



EUROPEAN  
TRANSPORT  
WORKERS'  
FEDERATION

# Öffentlicher Personennahverkehr: Trends in der städtischen Mobilität und das Engagement der Gewerkschaften

## Herausforderungen für die Finanzierung des ÖPNV und Folgen von wettbewerblichen Vergabeverfahren und Privatisierung

Bericht im Rahmen des Projekts „Stärkung der Kapazitäten von  
Arbeitnehmerorganisationen zur Bewältigung sozialer Herausforderungen im  
Landverkehr in Europa“ der ETF (Europäischen Transportarbeiter-Föderation)

June 24 - Autorinnen: Katharina Schöneberg und Hannah Riede, wmp consult



## Inhalt

Zusammenfassung .....	2
1. Einleitung: Hintergrund und Methodik.....	3
2. Aktuelle Trends im ÖPNV .....	4
2.1 Öffnung des öffentlichen Verkehrs für Wettbewerb und Liberalisierung .....	4
2.2 Die entscheidende Rolle des ÖPNV auf dem Weg zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit 5	
2.3 Die ÖPNV-Landschaft im Wandel .....	6
2.4 Die zusätzliche Herausforderung eines zunehmenden Fahrer:innenmangels .....	8
3. Herausforderungen für die Organisation und Finanzierung des ÖPNV.....	9
3.1 Organisation, Finanzierung und Trägerschaft des ÖPNV in sieben Ländern .....	9
3.2 Mangel an ausreichenden und nachhaltigen Haushaltsmitteln und Investitionen in den Betrieb des ÖPNV.....	15
3.3 Zusätzliche Finanzierungsquellen mit unzureichender Berücksichtigung der sozialen Folgen .....	17
4. Negative Folgen von wettbewerblichen Vergabeverfahren und Privatisierung .....	19
4.1 Der erhöhte Verwaltungsaufwand und die Kosten von Vergabeverfahren .....	19
4.2 Weniger attraktive Ausschreibungen und weniger Wettbewerb um Aufträge.....	21
4.3 Verschlechterung der Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Tarifverhandlungen.....	24
4.4 (Re-)Kommunalisierungstendenzen: eine Reaktion auf das Scheitern der Privatisierung	27
5. Gewerkschaftliche Interessenvertretung im ÖPNV .....	29
5.1 Möglichkeiten für gewerkschaftliches Handeln und Engagement .....	29
5.2 Beispiele .....	30
6. Schlussfolgerung Gewerkschaftliche Forderungen und Politikempfehlungen .....	39
6.1 Betrachtung des ÖPNV als öffentliches Gut und wesentliches Recht .....	40
6.2 Förderung von Qualität, Zugänglichkeit und Sicherheit im ÖPNV.....	42
6.3 Investitionen in qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehr.....	44
6.4 Verbesserung der Arbeitsbedingungen .....	47
6.5 Einbeziehung der Interessengruppen und Stärkung der Solidarität.....	49
Glossar .....	51



## Zusammenfassung

Die aktuellen Trends im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind geprägt von Faktoren wie dem zunehmenden Wettbewerb, dem Klimawandel und der Notwendigkeit nachhaltiger Lösungen. Verschiedene Mobilitätsdienste, darunter der traditionelle öffentliche Verkehr, Mitfahrdienste (Ride-Hailing) und gemeinsam genutzte Mobilitätslösungen (Shared Mobility), verändern die urbane Verkehrslandschaft. Gleichzeitig bleiben Probleme wie der Mangel an Personal, insbesondere an Fahrer:innen, und Schwierigkeiten, Frauen für den Sektor zu gewinnen, bestehen. Eine angemessene Finanzierung ist entscheidend, um nachhaltige Lösungen und gute Arbeitsbedingungen erfolgreich umzusetzen.

Die Organisations- und Finanzierungsmodelle des ÖPNV sind unterschiedlich, wobei für das Outsourcing wettbewerbliche Vergabeverfahren genutzt werden. Die Finanzierung erfolgt in erster Linie aus Fahrpreisen, Steuergeldern und Drittmitteln, wobei die Höhe der Mittel in den einzelnen Regionen variiert. Aufgrund der wachsenden Nachfrage und des knappen Budgets zeichnet sich ein Trend ab, bei ÖPNV-Dienstleistungen verstärkt auf den privaten Sektor zurückzugreifen. Zusätzliche Finanzierungsquellen zeichnen sich häufig dadurch aus, dass die sozialen Folgen nicht berücksichtigt werden. Wettbewerbliche Vergabeverfahren und Privatisierungen im öffentlichen Personennahverkehr werden durchgeführt, um die Effizienz zu steigern und die Kosten zu senken. Sie führen jedoch häufig zu Sicherheitsproblemen, einem hohen Verwaltungsaufwand und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Als Reaktion darauf gewinnen Initiativen zur (Re-)Kommunalisierung an Dynamik, die darauf abzielen, die Dienstleistungen und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr zu verbessern und gleichzeitig eine demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.

Die Sicherstellung hoher sozialer Standards bei allen Mobilitätsanbietern ist von entscheidender Bedeutung. Die Gewerkschaften spielen eine wichtige Rolle bei der Beeinflussung der Politik und Praxis des ÖPNV. Auf europäischer und nationaler Ebene sind Informationen über Wettbewerb, Privatisierung und deren Folgen von entscheidender Bedeutung. Die Gewerkschaften müssen über aktuelle Trends und künftige Herausforderungen informiert bleiben. Beispiele zeigen, dass sie Einfluss auf die Planung nachhaltiger städtischer Mobilität nehmen, auf eine ausreichende Finanzierung drängen, sich gegen Liberalisierung und Privatisierung aussprechen und sich für soziale Kriterien beim Personaltransfer, die Beibehaltung eines angemessenen Lohnniveaus und angemessener Arbeitsbedingungen sowie die Verbesserung von Gehältern, Arbeitszeiten und allgemeinen Arbeitsbedingungen einsetzen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Schaffung eines nachhaltigen, effizienten und inklusiven öffentlichen Verkehrssystems, von dem Arbeitskräfte und Fahrgäst:innen gleichermaßen profitieren, Folgendes erfordert:

- ▶ Betrachtung des ÖPNV als öffentliches Gut und wesentliches Recht;
- ▶ Priorisierung des öffentlichen Eigentums und die Direktvergabe an öffentliche Betreiber in Vergabeverfahren;
- ▶ Förderung von Qualität, Zugänglichkeit und Sicherheit im ÖPNV durch definierte, harmonisierte Standards, Benchmarks für die Dienstleistungsqualität und eine effiziente, klimafreundliche Verkehrspolitik;
- ▶ Investitionen in einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehr mit Schwerpunkt auf klimafreundlichen Lösungen, der Entwicklung von Arbeitskräften und transparenten Finanzierungsmechanismen;

- ▶ Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch die Festlegung hoher Standards, die Förderung des sozialen Dialogs und die Bereitstellung klarer Leitlinien für Verordnungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (Public Service Obligations – PSO);
- ▶ Einbeziehung der Interessengruppen und Stärkung der Solidarität durch die demokratische Entwicklung von EU-Verordnungen, mit sektoraler Konsultation und sozialem Dialog sowie durch die Einbeziehung der Gewerkschaften und Beschäftigtenvertretungen in Finanzierungsentscheidungen.

## 1. Einleitung: Hintergrund und Methodik

Der Trend zur Verstädterung, der mit der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Städte und verstädterten Gebiete einhergeht, die Alterung der EU-Bevölkerung, der technologische Fortschritt, die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle sowie die veränderten Einstellungen und Präferenzen der Verkehrsnutzer:innen und der Bürger:innen im Allgemeinen – all dies hat erhebliche Auswirkungen auf den Nahverkehr. Die Bestrebungen zur Dekarbonisierung des Verkehrs in den Städten sowie neue Technologien und Konzepte wie Bedarfsverkehrs- oder gemeinsam genutzte Dienste<sup>1</sup> wirken sich auf den öffentlichen Verkehr aus. Diese Entwicklungen können sich auch auf Arbeitsplätze und Arbeitsmuster auswirken und neue Formen der Beschäftigung schaffen. Bei all diesen Veränderungen wird es wichtig sein, hohe soziale Standards für alle Arten von Mobilitätsanbietern zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang besteht das Hauptziel des Projekts darin, die aktuellen Entwicklungen im Bereich des Nahverkehrs aus der Sicht der Arbeitskräfte zu analysieren und die Kapazitäten der Gewerkschaften zu stärken, die Interessen der Arbeitskräfte in den Strategien zum Nahverkehr zu fördern. Durch Sekundärforschung und Expert:inneninterviews mit 16 Gewerkschafts- und Betriebsratsvertreter:innen aus dem ÖPNV-Sektor in sieben Ländern (Österreich, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Deutschland und Spanien) haben die Autorinnen Belege und Daten zu aktuellen Trends im ÖPNV gesammelt, einschließlich Trends bei der Finanzierung und dem Betrieb des ÖPNV, sowie zu den Auswirkungen dieser Trends auf die Beschäftigung, die Arbeitsbedingungen und den sozialen Dialog in diesem Sektor. Sie haben auch Beispiele für die gewerkschaftliche Interessenvertretung im ÖPNV gesammelt, die in ihre Empfehlungen für eine stärkere Beteiligung und Einflussnahme der Gewerkschaften bei der Gestaltung der Nahverkehrspolitik eingeflossen sind. Ihre Ergebnisse wurden in zwei Workshops mit insgesamt 26 Teilnehmer:innen aus zwölf Ländern diskutiert und weiterentwickelt. Der vorliegende Bericht spiegelt die Ergebnisse ihrer Untersuchungen und der Workshops wider.

