Zweckverbandes im Verhältnis dieser Beteiligungen.¹¹⁸ Der Kanton Luzern finanziert seinen Anteil durch Steuereinnahmen und durch 20 Prozent des dem Kanton zufallenden Anteils aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA).¹¹⁹ Die Gemeindeanteile richten sich nach dem Verkehrsinteresse, das aufgrund der gewichteten Haltestellenabfahrten auf dem Gemeindegebiet (zu 2/3) und der Einwohnerzahl (zu 1/3) festgesetzt wird.¹²⁰

Die Steuerung der Leistungen erfolgt grundsätzlich über das Bestellverfahren. Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit erfolgt mit dem Kennzahlensystem des BAV und Ausschreibungen, wobei letztere eigentlich mehr als letztes Mittel und nicht als Regelfall zu betrachten sind. Ein klarer Ausschreibungsplan ist nicht vorhanden. Die Bestellungen basieren auf Nettoverträgen, deren Vorteil hauptsächlich in der Ertragsverantwortung der Transportunternehmen und damit im Anreiz liegt, mit möglichst guten Leistungen und mit Marketing mehr Erträge zu generieren. Der ÖVL hat auch die Möglichkeit Bonuszahlungen auszurichten.

3.4.4 Föderalismus und demokratische Mitsprache

Die Interviewpartner hatten geteilte Meinungen, ob die fiskalische Äquivalenz eingehalten wird. Der Kunde als direkter Nutzniesser zahlt einen Teil der Kosten (ca. die Hälfte), anderer-

¹¹⁶ Der Kantonsquote (Angebot) beträgt für den Kanton Luzern derzeit 44 Prozent (vgl. Anhang KAV).

¹¹⁷ § 27 öVG

¹¹⁸ §§ 41 Abs. 1 und 42 Abs. 1 öVG

¹¹⁹ § 28 öVG

¹²⁰ § 29 öVG

seits bezahlen Bund, Kanton und Gemeinden den Rest des Defizits. Die Abgeltungen werden grösstenteils aus den allgemeinen Steuern bezahlt, es ist jedoch nicht gesagt, dass die häufigsten öV-Benutzer die meisten Steuern zahlen. Der Bund bezahlt im Regionalverkehr rund 50 Prozent und hat bei den Bestellungen weniger Gewicht als die Kantone. Für die Gemeinden und den Kanton bedeutet ein guter öffentlicher Verkehr einen Standortvorteil. Die Gemeinden beteiligen sich im Kanton Luzern auch mit 50 Prozent und sind in die Angebotsentwicklung für den Regionalverkehr wenig involviert. Dafür werden die Gemeinden stark bei den Entscheiden des ÖVL einbezogen. Bei Angebotsentwicklungen spricht man mit den Anspruchsgruppen (Quartierverein, usw.) vor Ort. Die betroffenen Gemeinden sind je nach Gemeindeordnung verpflichtet, die Geschäfte vor ihr Parlament zu bringen, oder es gibt sogar ein Referendum. Es ist aber auch eine Chance, der Bevölkerung die geplanten Angebote zu erklären. Die Bürger sind nur indirekt an der Angebotsentwicklung beteiligt.

In den Interviews wurde die Idee einer Zweckregion abgelehnt, weil damit eine weitere politische Ebene geschaffen würde. Die Zusammenarbeit sollte eher vereinfacht werden. Ausserdem würde die Koordination mit anderen Politikbereichen erschwert. Die lokale Verankerung einer Zweckregion und die Nähe zu den Leuten bringt auf der anderen Seite wertvolles Know-how mit sich. Für die grenzüberschreitende (kantonsübergreifende) Verkehrsplanung wäre das ein interessantes Modell, weil die Verkehrsströme sich heute nicht mehr an die politischen Grenzen halten. Auch aus Kundensicht wäre das Modell empfehlenswert. Die politische Machbarkeit ist aber fraglich.

3.4.5 Folgerungen und Ausblick

Die Kunden geben dem öffentlichen Verkehr im Kanton Luzern und in der Agglomeration bei der Kundenzufriedenheitsumfrage 2008 gute Noten. Die Gesamtzufriedenheit beträgt wie bei der letzten Befragung 74 (von möglichen 100) Punkte (vgl. Geschäftsbericht Passepartout 2008: 22). Die Gesamtverkehrsordination ist verankert, es gibt aber keinen eigentlichen Verkehrsplan und wegen des Tagesgeschäfts bleibt wenig Zeit für die konzeptionelle und strategische Überprüfung des Angebotes. Für ein Vorgehen nach Verkehrsraum für neue Verkehrskonzepte sind aber Beispiele vorhanden (Luzern Nord oder Sursee).

Die Vor- und Nachteile der bestehenden Zweiteilung der Verantwortung für den öffentlichen Regionalverkehr (Kanton) und für den öffentlichen Agglomerationsverkehr (ÖVL) wurden im Kapitel 3.4.2.3. dargelegt. Im Rahmen des Projektes Finanzreform 08 wurde eine Gleichstellung der beiden Verkehrsarten hinsichtlich der Finanzierung beschlossen.¹²¹ In Übereinstimmung mit diesem Schritt wurde daraufhin die organisatorische Zusammenlegung des Regional- und Agglomerationsverkehrs beschlossen. Der Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr gemäss Vorlage des Regierungsrates vom 3. Februar 2009 (vgl. Luzerner Kan-

¹²¹ Ausgehend von den Vorgaben der NFA wurde der öffentliche Verkehr auch im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden als Verbundaufgabe weitergeführt. Die im Kapitel Finanzierung beschriebenen Verhältnisse beziehen sich auf den Zustand nach Einführung der Reform.

tonsblatt Nr. 10 2009: 613) wurde in 2 Beratungen behandelt und gutgeheissen. „Wichtigster Bestandteil des neuen Gesetzes ist die Schaffung einer einzigen, [...] für den ganzen Kanton zuständigen Stelle für Planung, Bestellung und Festsetzung des Angebots im öffentlichen Verkehr. [...] Ein eigentlicher Verkehrsverbund in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, in welchem der Kanton und die Gemeinden ausgewogen vertreten sind, zeichnet verantwortlich für das ganze betriebliche Angebot im öffentlichen Personenverkehr, wobei die Infrastrukturplanung wegen des hohen Abstimmungsbedarfs zwischen motorisiertem Individualverkehr und dem Langsamverkehr beim Kanton bleibt. Als oberstes Organ nimmt ein aus Vertretern des Kantons und der Gemeinden zusammengesetzter Verbundrat die strategische Führung wahr. Er wird die für die operative und betriebliche Führung des Verkehrsverbundes zuständige Geschäftsstelle wählen.“ (Luzerner Kantonsblatt Nr. 23 2009: 1565 f.)

In den Interviews wurde die Gestaltung und Optimierung des neuen Verkehrsverbundes als die aktuelle neue Herausforderung genannt. Von der Reorganisation der Bestellerorganisationen (Kanton und Zweckverband ÖVL) verspricht man sich einfachere Strukturen. Der neue Verkehrsverbund - ein typischer Aufgabenträgerverbund - soll vermehrt die Steuerung der Angebotsplanung wahrnehmen, und die Gemeinden einbinden. Im neuen Gesetz wurde auch das verstärkte Engagement im Mobilitätsmanagement verankert. Der geplante Strategiebericht über den öffentlichen Verkehr wird dann regelmässig im Kantonsparlament diskutiert und wird sicher auch Auswirkungen auf den MIV (und auf die politischen Massnahmen in diesem Bereich) haben.

Die Entwicklung von Bonus-/Malus-Regelungen und die Definition der Marktverantwortung sind weitere Themen für die Zukunft. Die Zusammenarbeit mit den Transportunternehmen soll optimiert werden: Die Aufgabe des neuen Verbundes wird sein, die Kultur mit den Transportunternehmen in Richtung Kooperation zu entwickeln. Man erwartet in der Zukunft auch mehr Ressourcen für die Überprüfung der Qualität. Eine ISO-Zertifizierung des neuen Verkehrsverbundes könnte auch noch ein Thema werden.

Eine schrittweise Entwicklung Richtung Verkehrsverbund wird in den Interviews als schwierig beurteilt, da die Transportunternehmen sich als Verlierer sehen, weil sie an einen hohen Autonomiegrad gewöhnt sind. Im Prinzip ist die Vernetzung im öffentlichen Verkehr entscheidend, die gemeinsamen Interessen der Transportunternehmen überwiegen eigentlich. Sie sollen in diesem Sinne mit den Bestellern am gleichen Strick ziehen. Das Gesetz ist verabschiedet, die detaillierten Spielregeln können die Beteiligten gemeinsam entwickeln.

3.5 Kanton Zürich

3.5.1 Rechtsgrundlagen und verkehrspolitische Ziele

Gemäss der Verfassung des Kantons Zürich sorgen Kanton und Gemeinden für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz. Kanton und Gemeinden fördern den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet.¹²²

Das Gesamtverkehrskonzept vom September 2006 wurde vom Amt für Verkehr erarbeitet, dort sind die verkehrspolitischen Ziele (Vision, Leitbild) für den gesamten Verkehrsbereich im Kanton enthalten. Aus der Vision: „Der Kanton Zürich sorgt mit seiner fortschrittlichen Verkehrspolitik dafür, dass die Mobilität von den Verkehrsteilnehmern grundsätzlich positiv erlebt und erfahren wird. Der Kanton Zürich gestaltet sein Verkehrssystem so, dass die Verkehrsteilnehmer entsprechend dem Angebot das jeweils wesensgerechte Verkehrssystem wählen.“ Diese Gesamtverkehrsstrategie enthält die Wirkungsziele für Verkehrsqualität, Sicherheit, Umwelt, Siedlung und Landschaft sowie Grundversorgung (vgl. Gesamtverkehrskonzept 2006: 18 f.). Ausserdem soll gemäss den verkehrspolitischen Vorgaben mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses vom öffentlichen Verkehr übernommen werden.¹²³

Der Zweckartikel des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr postuliert eine Erschliessung nach wirtschaftlichen Grundsätzen.¹²⁴ Dieses Gesetz ist die Arbeitsgrundlage des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV), der gleichzeitig mit diesem Erlass gegründet wurde.¹²⁵ Bezüglich Grunderschliessung ist die Gesetzgebung sehr konkret: Alle Siedlungsgebiete mit mindestens 300 Einwohnern, Arbeits- und Ausbildungsplätzen müssen mit einer Haltestelle erschlossen werden.¹²⁶ Die Angebotsverordnung konkretisiert die einzuhaltenden Angebotsstandards. Drei verschiedene Angebotsstufen bilden die Grundlagen des öffentlichen Verkehrs im Kanton.¹²⁷

Im Bericht „ZVV Strategie 2011 – 2014, Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr“ werden die verkehrspolitischen Zielsetzungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs festgehalten. Der Strategiebericht enthält Ziele u.a. bezüglich Verkehrsangebot, Kundenzufriedenheit, Qualität, Tarif, Ökologie und Wirtschaftlichkeit.

¹²² Art. 104 Abs. 1 und 3 KV

¹²³ Dies ist eine ehrgeizige Zielvorgabe für den Modal Split. Um sie zu erfüllen, müsste der öffentliche Verkehr bis 2025 um mindestens 30 Prozent wachsen. Gleichzeitig müsste das Wachstum beim MIV unter 12 Prozent gehalten werden. (vgl. Gesamtverkehrskonzept 2006: 21) Im Rahmen des Strategieberichtes wird nur die Nachfrageentwicklung gemessen.

¹²⁴ § 1 PVG

¹²⁵ § 2 Abs. 2 PVG

¹²⁶ § 18 Abs. 1 PVG und § 4 Angebotsverordnung. Bis heute konnte man diese Grunderschliessung noch nicht zu 100 Prozent verwirklichen. Diesbezüglich können auch Interessenkonflikte mit den wirtschaftlichen Grundsätzen auftreten. Priorität geniessen die nachfragestarken Verkehrsbeziehungen.

¹²⁷ § 2 Angebotsverordnung

Der Bericht wird in Zusammenarbeit mit den marktverantwortlichen Unternehmen (MVU) unter Leitung des ZVV erarbeitet. Bei Ausbauwünschen seitens der Gemeinden wird die Konformität des Ausbaus mit dem Strategiebericht überprüft, und der Bericht dient als Entscheidungsgrundlage. Die Gemeinden sind bei der Erarbeitung der Strategie nicht direkt involviert.

Im Strategiebericht (2008: 10 f.) wird ein Controlling-Ansatz festgehalten, der dem Management zur fortlaufenden Steuerung dient. Das 5-Ebenen-Konzept unterscheidet zwischen Wirkungs-, Leistungs-, Finanzierungs- und Prozesszielen (siehe Anhang 12). Der ZVV legt über sein Handeln den politischen Behörden regelmässig Rechenschaft ab. Der Kantonsrat verabschiedet den Strategiebericht gleichzeitig mit einem Rahmenkredit für zwei Jahre (Fahrplanperiode).¹²⁸

Die Qualität wird durch regelmässige Kundenzufriedenheitsumfragen (subjektive Messung) alle zwei Jahre überprüft. Die Qualitätssteuerung wird aktuell in einem Projekt analysiert und überarbeitet, mit dem Ziel, auch objektive Kriterien in die Messung einzubeziehen. Eine Berücksichtigung von sog. Hygienefaktoren (Mindestqualität) wird angestrebt. Daneben definieren die Unternehmen auch eigene innere Qualitätsziele.

Die Koordination im Bereich Raumordnungspolitik erfolgt auf dem formalisierten Weg der Richtplanung. Die Interviews ergaben, dass die Gesamtverkehrskoordination zwischen Strasse und öffentlicher Verkehr beim Kanton noch Nachholbedarf hat, beide Bereiche werden heute noch parallel, unabhängig voneinander entwickelt. Ein Gesamtverkehrscontrolling muss noch aufgebaut werden. Die Stadt Zürich hat einen Vorsprung in diesem Bereich (z.B. integriertes Verkehrsmanagement). Der Grund mag sein, dass die freie Verkehrsmittelwahl eine politische Maxime ist und somit eine aktive Beeinflussung der Verkehrsteilnehmer nicht vorgesehen ist. Neu wird in der Raumordnungspolitik über das Agglomerationsprogramm das erste Mal eine Gesamtverkehrssicht eingenommen.

Die projektspezifische Zusammenarbeit funktioniert im öffentlichen Verkehr mit den Nachbarkantonen gut. Eine projektübergreifende Gesamtkoordination fehlt aber auch hier.

3.5.2 Organisation und Akteure

Das Amt für Verkehr ist für die Umsetzung des Gesamtverkehrskonzeptes und der Agglomerationsprogramme, für den Luftverkehr, sowie für den Bereich Strassen verantwortlich. Der öffentliche Verkehr ist Sache des ZVV.

¹²⁸ Gemäss § 28 PVG beschliesst der Kantonsrat mit dem Rahmenkredit auch Grundsätze über die Tarifordnung sowie über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebotes.

3.5.2.1 Der Zürcher Verkehrsverbund

Der Verkehrsverbund ist eine unselbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts¹²⁹ und untersteht der Aufsicht des Regierungsrates.¹³⁰ Er erfüllt seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den Transportunternehmungen.¹³¹ Auch die Gemeinden wirken bei der Entwicklung des ZVV mit, insbesondere bei der Fahrplan- und Tarifgestaltung.

Der Verkehrsrat führt den ZVV und trifft die grundsätzlichen strategischen Entscheide sowie verantwortet die Geschäfts- und Haushaltsführung des ZVV. Der Verkehrsrat repräsentiert die Geldgeber: Präsident ist üblicherweise der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes. Als zweiter Kantonsvertreter nimmt ein Mitglied der Finanzdirektion Einsitz. Je ein Mitglied entsenden die Städte Zürich und Winterthur, sowie weitere drei Gemeinden. Das Bundesamt für Verkehr vertritt den Bund. Ausserdem hält die SBB einen Sitz inne.¹³²

Die Direktion leitet den ZVV in der täglichen Arbeit.¹³³ Sie besteht aus den drei Bereichen Marketing, Verkehrsplanung und Finanzen sowie dem Stab. Die Organisation des ZVV ist im Anhang 13 dargestellt.

Im ZVV sind alle Transportunternehmen des Kantons Zürich zusammengeschlossen. Die 8 marktverantwortlichen Unternehmen (MVU) sind Besitzer der Konzessionen und sind in ihrem Gebiet für Angebotsplanung, taktisches Marketing und Produktion verantwortlich. Sie beauftragen die weiteren 42 Transportunternehmen im ZVV. Der ZVV und die MVU arbeiten eng in einem sog. Leadhouse-System zusammen. Dabei definiert der ZVV Ziele für einzelne Verbundaufgaben, die ein MVU zugunsten aller Unternehmen umsetzt (vgl. ZVV Das Portrait o.J.: 17).

Die 171 Gemeinden des Kantons Zürich sind in 12 Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) organisiert. Die RVK koordinieren die Anliegen der vertretenen Gemeinden in allen Belangen des öffentlichen Verkehrs, insbesondere zu Fragen der Angebotsplanung. Im Rahmen des Fahrplanverfahrens übernehmen die RVK eine wichtige Rolle bei der Information und Kommunikation der geplanten Fahrplanänderungen.

3.5.2.2 Aufgabenteilung

In der Abbildung 10 ist die Aufgabenteilung der Akteure (marktverantwortliche Unternehmen und weitere Transportunternehmen, Verkehrsverbund, Kanton und Gemeinden) für den Kanton Zürich ersichtlich.