Das erste Kapitel befasst sich mit der Finanzierung des ÖPNV-Betriebs und untersucht [aktuelle Trends im ÖPNV](#) und ihr Verhältnis zur Privatisierung und zum Finanzierungsbedarf. Eine Analyse der [Herausforderungen für die Organisation und Finanzierung des ÖPNV](#) folgt mit einer Darstellung der [negativen Folgen von wettbewerblichen Vergabeverfahren und Privatisierung](#), zusammen mit Beispielen, die zeigen, wie [gewerkschaftliche Interessenvertretung im ÖPNV gestärkt werden kann](#). Eine Präsentation von [gewerkschaftlichen Forderungen und Politikempfehlungen](#) schließt den Bericht ab.

---

<sup>1</sup> Für Begriffsbestimmungen siehe das Glossar am Ende dieses Berichts.



## 2. Aktuelle Trends im ÖPNV

Nach den Recherchen der Autorinnen und ihren Interviews mit nationalen Gewerkschaftsvertreter:innen sowie ihren Gesprächen mit den Teilnehmer:innen des ersten Workshops im Juni 2023 gehören die Öffnung des öffentlichen Verkehrs für den Wettbewerb, die Bekämpfung des Klimawandels und die Verbesserung der Nachhaltigkeit zu den wichtigsten bestimmenden Faktoren für die aktuellen Trends im ÖPNV. Diese Trends stehen in engem Zusammenhang mit Veränderungen in der ÖPNV-Landschaft und dem Aufkommen neuer Dienste. Während Haushaltsbeschränkungen eine Ursache für diese Entwicklungen sein können, führen einige wiederum zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf, wie in den folgenden Abschnitten beschrieben wird. Ein zunehmender Mangel an Fahrer:innen stellt eine zusätzliche Herausforderung dar.

### 2.1 Öffnung des öffentlichen Verkehrs für Wettbewerb und Liberalisierung

Die Europäische Kommission setzt sich seit mehreren Jahrzehnten aktiv für die Liberalisierung und den verstärkten Wettbewerb im öffentlichen Verkehr ein. Der Prozess begann mit der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91<sup>2</sup> im Jahr 1991, die den Grundstein für die Einführung von mehr Wettbewerb im öffentlichen Verkehrssektor in ganz Europa legte (Infoportal NRW mobil 2023). Erst im Juli 2000 bemühte sich die Kommission intensiver um die Förderung des Wettbewerbs im öffentlichen Personenverkehr. In einem Verordnungsentwurf zur Öffnung des Personenverkehrs für den Markt wurde vorgeschlagen, künftig Dienstleistungskonzessionen mit einer maximalen Vertragsdauer von fünf Jahren auszuschreiben. Das Konzept des „kontrollierten Wettbewerbs“ sah geografisch und zeitlich begrenzte Exklusivrechte vor, von denen man sich eine Verbesserung der Effizienz und Qualität des öffentlichen Personenverkehrs versprach. Bei der ersten Lesung des Entwurfs im November 2001 lehnte das Europäische Parlament jedoch die Ausschreibungspflicht ab (Europäische Kommission 2002).

Am 3. Dezember 2009 trat schließlich die EU-Verordnung (EG) Nr. 1370/2007<sup>3</sup> (allgemein bekannt als Verordnungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen [Public Service Obligation – PSO]) vollständig in Kraft. Dies bedeutete eine Abkehr von der Forderung nach einem reinen Wettbewerb hin zu einem Konzept des „regulierten Wettbewerbs“ für den öffentlichen Personenverkehr mit gemeinwirtschaftlicher Ausrichtung (Infoportal NRW mobil 2023). Die wichtigste Neuerung war die Einführung von Verträgen über öffentliche Dienstleistungen bei der Gewährung von ausschließlichen Rechten oder Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Veränderungen im ÖPNV-Angebot begannen im Vereinigten Königreich mit der Deregulierung des Busverkehrs im Jahr 1986, woraufhin andere Länder regulierte Wettbewerbsmodelle einführten, die auf von den zuständigen Behörden definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen beruhen, wie z. B. in Frankreich, Schweden und Finnland in den frühen 1990er-Jahren (ICF 2016). Bei der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, was mit einigen Rechtsunsicherheiten verbunden ist (Forschungsinformationssystem

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991R1893>

<sup>3</sup> *Baukonzessionen* für öffentliche Personenverkehrsdienste auf der Schiene und anderen schienengebundenen Verkehrsträgern sowie auf der Straße werden ausschließlich durch die Richtlinie 2014/23/EU geregelt, und die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 finden keine Anwendung. Die Vergabe von (öffentlichen) Dienstleistungsaufträgen für Verkehrsdienste mit Bussen oder Straßenbahnen unterliegt den Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU, es sei denn, diese Aufträge werden in Form von *Dienstleistungskonzessionen* vergeben. Die Vergabe von *Dienstleistungskonzessionen* für diese öffentlichen Personenverkehrsdienste wird ausschließlich durch die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 geregelt.



2022).

Generell wünscht sich die Europäische Kommission mehr Flexibilität im Bedarfsverkehr für den öffentlichen Verkehr, der von der Kommission definiert wird als „Beförderungsdienste mit einem Auto und einem Fahrer, die auf Anforderung des Fahrgastes erfolgen (...) und in der Regel von Taxis und/oder privaten Mietfahrzeugen mit Fahrer erbracht“ werden, und sie hat ihren Standpunkt in einer „Bekanntmachung zu einem gut funktionierenden und nachhaltigen öffentlichen Bedarfsverkehr für die Personenbeförderung“<sup>4</sup> dargelegt. Die Kommission hat auch die Auslegungsleitlinien der Verordnung (EG) Nr. 1360/2002 überarbeitet, um die Direktvergabe zu einer seltenen Ausnahme zu machen. Die Gewerkschaftsvertreter:innen betonen jedoch die Bedeutung und die Vorteile der Vergabe von Dienstleistungen an einen internen Betreiber. Auch ein von der Österreichischen Kammer für Arbeiter und Angestellte (AK) in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten (Aicher/Lessiak 2021) weist darauf hin, dass die Verordnungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen den Mitgliedstaaten und Behörden nach wie vor die Wahl zwischen Direktvergabe und Ausschreibung lässt und dass die jüngsten Leitlinien der EK der Ausrichtung des Verordnungstextes widersprechen (AK Europa 2022b). Als Reaktion auf den ersten Entwurf der Auslegungsleitlinien fordert eine breite Koalition von Verkehrsakteuren die Europäische Kommission auf, den Rechtsrahmen für öffentliche Verkehrsbetriebe nicht zu untergraben, da „die Leitlinien in ihrer jetzigen Form die Möglichkeiten der zuständigen Verkehrsbehörden einschränken und Rechtsunsicherheit schaffen würden, was künftige wirksame Investitionen in und die Entwicklung von öffentliche(n) Verkehrsdienste(n) behindern würde, indem sie neue Rechtskonzepte für öffentliche Dienstleistungen vorschlagen“ (UITP *et al.* 2022).

## 2.2 Die entscheidende Rolle des ÖPNV auf dem Weg zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit

Die Verstädterung erhöht den Bedarf an nachhaltigen, zugänglichen und resilienten Verkehrssystemen, da der Stadtverkehr derzeit für 40 Prozent der Treibhausgasemissionen im Personenverkehr verantwortlich ist – eine Zahl, die sich bis 2050 voraussichtlich verdoppeln wird. Drei Viertel dieser Emissionen entfallen auf Privatfahrzeuge, was die Notwendigkeit unterstreicht, die Abhängigkeit von Autos in den Städten zu verringern. Um dies zu erreichen, ist es von entscheidender Bedeutung, öffentliche, gemeinsam genutzte und aktive Verkehrsoptionen für Dekarbonisierung, Zugänglichkeit und Resilienz zu stärken (OECD/ITF 2021). In diesem Zusammenhang zielt der Europäische Green Deal darauf ab, die Treibhausgasemissionen des Verkehrs bis zum Jahr 2050 um 90 Prozent zu reduzieren. Im Februar 2023 schlug die Europäische Kommission für 2030 ein Null-Emissionsziel für neue Stadtbusse vor (Europäische Kommission 2023).

Viele Länder verlassen sich jedoch immer noch stark auf das Auto als Hauptverkehrsmittel, wobei die Bereitschaft zur Einführung umweltfreundlicherer Optionen von Faktoren wie Kosten, Verfügbarkeit, Geschwindigkeit und Bereitschaft der Infrastruktur abhängt (Europäische Kommission 2019). Trotz des Einflusses der Pandemie auf die Verkehrsnachfrage steigen die Emissionen weiter an, und die Finanzierung des nachhaltigen Verkehrs hat nicht Schritt gehalten, da sie von Investitionen in kohlenstoffintensive Infrastrukturen überschattet wird (SLOCAT 2021). Daher sind erhebliche Investitionen erforderlich, um das Verkehrssystem umzugestalten (ITF 2023).

---

<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0204\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0204(03)&from=EN)



Die EU arbeitet aktiv an der Formulierung von Strategien und Instrumenten zur Bewältigung dieser Herausforderungen und legt dabei den Schwerpunkt auf integrierte Planung, verbesserte Governance und evidenzbasierte Politikgestaltung (Lozzi, Rodrigues, Marcucci *et al.* 2020). Nachhaltige urbane Mobilitätspläne (SUMP) spielen eine zentrale Rolle. Sie werden von der Europäischen Kommission unterstützt und decken alle städtischen Verkehrsträger ab, wobei der Schwerpunkt auf der Förderung aktiver Verkehrsträger liegt (Europäische Kommission 2022). Die erfolgreiche Umsetzung nationaler SUMP hängt von stabilen Finanz- und Förderrahmen ab, die europäische und nationale Mittel nutzen (Plevnik *et al.* 2019; Mladenović *et al.* 2022).

#### **Finanzielle Unterstützung für SUMP in der Provinz Barcelona**

Die Provinzregierung, Diputacio de Barcelona (DiBA), hat ein SUMP-Unterstützungsprogramm für die Gemeinden der Provinz eingeführt. Diese Finanzhilfe-Initiative hat dazu geführt, dass immer mehr Gemeinden, auch kleinere, die nicht gesetzlich dazu verpflichtet sind, SUMP einführen. Viele der umgesetzten SUMP haben jedoch aufgrund von Finanzierungsbeschränkungen Schwierigkeiten, ihre Ziele zu erreichen. Um dieses Problem anzugehen, bietet das neue SUMP-Förderprogramm für die Provinz Barcelona finanzielle Unterstützung, nicht nur für die SUMP-Entwicklung, sondern auch für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Diese zusätzliche Unterstützung zielt darauf ab, Finanzierungsengpässe zu überwinden und die erfolgreiche Durchführung von SUMP-Maßnahmen in der Region zu verbessern (Plevnik *et al.* 2019).

Die Diversifizierung der Einnahmequellen durch nachhaltige und innovative Maßnahmen ist für Städte von entscheidender Bedeutung

(Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen 2022). Die Suche nach Methoden, die ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Effizienz, territorialer Zugänglichkeit, dem Verursacherprinzip und sozialer Gleichheit herstellen, ist jedoch Gegenstand einer ständigen Debatte. Subventionen sind für öffentliche Personennahverkehrssysteme von entscheidender Bedeutung, da diese oft nicht genügend Einnahmen allein aus Fahrpreisen erzielen können (Combe 2020; Weltbankgruppe 2015).

Für die Unterstützung von Infrastruktur und öffentlichen Verkehrsdiensten sind wesentliche Finanzmittel erforderlich, da es sich hierbei um öffentliche Dienstleistungen handelt, die sich nicht selbst tragen können (ETF 2015). Das Wachstum der Städte, die steigende Nachfrage, neue Umweltstandards und technologische Fortschritte machen erhebliche Verbesserungen der ÖPNV-Netze erforderlich, was zu höheren Investitionen und steigenden Betriebskosten führt (Gutberlet 2018). Für eine nachhaltige Verkehrspolitik sind Investitionen in das Personal von entscheidender Bedeutung, um eine angemessene Finanzierung für das Wohlergehen der Arbeitskräfte, der Einrichtungen, des Personalbestands, der Löhne und der Ausbildungsmöglichkeiten sicherzustellen (Schmid/Beile 2021; ETF 2021). Die öffentlichen Haushalte, geringere Steuereinnahmen und die mangelnde Bereitschaft zur Einführung von Mobilitätsgebühren stellen jedoch eine Herausforderung für die langfristige Finanzierung des öffentlichen Verkehrs dar. Langfristiges Engagement für den öffentlichen Verkehr ist für den Erfolg des Sektors unerlässlich (UITP 2021).

## **2.3 Die ÖPNV-Landschaft im Wandel**

Vor diesem Hintergrund muss das öffentliche Verkehrswesen sein Geschäftsmodell anpassen, um den steigenden Betriebskosten Rechnung zu tragen, die zum Teil durch den Druck zur Dekarbonisierung sowie die Verbesserung der Fahrzeugflotten und der Infrastruktur verursacht werden (UITP 2023). Dies ist einer von mehreren Faktoren, die zu einer sich verändernden ÖPNV-Landschaft führen. Servicifizierung und Individualisierung haben erhebliche Auswirkungen auf die städtischen Verkehrssysteme (Veröffentlichungen der Stadt Helsinki zur städtischen Umwelt 2020). Verschiedene Mobilitätsdienste, darunter der traditionelle öffentliche Verkehr, Mitfahrdienst-Unternehmen (Ride-Hailing) wie Uber und gemeinsam genutzte Mobilitätslösungen (Shared Mobility), verändern die städtische Verkehrslandschaft. Die COVID-19-Pandemie hat sich auf die Verkehrsnachfrage ausgewirkt



und zu einem Anstieg des Zufußgehens, des Radfahrens, der Nutzung von Privatfahrzeugen und des elektronischen Handels sowie zu einem erhöhten Interesse an kontaktlosen Lösungen geführt (Lozzi, Rodrigues, Marcucci *et al.* 2020; TUMI *et al.* 2020). Die Kooperations- oder Wettbewerbsbeziehungen, unter denen die Anbieter dieser Dienste arbeiten, unterscheiden sich von denen im traditionellen öffentlichen Verkehr. Einige dieser Dienste werden direkt von öffentlichen Verkehrsbetrieben oder über kommunale Versorgungsunternehmen angeboten (Kollosche *et al.* 2022).

Der Bedarfsverkehr für den öffentlichen Verkehr wurde als kosteneffiziente Lösung für Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte vorgeschlagen, die den steigenden Betriebskosten herkömmlicher Busdienste und den finanziellen Einschränkungen der lokalen Behörden entgegenwirkt (ITF/OECD 2015). Der Trend zu Bedarfsdiensten gibt in Europa Anlass zur Sorge, da er sich auf die Finanzierung und Privatisierung des öffentlichen Verkehrs auswirken kann. Der Fokus der Europäischen Kommission auf Bedarfsverkehr und Mitfahrdienste wirft Fragen über die Rolle von Unternehmen wie Uber und Bolt auf. Sie konkurrieren zwar mit dem gut regulierten Taxigewerbe und können möglicherweise auch ländliche Gebiete bedienen, sind aber aufgrund ihrer Organisation als private Unternehmen und Fahrer:innen möglicherweise keine praktikable Option für die Deckung des Verkehrsbedarfs in ländlichen Gebieten. Es bestehen auch große Bedenken hinsichtlich der Arbeits- und Sozialrechte der Fahrer:innen und der möglichen Kannibalisierung wenig genutzter Busdienste.

Mobility-as-a-Service (MaaS) ist ein aufstrebendes Konzept mit steigendem Marktvolumen (PwC 2018). MaaS integriert verschiedene Transportdienste in ein System und bietet potenziell Kosteneinsparungen und verbesserte Optionen für die Verbraucher:innen. Der wirtschaftliche Erfolg von MaaS hängt von dem gewählten Governance-Modell ab<sup>5</sup> und erfordert von den lokalen Behörden Investitionen in die Offenheit der Daten und in fortschrittliche Fahrgastinformationssysteme. Allerdings kann es für MaaS-Betreiber eine Herausforderung sein, finanzielle Nachhaltigkeit ohne öffentliche Subventionen zu erreichen (Cerema 2019; Van den Berg *et al.* 2022).

Während der Pandemie wurden die öffentlichen Verkehrsmittel erheblich in Mitleidenschaft gezogen, und seit der Aufhebung der Beschränkungen haben sie Mühe, Marktanteile zurückzugewinnen, insbesondere gemessen an der Zahl der Nutzer:innen (Lozzi, Rodrigues, Marcucci *et al.* 2020). Die Pandemie hat sich auch auf gemeinsam genutzte Mobilitätsdienste ausgewirkt und zu einigen Aussetzungen und finanziellen Herausforderungen für Start-up-Unternehmen in diesem Sektor geführt (TUMI *et al.* 2020).

Um finanzielle Nachhaltigkeit sicherzustellen und Kund:innen anzuziehen, müssen sich die öffentlichen Verkehrsdienste heute auf Zuverlässigkeit, Integration, den Einsatz von Technologie und Prioritäten in den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance konzentrieren. Eine von KPMG durchgeführte Umfrage unter kundenorientierten Strategieentscheider:innen in öffentlichen Verkehrsbetrieben ergab, dass sich die aktuellen und künftigen Investitionsprioritäten auf die Verbesserung des Kund:innenerlebnisses, die Nutzung neuer Technologien für nahtlose Dienstleistungen und die Berücksichtigung von Umwelt-, Sozial- und Governance-Aspekten konzentrieren (KPMG 2022). Die Intermodalität hat an Bedeutung gewonnen. Dabei werden verschiedene Verkehrsmittel kombiniert, z. B. Busse, Züge und Fahrräder für mittlere Entfernungen. Auch die Entwicklung des stadtnahen Verkehrs ist von großer Bedeutung, da viele Menschen nicht dort

---

<sup>5</sup> Es gibt verschiedene Modelle für die Implementierung von Mobility as a Service (MaaS):

- *Modell „Gewerblicher Integrator“*: MaaS-Betreiber schließt Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen in einem offenen, wettbewerbsorientierten Rahmen mit minimalen Investitionen der Behörden.
- *Modell „Offene Back-End-Plattform“*: Die lokale Behörde schafft eine Datenplattform für verschiedene Mobilitätsdienste, die es MaaS-Betreibern ermöglicht, Lösungen zu entwickeln und den Wettbewerb zu fördern.
- *Modell „Verkehr als Integrator“*: Städtisches Verkehrsunternehmen führt MaaS-Entwicklung an und lädt andere Mobilitätsdienste ein, sich anzuschließen.
- *Modell „Vertraglicher MaaS-Integrator“*: Die Behörde beauftragt einen ausgewählten Integrator (Verkehrsunternehmen oder ein anderes Unternehmen) mit MaaS-Diensten (UITP 2019).





wohnen, wo sie arbeiten, und täglich große Entfernungen zurücklegen müssen.