¹²⁹ § 10 PVG

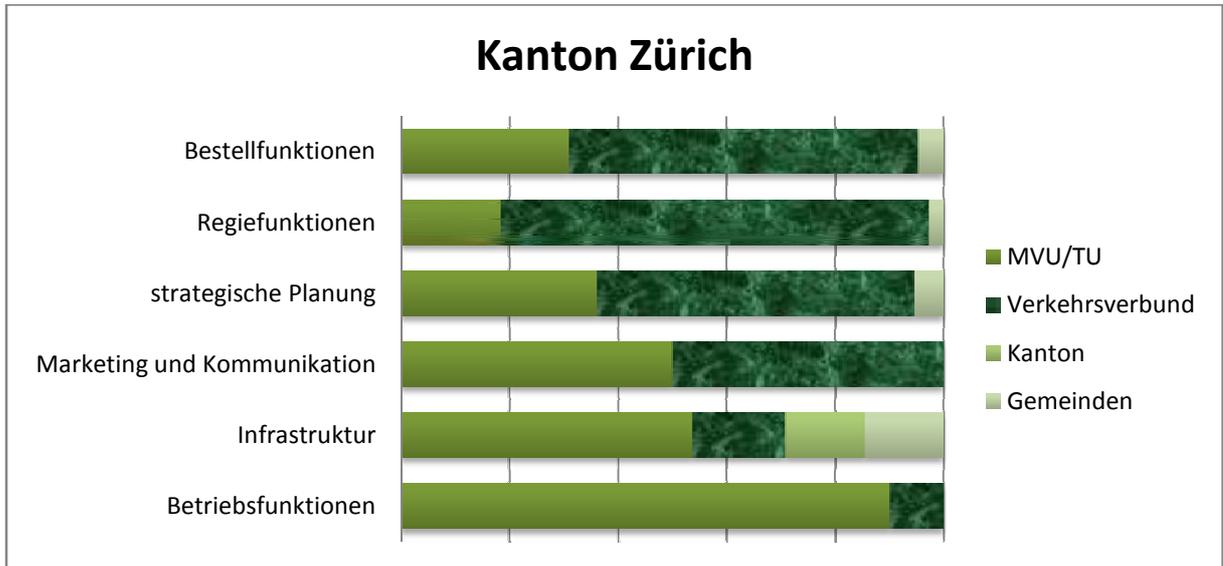
¹³⁰ § 13 Abs. 1 PVG

¹³¹ § 21 PVG

¹³² § 13 Abs. 2 und § 14 PVG

¹³³ § 15 PVG

Abbildung 10: Aufgabenteilung im Kanton Zürich



Der Verkehrsverbund übernimmt mehrheitlich die Bestell- und Regiefunktionen sowie die strategische Planung.¹³⁴ Marketing und Kommunikation sind gemeinsame Aufgaben des ZVV und der MVU. Die Infrastruktur liegt mehrheitlich,¹³⁵ die Betriebsfunktionen fast vollständig in der Verantwortung der Transportunternehmen.¹³⁶

Die Interviewpartner sahen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung als „einigermaßen klar geregelt“ an. Es ist auch je nach Aufgabenbereich unterschiedlich: Finanzen und Verkehrsplanung funktionieren sehr gut, Marketing ist stärker umstritten. Die Grenzen verschieben sich - auch personell bedingt - immer wieder. Somit ist die Aufgabenteilung eher ein laufender Prozess. Die politische und betriebliche Verantwortung ist aber klar getrennt.

Im Urteil der Interviewpartner überwiegen in der heutigen Aufgabenteilung klar die Vorteile. Kritik daran dient zu deren Verbesserung. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen MVU und ZVV ist nirgends vorgeschrieben: Es ist eine Kulturfrage und teilweise auch personenabhängig, was mitunter auch ein Nachteil sein könnte.

¹³⁴ Die Transportunternehmen haben starke Mitwirkungsrechte bei den Bestellfunktionen und bei der strategischen Planung.

¹³⁵ Die Transportunternehmen und die Gemeinden errichten die Haltestellen (Infrastruktur auf der Strasse) in Zusammenarbeit. Der ZVV achtet dabei auf CD/CI und andere Vorgaben bezüglich Fahrgastinformationen. Die Erstellung der Haltestellen selber (z.B. Busbucht) ist die Aufgabe des Strasseneigentümers (Kanton oder Gemeinde). Die Kostenteilungsgrundsätze (Strassenfonds oder ZVV) wurden in Zusammenarbeit mit den Tiefbauämtern festgelegt.

¹³⁶ Der ZVV definiert die Anschlusssicherung.

Die Schwäche der Organisation liegt in der Grösse der Projekte: Die Interessen sind unterschiedlich, die Anforderungskataloge sehr komplex. Die grossen Projekte weisen entsprechend alle eine Verspätung von mehreren Jahren auf.

Der Koordinationsaufwand des ZVV ist hoch, die Spezialisten arbeiten in den Unternehmen. Durch das System des Leadhouse wird die Organisation des ZVV schlank gehalten. Die Zuteilung der Marktgebiete auf 8 Unternehmen reduzierte die Schnittstellen deutlich.

Der sog. Direktorenkonferenz tagt ca. achtmal pro Jahr und erfüllt eine wichtige Koordinationsfunktion. Aus Kundensicht wichtige Themen werden gegenseitig abgesprochen, ansonsten sind die Unternehmen frei, wie sie ihren Betrieb führen. Jede MVU hat ihre Spezialfunktion nach dem Motto: „jeder macht alles“, „einer macht für alle“. Neben der Direktorenkonferenz gibt es u.a. folgende Konferenzen: Betriebschefkonferenz, Finanzchefkonferenz und Marketingkonferenz. Alle Führungsgruppen treffen sich regelmässig und tauschen ihre Erfahrungen aus. Die gegenseitige Information ist auch für das Verständnis gewisser Entscheide förderlich.

Der ZVV ist handlungsfähig, der Verkehrsrat sichert schnelle Entscheide im eigenen (hohen) Kompetenzbereich. Kantonsübergreifende Themen nehmen mehr Zeit in Anspruch. Die Interviews ergaben, dass die Informationen kein Problem sind, weil die Verträge ein weitgehendes Einsichtsrecht für den ZVV in die Unterlagen der Transportunternehmen sichern. Innerhalb des Verbundes werden viele Aufgaben über das Lead House an die MVU delegiert.

Problemlösungen erfolgen autonom, für Innovationsmanagement wurde gerade eine neue Stelle geschaffen. Es gibt viele innovative Ideen, das Problem ist mehr deren Umsetzung, weil dies Ressourcen beansprucht. Die Entwicklung neuer Ideen wird durch die diversen Arbeitsgruppen gefördert. Ausserdem können die Unternehmen ihre Innovationen dem Verbund melden und für den Verbund einen Pilot durchführen (z.B. Bustaxi). Die Ideen werden auch finanziell durch den ZVV unterstützt.

Das Verhältnis zwischen ZVV und MVU gleicht weniger demjenigen zwischen Besteller und Ersteller, sondern ist partnerschaftlich. Die MUV übernehmen diverse Verbundaufgaben als Lead House. Unter den MVU gibt es grundsätzlich viel Kooperation, obwohl auch das Konkurrenzdenken vorhanden ist. Unter den Subunternehmern überwiegt die Konkurrenz.

3.5.3 Finanzierung

An der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beteiligen sich auch im Kanton Zürich Bund¹³⁷, Kanton und Gemeinden.

¹³⁷ Die Kantonsquote (Angebot) beträgt für den Kanton Zürich derzeit 33 Prozent (vgl. Anhang KAV). Der Bund zahlt einen Globalbeitrag für die innerkantonalen Linien des ZVV ausser der S-Bahn Zürich. Der Pauschalbeitrag wird nicht aufgrund der Offerten errechnet, sondern nur gemäss der ordentlichen Erhöhung den Kantonsquoten angepasst.

Der Kostendeckungsgrad beträgt für den ZVV über 60 Prozent.¹³⁸ Eine Übersicht der Aufwand- und Ertragszahlen ist im Anhang 14 ersichtlich.

Alle Einnahmen fliessen zum Verbund (Verkehrserträge, Einnahmen aus DV, GA, Halbtax). Bei rückgängigen Billetteinnahmen müssen die fehlenden Erträge in der ZVV-Gesamtrechnung durch die Transportunternehmen bei den Kosten kompensiert werden. Somit sind die Unternehmen weiterhin daran interessiert, zusätzliche Einnahmen zu generieren, auch wenn das Geld direkt zum ZVV fliesst. Andererseits unterstützt der ZVV die Unternehmen bei ausserordentlichen Ausgaben (z.B. Pensionskasse).

Die Ertragszuscheidung erfolgt nach verschiedenen Methoden. Für aufwandfinanzierte Unternehmen¹³⁹ gibt es eine rein statistische Ertragszuscheidung für die Linienerechnung. Die Verteilung ist nachfrageorientiert und berücksichtigt die Fahrausweisnutzung nicht: Einsteiger werden zu 30 Prozent und Personenkilometer zu 70 Prozent berücksichtigt. Bei der echten Ertragszuscheidung für die interkantonalen Linien gibt es Verfahren mit Berücksichtigung der Fahrausweisnutzung und auch eine pauschale Ertragszuscheidung. Ein Spezialfall stellt die SBB dar:¹⁴⁰ Die Einnahmenanteile der SBB berechnen sich nach dem Hochrechnungssystem im Personenverkehr, wobei für jede ZVV Fahrausweisart auf der Grundlage des nationalen Tarifs der Erlössatz berechnet wird. Der Anteil der S-Bahn Zürich an den Verbundeinnahmen des ZVV wird im Voraus jährlich zwischen ZVV und SBB vereinbart.

Die Finanzmittel seitens Kanton und Gemeinden stammen aus Steuereinnahmen. Für die Finanzierung der Infrastruktur hat der Kanton einen Fonds für den öffentlichen Verkehr geschaffen, der im Rahmen des Voranschlags jährlich mit mindestens 70 Mio. Franken dotiert wird.¹⁴¹ Die Gemeinden zahlen die Hälfte der Kostenunterdeckung des ZVV, finanzieren aber die Infrastrukturausgaben (ausser Haltestellen) nicht mit. Der Gemeindeschlüssel berücksichtigt die Steuerkraft der Gemeinden zu 20 Prozent und das Angebotsniveau (Anzahl Abfahrten, gewichtet nach Verkehrsmitteln) zu 80 Prozent.¹⁴²

Bruttoverträge zu Standardkostensätzen werden mit den aufwandfinanzierten MVU, Nettoverträge für die S-Bahn Zürich und für die interkantonalen Linien abgeschlossen. In der Zielvereinbarung mit der SBB wurde ein Anreizvertrag vereinbart (Bonus/Malus).

Im ZVV wird auf periodische Ausschreibungen zugunsten einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den bestehenden Unternehmen verzichtet. Weitere Effizienzsteigerungen soll-

¹³⁸ Der ZVV verwendet immer die Kantons- und Gemeindebeiträge als Defizitgrösse. Die Finanzierungen durch Dritte (z.B. Bund) werden als Erträge behandelt. Die so gerechnete Kennzahl ist präziser, weil auf der Aufwandseite die Subventionen des Kantons Zürich an die interkantonalen Transportunternehmen verbucht werden.

¹³⁹ Die MVU werden nach Aufwand entschädigt.

¹⁴⁰ Die echte Einnahmenaufteilung für die SBB ist nötig, weil sie gemäss Bundesrecht finanziert wird und eine Abgeltung ausweisen muss.

¹⁴¹ §§ 30 und 31 PVG

¹⁴² §§ 26 und 27 PVG

ten mit Hilfe von Kennzahlen und einem Benchmark-System¹⁴³ erreicht werden. Ausschreibungen sind nur vorgesehen, wenn die geforderten Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen über Zielvereinbarungen nicht realisiert werden können. Eine allfällige Ausschreibung ist Aufgabe der MVU als Konzessionsträger.¹⁴⁴

In der Praxis wirken die Anreizverträge am besten. Die Motivation, gute Leistungen zu erbringen, kommt aus Sicht der Interviewpartner nicht aus der finanziellen Perspektive der Netto- oder Bruttoverträge. Die Transportunternehmen können im öffentlichen Regionalverkehr sowieso keinen richtigen Gewinn machen, somit sind die Nettoverträge nur bedingt als solche zu betrachten. Der Bruttovertrag ist einfacher auszuhandeln, weil Ertragsprognosen für einzelne Teilmärkte schwierig und in einem Verkehrsverbund sowieso nur bedingt durch die Unternehmen beeinflussbar sind. Der Nachteil der Bruttoverträge wird im Umstand gesehen, dass die Unternehmen an der Ertragsentwicklung nicht direkt beteiligt sind. Die Reservebildung erfolgt somit aus der Differenz des eigenen Kostensatzes zum Standardkostensatz.

3.5.4 Föderalismus und demokratische Mitsprache

Die Frage der fiskalischen Äquivalenz wurde in den Interviews positiv beurteilt. Die Nutzniesser sind vor allem die Kunden, die rund 60 Prozent der Kosten übernehmen. Der Rest wird über Steuern als gemeinnütziger Auftrag der öffentlichen Hand finanziert. Die Gemeinden sind über einen Schlüssel mit Haltestellenabfahrten beteiligt. Somit werden Angebotsausbauten für die Gemeinden sofort auch finanziell wirksam.

Die Gemeinden werden mittels der Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) in den Zielsetzungsprozess eingebunden. Die MVU stellen den Gemeinden den kantonalen Strategiebericht sowie die vorgesehenen Massnahmen vor. Die Auswahl der Massnahmen erfolgt in Abstimmung mit den Gemeinden; dabei werden die Nachfrage und die politische Ausgewogenheit der Angebotsausbauten beachtet. Der Entscheid liegt am Ende bei der MVU bzw. beim ZVV.

Im Rahmen des kantonalen Fahrplanverfahrens (alle 2 Jahre) können die Bürger zum Fahrplan Stellung nehmen. Die Gemeinden werden jeweils im Herbst eingeladen, sich zu den neuen Konzepten zu äussern. Das Verfahren ist je nach MVU unterschiedlich (VBZ – Stadt Zürich, VZO – eine begrenzte Anzahl Gemeinden, die Besitzer des Unternehmens sind, Postauto – sehr viele kleinere Gemeinden).

¹⁴³ Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit wird mittels dem System FIMO (Bezug zwischen Kosten und Qualität pro Unternehmen) im ZVV überprüft: Der ZVV gibt eine Bandbreite für das befriedigende Preis-Leistungs-Verhältnis vor. Ausserhalb dieser Bandbreite wird das Kostenniveau nicht mehr akzeptiert. Nach einer gewissen Übergangszeit führt ein zu hohes Kostenniveau zu einer Ausschreibung. Die Steuerung durch das FIMO-Modell gibt den Unternehmen klare Vorgaben und wird als transparent beurteilt.

¹⁴⁴ Die MVU erbringen die Systemleistungen, ausgeschrieben wird nur die Transportleistung (Betriebsfunktionen). Die Transportbeauftragten haben keinen Konzessionsschutz. Die Subaufträge werden aber im Einklang der i.d.R. zehnjährigen Konzessionen auf 6+4 Jahre ausgeschrieben.

Eine Zweckregion wurde in den Interviews kritisch beurteilt. Einerseits wird mit einer Zweckregion eine neue Ebene geschaffen und die Zusammenarbeit wird damit erheblich erschwert. Für kleine Kantone könnte eine Zweckregion funktionieren, aber grosse Kantone schaffen damit neue Schnittstellen. Eine Zweckregion über mehrere Kantone ist jedoch schwierig zu realisieren. Für den Kanton Zürich funktioniert die Lösung mit dem Verkehrsverbund sehr gut, vor allem weil das Verbundgebiet den Kantonsgrenzen entspricht. Andererseits wäre es in einer Zweckregion für die Bürger sehr schwierig, eine Übersicht zu behalten, welches Angebot in der Region sinnvoll gefahren wird. In der Regel überwiegen die Eigeninteressen. Eine demokratische Abstimmung wird schwierig, eine Gruppe kann ein aus Nachfragesicht nicht sinnvolles Angebot erzwingen. Volksabstimmungen über das Angebot machen das System auch schwerfällig. Ein Expertenrat oder Ausschuss wäre auch in einer Zweckregion nötig, wo über Sachthemen wie Angebot oder Tarif diskutiert und entschieden werden müsste.

3.5.5 Folgerungen

Die Kundenzufriedenheit im ZVV konnte von 73 Punkten im Jahr 2000 auf 76 Punkte im Jahr 2008 gesteigert werden. (Möglich sind 100 Punkte.) Die Gesamtverkehrskoordination ist auf Stufe Strategie verankert, die Umsetzung und das Controlling sollen noch weiterentwickelt werden.

Die Einführung des ZVV war damals eine radikale Lösung, die Zentralisierung in Zürich wurde als befremdend empfunden. Mittlerweile funktioniert der Verbund sehr gut, weil man sich auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit geeinigt hat. Die gemeinsame Erarbeitung der Strategie mit den MVU deutet auf eine ausgesprochen kooperative Kultur hin, man hat sich gegen eine stark hierarchische Steuerung entschieden. Der organisatorische Aufwand ist zwar hoch, aber die komplexe Aufgabe erfordert ohnehin eine starke Koordination. Somit ist der Aufwand für die Verbundorganisation insgesamt nicht höher als in einem anderen System.

Der ZVV wird nach New Public Management Grundsätzen geführt. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sind geregelt, verschieben sich jedoch Richtung Zentralisierung. Integrierte Verkehrsunternehmen sind nur noch die MVU. Sie bemängeln aber die wegfallenden Systemfunktionen. Die Gefahr der Zentralisierung liegt in der verminderten Innovationsfähigkeit. Andererseits braucht es eine starke Zentrale und die entsprechende Kultur, um gemeinsame Vorgaben (z.B. einheitliche Haltestellen) durchzusetzen. Der ZVV mit wenig Mitarbeitern und wachsenden Kompetenzen hat jedoch Mühe, die Aufgaben wirklich wahrzunehmen. Für die grossen Projekte fehlen ihm die personellen Ressourcen. Die Diskussionen um die Kompetenzen führten letztlich zur Leadhouse-Lösung. Dadurch entsteht eine Matrix-Organisation, wobei das Führen des Projektes erschwert wird.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Das Know-how ist beim MVU, der Gesamtprojektleiter ist beim ZVV.

Aus Sicht der Interviewpartner überwiegen in der heutigen Organisation die Vorteile. Der einheitliche Auftritt verleiht dem Verkehrsverbund mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Die Nachteile liegen in der ev. fehlende Innovationskraft, dieser Nachteil ist aber im Kanton Zürich nicht offensichtlich. Der Rückstand bei den grossen Projekten liegt weniger im System begründet, als vielmehr an den zu hohen perfektionistischen Ansprüchen.

Der ZVV wird als eine sehr stabile Organisation beurteilt. Am Aufbau des ZVV wird man in nächster Zeit sicher nicht rütteln, es steht die Optimierung des Verbundes im Vordergrund. Der Anspruch des ZVV auf mehr Steuerung soll mit dem Anspruch der MVU auf Selbstbestimmung in Einklang gebracht werden. Mit der geplanten Änderung des Bundesrechts werden die Gebietskonzessionen in der Zukunft sehr restriktiv gehandhabt, die MVU besitzen aber mehrheitlich solche Konzessionen. Die Anpassung in diesem Bereich ist noch nicht klar. Eine Systemänderung drängt sich auch aus dem Grund auf, weil der ZVV einen Konzessionär (MVU) nicht zwingen kann, die Leistungen auf ihrem Konzessionsgebiet auszuschreiben und diese einem Dritten zu übertragen. Die Konzessionen beim ZVV als Besteller zu behalten, passt aber nicht zum System.

Weitere Herausforderungen liegen in der Weiterentwicklung der Infrastruktur und der Zusammenarbeit mit der SBB. Aktuell ist auch das Thema Qualität. Ebenso sind zusammen mit den Transportunternehmen weitere Effizienzsteigerungen mittels Zielvereinbarungen anzustreben.

3.6 Synthese

Die Interviews haben gezeigt, dass in der Steuerung des öffentlichen Verkehrs in allen vier Kantonen Stärken, aber auch Schwachstellen bestehen. Die gesamtschweizerische Koordination wird vom Bund erwartet. Die Entwicklung der Verkehrs- und Tarifverbände wieder spiegelt aber in erster Linie die regionale Sicht, in diesem Bereich orientieren sich die Kantone weniger an den Vorstellungen des Bundes.