Insgesamt tragen auch neue Technologien und veränderte Nutzer:innenpräferenzen zur Neugestaltung der städtischen Verkehrslandschaft bei, wobei eine Verlagerung hin zu stärker nutzer:innenorientierten und nachhaltigen Systemen stattfindet. In diesem Zusammenhang wird auch über Digitalisierung und Automatisierung gesprochen. Zu den bedeutenden technologischen Fortschritten im Betrieb gehören Entwicklungen im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz und Big Data, insbesondere bei Fahrer:innenassistenzsystemen, autonomen Fahrzeugen und digitalisierten Verkehrsleitsystemen. Die Integration von Sensoren, das Internet der Dinge, Big-Data-Analysen und maschinelles Lernen haben zu tiefgreifenden Veränderungen in der Fahrzeugwartung und der ÖPNV-Infrastruktur geführt. Um die Erwartungen der Kund:innen zu erfüllen, weiten die Unternehmen des Sektors ihre Digitalisierungsbemühungen im Kund:innenservice aus und bieten Annehmlichkeiten wie WiFi, Infotainment und Echtzeit-Fahrgastinformationen an, um die Kund:innenzufriedenheit zu erhöhen. Auswirkungen auf die Beschäftigung ergeben sich eher in Form von veränderten Berufsbildern als in Form von Arbeitsplatzverlusten – auch weil es in der Branche einen generellen Personalmangel gibt (wmp consult 2020).

## 2.4 Die zusätzliche Herausforderung eines zunehmenden Fahrer:innenmangels

Eine Herausforderung, die jede Entwicklung im ÖPNV-Sektor überschattet, ist der erhebliche Mangel an Personal, insbesondere an Fahrer:innen. In Europa wird der Fahrer:innenmangel immer größer: Im Jahr 2021 bleiben sieben Prozent der Stellen für Kraftomnibusfahrer:innen unbesetzt. Dieser Mangel ist eine Folge der gestiegenen Nachfrage, der Abwanderung von Fahrer:innen in andere Berufe aufgrund der Pandemie, des Rückgangs der Zahl junger Berufseinsteiger:innen und der Tatsache, dass ausscheidende Fahrer:innen nicht vollständig ersetzt werden (IRU 2022).

Niedrige Löhne und unattraktive Arbeitsbedingungen erschweren die Suche nach Fahrer:innen und stellen eine Gefahr für den Betrieb der Dienste dar. Mehrere öffentliche Verkehrsunternehmen, wie RATP Dev und die Wiener Linien, haben Schwierigkeiten, Tausende von freien Stellen zu besetzen, was die Einführung neuer Fahrzeuge und Strecken behindert (UITP 2023). Eine Umfrage des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) im Jahr 2023 ergab beispielsweise, dass von den 152.000 Beschäftigten in den VDV-Mitgliedsunternehmen im ÖPNV bis 2030 rund 80.000 in den Ruhestand gehen werden. Nur jede fünfte dieser Stellen wird mit einem:einer Auszubildenden besetzt (VDV 2023).

Außerdem haben Bus- und Eisenbahnunternehmen einen hohen Anteil an älteren Arbeitskräften, was auf den Mangel an Einstellungsmöglichkeiten zurückzuführen ist, der in den letzten Jahren durch die Haushaltsbeschränkungen des öffentlichen Sektors verursacht wurde. In Deutschland wurde der Fahrer:innenmangel durch die Herabsetzung des Mindestalters für Fahrer:innen sowie den Einsatz von Fahrer:innen im Ruhestand und aus anderen Ländern bekämpft – Praktiken, die Bedenken hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit aufkommen lassen und nach Aussage der Interviewpartner:innen das Qualifikationsniveau der Fahrer:innen senken. Darüber hinaus ist es für den Verkehrssektor aus verschiedenen Gründen schwierig, Frauen anzuziehen, u. a. weil er als männerdominiert wahrgenommen wird, weil es keine Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben gibt, weil Sicherheitsbedenken bestehen und weil geschlechtsspezifische Stereotypen die Wahl der Ausbildung in den entsprechenden Fachbereichen beeinflussen (Sansonet/Davern 2021).



## 3. Herausforderungen für die Organisation und Finanzierung des ÖPNV

### 3.1 Organisation, Finanzierung und Trägerschaft des ÖPNV in sieben Ländern

Die Marktorganisation des ÖPNV lässt sich in zwei Kategorien einteilen: behördengesteuert und marktgesteuert. Bei behördengeführten Modellen liegt das Recht zur Erbringung von Personenverkehrsdiensten zunächst bei der Behörde, obwohl es später möglicherweise delegiert werden kann. In marktorientierten Modellen steht dieses Recht jedem offen. Bei all diesen Modellen können wettbewerbliche Vergabeverfahren genutzt werden, um die Dienstleistungen teilweise oder ganz auszulagern (ELTIS 2003). Während im ersten Fall die direkte Verwaltung durch ein öffentliches Monopol, öffentliches Eigentum und einen Betrieb ohne Wettbewerb, mit vollständiger Regulierung und subventionierten Verkehrsdiensten gekennzeichnet ist, besteht im zweiten Fall, dem anderen Extrem, ein deregulierter, wettbewerbsorientierter offener Markt. In diesem offenen Markt werden die Verkehrsdienste von unabhängigen externen Betreibern mit privatem Eigentum, Management und Betrieb erbracht, ohne vordefinierte soziale Ziele oder mit ausschließlichen Rechten und nur in seltenen Fällen mit Subventionen. Die Behörden haben die Aufgabe, die Einhaltung von Mindeststandards und gesetzlichen Vorschriften zu überprüfen. Dazwischen gibt es einen Wettbewerb auf dem Markt mit unterschiedlichen Graden der Deregulierung mit entweder öffentlichem oder privatem Eigentum und Management sowie privaten Betrieben (OECD 2008; Trel 2014; Zatti 2011).

Die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs ist in den einzelnen Ländern und Städten sehr unterschiedlich und wird durch Faktoren wie Regulierungsbefugnisse, Finanzierungsmechanismen, Eigentumsverhältnisse und Struktur der Verkehrsunternehmen, Beziehungen zwischen Behörden und Betreibern sowie Wettbewerb innerhalb des Regulierungsrahmens beeinflusst (Van de Velde 2008). Die Direktvergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen ist in den meisten Hauptstädten und größeren Städten nach wie vor weit verbreitet, die wettbewerblichen Vergabeverfahren für ÖPNV-Dienstleistungen haben jedoch zugenommen. Es gibt Unterschiede innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Verkehrsträgern, wobei im Busverkehr mehr internationale Unternehmen an Ausschreibungen beteiligt sind. Straßenbahnen, Stadtbahnen und U-Bahnen werden häufig intern betrieben, einige städtische Verkehrsnetze sind hingegen ausgeschrieben. Neu gebaute schienengebundene Strecken werden zunehmend im wettbewerblichen Vergabeverfahren ausgeschrieben, wobei internationale Unternehmen beteiligt sind (ICF Consulting Services Limited 2016). Aufgrund des wachsenden Mobilitätsbedarfs in den rasch wachsenden Städten sowie der Haushaltszwänge und -defizite haben sich die Behörden bei der Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen zunehmend auf den privaten Sektor verlassen (ILO 2021).

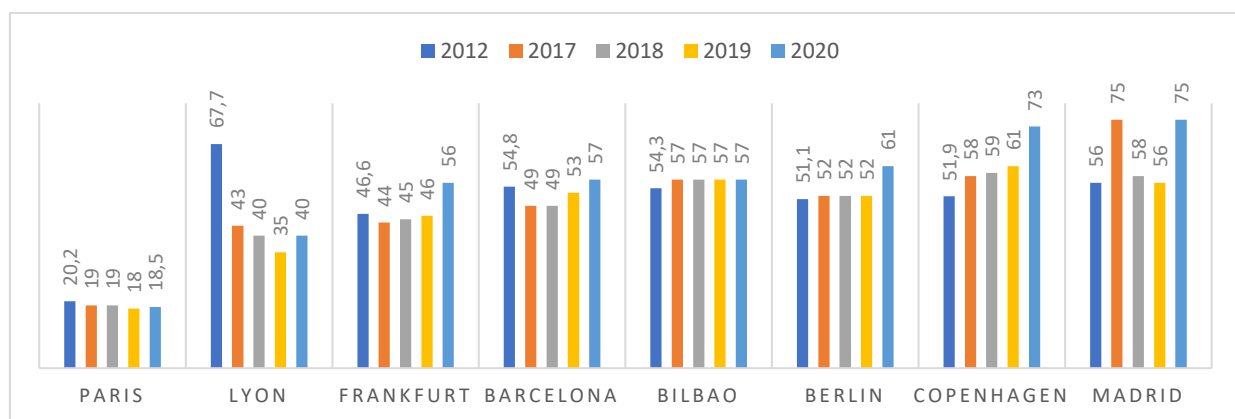
Die öffentliche Finanzierung von Verkehrsdienstleistungen weist große Unterschiede auf (Steer Davies Gleave 2016). Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs erfolgt im Wesentlichen aus drei Quellen: Fahrpreise, Steuergelder und staatliche Subventionen sowie Drittmittel (siehe z. B.: AFD – Agence française de Développement 2009). Das Verhältnis und die Bedeutung der einzelnen Finanzierungsquellen variieren je nach lokalem Kontext. In den meisten Netzen decken die Fahrpreise einen wesentlichen Teil der Betriebskosten (UITP 2020). Obwohl die kommunalen Haushaltszuweisungen die wichtigste Einnahmequelle sind, haben viele Städte verkehrsbezogene Gebühren und Abgaben eingeführt, um ihre Einnahmehasis aus Steuern zu erweitern. Dazu gehören nicht nur die Fahrpreise für die Nutzer:innen öffentlicher Verkehrsmittel, sondern auch andere Einnahmequellen wie die Vermietung von Werbeflächen in Fahrzeugen oder an Bushaltestellen, Preismaßnahmen für die Nutzung von Privatfahrzeugen und Maßnahmen zur

Parkraumbewirtschaftung. In Wien („Dienstgeberabgabe“ als fester Betrag pro Arbeitskraft) und in Île-de-France („Versement mobilité“ als Prozentsatz des gezahlten Lohns) wurden beispielsweise Arbeitgeberbeiträge eingeführt, deren Rolle bei der ÖPNV-Finanzierung im Laufe der Jahre zugenommen hat und die inzwischen zu einer der wichtigsten Finanzierungsquellen geworden sind (Cerema 2017).

Darüber hinaus erhalten die meisten Städte Transferzahlungen von der nationalen oder regionalen Regierungsebene für die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsdienste. Für Großprojekte werden in der Regel Finanzierungs- und Darlehensinstrumente auf nationaler und EU-Ebene sowie öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) eingesetzt, die den privaten Sektor in die urbane Mobilität einbeziehen, z. B. durch Dienstleistungsmodelle und Konzessionsvereinbarungen<sup>6</sup>(Europäische Plattform für nachhaltige urbane Mobilitätspläne 2019).

In den vom EMTA-Barometer erfassten europäischen Ballungsräumen werden im Durchschnitt etwa 50 Prozent der ÖPNV-Finanzierung durch öffentliche Zuschüsse gedeckt. Ein großer Anstieg war im Jahr 2020 zu verzeichnen, als die Dienste trotz eines massiven Rückgangs der Fahrgäst:innenzahlen aufrechterhalten wurden.

**Abbildung 1: Deckungsgrad der ÖPNV-Finanzierung durch öffentliche Zuschüsse (%), 2012 und 2017-2020**



Quelle: EMTA: Barometer des öffentlichen Verkehrs in den europäischen Ballungsräumen (Ausgaben 2014 bis 2022)

In den Jahren 2013 bis 2019 schwankten die durchschnittlichen jährlichen Betriebskosten der Behörden pro Einwohner:in zwischen 379 und 398 Euro, wobei sie 2014 ihren Höchststand und 2016 ihren Tiefstwert erreichten. Zwischen 2013 und 2019 stiegen die Kosten um ein Prozent (EMTA 2015-2021). Bei den EMTA-Mitgliedern betragen die durchschnittlichen Kosten für öffentliche Verkehrsmittel pro Person und Jahr im Jahr 2020 etwa 360 Euro.

Im Jahr 2020 war ein deutlicher Rückgang der Fahrgäst:innenzahlen im öffentlichen Verkehr zu verzeichnen, was zu einem Rückgang der Fahrgeldeinnahmen führte. Infolgedessen sank die Deckung der Betriebskosten durch die Fahrgeldeinnahmen von 48 % im Jahr 2019 auf 33 % im Jahr 2020, da die

<sup>6</sup> Bei Dienstleistungsmodelle bieten private Unternehmen Dienstleistungen an wie Buslinien auf der Grundlage festgelegter Leistungs- und Qualitätsstandards. Bei Konzessionsvereinbarungen zahlen private Unternehmen für das ausschließliche Recht, eine Infrastrukturanlage oder eine öffentliche Verkehrslinie zu betreiben.



Entscheidung getroffen wurde, das Dienstleistungsniveau aufrechtzuerhalten und der Verfügbarkeit des öffentlichen Verkehrs für die Fahrgäst:innen Vorrang einzuräumen. Die Deckung der Betriebskosten durch die Fahrgeldeinnahmen beträgt in den EMTA-Mitgliedsstädten in den Schwerpunktländern dieser Studie 25 % in Barcelona, 26 % in Madrid, 27 % in Kopenhagen, 28 % in Paris, 31 % in Valencia, 38 % in Berlin, 42 % in Lyon und 44 % in Bilbao und Frankfurt (EMTA 2022).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Organisation und Finanzierung des ÖPNV in den sieben Schwerpunktländern:



**Tabelle 1: Organisation von ÖPNV und Wettbewerb in den sieben Schwerpunktländern**

	<b>Organisations-/Eigentumsmodelle</b>	<b>Entwicklung des Anteils privater Unternehmen am Betrieb</b>	<b>Wettbewerbsumfeld/Liberalisierungstendenzen</b>
AT	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gemischt (Direktgenehmigung in städtischen Gebieten, wettbewerbliche Vergabeverfahren für ländliche und subventionierte Strecken, Marktinitiativen für gewerbliche Strecken)</li> <li>▶ Wien: 100 % im Besitz der Stadt (Betrieb: hauptsächlich öffentlich, 10-15 % an Subunternehmen vergeben [nur im Bussektor])</li> <li>▶ Ländliche Gebiete: Betrieb wird von privaten Unternehmen dominiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stabil</li> <li>▶ Einige Tendenzen zur Rückführung des Betriebs in öffentliche Hände</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Keine Konkurrenz in Wien</li> <li>▶ Starker Wettbewerb um Linien in ländlichen Gebieten</li> <li>▶ Begrenzter Grad der Liberalisierung</li> </ul>
BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand (mit rechtlicher, finanzieller und verwaltungstechnischer Autonomie, aber im Besitz und unter Kontrolle der zuständigen Behörde)</li> <li>▶ Zunehmende Unterauftragsvergabe für operative Aufgaben</li> <li>▶ Brüssel: 100 % öffentlich</li> <li>▶ Wallonien: 1/3 unter Vertrag</li> <li>▶ Flandern: 50 % unter Vertrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stabil</li> <li>▶ Anstieg in Flandern ab 2024 erwartet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mangelnder Wettbewerb, Direktvergabe</li> <li>▶ Begrenzter Grad der Liberalisierung</li> </ul>
BG	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sofia: 90 % öffentlich</li> <li>▶ Vorstädtische Linien: Auswahl privater Betreiber durch Wettbewerb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Abnahme in den letzten zehn Jahren</li> <li>▶ Rückführung des ÖPNV in öffentliche Hände</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geringerer Wettbewerb aufgrund des geringen Interesses an Ausschreibungen</li> <li>▶ Begrenzter Grad der Liberalisierung</li> </ul>
DE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gemischt (Direktgenehmigung in städtischen Gebieten, wettbewerbliche Vergabeverfahren für ländliche und subventionierte Strecken, Marktinitiative für gewerbliche Strecken)</li> <li>▶ Städte: hauptsächlich in öffentlicher Hand, Busdienste aber oft in unterschiedlichem Maße an Subunternehmen vergeben</li> <li>▶ Vorstädtische und ländliche Gebiete: hauptsächlich private Betreiber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stabil</li> <li>▶ Einige Fälle von Rekommunalisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mehrheit der Nahverkehrsaufträge in Bezug auf das Verkehrsaufkommen/in Städten direkt vergeben</li> <li>▶ Hoher Anteil an Unterauftragnehmern</li> <li>▶ Begrenzter Grad der Liberalisierung in den Städten, dominierende wettbewerbliche Vergabeverfahren in den Vorstädten und ländlichen Gebieten</li> </ul>



DK	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Outsourcing von kleinen Bündelverträgen/-linien</li> <li>▶ Die öffentliche Verwaltung behält die strategische Entscheidungsbefugnis, während die Umsetzung der Dienstleistung ausgelagert wird</li> <li>▶ Öffentlicher Betrieb nur in Aarhus und Bornholm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stabil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gut etablierte Vergabeverfahren</li> <li>▶ Keine politische Einmischung in Entscheidungen der Verkehrsbehörden</li> <li>▶ Langjährige Erfahrung im Wettbewerbsumfeld</li> <li>▶ Hoher Grad an Liberalisierung (mit einer auf den Betrieb beschränkten Desintegration und einer fortbestehenden strategischen Kontrolle durch die Behörden)</li> </ul>
ES	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand überwiegen</li> <li>▶ 30 % in öffentlichem Besitz (größere Städte und lokale Züge und Straßenbahnen)</li> <li>▶ 70 % unter öffentlicher Aufsicht, aber von privaten Unternehmen betrieben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stabil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Busmarkt: 40 % direkt an öffentliche Betreiber vergeben; die restlichen 60 % werden über Konzessionsverträge betrieben</li> <li>▶ Begrenzter Grad der Liberalisierung</li> </ul>
FR	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand (Paris und größere Städte)</li> <li>▶ Delegation von Netzwerken (außerhalb von Paris)</li> <li>▶ Hauptsächlich von privaten (multinationalen) Unternehmen betrieben</li> <li>▶ Ausnahme ist Paris, das von der RATP (EPIC – öffentliche Einrichtung für Industrie und Handel) betrieben wird, sowie einige größere Städte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stabil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wichtige Marktkonzentration</li> <li>▶ 68 % der Netze (und 78 % der Fahrten) werden von den beiden größten Unternehmen (Transdev und Keolis) betrieben</li> <li>▶ Mittlerer Grad der Liberalisierung</li> </ul>

Quellen: Zatti 2011, Steer Davies Gleave 2016, ICF 2016, Interviews



Die interne Bereitstellung des öffentlichen Verkehrs ist in vielen Ländern nach wie vor weit verbreitet und dominiert, insbesondere in komplexen städtischen Gebieten (mit Bus, Straßenbahn und U-Bahn). Der Wettbewerb des freien Markts (Deregulierung) ist weit weniger üblich und wurde nur im Vereinigten Königreich (außerhalb Londons) im Bussektor umfassend umgesetzt (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2020). Was das vorherrschende Eigentumsmodell und den Anteil der öffentlich betriebenen ÖPNV-Dienste in den sieben untersuchten Ländern anbelangt, so ist ein gemeinsames Merkmal, dass öffentliche Unternehmen eher im städtischen Bereich tätig sind, insbesondere in größeren Städten, während der Betrieb in ländlichen Gebieten häufiger von privaten Unternehmen übernommen wird.