Die vier verkehrspolitischen Grundsätze der GVK-CH aus den 1970er Jahren haben immer noch Gültigkeit: Die Koordination der Planung, die langfristige Eigenwirtschaftlichkeit, die zweckmässige Aufgabenteilung und die Sicherstellung der Finanzierung werden in der Gestaltung des öffentlichen Verkehrs von den Akteuren beachtet. Die Gesamtverkehrs- und die umfassende Steuerung gemäss den Nachhaltigkeitsprinzipien stehen aber noch am Anfang. Die Sicherung der Verkehrsintegration ist in der Schweiz weit fortgeschritten, der Taktfahrplan, die S-Bahn-Systeme, der Direkte Verkehr und die Tarif- und Verkehrsverbände leisten in diesem Bereich einen wesentlichen Beitrag. Die Weiterentwicklung der Qualitätssysteme und ein verstärktes Controlling anerkennen alle Kantone als zukünftige Aufgabe.

Die Organisationsmodelle und die Aufteilung der Funktionen unter den Akteuren sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Sie nutzen ihre Gestaltungsmöglichkeiten. Der Koordinationsaufwand scheint in allen vier untersuchten Kantonen hoch zu sein, was hauptsächlich auf die Komplexität dieser öffentlichen Aufgabe zurückzuführen ist.

Unter den Transportunternehmen überwiegt je nach Kanton und Aufgabenbereich das Konkurrenzdenken oder das Bestreben nach Kooperation. Die Verbände fördern die Zusammenarbeit der Transportunternehmen. Die Vorgaben seitens Bund (Trennung Besteller/ Ersteller, Förderung der Ausschreibungen) lassen das System mehr in Richtung Konkurrenzierung unter den Transportunternehmen tendieren. Diese Konkurrenz ist aber zu relativieren: Die sog. „öV-Unternehmen“ arbeiten in einem geschützten Bereich, da für die ungedeckten Kosten die öffentliche Hand aufkommt.

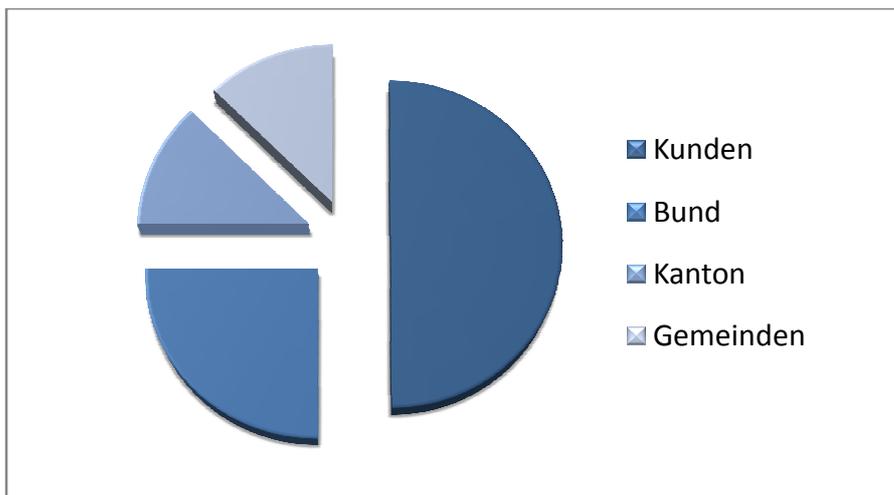
Die Organisationsstruktur diverser Tarifverbände ist vergleichbar. Im operativen Bereich verfügen sie über ein Gremium der Transportunternehmen, das die Oberaufsicht über eine Geschäftsstelle oder ein geschäftsführendes Transportunternehmen inne hat. Die strategische Führung obliegt in der Regel einer paritätisch zusammengesetzten Organisation der Besteller und Transportunternehmen. Die Aufgaben und Pflichten, Zuständigkeiten und Kompetenzen werden in Vereinbarungen definiert.

Die Koordination unter den Tarifverbänden erfolgt, um gesamtschweizerisch eine Annäherung der Tarifsysteme erreichen zu können. Alle Tarifverbände treffen sich regelmässig im Rahmen des „Forums Verbände“. In dieser unverbindlichen Gemeinschaft geht es um Wissensaustausch und Hilfe bei den Projekten der einzelnen Verbände.

Das Angebot wurde in den letzten Jahren in allen vier Kantonen stark ausgebaut, die von den Transportunternehmen erbrachten Kilometerleistungen wie auch die Abgeltungen stiegen im zweistelligen Prozentbereich an. Die Erhöhung der Nachfrage hat in den untersuchten Kantonen die Zunahme des Angebotes übertroffen. (Die Kennzahlen sind in grafischer Form im Anhang 15 ersichtlich.) Diese Tatsache, sowie die erzielten hohen Werte in den Kundenzufriedenheitsumfragen lassen den Schluss zu, dass der Ausbau der Angebote im öffentlichen Regionalverkehr dem Kundenwunsch entspricht.

Der öffentliche Regionalverkehr wird stark subventioniert. Der Kostendeckungsgrad liegt im schweizerischen Mittel bei 50 Prozent. Dieser Wert ist in den Agglomerationen höher und in ländlichen Gebieten logischerweise tiefer. Alle drei föderalistischen Ebenen beteiligen sich an den Kosten. Bei den Abgeltungen für die Betriebskosten zahlt der Bund im schweizerischen Mittel die Hälfte, die Kantone und Gemeinden teilen sich (in unterschiedlichem Masse) die andere Hälfte auf. Die Abbildung 12 zeigt diese generelle Aufteilung. (Für eine Gesamtsicht an dieser Stelle fehlt die Berücksichtigung der Kosten des Ortsverkehrs, des Fernverkehrs und der Infrastruktur und deren Aufteilung.)

Abbildung 11: Finanzierung im öffentlichen Regionalverkehr: Woher kommt das Geld?



Ob die fiskalische Äquivalenz dabei eingehalten wird, ist schwierig zu beurteilen. Die Kunden bezahlen für ihre eigene Mobilität nur die Hälfte der kostendeckenden Preise. Andererseits können sie die Entwicklung des Angebotes nur indirekt, über ihr Konsumverhalten, über ihre Gemeinde oder mit Teilnahme an Kundenzufriedenheitsumfragen beeinflussen. Der Bund bezahlt im Regionalverkehr viel und hat bei den Bestellungen weniger Gewicht als die Kantone. Andererseits bestimmt der Bund durch seine Rechtsetzung den regulatorischen Rahmen, was seine Bedeutung unter den Akteuren stark erhöht. Die grösste Gestaltungsmacht bei der Entwicklung der Angebote und der Steuerung der Bestellungen geniessen die Kantone, wobei sie den Gemeinden je nach kantonaler Tradition mehr oder weniger Mitwirkungsrechte zugestehen. Die Gemeinden (und auch die Kantone) mit guter öV-Erschliessung haben auf der anderen Seite einen Standortvorteil.

4 Gestaltungsempfehlungen zur Optimierung der Steuerung im öffentlichen Verkehr auf kantonaler Ebene

4.1 Einleitung

Ausgehend von den Erkenntnissen aus dem Kapitel 2 und der Ist-Analyse aus dem Kapitel 3 werden in diesem Kapitel Gestaltungsempfehlungen entwickelt. Diese sind als allgemeine Diskussionsgrundlage zu verstehen, konkrete Schritte sollten vertiefter und in Abstimmung mit den Fragestellungen in den einzelnen Kantonen geprüft werden.

Mögliche Ansätze zur Optimierung werden zuerst auf der übergeordneten verkehrspolitischen Ebene diskutiert. Nachher wird skizziert, welchen Beitrag die Tarifverbände und die Verkehrsverbände zur Steuerung des öffentlichen Regionalverkehrs leisten können und wie ihr Wirken verbessert werden kann. Am Ende sollen alternative Lösungsansätze umrissen werden.

4.2 Verkehrspolitik und Finanzierung

Damit der öffentliche Regionalverkehr zielgerichtet weiterentwickelt werden kann, braucht es eine konsequente Steuerung auf der verkehrspolitischen Ebene. Einerseits wird darunter die Einbettung des öffentlichen Verkehrs in eine Gesamtverkehrspolitik und in eine Mobilitätsstrategie verstanden. Andererseits soll die strategische Ausrichtung des öffentlichen Verkehrs geklärt werden und sollen die Angebotsplanungen für die Mobilitätsräume aus einer Hand entwickelt oder miteinander abgestimmt werden. Diese Aufgabe bezogen auf den öffentlichen Regionalverkehr kommt heute den Kantonen zu. Somit sind sie in der Pflicht, auf der strategischen Ebene für Klarheit zu sorgen. Eine Chance und eine Herausforderung bieten in diesem Bereich die Agglomerationsprogramme, die einen nicht zu unterschätzenden Koordinationsaufwand zwischen den Akteuren erfordern. Dabei sind die Zuständigkeiten für die föderalistischen Ebenen zu klären, damit jeder die eigenen Entscheide verantworten kann und gleichzeitig die Transparenz gewahrt bleibt.

Die verkehrspolitischen Ziele und deren Einflussfaktoren sollten systematisch überwacht und ausgewertet werden. Ein regelmässiges Controlling soll helfen, Veränderungen frühzeitig zu erkennen und kausale Zusammenhänge der verschiedenen Einflussfaktoren besser zu verstehen. Dieses Controlling ist sowohl auf der Stufe Gesamtverkehr wie auch im öffentlichen Verkehr aufzubauen. Die in mehreren Kantonen beabsichtigte Systematisierung der Qualitätsmessungen kann Ergebnisse zur Erreichung sowohl von Wirkungszielen (Kundenzufriedenheit) wie auch von Leistungszielen (Qualität der Dienstleistungen für die Kunden) liefern und damit einen Beitrag zum zielgerichteten Einsatz der finanziellen Mittel leisten.

Die Sicherung der Finanzierung ist für das Erreichen verkehrspolitischer Ziele entscheidend. Durch die vielen verschiedenen Akteure und die Unterteilung der Finanzierung nach Verkehrsarten (Fernverkehr, Regionalverkehr, Ortsverkehr, usw.) sowie Betrieb und Infra-

struktur ist eine Übersicht erschwert. Da der öffentliche Verkehr mit beträchtlichen Mitteln subventioniert wird, ist eine transparente Finanzierung die Voraussetzung, um für die beabsichtigten Massnahmen die richtigen finanziellen Anreize setzen zu können.

Die bestehenden Instrumente zur Förderung der Effizienz der Leistungserstellung (Benchmarks, gezielte Ausschreibungen) sind unbedingt beizubehalten. Zur Verfolgung sozialer, verkehrs- und umweltpolitischer Ziele könnten ausserdem Anreizverträge eingesetzt werden.

Im Bereich Verkehrspolitik und Finanzierung wird empfohlen:

- Klärung und konsequente Umsetzung der strategischen Ziele für die Gesamtverkehrspolitik und für den öffentlichen Verkehr
- Aufbau eines aussagekräftigen Controllings (für die strategischen Ziele ebenso wie für die wirtschaftlichen Ziele) und eines Qualitätsmanagement-Systems
- Entflechtung der Finanzierung unter Beachtung der Transparenz und der fiskalischen Äquivalenz
- Abschluss von Anreizverträgen (Bonus-/Malus-Regelungen)

4.3 Modell Tarifverbund und Bestellerorganisation

Tarifverbände verfolgen grundsätzlich das Ziel, die Kundenbedürfnisse nach einem integrierten Angebot bezüglich Tarif abzudecken, und zwar mit einem Billett für alle Verkehrsmittel. Mit den integralen Tarifverbänden wurde dieses Ziel eigentlich erreicht.

Andererseits stellt der Tarif nur einen Aspekt der vom Kunden wahrgenommenen Qualität dar. Ein integriertes Angebot aus Kundensicht beinhaltet auch abgestimmte Fahrpläne, einheitliche Distribution und Kommunikation. Mit den steigenden Qualitätsanforderungen erhöht sich der Bedarf nach Koordination.

Welche Aufgaben besser vom Besteller wahrgenommen werden und welche Funktionen bei den Transportunternehmen bleiben, muss von Fall zu Fall unter den Akteuren ausgehandelt werden. Generell lässt sich nur an der Forderung zur Trennung der betrieblichen und politischen Verantwortung sowie zur getrennten Wahrnehmung der Besteller- und Erstellerrollen festhalten. Bei der Bestimmung der Aufteilung der grundlegenden Funktionen im öffentlichen Verkehr sollten die Anforderungen der Fahrgäste im Mittelpunkt stehen. Die Zufriedenheit der Kunden ist eines der wichtigsten Wirkungsziele. Dabei ist zweitrangig, ob hinter der Organisation des öffentlichen Verkehrs ein Tarifverbund oder ein Verkehrsverbund steht. Daraus folgt der Ruf nach einem einheitlichen Erscheinungsbild, das über den Tarif hinausgeht und auch die Distribution und Kommunikation sowie Elemente der Infrastruktur (Haltestellen, Fahrgastinformation, usw.) umfasst. Im Wesentlichen sollten deshalb die Regiefunktionen sowie die Funktionen Marketing und Kommunikation und Teile der Infrastruktur koordiniert werden. Der Grad der unternehmerischen Freiheit der Transportunternehmen wird dadurch jedoch auf jeden Fall kleiner.

Die Transportunternehmen streben eher nach Eigenständigkeit und Selbstbestimmung in einem wettbewerbsorientierten Umfeld. Die Koordination der obengenannten Funktionen ist aber nicht nur aus Kundensicht, sondern auch aus Sicht der Effizienzsteigerung und des optimalen Mitteleinsatzes notwendig.

Der erhöhte Koordinationsbedarf könnte mit einer Verstärkung der Bestellerorganisation (öV-Ämter) gelöst werden. Dabei sollten gewisse Funktionen, die heute von den Transportunternehmen wahrgenommen werden, in die Verantwortung der Besteller übergehen. Das bedingt die Erhöhung der personellen Ressourcen bei den Kantonen und gleichzeitig die Verringerung der Integrationstiefe der Transportunternehmen. Die Zentralisierung der Aufgaben soll die Doppelspurigkeiten als Folge der Einzellösungen der Transportunternehmen beseitigen und die wirtschaftliche Effizienz fördern. Eine Herausforderung bleibt dabei, die Koordination auf den Verkehrsraum über die Kantonsgrenzen hinaus auszudehnen.

Im Rahmen der Tarifverbände könnten die Transportunternehmen selber die Koordination in die Hand nehmen und das Aufgabenspektrum der Tarifverbände erweitern oder projektspezifische Koordinationsgremien schaffen. Die divergierenden Interessen der Transportunternehmen lassen zwar langsame Entscheidungswege befürchten, doch die erwarteten Synergieeffekte und der mögliche Know-how-Aufbau sowie finanzielle Anreize der Besteller könnten die Transportunternehmen zur Zusammenarbeit motivieren.

Man könnte sich fragen, wieso es in der Schweiz Tarifverbände braucht, wenn man mit dem Direkten Verkehr überall hinkommt. Die Tarifverbände decken jedoch regionale Bedürfnisse ab. Mit zentraler Steuerung könnte man nicht die gleiche Marktnähe entwickeln. Die starken Zuwachsraten im Verkauf von Verbundabonnements und -billetten sind auch nur dank Berücksichtigung der regionalen Interessen möglich. Wenn kleine Kantone an Tarifverbänden beteiligt sind, werden die Ineffizienzen der Kleinräumigkeit zum Teil mit der Integration in die grössere Verbundorganisation kompensiert. Es gibt jedoch teilweise ganz kleine Tarifverbände, die nur das Gebiet eines Kantons¹⁴⁶ oder Teile davon abdecken. Andere Tarifverbände orientieren sich an politischen Grenzen und nur teilweise an Mobilitätsräumen. Anzustreben sind somit wenige grosse Tarifverbände, die möglichst mit den S-Bahn-Systemen identisch sind und welche die gleiche Tarif-Philosophie verfolgen. Ob es eine optimale Anzahl Tarifverbände gibt, lässt sich heute nicht abschliessend beantworten.

Bezüglich Finanzierung stellt sich einerseits die Frage der Brutto- oder Nettoverträge. Bei allen drei integralen Tarifverbänden werden mit den daran beteiligten Transportunternehmen Nettoverträge abgeschlossen, die Transportunternehmen haben eine Ertragsverantwortung. Die nachfrageabhängige Einnahmenverteilung in den Tarifverbänden ist ein Argument dafür. Andererseits können die einzelnen Transportunternehmen nur begrenzt die Höhe der Tarife beeinflussen, diese basieren auf einem Konsens unter den Unternehmen und Kantonen. Aus Sicht der Besteller ist das Interesse gross, die Tarifpolitik aktiv beeinflussen zu können, weil

¹⁴⁶ z.B. Flex Tax in Schaffhausen, Tarifverbund Schwyz

sie mitunter ein Instrument der Finanzierung darstellt. Hinzu kommt, dass die ungedeckten Kosten des Angebotes über die Abgeltungen finanziert werden, somit sind sinkende Erträge mittelfristig nicht das Problem der Transportunternehmen. Folgerichtig sollten die Besteller in den Regiefunktionen stärker bestimmen können. Die paritätisch zusammengesetzten Organe der integralen Tarifverbände auf der strategischen Ebene sind zu hinterfragen. Die Stellung der Geschäftsstelle im Tarifverbund ist zu prüfen. Es könnte Sinn machen, die Geschäftsstelle einem mehrheitlich von den Bestellern bestimmten strategischen Organ zu unterstellen. Die Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsstelle wären dabei näher zu untersuchen.

Zwei der drei untersuchten Tarifverbände funktionieren mit Pauschalzahlungen der Kantone. Im Rahmen der Bahnreform 2 ist vorgesehen, dass der Bund sich an den kantonalen Tarifausfallentschädigungen für die Tarifverbände beteiligen kann, sofern die Abgeltung durch Direktzahlungen an die Transportunternehmen erfolgt. Diese Änderung würde eine bedeutende Umstellung der Finanzflüsse bedeuten. (Bei interkantonalen Linien und im Fernverkehr stellen sich zusätzliche Abgrenzungsfragen.)

Eine Lücke stellt die teilweise fehlende Einbindung der Gemeinden in die Tarifpolitik und Tariffestsetzung dar. Eine Mitwirkung ist im Sinne der Stärkung der demokratischen Mitsprache und unter Berücksichtigung des finanziellen Beitrags der Gemeinden zu prüfen.

Unter Beibehaltung der Tarifverbände wird empfohlen:

- Ausbau der Bestellerorganisationen der Kantone und Übernahme der Koordinationsfunktionen für die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs
- Stärkung der Zusammenarbeit der Transportunternehmen durch Anreizsysteme
- Zusammenlegung der kleinen Tarifverbände zu grösseren Einheiten, die möglichst den Mobilitätsräumen entsprechen
- Stärkung der Kompetenzen der Besteller in den Regiefunktionen (Tarifpolitik) und Übernahme der strategischen Führung in integralen Tarifverbänden
- Verankerung der Mitwirkungsrechte der Gemeinden im Bereich Tarifpolitik

4.4 Modell Verkehrsverbund

Der Unterschied zwischen einem Tarifverbund und Verkehrsverbund liegt mitunter auch im Mass der unternehmerischen Freiheit, welche die Transportunternehmen geniessen. Für den Kunden werden das Angebot und das Erscheinungsbild in einem Verkehrsverbund vereinheitlicht, optimiert und besser abgestimmt. Damit steigt die Gesamtqualität. Die Entscheidungsprozesse werden vereinfacht. Die Koordination der Transportunternehmen erfolgt im Schatten der Hierarchie, eine zentrale Stelle kann als letzte Instanz entscheiden.