**Tabelle 2: Eigentum an und Betrieb von ÖPNV in Frankreich, Deutschland und Spanien**

In Frankreich sind öffentliche Unternehmen als EPIC (Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial) in größeren Städten wie Marseille, Grenoble und Toulouse tätig. In einigen Fällen werden die ÖPNV-Dienste direkt von diesen öffentlichen Einrichtungen betrieben, in anderen von privaten Unternehmen. Derzeit wird der Markt von drei multinationalen Unternehmen beherrscht: RATPDEV, Transdev und Keolis. RATPDEV ist eine Tochtergesellschaft von der RATP, während Transdev im Besitz der Caisses des dépôts ist und Keolis zur SNCF gehört. Das bedeutet, dass sie teilweise mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Das Hauptziel dieser Unternehmen ist es, finanzielle Rentabilität zu erreichen, die es ihnen ermöglicht, Mittel zu sammeln, um über die lokalen Gemeinschaften in Frankreich hinaus zu expandieren. Das bedeutet, dass die eingenommenen Gelder nicht unbedingt in den öffentlichen Verkehr in Frankreich reinvestiert werden, sondern vielmehr in die Entwicklung von Projekten in Europa und in anderen Teilen der Welt.

In Frankreich sind über 90 % der städtischen Verkehrsnetze ausgelagert, was bedeutet, dass die Unternehmen regelmäßig dem Wettbewerb mit den organisierenden Behörden ausgesetzt sind (UTP o. J.; Interview). Die französische Regierung sieht eine Umstrukturierung des Busnetzes bis Dezember 2024, des Straßenbahnnetzes bis Dezember 2029 und des U-Bahnsystems bis Dezember 2039 vor. Neue Linien sind dem Wettbewerb unterworfen. Die Busnetze in den Außenbezirken werden umstrukturiert und konsolidiert, während das Busnetz der RATP-Zone aufgeteilt wird. Es ist mit erheblichen sozialen Auswirkungen zu rechnen, da die Beschäftigten zu neuen Betreibergesellschaften transferiert werden, selbst wenn der derzeitige Betreiber das Bieterverfahren gewinnt. Die Ausschreibungen werden von der RATP-Gruppe und nicht von der RATP Public Establishment durchgeführt. Dies führt zu einer Privatisierung, bei der Tochtergesellschaften verschiedene Verkehrsdienste verwalten. Diese Verlagerung reduziert die Beteiligung der öffentlichen Verwaltung (Secafi 2023; CGT 2018a).

In Spanien werden die Buslinien größtenteils von privaten Unternehmen kontrolliert, nur in einigen wenigen Großstädten wird der ÖPNV von öffentlichen Einrichtungen betrieben. Private Unternehmen müssen unter festgelegten Bedingungen als öffentliche Dienste arbeiten. Eine Studie über den öffentlichen Busverkehr in spanischen Städten aus dem Jahr 2012 ergab, dass 79 % der Dienste von privaten Unternehmen betrieben werden, wobei es in größeren Städten in der Regel nur einen einzigen öffentlichen Busbetreiber gibt. An den städtischen Busnetzen sind meist private Unternehmen beteiligt, die im Rahmen von Konzessionsverträgen tätig sind. Im Schienenverkehr sind die öffentlichen Unternehmen die Hauptbetreiber, aber in einigen Netzen hat das private Engagement zugenommen (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana 2022; Suárez Falcón 2019; Interviews).

In Deutschland nehmen öffentliche Unternehmen im Verkehrssektor nach wie vor eine vorherrschende Stellung ein, wobei sie häufig die Aufgabe des öffentlichen Verkehrs übernehmen (Resch 2015). Obwohl private Unternehmen im Jahr 2018 fast 81 % aller Unternehmen im Schienenpersonennahverkehr und im gewerblichen Personenkraftverkehr ausmachten, beförderten die öffentlichen Unternehmen dennoch die Mehrheit der Fahrgäst:innen (fast 88 %) und erbrachten rund 80 % der Verkehrsleistungen in Personenkilometern. Während die öffentlichen Unternehmen nach wie vor führend sind, ist der Anteil der privaten Unternehmen gemessen an den beförderten Fahrgäst:innen und den Personenkilometern zwischen 2014 und 2018 leicht gestiegen (Statistisches Bundesamt 2016 und 2020).

Der Anteil des ÖPNV, der von privaten Unternehmen betrieben wird, gilt im Allgemeinen als relativ stabil. Aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Dienstleistungsqualität gibt es jedoch einige Tendenzen, den Betrieb wieder in die öffentliche Hand zu geben (z. B. im Burgenland in Österreich und in Deutschland). Auch in Bulgarien ist der Anteil privater Unternehmen in den letzten zehn Jahren zurückgegangen, und der ÖPNV ist wieder in öffentlicher Hand. In Flandern ist der erwartete Anstieg des privaten Anteils auf ein neues Gesetz zurückzuführen. In Spanien haben einige große Unternehmen kleinere Firmen aufgekauft und die Ausführung des Dienstes übernommen. Dies hat zu einer Verringerung der Zahl der Unternehmen geführt, nicht aber zu einer Verringerung des Anteils der betriebenen Linien. In Deutschland wurde in den letzten Jahren der öffentliche Verkehr, insbesondere der regionale Schienenverkehr, erheblich ausgebaut. Da dieser Ausbau in ländlichen Gebieten stattfand, hat sich der Anteil der beteiligten Privatunternehmen erhöht. Allerdings gibt es im städtischen Schienen- und Busverkehr Unterschiede in der Ausweitung, wobei die kommunalen Unternehmen dominanter bleiben.

### **3.2 Mangel an ausreichenden und nachhaltigen Haushaltsmitteln und Investitionen in den Betrieb des ÖPNV**

Bei der Betrachtung der für den ÖPNV zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in den sieben Schwerpunktländern gaben die Interviewpartner:innen in sechs der Länder an, dass die Haushaltsmittel für den ÖPNV in den letzten Jahren gestiegen sind. Nur der:die dänische Interviewpartner:in sprach von einem unveränderten Haushalt. Außerdem gibt es in Belgien regionale Unterschiede. Während der Etat in Brüssel – wo der Betrieb und die Infrastruktur des ÖPNV in öffentlicher Hand sind – dank eines langfristigen Plans und einer Vision für die Stadt und ihren öffentlichen Verkehr aufgestockt wurde, wurde er in Flandern nicht erhöht. Zwar wird immer mehr in neue Prestigeprojekte investiert, das Betriebsbudget von De Lijn, der öffentlichen Verkehrsgesellschaft in Flandern, ist zwischen 2009 und 2020 hingegen nur um 12 Millionen Euro gestiegen. Im gleichen Zeitraum stiegen die Betriebskosten von De Lijn um 240 Millionen Euro, was durch höhere Fahrpreise und Einsparungen kompensiert wurde. Interessanterweise hat die Regierung in Flandern die Mittel für den öffentlichen Verkehr nicht aufgestockt, obwohl sie Geld für Investitionen zur Verfügung hat; die rechtsgerichtete Regierung will nicht mehr in den ÖPNV investieren. Dies deutet eher auf ein mögliches Problem bei der Mittelzuweisung als auf einen Mangel an Gesamtmitteln hin (Van Eenoo/Boussauw/Fransen 2022; Stylen/Vertriest 2022).

In allen Ländern gibt es noch einige Herausforderungen bei der Finanzierung des ÖPNV. Erstens hängt das Budget sehr stark von der jeweiligen politischen Partei ab. Zweitens ist ein allgemeiner Trend zu erkennen, dass der Anteil der vom Staat bereitgestellten Mittel abnimmt, was die





Erschließung alternativer Finanzierungsquellen erforderlich macht. Dies kann auch zu einem allgemeinen Mangel an Finanzmitteln führen, sodass zumindest einige Gemeinden Schwierigkeiten haben, qualitativ hochwertige Dienstleistungen aufrechtzuerhalten. Außerdem sind die Mittel ungleich verteilt, wobei in städtischen Gebieten, insbesondere in größeren Städten, mehr Mittel bereitgestellt werden als in ländlichen Gebieten. Dies ist zum Beispiel in Österreich der Fall: In Wien wurden beispielsweise wichtige Investitionen getätigt, während die dringend benötigten Mittel zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in ländlichen Gebieten noch immer fehlen.

In Frankreich verschlingen nach Ansicht der Gewerkschaft [Confédération Générale du Travail \(CGT, Allgemeine Vereinigung der Arbeit\)](#) individuelle private Verkehrslösungen erhebliche Mittel, die besser zur Förderung des öffentlichen Verkehrs eingesetzt werden könnten.

In Bulgarien, wo Menschen im Ruhestand und Menschen mit Behinderungen Anspruch auf staatliche Zuschüsse haben, hat die veraltete Basisfinanzierung für die Berechnung der Zuschüsse die Finanzierungsprobleme des ÖPNV-Sektors weiter verschärft, da die ÖPNV-Preise nicht den aktuellen Marktgegebenheiten entsprechen.