Diese Vorteile werden mit den verminderten Kompetenzen der Transportunternehmen erkaufte. Das System mit den marktverantwortlichen Unternehmen und den Leadhouses begegnet diesen Nachteilen im ZVV auf eine kreative Weise. Auf jeden Fall sind die Koordinationsleistungen bedeutend und liegen im Interesse des Gesamtsystems. Ob die Koordina-

tionsaufgaben dabei zentralisiert werden oder in Kooperation mit den Transportunternehmen entstehen, ist ein politischer Entscheid. Wie das Beispiel ZVV zeigt, braucht die Kooperation auch eine entsprechende Kultur unter den Akteuren. Diese Kultur soll gezielt gefördert werden.

Mit den Unternehmen werden hauptsächlich Bruttoverträge abgeschlossen, weil die Verbundeinnahmen beim Verkehrsverbund bleiben. Wenn bei einem Verkehrsverbund die Transportunternehmen die Einnahmen nicht mehr behalten können, entfällt ein wichtiger Anreiz im System, sich für mehr Fahrgäste und mehr Einnahmen wie Extrafahrten usw. anzustrengen. Im ZVV scheint dies kein Problem zu sein. Auf jeden Fall ist die Ergänzung der Bruttoverträge mit Anzelementen und Bonuszahlungen bezüglich Kunden- oder Umsatzentwicklung zu empfehlen.

Nettoverträge sind im Rahmen von Verkehrsverbänden eher schwierig, aber nicht unmöglich zu realisieren. Auch im ZVV werden teilweise Nettoverträge vergeben. Grundsätzlich ist für Nettoverträge die nachfragegerechte Einnahmenverteilung eine absolute Bedingung, genauso wie die Möglichkeit der Einflussnahme der Transportunternehmen auf die Erträge oder auf deren Einflussfaktoren. Die Motivation der Transportunternehmen für die Einnahmesteigerung sollte auf jeden Fall – entweder durch Nettoverträge oder durch Anreizverträge – sichergestellt werden.

Bei einem Verkehrsverbund wird empfohlen:

- Klärung des Zentralisationsgrades der Verbundorganisation und der Rolle der Transportunternehmen durch regelmässiger Kaderanlässe
- durch Anreizverträge die Motivation der Transportunternehmen erhöhen, sich für mehr Fahrgäste, Einnahmen und Qualität einzusetzen

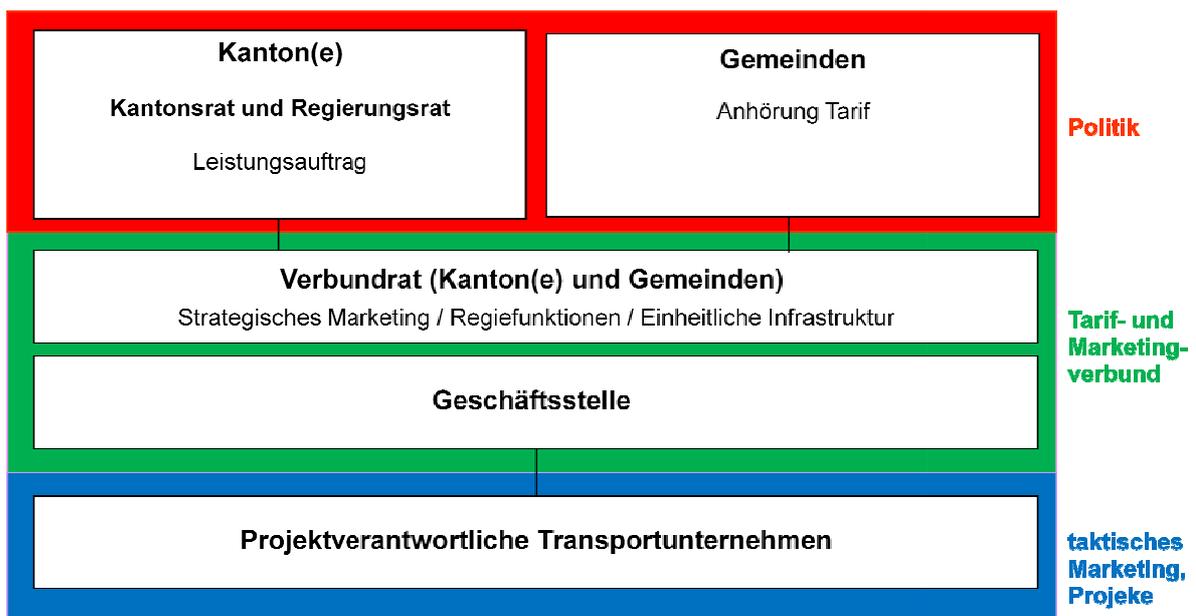
4.5 Alternativmodelle

Die im Kapitel 2.6.1. beschriebenen FOCJ oder Zweckregionen sind wegen der Bildung einer zusätzlichen vierten Ebene kritisch zu bewerten, weil damit die Strukturen noch komplizierter werden. Auch in den Interviews wurde das Modell vor allem wegen der mangelnden Realisierbarkeit und der erschwerten Koordination zwischen den Politikbereichen abgelehnt. Allerdings könnte es einen Ansatz für die nötige grenzüberschreitende (kantonsübergreifende) Verkehrsplanung darstellen.

Andere Modelle werden im Rahmen der Agglomerationsprogramme entstehen, wobei in diesem Zusammenhang vor allem die Steuerungswirkung der Kantone entscheidend sein wird. Einerseits gibt es Kantone, in denen die Agglomeration beinahe das ganze Kantonsgebiet abdeckt, andererseits müssen Kantone mit mehreren Agglomerationen noch eine weitere Koordinationsfunktion übernehmen. Für interkantonale Zusammenarbeitsformen mit Entscheidungsbefugnis ist die Zeit offensichtlich noch nicht reif.

Die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit, im Sinne der Attraktivitätssteigerung und des Abbaus der Zugangsbarrieren zum öffentlichen Verkehr, könnte im Rahmen eines erweiterten Tarifverbundes gelöst werden. Der Verbund wäre für ein einheitliches Erscheinungsbild über den Tarif hinaus, also grundsätzlich für die Funktionen Regie sowie Marketing und Kommunikation verantwortlich. Auch bei Fragen bezüglich einheitlicher Infrastruktur würde er die Koordination übernehmen. Als oberstes Organ würde ein aus Vertretern des Kantons (oder der Kantone) und Gemeinden bestehender Verbundrat die Strategie bestimmen. Eine personell verstärkte Geschäftsstelle übernehme die operativen Aufgaben, wofür ein im Voraus vereinbarter Anteil der Verbundeinnahmen oder erhöhte Direktzahlungen zur Verfügung stünden. Die sog. Projektverantwortlichen Unternehmen wären für spezielle Aufgaben im Interesse aller zuständig wie Bewirtschaftung gewisser Marktsegmente, Fahrgastinformation, Sicherheit, usw. (in Anlehnung an die Leadhouse-Lösung im ZVV). Damit entstünde noch kein Verkehrsverbund, weil die Bestellfunktionen und die strategische Planung weiterhin in der Verantwortung der Kantone bleiben. Das Organigramm des skizzierten Tarif- und Marketingverbundes ist in der Abbildung 12 dargestellt.

Abbildung 12: Organisation Tarif- und Marketingverbund



Als Chance und Risiko zugleich ist die Eignung des Modells für mehrere Kantone zu betrachten. Die Erhaltung der Angebotsplanung und -bestellung in der kantonalen Zuständigkeit könnte das Autonomiebedürfnis der Kantone befriedigen. Der Koordinationsaufwand bleibt jedoch hoch, und es entstehen zusätzliche Schnittstellen in der Abstimmung von Tarif und Angebot. Die Transportunternehmen verlieren weiter an Autonomie, wenn auch nicht in so hohem Mass wie bei einem Verkehrsverbund. Ob die Vor- oder Nachteile überwiegen und ein solches Modell in der Praxis funktionieren würde, ist in Diskussion mit den beteiligten Akteuren zu untersuchen.

4.6 Abschliessende Bemerkungen und nächste Schritte

Die untersuchten vier Kantone weisen trotz denselben Rahmenbedingungen im schweizerischen regionalen Personenverkehr unterschiedliche Voraussetzungen und Lösungen für dessen Organisation auf. Insofern ist anzunehmen, dass die anderen Kantone ebenfalls ihre Organisationsautonomie nutzen und weitere Unterschiede bestehen. Diese Aussage trifft noch vermehrt auf die deutschsprachigen Nachbarländer der Schweiz zu, die zwar Tarif- und Verkehrsverbände kennen, aber unter dem gleichen Begriff oft eine ganz andere Organisation verstehen. Die Resultate der vorliegenden Arbeit können somit aufgrund der spezifischen Eigenschaften der untersuchten Kantone nicht unbesehen auf andere Regionen übertragen werden, geben jedoch Aufschluss über Trends, welche in der Gestaltung der Zusammenarbeit der diversen Akteure zukünftig zu beachten sein werden.

Die Umsetzung der nächsten Schritte im Rahmen der Bahnreform 2 steht unmittelbar bevor. Der Fokus ist dabei stark auf die Steigerung der Gesamtqualität und der Effizienz gerichtet. Auch die Frage eines einheitlichen Zonensystems oder eines integralen Tarifs für die ganze Schweiz wird immer wieder aufgeworfen.

Die Interviews haben gezeigt, dass in verschiedenen Themenbereichen Handlungsbedarf besteht und vielerorts die Ressourcen fehlen, um nötige Veränderungen durchsetzen zu können. Eine vertiefte Koordination, um die Gesamtqualität des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen, wird allgemein gewünscht. Die vorgeschlagenen Optimierungsansätze sind in Diskussionen unter Einbezug der relevanten Akteure auf ihre Machbarkeit und erwarteten Auswirkungen zu prüfen.

Die längerfristige Gestaltung der Tarif- und Verkehrsverbände in der Schweiz ist auf jeden Fall im grösseren Rahmen der planerischen und institutionellen Entwicklung des öffentlichen Regionalverkehrs zu betrachten.

ANHANG 1 LEITFADEN ALS HINTERGRUND ZU DEN INTERVIEWS

Den Interviewpartnern wurden vorgängig die nachfolgenden Fragen im Sinne eines Leitfadens vorgelegt. Auf dieser Basis wurde ein freies Gespräch geführt.

Fragen zu verschiedenen Themenbereichen

1. Verkehrspolitische Herausforderungen

Seit 1996 treten Bund und Kantone im öffentlichen Regionalverkehr gemeinsam als Besteller von Transportleistungen auf. Auch nach Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 blieb die Aufgabe eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen.

Das UVEK formuliert in seiner Departementsstrategie folgende Grundsätze der Verkehrspolitik:

„Das UVEK setzt sich zum Ziel, eine nachhaltige Mobilität zu gewährleisten. Dies bedeutet,

- *dass die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird und dass durch die Internalisierung der externen Kosten die Mobilität nicht zulasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt (ökologische Nachhaltigkeit)*
- *dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und damit die finanziellen Kosten für den Staat tragbar bleiben (wirtschaftliche Nachhaltigkeit)*
- *dass alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zur Mobilität haben (soziale Nachhaltigkeit).“*

- **Wo sind die verkehrspolitischen Zielsetzungen des Kantons festgehalten (Regierungsprogramm, Strategie öffentlicher Verkehr, öV-Programm, usw.)?**

- **Welches sind die wichtigsten Ziele bezogen auf die**

- **ökologische Nachhaltigkeit (z.B. Luftschadstoffe, Lärm, usw.)**

- **wirtschaftliche Nachhaltigkeit (z.B. leistungsfähige Infrastruktur, Wettbewerb, Effizienz, usw.) und**

- **soziale Nachhaltigkeit (z.B. Grundversorgung, Behindertengleichstellung, sozialverträgliche Transportunternehmen, usw.)?**

- **Werden die Ziele periodisch überprüft (wirksames Controlling)? In welcher Form?**

Im weiteren heisst es *„Das UVEK strebt eine koordinierte Verkehrspolitik an. Die einzelnen Verkehrsträger sollen ... sinnvoll miteinander verknüpft werden. Raumordnungspolitik und Verkehrspolitik sollen aufeinander abgestimmt werden.“*

- **Wie erfolgt die Koordination der Verkehrsträger bezogen auf**
 - **Angebot (Fahrplan)**
 - **Tarif**
 - **Billetverkauf**
 - **Infrastruktur (auf der Strasse)?**

- **Wo sehen Sie Stärken und Schwächen in der aktuellen Situation bezogen auf die Koordination der Transportunternehmen untereinander?**

- **Wie erfolgt die Koordination mit den anderen Politikbereichen wie Raumordnungspolitik, Gesamtverkehr, usw.? Ist die Zusammenarbeit mit den anderen Amtsstellen zufriedenstellend? Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?**

- **In welcher Form wird die Verkehrspolitik mit den Nachbarkantonen und dem Bund koordiniert?**

Um den Anteil des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr zu erhöhen, ist ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot unerlässlich.

- **Welche Ziele sind bezüglich Modal Split formuliert? Wurden Sie erreicht?**

- **Welche Qualitätsziele werden für den öV formuliert?**

- **Wie werden die Qualitätsziele überprüft (Kundenzufriedenheit, Normen, usw.)?**

2. Aufgabenteilung und Organisation

Die Kooperationen und die Zusammenarbeit im öffentlichen Verkehr gehen von einer „funktionalen Einheit“ des Verkehrs aus und versprechen über eine zweckmässige Organisationsstruktur zu einer Entschärfung der Probleme beizutragen. Die wesentlichen Elemente und Funktionen im „Produktionsprozess öV“ können wie folgt gegliedert werden:

- *Bestellfunktion* (Umsetzung der strategischen Planung in Detailpläne, Vorbereitung und Durchführung der Bestellungen/Ausschreibungen, Budgetplanung und -kontrolle, Anpassung und Weiterentwicklung der Bestellungen bezüglich Verkehr und Qualität, Controlling)

- *Regiefunktion* (Tarifpolitik und Tariffestsetzung, Einnahmeverteilung innerhalb von Verkehrs- und Tarifverbänden, Abstimmung von Angebotsplanung und Fahrplanintegration, Integration in den Bereichen Kommunikation und Marktauftritt, Vertriebsstrategie)

- *Strategische Planung* (grundlegende konzeptionelle Planung der öV-Entwicklung, Netz- und Linienkonzeption, Festlegung von Bedienungs-, Qualitätsstandards, laufende Produktentwicklung)

- *Marketing und Kommunikation* (Marktforschung, Vertriebskonzeption, Tarifkonzeption, Kommunikation, Kundenkontakte, Produktplanung, Qualitätsplanung und –sicherung)
- *Infrastruktur* (Fahrgastinformation, Vertriebssysteme, Betriebsleitsystem, Fahrzeuge, Gebäude und Einrichtungen, Haltestellen, Strassen, konzeptionelle Planung, Bau und Unterhalt der Anlagen)
- *Betriebsfunktionen* (Dienst- und Einsatzplanung, Einsatzsteuerung, Fahrzeuginstandhaltung)

Mit der Trennung von Besteller und Ersteller im EBG können gewisse Funktionen automatisch zugeordnet werden. Mit Entstehen eines Tarif- oder Verkehrsverbundes wird eine dritte Ebene geschaffen und dazwischengeschaltet.

- **Wer erfüllt die obigen Funktionen heute (Verbund, Kanton, Transportunternehmen, Gemeinden) und in welchem Umfang (verantwortlich, mitentscheidend, mitwirkend)? Wo sehen Sie Vor- und Nachteile der aktuellen Aufgabenteilung bezüglich der formulierten verkehrspolitischen Ziele und Strategien?**
- **Sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar geregelt? Ist die politische und betriebliche Verantwortung getrennt?**
- **Erachten Sie den Koordinationsaufwand des Verbundes unter den Akteuren als zu hoch/tief oder angemessen? Funktionieren die Schnittstellen?**
- **Bekommt der Verbund die für seine Arbeit notwendigen Informationen? Werden Entscheidungen rasch getroffen? Ist der Verbund handlungsfähig?**
- **Fördert die aktuelle Aufgabenteilung den Wissensaustausch durch Information und Kommunikation? Werden Kompetenzen (an den Verbund, innerhalb des Verbundes) delegiert?**
- **Wird die Ist-Situation (Angebot, Kosten, Qualität) auf mögliche Verbesserungspotenziale hin analysiert? In welcher Form?**
- **Ist der Verbund autonom in der Problemlösung und bestehen Möglichkeiten zur Entwicklung innovativer Ideen jenseits des Tagesgeschäfts?**
- **Überwiegt der Konkurrenzdenken oder das Bestreben nach Kooperation unter den Transportunternehmen?**
- **Was sind aus Ihrer Sicht die nächsten Herausforderungen bezüglich Optimierung/Veränderung des Verbundes?**

3. Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

Zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs tragen alle föderalistischen Ebenen (Bund, Kantonen, Gemeinden) bei. Je nach Aufgabenstellung (Infrastruktur oder Betrieb) oder Verkehrsart (Fernverkehr, Regionalverkehr, Ortsverkehr, usw.) greifen andere Finanzierungsmechanismen. Die zunehmende Mittelknappheit der öffentlichen Haushalte und damit der Zwang zu Konzentration auf Substanzerhalt statt Erweiterungen und zu Effizienzsteigerungen ist seit Jahren ein Thema.