In Spanien ist das Budget für öffentliche Verkehrsprojekte ein umstrittenes politisches Thema, und jedes Jahr finden Kämpfe um die Zuweisung von Mitteln statt. Im Jahr 2023 trugen die Kommunal- und Regionalwahlen im Mai und die Parlamentswahlen im Juli zur Komplexität der Haushaltsberatungen bei.

In Deutschland wurde in den letzten 20 Jahren zwar mehr Geld für den öffentlichen Verkehr ausgegeben, allerdings gingen Einsparungen zu Lasten der Beschäftigten. Das Vergabeverfahren erzwang eine Umstrukturierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Ziel war es, mit demselben Geldbetrag mehr öffentliche Verkehrsmittel anzubieten. Die Kosten wurden gesenkt, und zwar zuallererst in Form von Kürzungen beim Personal.

In Österreich ist die Nachhaltigkeit des ÖPNV-Systems ein entscheidender Faktor bei der Vergabe von Haushaltsmitteln. Das britische Beispiel zeigt jedoch, dass staatliche Abgaben und Subventionen für den ÖPNV-Betrieb in der Regel nur für ein Jahr reichen, und danach kehrt man oft zu „alten Gewohnheiten“ zurück, wobei die Nachhaltigkeit bei Finanzierungsentscheidungen in den Hintergrund tritt. Multinationale Unternehmen profitieren von diesen Subventionen und betreiben einige ÖPNV-Linien. Doch sobald die Subventionen auslaufen, wird der Betrieb – außer auf den Hauptstrecken – unrentabel.

Mehrere Interviewpartner:innen wiesen darauf hin, dass dringend Mittel für die Umrüstung der Antriebssysteme von Bussen benötigt werden. In Belgien werden private Unternehmen von der Regierung ermutigt, in Elektrobusse und umweltfreundlicheren Verkehr zu investieren. Um ihre Verträge zu verlängern, müssen die privaten Betreiber grüne Lösungen einführen. Einige Unternehmen ziehen es jedoch vor, Bußgelder zu zahlen, anstatt neue Busse zu kaufen. Während in Deutschland immer mehr Wert auf nachhaltigen Verkehr gelegt wird, bleibt die unzureichende Infrastruktur eine Herausforderung. Wasserstoff oder Elektrizität werden als alternative Kraftstoffquellen für die Zukunft angesehen. In ländlichen Gebieten sind konventionelle Busse aufgrund der hohen Kosten für die Anschaffung und Wartung von Elektro- oder Wasserstoffbussen weiter verbreitet. Zur Unterstützung solcher Investitionen werden Finanzmittel benötigt. Auch Frankreich bewegt sich in Richtung Nachhaltigkeit, indem die Gemeinden verpflichtet werden, ihre Fahrzeugflotten auf sauberere Energiequellen umzustellen. Technologien wie Wasserstoff werden erforscht, die Finanzierung gestaltet sich jedoch aufgrund der höheren Kosten für Fahrzeuge mit alternativem Antrieb im Vergleich zu herkömmlichen Dieselfahrzeugen schwierig. Da die vollständige Ersetzung der Busflotte von Île-de-France durch Elektrobusse eine zusätzliche (oft

nukleare) Stromerzeugung für das Aufladen erfordern würde, ist es von entscheidender Bedeutung, verschiedene Alternativen zu untersuchen, denn die jüngsten Studien haben möglicherweise andere Möglichkeiten als Elektrobusse übersehen. Die allgemeine Einschätzung der Interviewpartner:innen war, dass die bereitgestellten Mittel nicht ausreichen, um einen erfolgreichen grünen Übergang zu gewährleisten.

### 3.3 Zusätzliche Finanzierungsquellen mit unzureichender Berücksichtigung der sozialen Folgen

Aufgrund der gestiegenen quantitativen und qualitativen Anforderungen im ÖPNV sind die Betriebskosten gestiegen. Zu den traditionellen Finanzierungspraktiken gehören die Unterstützung und Subventionierung durch lokale und nationale Regierungen, um betriebliche Defizite auszugleichen. Da die öffentlichen Verkehrsbehörden aufgrund von Haushaltskürzungen jedoch nicht mehr in der Lage sind, den Verkehr zu gewährleisten, versuchen sie zunehmend, alternative Finanzierungsquellen zu finden (EMTA/Rebelgroup 2017; Europäische Plattform für nachhaltige urbane Mobilitätspläne 2019). In diesem Zusammenhang hat eine von EMTA (2017) durchgeführte Studie gezeigt, dass die öffentlichen Verkehrsbehörden zunehmend auf indirekte Einnahmequellen wie Subventionen und Zuschüsse, Kraftstoffsteuern, Fahrzeuggebühren und -steuern, Arbeitgebersteuern oder City-Maut angewiesen sind.

#### Finanzierung von SUMPs in Bulgarien

Die bulgarischen Gemeinden werden bis 2029 über den Nationalen Wiederaufbau- und Nachhaltigkeitsplan und das Programm für die Regionale Entwicklung 2021-2027 Zugang zu europäischen Mitteln für nachhaltige urbane Mobilität haben. Ein Pilotprojekt mit der Bezeichnung „Grüne Mobilität“ wird die Finanzierung von Partnerschaften zwischen Kommunen und öffentlichen Verkehrsbetrieben ermöglichen. Zu den förderfähigen Aktivitäten gehören die Integration von emissionsfreien Fahrzeugen, die Einrichtung von Ladestationen, die Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen und die Entwicklung von Verkehrsplänen. An das Pilotprojekt ist auch die Reform des Nationalen Instituts für Volksgesundheit geknüpft. Ziel ist es, in 20 Gemeinden nachhaltige urbane Mobilitätspläne (SUMPs) zu verabschieden. Der regionale Entwicklungsplan sieht außerdem Investitionen in nachhaltige urbane Mobilität in 50 Gemeinden vor (Nationaler Gemeindeverband der Republik Bulgarien 2022).

Auch ein gebührenfreier öffentlicher Verkehr wird in Erwägung gezogen. Da dies allein jedoch nicht ausreicht, um Autonutzer:innen zu gewinnen, sind ergänzende Strategien, wie die Verbesserung des Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln und die Umsetzung von Maßnahmen zur Einschränkung des Autoverkehrs, erforderlich. Die Zahl der Fälle von gebührenfreiem öffentlichem Verkehr ist seit dem ersten Beispiel in den Vereinigten Staaten in den 1970er-Jahren auf 96 weltweit im Jahr 2017 gestiegen. Trotz seiner begrenzten Anwendung in öffentlichen Verkehrsnetzen wächst der gebührenfreie öffentliche Verkehr in den USA, Polen und Frankreich, insbesondere in mittelgroßen Städten. Allerdings waren nicht alle Experimente mit gebührenfreiem öffentlichem Verkehr erfolgreich, und viele Programme wurden im Laufe der Jahre wieder eingestellt. Um die Erschwinglichkeit des öffentlichen Verkehrs und die soziale Eingliederung zu verbessern, werden ermäßigte Tarife und Solidaritätspreise als sinnvoller angesehen (UITP 2020). Einige Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass durch ÖPNV-Programme die Zahl der Fahrgäst:innen und die Verlagerung vom Pkw auf andere Verkehrsmittel gestiegen ist. Die Evaluierungsergebnisse sind allerdings oft begrenzt (Figg 2021).



Laut UITP (Union Internationale des Transports Publics, Internationaler Verband für öffentliches Verkehrswesen) umfassen wirksame Finanzierungsstrategien eine Mischung aus Subventionen, grünen Anleihen, Garantien, Verträgen, staatlichen Beihilfen, Eigenkapitalfonds und privaten Investitionen. Die wichtigste Quelle für EU-Zuschüsse für nachhaltigen Nahverkehr sind traditionell die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Für den Zeitraum 2021 bis 2027 kann der Großteil der Zuschüsse und Darlehen für Investitionen in die lokale Mobilität und den öffentlichen Verkehr

#### **9-Euro- und 49-Euro-Tickets in Deutschland**

Das 9-Euro-Ticket in Deutschland war eine vorübergehende Reaktion auf den Anstieg der Energiepreise und der Inflation. Es ermöglichte einen Monat lang Fahrten im Nah- und Regionalverkehr und wurde durch eine Ausgleichszahlung von 2,5 Milliarden Euro finanziert. Die Nutzer:innen sind sehr zufrieden, und das System hat zu einer geringeren Autonutzung und CO<sub>2</sub>-Einsparungen beigetragen.