- **Wie werden die nötigen Finanzmitteln für den öffentlichen Verkehr auf kantonaler Ebene beschafft (durch Steuern, Gebühren, Abgaben, Aufnahme von Darlehen)?**
- **Welchen Handlungsspielraum hat der Kanton/Verbund bezüglich der Infrastrukturfinanzierung? Spielen Lobbying und politische Allianzen eine Rolle? Was sind die Vor- und Nachteile des heutigen Systems?**
- **Wie erfolgt die Abgeltung der geplanten Kostenunterdeckungen der Transportunternehmen (Netto-, Brutto-, Anreizverträge)? Wo sehen Sie Vor- und Nachteile?**
- **Nach welchen Grundsätzen geschieht die Einnahmeaufteilung unter den Transportunternehmen (Ergebnis pro Linie, Auszahlung an Transportunternehmen, wer erhält Einnahmen aus Direkter Verkehr und GA/Halbtax, sonstige Einnahmen)? Erachten Sie das heutige System gerecht? Wie könnte man es verbessern?**
- **Wie beteiligen sich die Gemeinden an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (Infrastruktur und Abgeltung)?**
- **Ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Ihrer Sicht eingehalten, wonach Nutzniesser sowie Kosten- und Entscheidungsträger identisch sein müssen?**

4. Politische Mitsprachemöglichkeiten

- **Wie steuert die politische Ebene auf Stufe Kanton (Kantonsrat, Regierung)?**
- **In welcher Form wirken die Gemeinden bei den Entscheiden mit?**
- **Können sich die Gemeinden in der Regel über die Ausbauten und Kosten der gemeineübergreifenden öV-Linien einigen oder braucht es den „Schatten der Hierarchie“? Werden die Gemeinden seitens Kanton/Verbund zur Kooperation ermuntert?**

- **In welcher Form werden BürgerInnen in die Entscheidungsstrukturen des öV einbezogen (indirekt oder direkt)?**

Die Kooperation verschiedener Transportunternehmen bewegt sich auf einem Kontinuum mit unterschiedlich intensiver Zusammenarbeit. Gegenseitiger Verkauf der Billette - Abonnementsverbund – integraler Tarifverbund – und schliesslich gelangt man zum Verkehrsverbund als Kooperation mit der höchsten Intensitätsstufe. Verkehrsverbände haben aber einen hohen organisatorischen Aufwand.

- **Was halten Sie von dieser Entwicklung? Welche Vor- und Nachteile kann die Intensivierung der Zusammenarbeit mit sich bringen?**

Verkehrsnetze decken meistens mehrere Kantone ab. Kantone und Gemeinden könnten zusammen einen „Verkehrs-Zweckregion“ schaffen, dem der Aufgabe des öffentlichen Verkehrs übertragen ist. Diese ist dann für die allgemeine Verkehrsplanung und Investitionen sowie für die Bestellungen zuständig. Ihre Finanzquellen sind die Verkehrserträge und eine eigene Verkehrssteuer. Die Einwohner entscheiden über das Verkehrsnetz, Verkehrsinvestitionen und allfällige Steuern via Abstimmungen und wählen demokratisch den politischen Vorstand der Organisation.

- **Was halten Sie von dieser Idee? Welchen Widerstand ist aus Ihrer Sicht gegen eine solche Lösung zu erwarten?**

5. Kennzahlen bezogen auf Kanton/Verbund

- Modal Split
- Kostendeckungsgrad
- Kantonale Ausgaben Abgeltung (inkl. Gemeindeanteile) + Bundesanteil
- Entwicklung Kurskm
- Entwicklung Einsteiger
- Entwicklung Pkm
- Entwicklung Verkehrseinnahmen im Verbund
- Durchschnittliche Fahrplaneffizienz (Bahn/Bus)
- Durchschnittliche Kosten pro Kurskm
- Index Kundenzufriedenheit
- Anteil saubere Busse (Partikelfilter)
- Anteil Niederflurfahrzeuge

Matrix zur Aufgabenteilung und Organisation**Wer erfüllt die obigen Funktionen heute? In welchem Umfang?**

- **verantwortlich (V)**
- **mitentscheidend (E)**
- **mitwirkend (M)**

Funktion	Verbund	TU	Kanton	Gemeinde	Bemerkungen
❖ <i>Bestellfunktion</i>					
Umsetzung strategischer Planung in Detailpläne					
Vorbereitung und Durchführung der Bestellungen und Ausschreibungen					
Budgetplanung und -kontrolle					
Anpassung und Weiterentwicklung der Bestellungen bez. Verkehr und Qualität					
Controlling					
❖ <i>Regiefunktion</i>					
Tarifpolitik und Tariffestsetzung					
Einnahmeverteilung innerhalb von Verkehrs- und Tarifverbänden					
Abstimmung von Angebotsplanung und Fahrplanintegration					
Integration in den Bereichen Kommunikation und Marktauftritt					
Vertriebsstrategie					
❖ <i>Strategische Planung</i>					
grundlegende konzeptionelle Planung der öV-Entwicklung					
Netz- und Linienkonzeption					
Festlegung von Bedienungs-, Qualitätsstandards laufende Produktentwicklung					
❖ <i>Marketing und Kommunikation</i>					
Marktforschung					
Vertriebskonzeption					
Tarifkonzeption (Preispolitik)					
Kommunikation					
Kundenkontakte (Kundenbindung)					
Produktplanung					
Qualitätsplanung und -sicherung					
❖ <i>Infrastruktur</i>					
Fahrgastinformation					
Vertriebssysteme					
Betriebsleitsystem					
Fahrzeuge					
Gebäude und Einrichtungen					
Haltestellen					
Strassen					
Konzeptionelle Planung (Schiene)					
Bau und Unterhalt der Anlagen (Schiene)					
❖ <i>Betriebsfunktionen</i>					
Dienst- und Einsatzplanung					
Einsatzsteuerung, Anschlusssicherung					
Fahrzeuginstandhaltung					
...weitere?					

ANHANG 2 TARIFVERBÜNDE IN DER SCHWEIZ



Quelle: SBB AG [Online: <http://mct.sbb.ch/mct/reisemarkt/abonnemente/verbunde.htm>, 1. Oktober 2009]

	*	Verbund	Einwohner
1	A	Schaffhausen: Flextax	102'000
2	A	Jura: VagABOnd	90'000
3	I	Nordwestschweiz: TNW/U-Abo	545'000
4	A	Aargau-Olten: A-Welle	607'000
5	I	Zürcher Verkehrsverbund: ZVV	1'310'000
6	I	Ostschweiz: OSTWIND	750'000
7	A	Neuenburg: ONDE VERTE	200'000
8	A	Biel-Grenchen-Seeland-Berner Jura: zigzag	225'000
9	I	Bern-Solothurn: Libero	670'000
10	I	Luzern-Obwalden-Nidwalden: Passepartout	430'000
11	I	Zug: Zuger Pass	110'000
12	I	Schwyz: Schwyzpass	75'000
13	I	Fribourg: Frimobil	260'000
14	I	Genf: Unireso	445'000
15	I	Waadt: Mobilis	310'000
16	A	Berner Oberland: BEOAbo	unbekannt
17	A	Tessin: Arcobaleno	329'955
18	A	Landschaft Davos	unbekannt
19	A	Engadin	unbekannt
schraffiert	A	Wirtschaftsraum Zürich: Z-Pass	1'700'000

*Integraler (I) od. Abonnementsverbund (A)

ANHANG 3 MERKMALE DER VERTRAGSARTEN

	Bruttovertrag	Nettovertrag	Anreizvertrag
Einnahmerisiko	Aufgabenträger	Transportunternehmen	auch geteilt möglich
Vergütung der Unternehmen	fest vereinbartes Entgelt, Tarifeinnahmen gehen an Aufgabenträger	Tarifeinnahmen sowie Abgeltung	zusätzlich je nach Ausgestaltung Tarifeinnahmen und Bonuszahlungen
Unternehmerische Freiheitsgrade	Verantwortung aufgrund von Einnahmerisiko weitgehend beim Aufgabenträger, Unternehmen auf Betriebsfunktionen beschränkt	Verantwortung aufgrund von Einnahmerisiko weitgehend beim Unternehmen, das benötigt daher hohe Freiheitsgrade, operative Steuerung (Angebotsplanung, Marketing usw.) muss beim Unternehmen liegen	Unternehmen benötigt gewisse Freiheitsgrade, um zur Erreichung der Boniflexibel reagieren zu können
Anreizmechanismen	Nur soweit vertragliche Sanktionierung der Nicht- und Schlechterfüllung der Leistungen vereinbart	Durch Erlösrisko gegeben	Durch Beteiligung am Fahrgastentwicklungsrisko und Bonus-/Maluszahlung gegeben
Kontrolle der Transportunternehmen durch Aufgabenträger	Unbedingt notwendig	Kaum notwendig, nur soweit nicht monetäre Aspekte betroffen sind	Notwendig, um Bonus/ Malus zu bestimmen
Abhängigkeit von externen Einflüssen	Gering	Hoch	Hoch
Anreize zur Verfolgung sozialer, verkehrs- und umweltpolitischer Ziele	Gering	Gering	Hoch
Kompatibilität mit Verkehrsverbänden	Meistens gegeben	Sehr schwierig, abhängig von Einnahmeaufteilung	Abhängig von Einnahmeaufteilung

Quelle: Eichmann u.a. 2006: 217

ANHANG 4 VERKEHRS- UND TARIFVERBÜNDE IN DEUTSCHLAND



Quelle: Wikipedia

[Online: http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_deutscher_Tarif-_und_Verkehrsverb%C3%BCnde, 1. Oktober 2009]

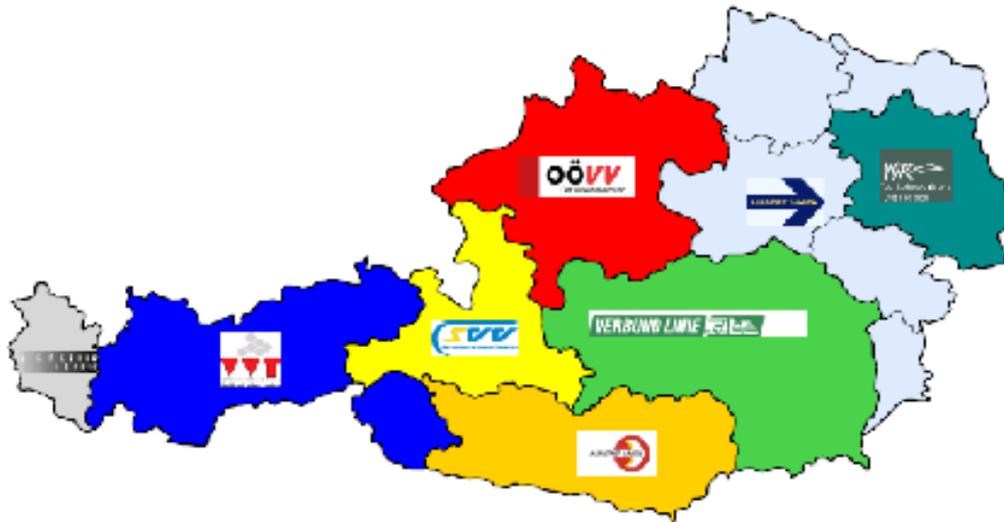
Verbund	Name	Trägerschaft	Tarifmodell
Baden-Württemberg			
bodo	Bodensee-Oberschwaben Verkehrsverbund	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
DING	Donau-Iller-Nahverkehrsverbund	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
HNV	Heilbronner Hohenloher Haller Nahverkehr	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
HTV	Heidenheimer Tarifverbund		Zonentarif (Tarifwaben)
KVSH	KreisVerkehr Schwäbisch Hall	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
KVV	Karlsruher Verkehrsverbund	Aufgabenträgerverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
naldo	Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
RVF	Regio-Verkehrsverbund Freiburg	Unternehmensverbund	Zonentarif
RVL	Regio Verkehrsverbund Lörrach	Unternehmensverbund	Zonentarif
TGO	Tarifverbund Ortenau	Unternehmensverbund	Zonentarif
TUTicket	Verkehrsverbund Tuttlingen	Aufgabenträgerverbund	Zonentarif
VGC	Verkehrsgesellschaft Bäderkreis Calw	Unternehmensverbund	Zonentarif
VGF	Verkehrs-Gemeinschaft Landkreis Freudenstadt	Unternehmensverbund	Zonentarif
VHB	Verkehrsverbund Hegau-Bodensee	Unternehmensverbund	Zonentarif
VPE	Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis	Mischverbund	Zonentarif
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
VSB	Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar	Unternehmensverbund	Zonentarif
VVR	Verkehrsverbund Rottweil	Unternehmensverbund	Zonentarif
VVS	Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart	Mischverbund	Zonentarif
WTV	Waldshuter Tarifverbund	Mischverbund	Zonentarif
VGA	Verkehrsgemeinschaft Aalen	Unternehmensverbund	nur Fahrplan- Koordinierung
	FahrBus Ellwangen	Unternehmensverbund	Zonentarif
	FahrBus Gmünd	Unternehmensverbund	Zonentarif
VGS	Verkehrsgemeinschaft Stauferkreis	Unternehmensverbund	Zonentarif
Bayern			
AVV	Augsburger Verkehrs- und Tarifverbund	Mischverbund	Zonentarif
DING	Donau-Iller-Nahverkehrsverbund	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
MVV	Münchner Verkehrs- und Tarifverbund	Mischverbund	Zonentarif
RVV	Regensburger Verkehrsverbund	Mischverbund	Zonentarif
VAB	Verkehrsgemeinschaft am Bayerischen Untermain	Unternehmensverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
VGN	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg	Mischverbund	Zonentarif
VGRI	Verkehrsgemeinschaft Rottal-Inn	Unternehmensverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
VLC	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Cham	Unternehmensverbund	Zonentarif
VLP	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Passau	Unternehmensverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
VVM	Verkehrsverbund Mainfranken	Mischverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
INVG	Ingolstädter Verkehrsgesellschaft		Zonentarif
Kim	Kissingen mobil		Zonentarif (Tarifwaben)
LVG	Landsberger Verkehrsgemeinschaft		Zonentarif
MSP	Main-Spessart Nahverkehrsgesellschaft		Zonentarif (Tarifwaben)
NWN	Nahverkehrsgemeinschaft Weiden – Neustadt a. d. Waldnaab		Kilometertarif
OVG	Ostallgäuer Verkehrsgemeinschaft		Kilometertarif
RoVG	Rosenheimer Verkehrsgesellschaft		Fahrplan-Koordinierung
VDR	Verkehrsgemeinschaft Donau-Ries		Zonentarif (Tarifwaben)
VGA	Verkehrsgemeinschaft Altmühltal		Fahrplan-Koordinierung

VGAÖ	Verkehrsgemeinschaft Altötting		Fahrplan-Koordinierung
VAS	Verkehrsgemeinschaft Amberg – Sulzbach		Zonentarif (Tarifwaben)
VGB	Verkehrsgemeinschaft Bamberg		Fahrplan-Koordinierung
	Verkehrsgemeinschaft Bayreuth – Hof		Kilometertarif
VGC	Verkehrsgemeinschaft Coburg		Fahrplan-Koordinierung
VGF	Verkehrsgemeinschaft Fichtelgebirge		Zonentarif (Tarifwaben)
VG-GAP	Verkehrsgemeinschaft Garmisch-Partenkirchen		Fahrplan-Koordinierung
VGH	Verkehrsgemeinschaft Haßberge		Kilometertarif
VGND	Verkehrsgemeinschaft Neuburg-Schrobenhausen		Fahrplan-Koordinierung
VGOA	Verkehrsgemeinschaft Oberallgäu		Kilometertarif
VGT	Verkehrsgemeinschaft Tirschenreuth		Kilometertarif
VK	Verkehrsgemeinschaft Kempten		Zonentarif
VLD	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Deggendorf		Zonentarif (Tarifwaben)
VLK	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Kelheim		Fahrplan-Koordinierung
VLMÜ	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Mühldorf		Zonentarif (Tarifwaben)
VRG	Verkehrsgemeinschaft Rhön-Grabfeld		Zonentarif (Tarifwaben)
VSL	Verkehrsgemeinschaft Straubinger Land		Zonentarif (Tarifwaben)
VSW	Verkehrsgemeinschaft Schweinfurt		Kilometertarif
VVM	Verkehrsverbund Mittelschwaben		Zonentarif
Berlin und Brandenburg			
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg	Aufgabenträgerverbund	Zonentarif
Bremen			
VBN	Verkehrsverbund Bremen-Niedersachsen	Unternehmensverbund	Zonentarif
Hamburg			
HVV	Hamburger Verkehrsverbund		Zonentarif
Hessen			
NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund		Zonentarif
RMV	Rhein-Main-Verkehrsverbund		Zonentarif
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar		Zonentarif (Tarifwaben)
Mecklenburg-Vorpommern			
VVW	Verkehrsverbund Warnow		Zonentarif
VGN	Verkehrsgemeinschaft Nordvorpommern		Kilometertarif
VWM	Verkehrsgemeinschaft Westmecklenburg		Kilometertarif
VMO	Verkehrsgemeinschaft Müritztal-Oderhaff		Kilometertarif
Niedersachsen			
GVH	Großraum-Verkehr Hannover		Zonentarif
HVV	Hamburger Verkehrsverbund		Zonentarif
VBN	Verkehrsverbund Bremen-Niedersachsen		Zonentarif
VRB	Verbundtarif Region Braunschweig		Zonentarif
VSN	Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen		Relationstarif
	CeBus		Kilometertarif
die Öffis	Nahverkehr Hameln-Pyrmont		Zonentarif
VH	Verkehrsgemeinschaft Heidekreis		Kilometertarif
VEJ	Verkehrsverbund Ems-Jade		Kilometertarif
VGB	Verkehrsgemeinschaft Grafschaft Bentheim		Kilometertarif
VGC	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Cloppenburg		Kilometertarif
VGE	Verkehrsgemeinschaft Emsland-Süd		Kilometertarif

	Busverkehr Emsland/Mitte-Nord		Kilometertarif
VGW	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Vechta		Zonentarif
VLN	Verkehrsgesellschaft Landkreis Nienburg		Zonentarif
VLS	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Schaumburg		Zonentarif
VNN	Verkehrsgemeinschaft Nordost-Niedersachsen		Teilstreckentarif
VOS	Verkehrsgemeinschaft Osnabrück		Zonentarif
	Wendlandtarif		Kilometertarif
Nordrhein-Westfalen			
AVV	Aachener Verkehrsverbund		Zonentarif
NPH	Nahverkehrsverbund Paderborn-Höxter		Zonentarif
VGM	Verkehrsgemeinschaft Münsterland		Zonentarif
VGN	Verkehrsgemeinschaft Niederrhein		Zonentarif
VGWS	Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd		Zonentarif
VRL	Verkehrsgemeinschaft Ruhr-Lippe		Zonentarif
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr		Zonentarif (Tarifwaben)
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg		Zonentarif
VVOWL	Verkehrsverbund OstWestfalenLippe		Zonentarif
Rheinland-Pfalz			
KVV	Karlsruher Verkehrsverbund		Zonentarif (Tarifwaben)
RMV	Rhein-Main-Verkehrsverbund		Zonentarif
RNN	Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund		Zonentarif (Tarifwaben)
VRM	Verkehrsverbund Rhein-Mosel		Zonentarif (Tarifwaben)
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar		Zonentarif (Tarifwaben)
VRT	Verkehrsverbund Region Trier		Zonentarif
Saarland			
saarVV	Saarländischer Verkehrsverbund		Zonentarif (Tarifwaben)
Sachsen			
MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund		Zonentarif
VMS	Verkehrsverbund Mittelsachsen		Zonentarif
VVO	Verkehrsverbund Oberelbe		Zonentarif
VVV	Verkehrsverbund Vogtland		Zonentarif (Tarifwaben)
ZVON	Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien		Teilstreckentarif
Sachsen-Anhalt			
MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund		Zonentarif
NJL	Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land	Unternehmensverbund	Zonentarif
VTO	Verkehrs- und Tarifgemeinschaft Ostharz	Unternehmensverbund	Zonentarif
	kein Name (Bus-Verkehrsverbund im Landkreis Anhalt-Bitterfeld)	Unternehmensverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
	kein Name (Bus-Verkehrsverbund im Landkreis Wittenberg)	Unternehmensverbund	Zonentarif (Tarifwaben)
Schleswig-Holstein			
HVV	Hamburger Verkehrsverbund		Zonentarif
TGL	Tarifgemeinschaft Lübeck		Zonentarif
VRK	Verkehrsverbund Region Kiel		Zonentarif
VGNF	Verkehrs- und Tarifgemeinschaft Nordfriesland Regional		Zonentarif
VGSF	Verkehrsgemeinschaft Schleswig-Flensburg		Zonentarif

VG Steinburg	Verkehrsgemeinschaft Steinburg		Zonentarif
Thüringen			
MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund		Zonentarif
VMT	Verkehrsverbund Mittelthüringen		Zonentarif
VGW	Verkehrsgesellschaft Wartburgkreis	Unternehmensverbund	Kilometertarif
KomBus	KomBus GmbH	Unternehmensverbund	Kilometertarif
RS	Regionalbus und Stadtbus GmbH	Unternehmensverbund	Teilstreckentarif
TVG	Tarif- und Verkehrsgemeinschaft Gotha	Unternehmensverbund	Zonentarif

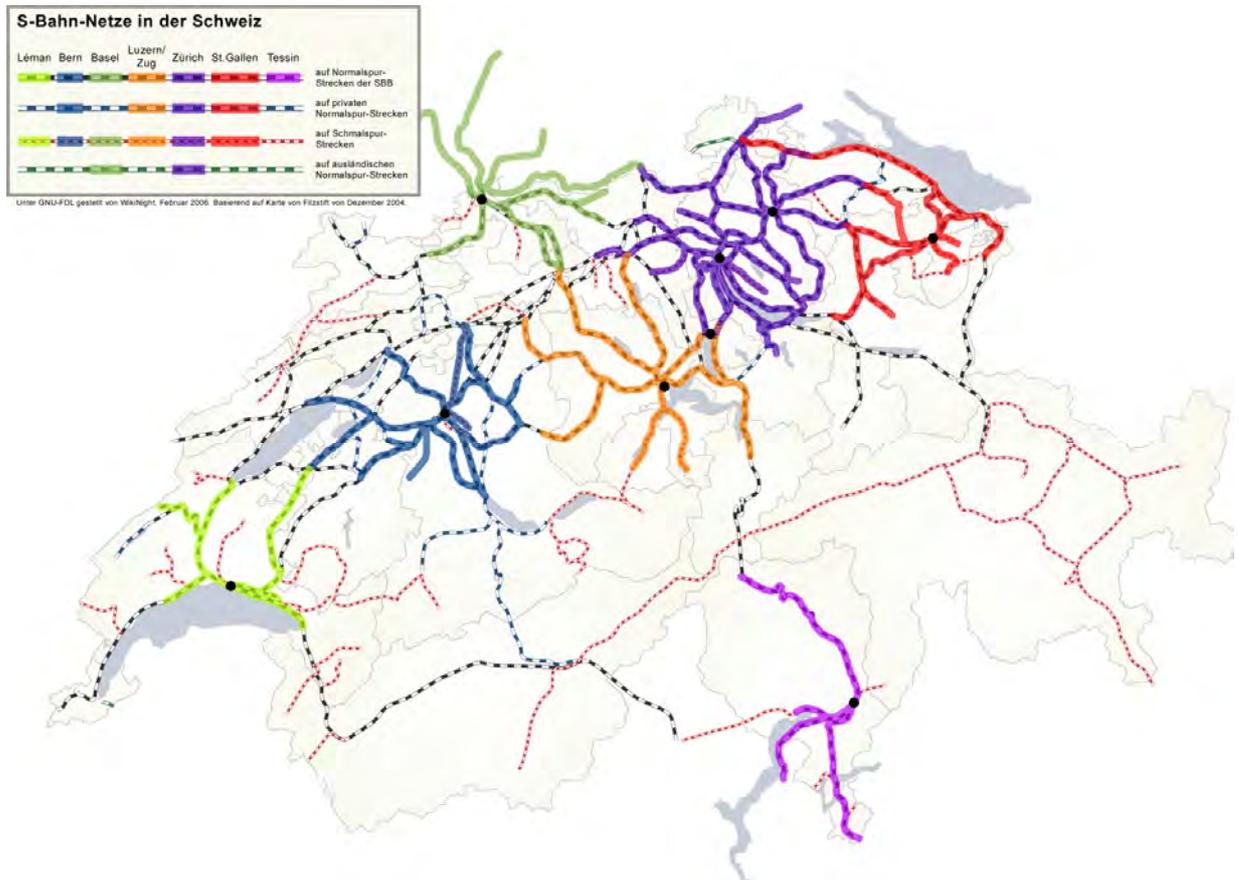
ANHANG 5 VERKEHRSVERBÜNDE IN ÖSTERREICH



Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)

Verkehrsverbund	Bundesland	Einwohner (Mio.)	Fläche (km ²)	seit
Verkehrsverbund Ost-Region (VOR)	Wien und Umgebung sowie Teile des Burgenlands	2,35	6.457	3. Juni 1984
Verkehrsverbund Niederösterreich/Burgenland (VVNB), der organisatorisch in fünf Teilverbände gegliedert ist	Nordöstliche Gebiete in Niederösterreich und Teile des Burgenlands, die nicht zum VOR gehören	1,11	17.097	1. Januar 1991 (15. März 1997)
Oberösterreichischer Verkehrsverbund (OÖVV)	Oberösterreich	1,39	11.980	1. Oktober 1996
Salzburger Verkehrsverbund (SVV)	Salzburg	0,52	7.154	28. Mai 1995
Verkehrsverbund Tirol (VVT)	Tirol	0,69	12.648	1. April 1995
Verkehrsverbunds Vorarlberg (VVV)	Voralberg	0,36	2.601	1. Dezember 1991
Verkehrsverbund Steiermark (VST)	Steiermark	1,20	16.388	1. März 1997
Verkehrsverbund Kärnten (VVK)	Kärnten	0,56	9.533	29. Mai 1994

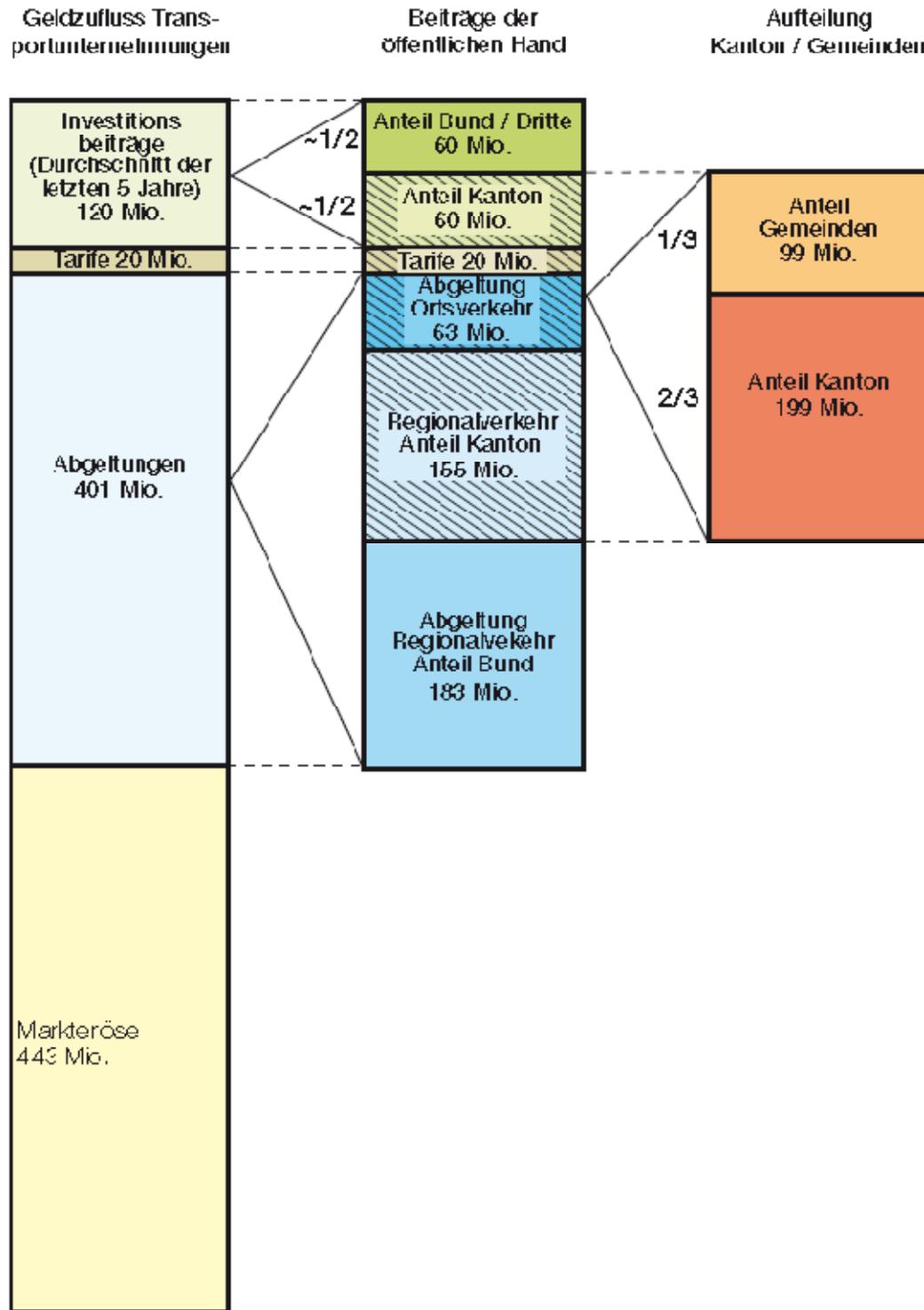
ANHANG 6 S-BAHNEN IN DER SCHWEIZ



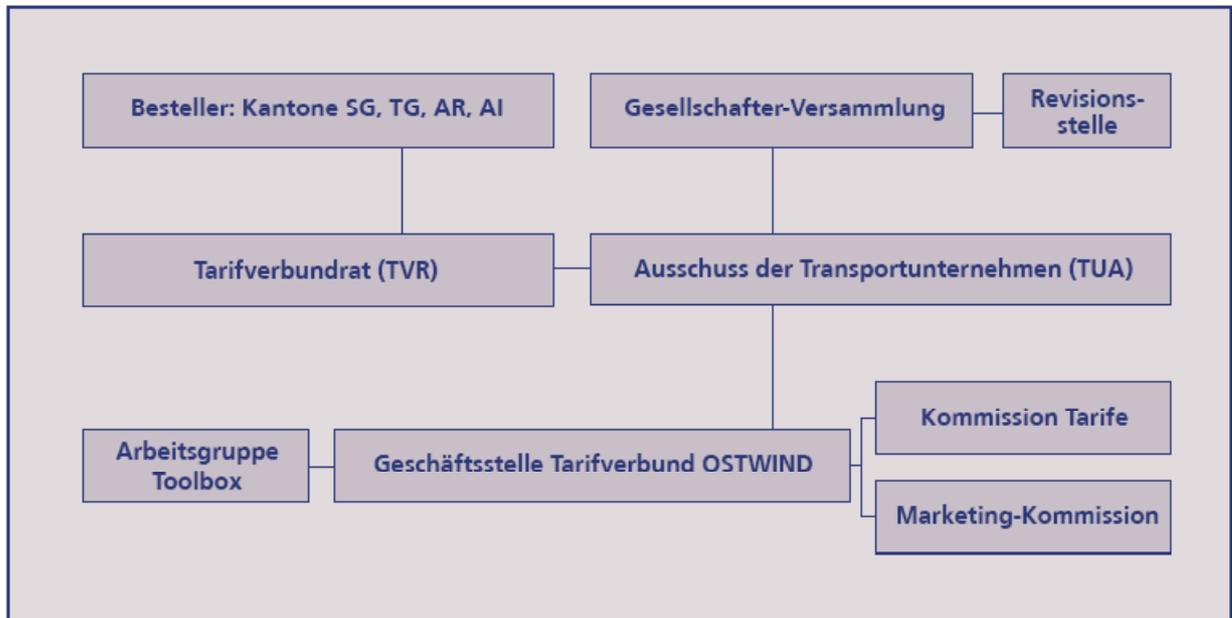
Logo	S-Bahn	Städte / Ballungsraum	Verbund-tarif	Linien	Betreiber	Eröffnung
	S-Bahn Aargau	Kanton Aargau	A-Welle	6	SBB, WSB	2008
	Regio S-Bahn	Basel	TNW	5	SBB, SBB GmbH, TER Alsace	1997
	S-Bahn Bern	Bern	Libero	13	BLS, RBS	(1974)/1995
	S-Bahn Léman/REV	Lausanne, (Genf, geplant)	mobilis	7	SBB	2004
	S-Bahn Luzern	Luzern	Passepartout	7 (+2)	SBB, BLS, Zentralbahn	2004
	S-Bahn St. Gallen	St. Gallen	Ostwind	10	AB, SOB, THURBO	2001
	S-Bahn Tessin	Bellinzona, Lugano	CTM	4	TILO, FLP	2004
	S-Bahn Zürich	Zürich, Winterthur	ZVV	26	SBB, THURBO, SOB, SZU, BDWM, FB	27. Mai 1990
	Stadtbahn Zug	Zug	TVZG	2	SBB	2004

Quelle: Wikipedia [Online: http://de.wikipedia.org/wiki/S-Bahnen_in_der_Schweiz, 1. Oktober 2009]

ANHANG 7 FINANZFLÜSSE IM ÖFFENTLICHEN REGIONALVERKEHR IM KANTON BERN (2008)



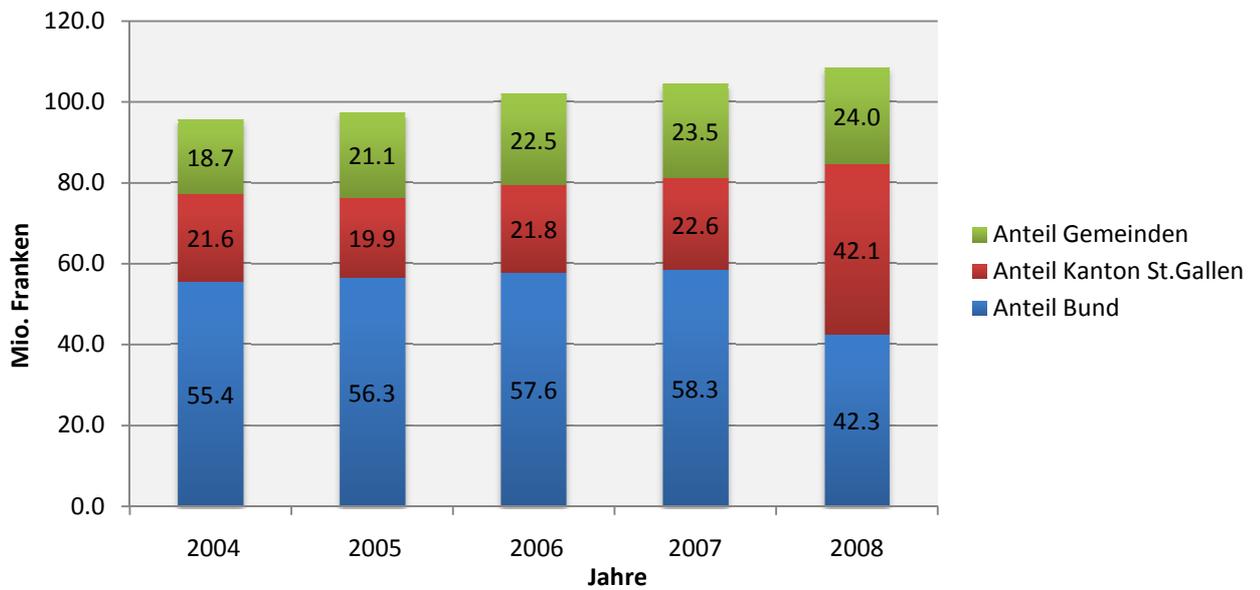
Quelle: Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern

ANHANG 8 ORGANISATIONSSTRUKTUR INTEGRALER TARIFVERBUND OSTWIND

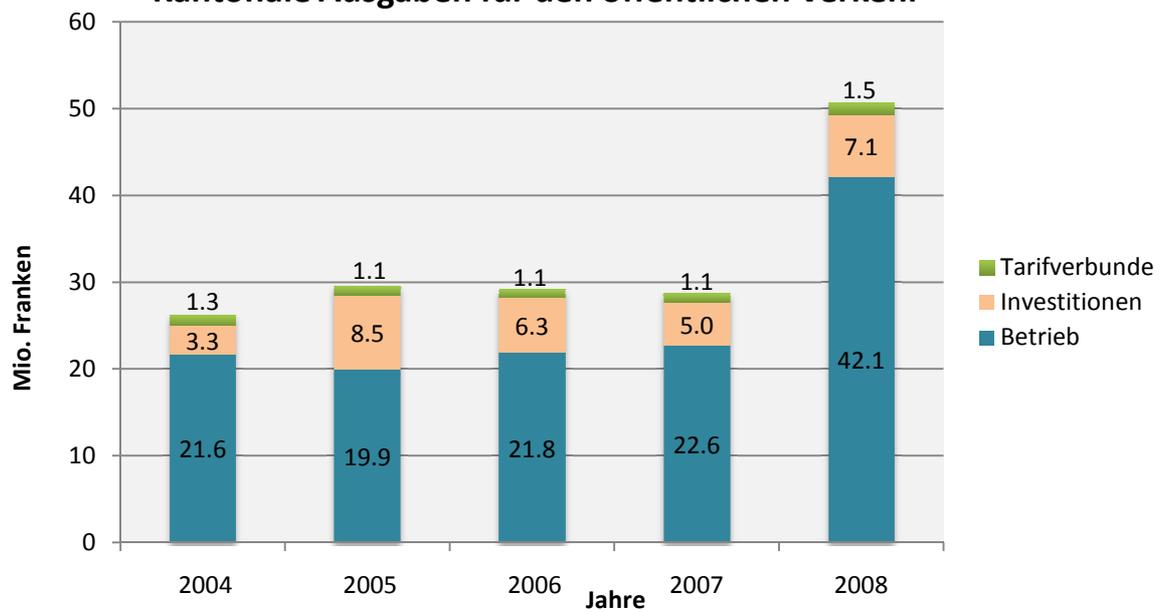
Quelle: Tarifverbund OSTWIND Geschäftsbericht 2008

ANHANG 9 AUSGABEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN REGIONALVERKEHR IM KANTON ST. GALLEN

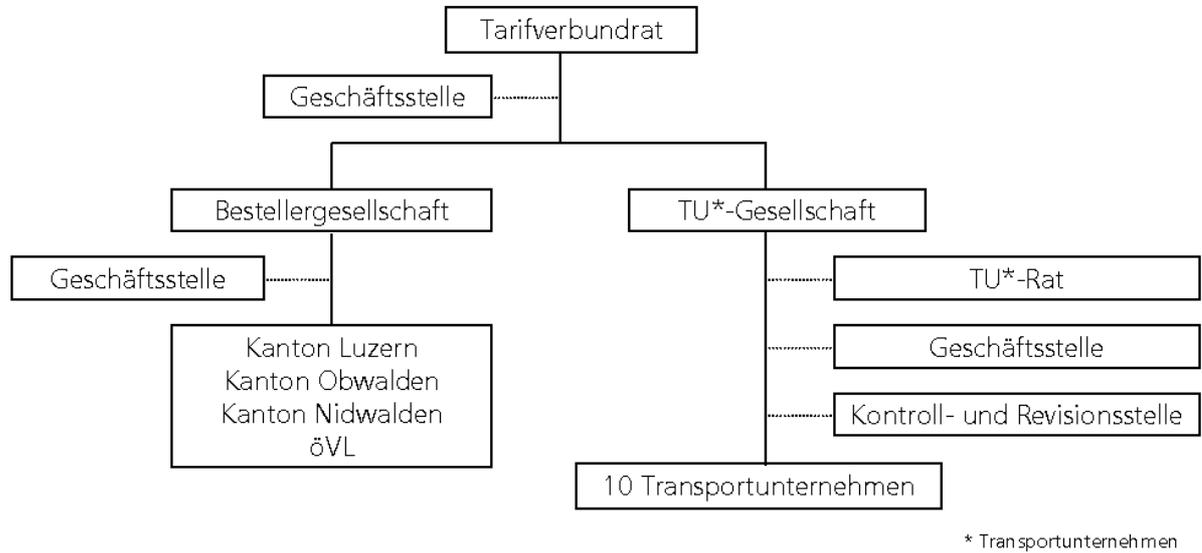
Abteilungen der öffentlichen Hand für den Betrieb



Kantonale Ausgaben für den öffentlichen Verkehr



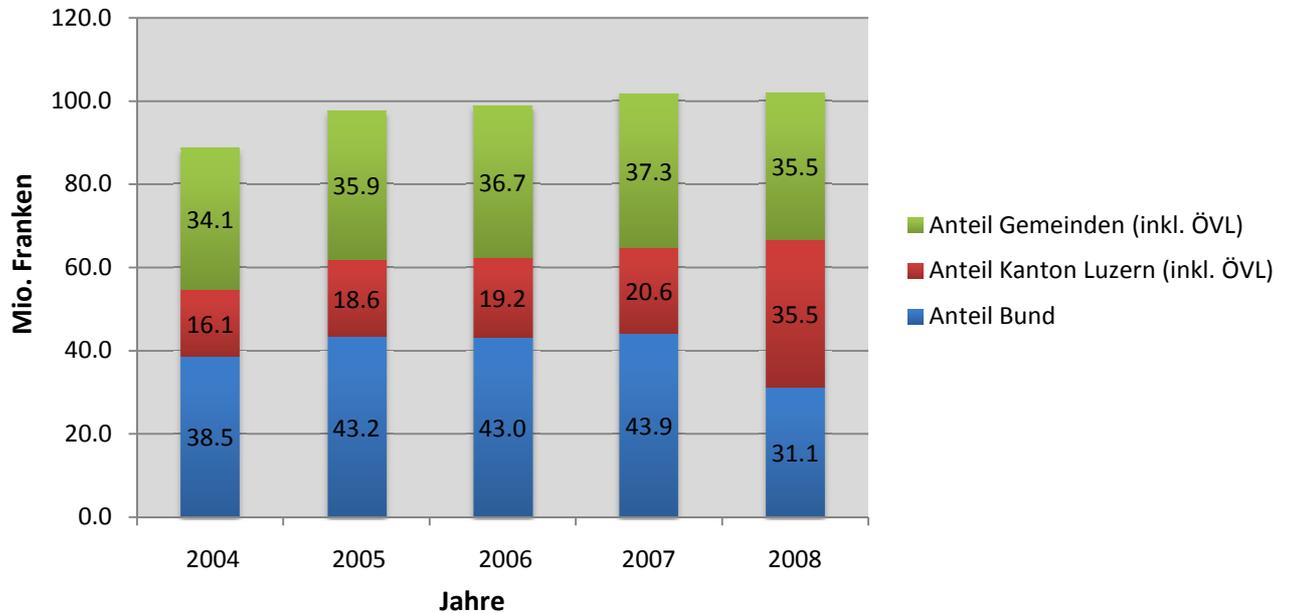
Quelle: Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen

ANHANG 10 ORGANISATIONSSTRUKTUR INTEGRALER TARIFVERBUND PASSEPARTOUT

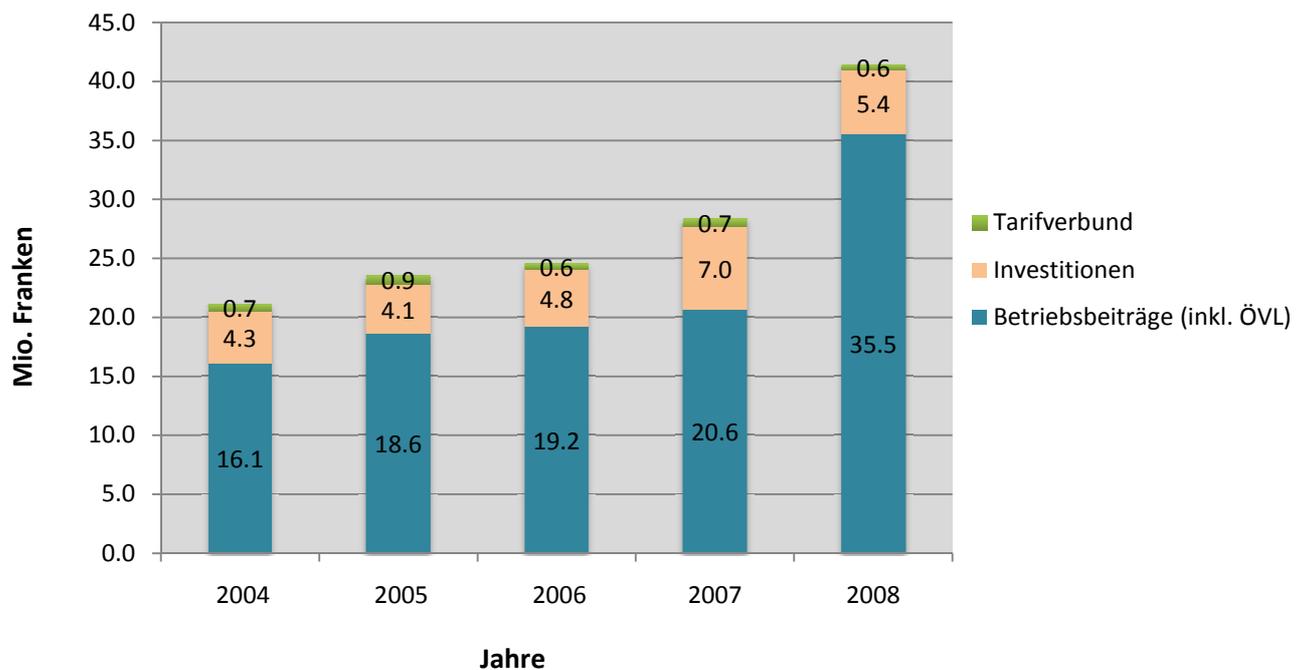
Quelle: Regierungsrat des Kantons Luzern: Botschaft des Regierungsrates vom 3. Februar 2009 zum Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr

ANHANG 11 AUSGABEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN REGIONALVERKEHR IM KANTON LUZERN

Abgeltungen der öffentlichen Hand für den Betrieb

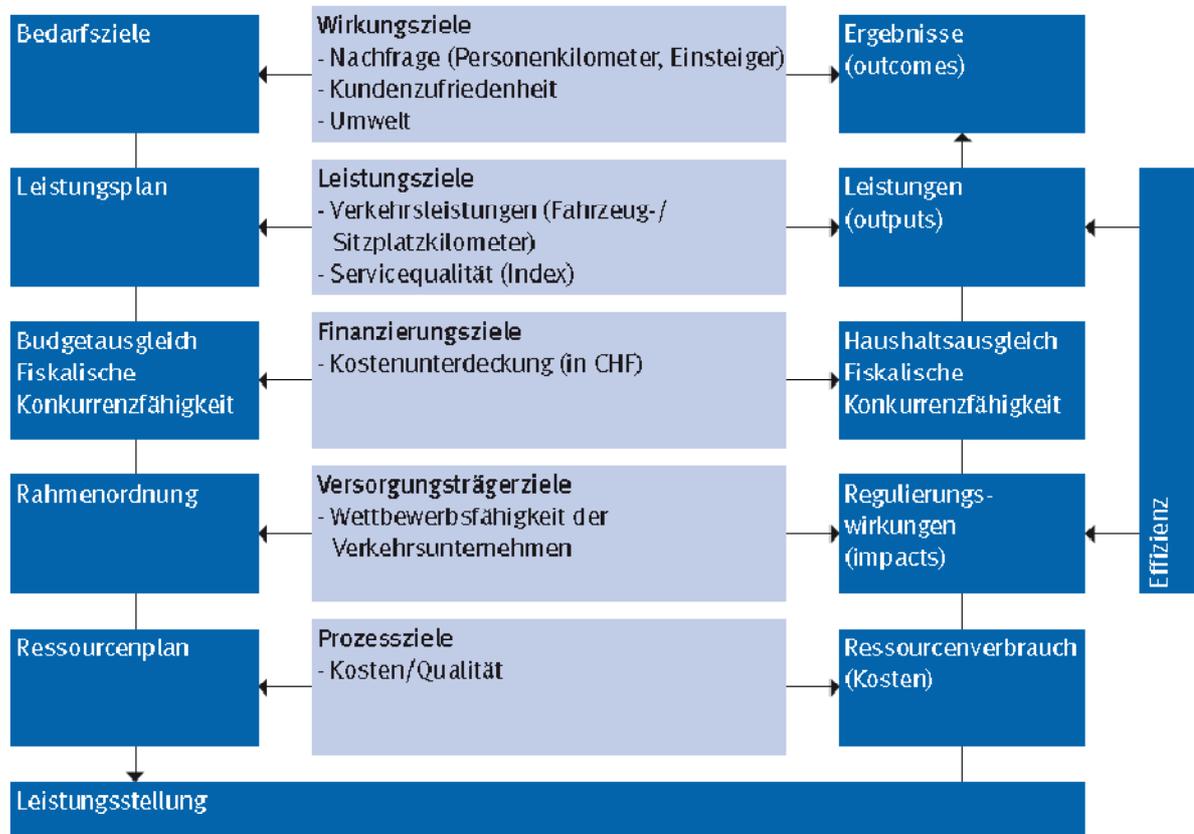


Kantonale Ausgaben für den öffentlichen Verkehr



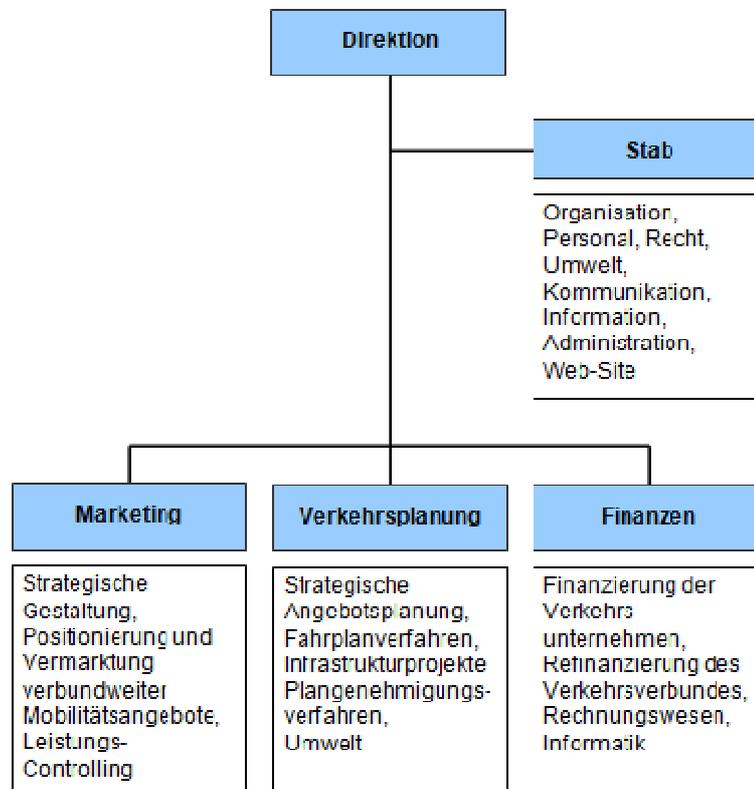
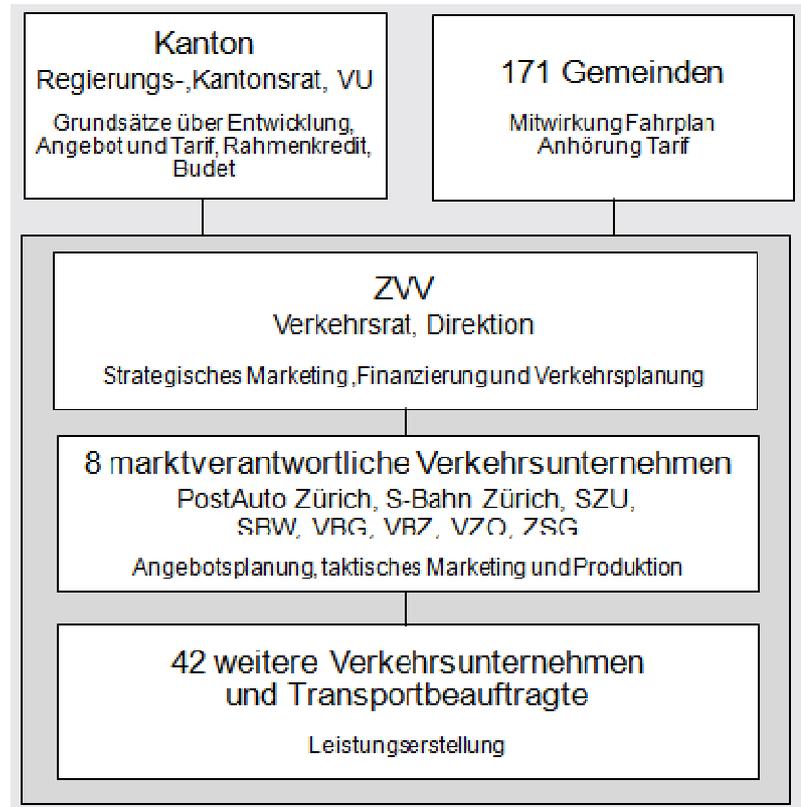
Quelle: Abteilung öffentlicher Verkehr, vif, Kanton Luzern

ANHANG 12 CONTROLLING-KONZEPT ÖFFENTLICHER PERSONENVERKEHR IM ZVV



Quelle: ZVV Strategie 2011 – 2014

ANHANG 13 ORGANISATION ZVV



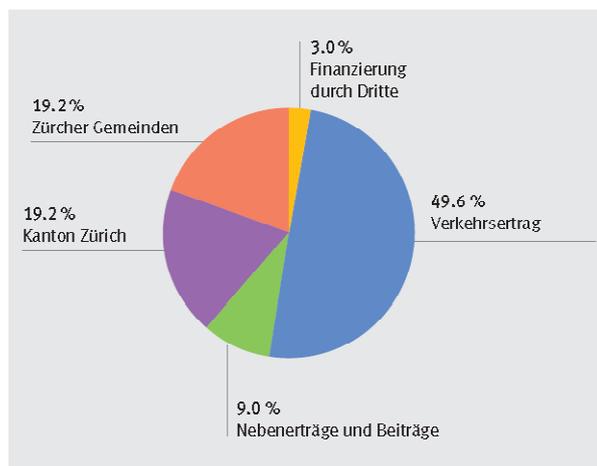
Quelle: ZVV [Online: <http://www.zvv.ch/de/unternehmen-zvv/organisation/>, 1. Oktober 2009]

ANHANG 14 ENTWICKLUNG DER KOSTENUNTERDECKUNG IM ZVV

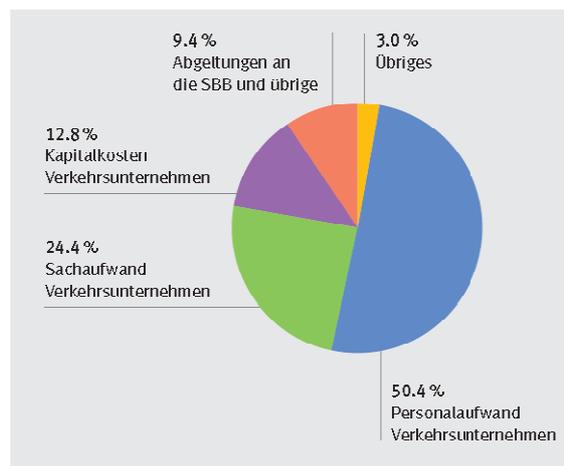
Entwicklung der Kostenunterdeckung (in Mio. Franken)

	2004	2005	2006	2007	2008
Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen	605.3	623.1	661.0	685.4	716.7
Abgeltungen an die SBB und übrige Verkehrsunternehmen	50.0	48.1	49.0	50.8	77.1
Belastung Mehrwertsteuer	10.1	12.1	6.2	9.2	9.5
Aufwand Verbundorganisation	7.8	8.1	8.1	8.4	8.6
Betriebsbeiträge an ProMobil	5.4	6.0	6.0	6.0	6.0
Total Aufwand	678.6	697.4	730.3	759.8	817.4
<i>Verkaufserlös aus Fahrausweisen</i>	<i>490.8</i>	<i>548.9</i>	<i>579.9</i>	<i>622.3</i>	<i>653.7</i>
<i>./. Einnahmenanteile</i>	<i>-175.3</i>	<i>-202.3</i>	<i>-204.9</i>	<i>-208.5</i>	<i>-217.4</i>
<i>./. Mehrwertsteuer</i>	<i>-21.8</i>	<i>-24.8</i>	<i>-26.9</i>	<i>-29.0</i>	<i>-31.1</i>
Verkehrsertrag	293.7	321.8	348.1	384.8	405.2
Nebenerträge und Beiträge	70.7	65.2	64.1	71.4	74.1
Total Ertrag	364.4	387.0	412.2	456.2	479.3
Finanzierung Nachbarkantone	1.7	2.0	2.4	2.9	2.8
Finanzierung Bund	28.8	29.1	29.2	29.2	21.5
Total Finanzierung durch Dritte	30.5	31.1	31.6	32.1	24.3
Total Ertrag und Finanzierung durch Dritte	394.9	418.1	443.8	488.3	503.6
Kostenunterdeckung	283.7	279.3	286.5	271.5	313.8

Woher kommt das Geld?



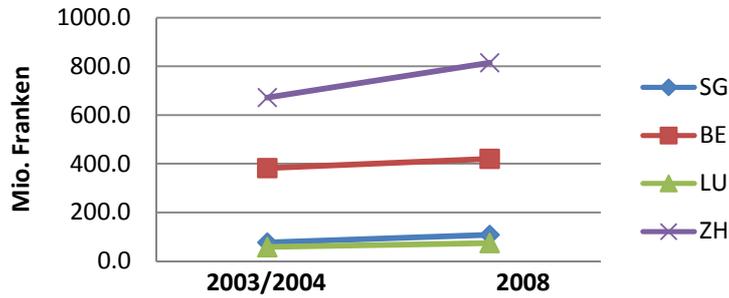
Wohin fließt das Geld?



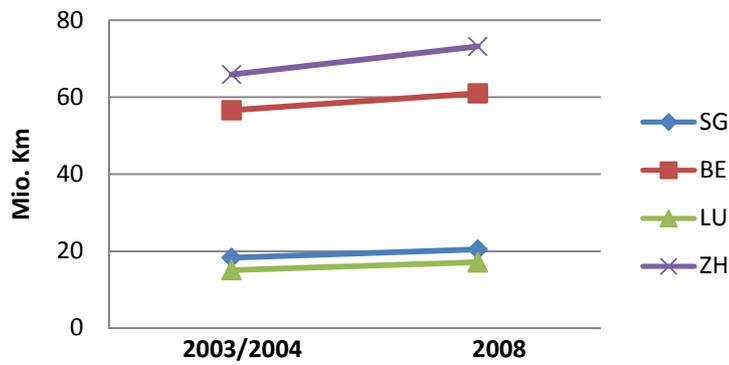
Quelle: ZVV Geschäftsbericht 2008

ANHANG 15 ENTWICKLUNG DER KENNZAHLEN IN DEN VIER KANTONEN

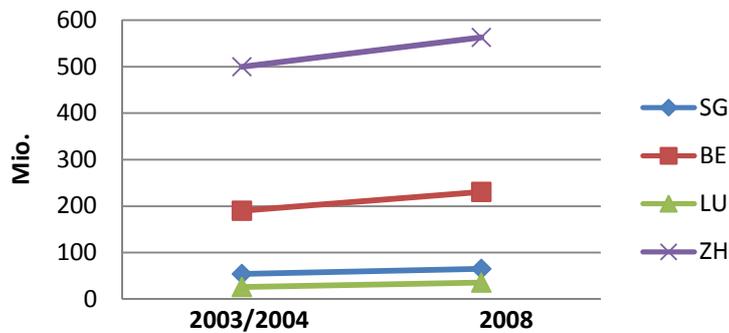
Abgeltung



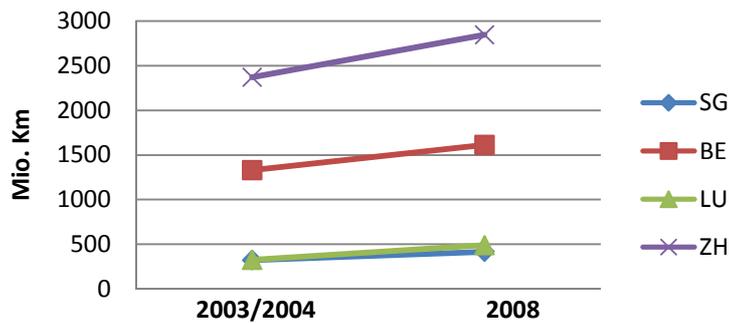
Kurskilometer



Einsteiger



Personenkilometer



LITERATURVERZEICHNIS

Achermann, Urs (2008): Privatisierung im öffentlichen Verkehr, Zürich 2008

Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern (Hrsg.) (2007): Leistungsauftrag zwischen Bau- Verkehrs- und Energiedirektion und Amt für öffentlichen Verkehr, 25.09.2007, Bern 2007

Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern (Hrsg.) (2008a): Bericht zur Bevölkerungsumfrage 2008 über die Zufriedenheit mit dem öffentlichen Verkehr, Bern 2008

Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern (Hrsg.) (2008b): Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Bern, Bern 2008

Amt für öffentlichen Verkehrs des Kantons Bern (Hrsg.) (2008c): Finanzierungsschlüssel öffentlicher Verkehr, Betriebsabgeltungen Regionaler Personenverkehr (RPV), Bern 2008

Amt für öffentlichen Verkehrs des Kantons Bern (Hrsg.) (2009): Angebotskonzept des Kantons Bern für den öffentlichen Orts- und Regionalverkehr 2010 – 2013, Bern 2009

Amt für Verkehr (Hrsg.) (2006): Gesamtverkehrskonzept des Kantons Zürich, Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 13.September 2006, (RRB Nr. 1334/2006), Zürich 2006

Anreiter, Wilfried/Nussbaumer, Michel/Bütikofer, Martin (2008): Wo steht der öffentliche Regionalverkehr der Schweiz? In: Der Nahverkehr, 11/2008, S. 50 - 56

Berger, Hans-Ulrich/Güller, Peter/Mauch, Samuel/Oetterli Jörg (2009): Verkehrspolitische Entwicklungspfade in der Schweiz. Die letzten 50 Jahre. Zürich, 2009

Bieniok, Andreas (2009): Kanton St. Gallen. Experteninterview mit Bieniok, Andreas, Leiter Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen, St. Gallen, 30. Juni 2009

Blöchli, Hansjörg (2005): Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Avenir Suisse, Zürich 2005

Brugger-Kalfidis, Pia Maria (2009): Kanton Luzern. Experteninterview mit Brugger-Kalfidis, Pia Maria, Geschäftsführerin Zweckverband ÖVL, Zürich, 9. Juni 2009

Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) (2008): Agglomerationsprogramm Luzern, Prüfbericht des Bundes, 12. Dezember 2008, Bern 2008

Bünting, Hans F. (1995): Organisatorische Effektivität von Unternehmungen. Ein zielorientierter Ansatz, Wiesbaden 1995

Direktionskonferenz des Integralen Tarifverbundes Bern-Solothurn (Hrsg.) (2004): Organisationsreglement, o.O., 2004

Drucker, Peter F. (1974): Management: tasks, responsibilities, practices, reprinted, London 1974

Eichenberger, Reiner/Schelker, Mark (2007): Leistungsfähiger Staat dank Markt für Staat, In: Brühlmeier, Daniel and Dieter Kläy (Eds.): Staatliche Leistungsfähigkeit in globalisierter Gesellschaft. Editions Libertas Suisse, Biel 2007, S. 89-121

Eichmann, Volker/Berschlin, Felix/Bracher, Tilman/Winter, Matthias (2006): Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – ein Handbuch, Berlin 2006

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2001): Departementsstrategie UVEK.

[Online: <http://www.uvek.admin.ch/org/00619/index.html?lang=de>, 1. Oktober 2009]

Fritz, Gerhard (2006): ÖPNV in Österreich zwischen Staatswirtschaft und Wettbewerb, In: Eichmann, Volker (Hrsg.): Europäischer Nahverkehr: Planung – Organisation – Finanzierung. Dokumentation der Fachtagung vom 12.-14.12.2005 in Berlin, Berlin 2006

Gaillard, Yves (2009): Kanton Zürich. Experteninterview mit Gaillard, Yves, Leiter Finanzen beim Zürcher Verkehrsverbund, Zürich, 10. Juli 2009

Hirt, Daniel (2009): Kanton Bern. Experteninterview mit Hirt, Daniel, BERNMOBIL, Projektleiter Verbunde/ Geschäftsführung Libero-Tarifverbund, Bern, 14. Juli 2009

Kallisch, Meinolf (1995): Der Verkehrsverbund als Lösungsmodell für Nahverkehrsprobleme - dargestellt am Beispiel des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR), Münster (Westf.) 1995

Kanton Luzern (Hrsg.) (2006): Änderung des Kantonalen Richtplans (1998) aufgrund des Agglomerationsprogramms Luzern vom 6. Juni 2006, Luzern 2006

Kanton Luzern (Hrsg.) (2009a): Luzerner Kantonsblatt Nr. 10 vom 7. März 2009, S. 613

Kanton Luzern (Hrsg.) (2009b): Luzerner Kantonsblatt Nr. 23 vom 6. Juni 2009 S. 1565-1566

Kanton Luzern (Hrsg.) (2009c): Luzerner Kantonsblatt Nr. 26 vom 27. Juni 2009, S. 1757

Kanton Luzern (Hrsg.) (2009d): Luzerner Kantonsblatt Nr. 28 vom 11. Juli 2009, S. 1906)

Karl, Astrid (2008): Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb, Berlin 2008

Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter (2007): Organisation, 5. Auflage, Stuttgart 2007

Knauff, Matthias (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin 2004

Köberlein, Christian (1997): Kompendium der Verkehrspolitik, München, Wien 1997

Linder, Wolf (1997): Die GVK als politologisches Lehrstück oder: der Erfolg durch die Hintertür. Tagung „20 Jahre Gesamtverkehrskonzeption - wie weiter?“ vom 27. November 1997, Bürgerhaus Bern [Online: www.nfp41.ch/events/gvk/refgvk.html]

LITRA (Hrsg.) (2009): Verkehrsstatistik. Allgemeine Daten. Unternehmen des öffentlichen Verkehrs der Schweiz 2007, Bern [Online: http://www.litra.ch/Allgemeine_Daten.html]

Meier, Daniel (2009): Kanton Luzern. Experteninterview mit Meier, Daniel, Abteilungsleiter öffentlicher Verkehr, Verkehr und Infrastruktur (vif) des Kantons Luzern, Luzern, 13. Juli 2009

o.V. (2004): Vertrag über den Integralen Tarifverbund Bern-Solothurn, Gültig ab 12. Dezember 2004, o.O., 2004

o.V. (2009a): Bestellervertrag zwischen den Bestellern und der Einfachen Gesellschaft „Tarifverbund OSTWIND“ betreffend dem Integralen Tarifverbund OSTWIND, Var. 26. Feb. 2009, o.O. 2009

o.V. (2009b): Vertrag Integraler Tarifverbund OSTWIND, TU-Vertrag ITV 1. Juni 2009, o.O. 2009

Passepartout Tarifverbund Luzern/Obwalden/Nidwalden (Hrsg.) (2007): Vereinbarung der Gesellschaft der Transportunternehmungen im Integralen Tarifverbund Luzern/Obwalden/Nidwalden Passepartout, Gültig ab 1. Januar 2008, o.O. 2007

Passepartout Tarifverbund Luzern/Obwalden/Nidwalden (Hrsg.) (2009): Geschäftsbericht 2008, Kriens 2009

Pucher, John/Kurth, Stefan (1996): Verkehrsverbund: the success of regional public transport in Germany, Austria and Switzerland, In: Transport Policy, Vol. 2, No. 4, 1996, S. 279-291.

Reist, Pascal (2009): Schweizer Agglomerationen im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Entstehung interkommunaler Kooperationsformen, Bern 2009

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.) (2008): Mobilitätskonzept „Mobiles Liechtenstein 2015“ vom 30. September 2008, Vaduz 2008 [Online: www.mobileslichtenstein.li/]

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.) (2009a): Landtag, Regierung und Gerichte 2008, Rechenschaftsbericht der Regierung an den Hohen Landtag, Ressortbericht Verkehr und Kommunikation, S. 347, Vaduz 2009

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.) (2009b): Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Personenbeförderungsgesetzes sowie der Schaffung eines Gesetzes über den "Verkehrsverbund Liechtenstein" vom 17. März 2009, RA 2009/573-3741, Vaduz 2009

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.) (2009c): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Personenbeförderungsgesetzes sowie die Abänderung weiterer Gesetze vom 2. Juni 2009, Nr. 46/2009, Vaduz 2009

Regierung des Kantons St. Gallen (Hrsg.) (2002): Strategieplan öffentlicher Verkehr, Bericht der Regierung vom 20. August 2002 zuhanden des Grosser Rates des Kantons St. Gallen (40.02.02), St. Gallen 2002

Regierung des Kantons St. Gallen (Hrsg.) (2008): 4. öV-Programm, Kantonsratsbeschluss über das Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren 2009 bis 2013, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. April 2008, St. Gallen 2008

Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.) (2002): Richtlinie des Regierungsrates über die Partizipation bei der Angebotsdefinition im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr, Bern 2002 [Online: http://www.bve.be.ch/site/index/aoev/bve_aoev_ang_bev.htm, 1. Oktober 2009]

Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.) (2008): Gesamtmobilitätsstrategie August 2008, Bern 2008

Regierungsrat des Kantons Luzern (Hrsg.) (2003): Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die S-Bahn Luzern, 9. Dezember 2003, Luzern 2003

Regierungsrat des Kantons Luzern (Hrsg.) (2006): Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen des Bauprogramms 2007–2010 für die Kantonsstrassen und

eines Grossratsbeschlusses über die Änderung der Einreihung der Kantonsstrassen vom 4. Juli 2006, Luzern 2006

Regierungsrat des Kantons Luzern (Hrsg.) (2007): Bericht des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat vom 6. November 2007 über den Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2008 – 2012, Luzern 2007

Regierungsrat des Kantons Luzern (Hrsg.) (2009a): Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 3. Februar 2009 zum Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr, Luzern 2009

Regierungsrat des Kantons Luzern (Hrsg.) (2009b): Staatsrechnung 2008, Luzern, 2009

Schär, Franziska/ Gisi, Thomas (2009): Kanton Bern. Experteninterview mit Schär, Franziska/Gisi, Thomas, Mitarbeiter Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern, Bern, 7. Juli 2009

Schmidt, Götz (1994): Methode und Techniken der Organisation, 10. Auflage, Gießen 1994

Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2005): Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, Bern 2005

Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2007): Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr) vom 9. März 2007, Bern 2007

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.) (2008): Ecoplan: Benchmarking: Beispiel öffentlicher Regionalverkehr, Bern 2008

Steiner, Reto/Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian (2008): Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Bern 2008

Tarifverbund OSTWIND (Hrsg.) (2009): Kundenzufriedenheitsstudie 2008, Ergebnisbericht für: OSTWIND Total, o.O. 2009

Tarifverbund OSTWIND (Hrsg.) (2009): Geschäftsbericht 2008, St.Gallen 2009

Thurnheer, Werner (2009): Kanton St. Gallen. Experteninterview mit Thurnheer, Werner, Geschäftsführer Ostwind Tarifverbund, St. Gallen, 2. Juli 2009

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. Auflage, Wiesbaden 2008

Thom, Norbert/Wenger, Andreas P. (2002): Die effiziente Organisation. Bewertung und Auswahl von Organisationsformen, Winterthur 2002

Trachsel, Werner (2009): Kanton Zürich. Experteninterview mit Trachsel, Werner, Direktor Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland, Zürich, 29. Juni 2009

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.), Arn, Daniel/Strecker, Mirjam (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration; Bern 2004

Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.), Arn, Daniel/Strecker, Mirjam (2006): Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen, Bern 2006

Verband öffentlicher Verkehr (Hrsg.) 2008: Fakten und Argumente zum öffentlichen Verkehr der Schweiz, Bern 2008

Wiget, Beat (2009): Kanton Luzern. Experteninterview mit Wiget, Beat, Leiter Region Zentralschweiz, PostAuto Schweiz AG und Vorsitzender TU-Rat Passepartout, Luzern, 13. Juli 2009

Zürcher Verkehrsverbund (Hrsg.) (2008): Strategie 2011 – 2014, Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr. Erläuternder Bericht, Zürich 2008

Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern (Hrsg.) (o.J.): Leitbild, o.O. o.J.

Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern (Hrsg.) (2008): ÖVL Geschäftsbericht 2007, Ebikon 2008

Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern (Hrsg.) (2009): ÖVL Geschäftsbericht 2008, Ebikon 2009

Zürcher Verkehrsverbund (Hrsg.) (o.J.): Das Portrait, Zürich o.J.

Zürcher Verkehrsverbund (Hrsg.) (2009): Geschäftsbericht 2008, Zürich 2009

RECHTSQUELLEN

Deutschland

PBefG Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 21 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist

RegG Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch das Gesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2871) geändert worden ist

Europäische Union

Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 110/70 des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union vom 3.12.2007, L 315/1-13, Straßburg 2007

Fürstentum Liechtenstein

EisbG Gesetz über das Eisenbahnwesen vom 29. November 1967 (LGBl. 1968 Nr. 3)

LBAG Gesetz über die Errichtung und Organisation der Anstalt "Liechtenstein Bus Anstalt" vom 17. Dezember 1998 (LGBl. 1999 Nr. 38)

PBG Gesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz) vom 17. Dezember 1998 (LGBl. 1999 Nr. 37)

VFG Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 13. Mai 1992 (LGBl. 1992 Nr. 62)

Österreich

Landes Rechnungshof Vorarlberg (Hrsg.) 2004: Prüfbericht über die Verkehrsverbund Vorarlberg GmbH, Bregenz, November 2004

ÖPNRV-G 1999 Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999) (BGBl. I 204/99)

*Schweiz**Bund*

ADSV Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung) vom 18. Dezember 1995 (SR 742.101.1)

BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

EBG Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)

FPV Fahrplanverordnung vom 25. November 1998 (SR 742.151.4)

KAV Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 18. Dezember 1995 (SR 742.101.2)

PBG Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (Personenbeförderungsgesetz) vom 18. Juni 1993 (SR 744.10)

REVO Verordnung des EVED über das Rechnungswesen der konzessionierten Transportunternehmungen vom 18. Dezember 1995 (SR 742.221)

TG Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr (Transportgesetz) vom 4. Oktober 1985 (SR 742.40)

TV Verordnung über den Transport im öffentlichen Verkehr (Transportverordnung) vom 5. November 1986 (SR 742.401)

VPK Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (SR 744.11)

Kanton Bern

AGV Verordnung über das Angebot im öffentlichen Verkehr (Angebotsverordnung) vom 10. September 1997 (BSG 762.412)

FILAG Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (BSG 631.1)

KBV Verordnung über die Beiträge der Gemeinden an die Kosten des öffentlichen Verkehrs vom 23. August 1995 (BSG 762.415)

KV Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)

ÖVG Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 16. September 1993 (BSG 762.4)

Kanton Luzern

KV Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1)

öVG Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr vom 21. Mai 1996 (SRL 775)

Verordnung zum Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr vom 17. Dezember 1996 (SRL 775a)

Kanton St. Gallen

EG EBG Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz vom 7. Februar 1971 (sGS 713.1)

GöV Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehr vom 25. September 1988 (sGS 710.5)

KV Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1)

Verordnung zum Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz vom 21. Oktober 1997 (sGS 713.11)

Kanton Zürich

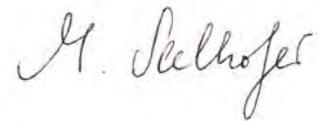
KV Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)

PVG Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (LS 740.1)

Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung) vom 14. Dezember 1988 (LS 740.3)

SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG

Ich erkläre hiermit, dass ich an diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.



Bern, 12. Oktober 2009

Maria Seelhofer