Die Gewerkschaften hingegen haben Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf das Personal, geringerer Investitionen und möglicher Kürzungen von Dienstleistungen geäußert. Sie fordern unter anderem, die Attraktivität des regionalen Schienen- und öffentlichen Verkehrs zu erhöhen, in Infrastruktur, Personal und Fahrzeuge zu investieren, um die Qualität und Kapazität des Angebots zu verbessern, und intelligente Konzepte für einen bezahlbaren oder langfristig sogar kostenlosen öffentlichen Verkehr umzusetzen. Seit Mai 2023 gibt es bundesweit ein 49-Euro-Ticket für den ÖPNV, begleitet von zusätzlichen Zuschüssen.

jedoch aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) (UITP 2022) stammen, die darauf abzielt, die Nachhaltigkeit, die Resilienz und den grünen und digitalen Wandel in den Volkswirtschaften und Gesellschaften der Mitgliedstaaten zu fördern. Viele Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen Plänen Maßnahmen für den Verkehrssektor vorgesehen, wobei der Schwerpunkt auf alternativen Kraftstoffen für

Personenkraftfahrzeuge liegt, aber nicht genug auf solchen für den öffentlichen Verkehr. Bei der Finanzierung und Verteilung der Mittel gab es jedoch Probleme, da die sozialen Aspekte des Verkehrs nur begrenzt berücksichtigt wurden und die Sozialpartner nur unzureichend an der Umsetzung der Pläne beteiligt waren. Während Anstrengungen zur Förderung des nachhaltigen Verkehrs unternommen werden, sind weitere Maßnahmen zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und zur Lösung von Sicherheitsfragen erforderlich. Darüber hinaus werden Maßnahmen für eine resiliente Verkehrssteuerung hervorgehoben, Sicherheitsaspekte hingegen werden nicht ausreichend berücksichtigt. Zwar haben mehrere Länder Maßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Verkehrs und zur Verbesserung der Kontrolle des Verkehrssektors ergriffen, aber die Koordinierung und wirksame Umsetzung dieser Pläne bleibt eine Herausforderung (Belicka *et al.* 2022, Belicka 2022<sup>7</sup>).

Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Resilienz im Verkehrssektor sind in den ARF-Plänen nicht vorgesehen. Die ARF hat beträchtliche Mittel für Straßenbauprojekte und Elektroautos bereitgestellt, der öffentliche Verkehr wird hingegen nicht angemessen abgedeckt, und die Transparenz bei der Mittelzuweisung ist begrenzt (Wittemann 2022a, 2022b). Während die Europäische Kommission die Bedeutung der Beteiligung der Interessengruppen anerkennt, war die Beteiligung der Sozialpartner an der Umsetzung der ARF-Pläne begrenzt, was bei den Gewerkschaften zu Unzufriedenheit geführt hat (Europäisches Parlament 2023; EGB 2021b). Konkrete Maßnahmen für einen gerechten Übergang und eine nachhaltige Wirtschaft sind erforderlich (EGB 2021a). Obwohl einige ARF-Maßnahmen einen umweltfreundlicheren Verkehr und einen besseren Zugang zu den Verkehrsnetzen fördern, bleiben langfristige Auswirkungen und Nachhaltigkeitsbedenken bestehen (Europäisches Parlament 2022). In einer gemeinsamen Erklärung weisen UITP und ETF darauf hin, dass die ARF ihr Potenzial für den öffentlichen Personennahverkehr noch nicht voll ausgeschöpft hat. Sie führen Bedenken an, wie die

<sup>7</sup>Siehe auch Durchführungsbeschlüsse des Rates über die Genehmigung der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne, die am 5. Juli 2021 für Frankreich, Deutschland und Spanien, am 6. Juli 2021 für Österreich, Belgien und Dänemark und am 28. April 2022 für Bulgarien durchgeführt werden.

unvollständige Umsetzung, den unzureichenden Fokus auf nachhaltigen Verkehr, mangelnde Transparenz und administrative Herausforderungen (ETF/UITP 2023).

## 4. Negative Folgen von wettbewerblichen Vergabeverfahren und Privatisierung

Wettbewerb, Vergabeverfahren und Privatisierung im Verkehrssektor werden befürwortet, um Effizienz, Innovation und Kosteneinsparungen zu fördern und die öffentlichen Haushalte finanziell zu entlasten. Die Befürworter argumentieren, dass der Wettbewerb zu einer besseren Dienstleistungsqualität, niedrigeren Preisen und höherer Kund:innenzufriedenheit führen wird. Es wird davon ausgegangen, dass das Vergabeverfahren den Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern fördert und die Auswahl der kompetentesten und kostengünstigsten Bieter für die Erbringung der Dienstleistungen gewährleistet. Die Privatisierung zielt darauf ab, die Gesamtleistung des Verkehrssektors durch die Einführung marktorientierter Praktiken, die Rationalisierung des Betriebs und den Abbau bürokratischer Ineffizienzen zu verbessern. Von privaten Betreibern wird erwartet, dass sie neue Ideen einbringen, in moderne Technologien investieren und die Nutzung von Ressourcen optimieren, um bessere Dienstleistungen zu erbringen.

Die Umsetzung von Initiativen zur Privatisierung und Deregulierung von Verkehrsdienstleistungen hat jedoch häufig zu negativen Ergebnissen geführt. Privatisierung und Deregulierung haben Bedenken aufgeworfen, u. a. in Bezug auf fragmentierte Netze, geringere Koordinierung und einen möglichen Rückgang der Gesamteffizienz und Zugänglichkeit öffentlicher Verkehrssysteme (Quiggan 2019). Andere Bedenken betreffen Sparmaßnahmen, die zu einer Verringerung der Sicherheit führen, weil unzureichend ausgebildete Fahrer:innen eingestellt werden.

Vergabeverfahren erhöhen den Verwaltungsaufwand der Kommunen und verursachen erhebliche Kosten. Bei weniger attraktiven Ausschreibungen bleibt der Wettbewerb oft begrenzt. Außerdem wirken sich wettbewerbliche Vergabeverfahren und Privatisierungen nachteilig auf die Entlohnung, die Arbeitsbedingungen und die Tarifverhandlungen aus. Misslungene Privatisierungen haben häufig einen Verlust an öffentlicher Rechenschaftspflicht und finanzieller Transparenz zur Folge, und eine unzureichende Vertragsüberwachung, die Korruption begünstigen kann, führt wiederum häufig zu einer (Re-)Kommunalisierung von ÖPNV-Dienstleistungen (PSI 2020).

### 4.1 Der erhöhte Verwaltungsaufwand und die Kosten von Vergabeverfahren

Die Durchführung von Vergabeverfahren erfordert einen erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand, insbesondere im Vergleich zu Situationen ohne Vergabeverfahren. In der Vergangenheit bestellten die Gemeinden einfach Dienstleistungen bei ihren eigenen oder externen Verkehrsunternehmen. Heute sind Vorabbekanntmachungen und europaweite Ausschreibungen üblich, die für Kommunen und Unternehmen mit erheblichen Kosten und Aufwand verbunden sind. Viele Kommunen lagern diese Prozesse an spezialisierte Unternehmen oder Verkehrsverbünde aus, was sich erheblich auf das Betriebsbudget auswirken kann. Die Interviewpartner:innen vertraten zwar die Ansicht, dass wettbewerbliche Vergabeverfahren eine zusätzliche administrative und finanzielle Belastung für die Behörden und Kommunen darstellen, allerdings sind die verfügbaren Daten über die Kosten von Vergabeverfahren begrenzt.



So verlangen die lokalen Behörden in Stockholm beispielsweise 4,6 Prozent des Budgets für den öffentlichen Verkehr für Vergabeverfahren. Dieser Betrag wird aufgrund der Komplexität des Verfahrens hauptsächlich für die Verwaltung von Angeboten, Berater:innen und Anwält:innen aufgewendet. Der Prozentsatz für Deutschland ist nicht bekannt, aber der:die Interviewpartner:in schätzt ihn auf etwa 3 bis 4 Prozent (während die Behörden behaupten, dass er niedriger ist). Die Verwaltungskosten für Vergabeverfahren steigen. Die Beschaffung einer einzigen S-Bahn-Linie in Köln erfordert getrennte Verträge für die Fahrzeugbeschaffung, die Wartung und vier getrennte Verträge für den Betrieb mit jeweils maximal zwei Losen pro Unternehmen. Das Vergabeverfahren ist zeit- und kostenaufwändig, und selbst für einzelne Tätigkeitsgruppen gibt es separate Verträge. Die Unternehmen müssen immer mehr in das Bieterverfahren investieren. In Schweden werden Wettbewerber, die den Zuschlag nicht erhalten haben, die Entscheidung vor Gericht anfechten, um Zugang zu den Ausschreibungsunterlagen zu erhalten, damit sie ihr Angebot bei der nächsten Ausschreibung anpassen können. Gerichtsverfahren bedeuten für die Kommunen nicht nur zusätzliche Kosten, sondern auch weitere Unsicherheit und kurzfristige Planung, da der Betrieb in diesen Fällen nur für zwei Jahre als „Notfallzuschlag“ vergeben wird. Der Betrieb verbleibt nicht zwangsläufig beim alten Betreiber, sondern wird für einen kurzen Zeitraum vergeben (entweder an den alten Betreiber oder an einen neuen Betreiber, in beiden Fällen finanziert durch die Gemeinde).

In einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung wurden Fallstudien von öffentlichen Verkehrsdiensten in deutschen Großstädten analysiert. Dabei zeigte sich, dass öffentliche Verkehrssysteme, die durch Direktvergabe betrieben werden, deutlich erfolgreicher in Bezug auf das Verkehrsmanagement, die Gewinnung von Fahrgäst:innen und die Erzielung wirtschaftlicher Ergebnisse sind. Der Hauptgrund für die bessere Leistung der Direktvergabesysteme im Vergleich zu den wettbewerblichen Vergabesystemen liegt in den Transaktionskosten. Die mit der Organisation des wettbewerblichen Vergabeverfahrens verbundenen Kosten überwiegen die durch den Wettbewerb erzielten Kosteneinsparungen. Die Kostenvorteile des wettbewerblichen Vergabesystems dürften allein auf der Anwendung niedrigerer Lohnabschlüsse beruhen (Resch/Neth 2008).

#### **Garantiertes Mindesteinkommen für private Verkehrsunternehmen in Spanien**

In Spanien wird privaten Unternehmen, die öffentliche Verkehrsdienste erbringen, durch öffentliche Verträge ein Mindesteinkommen zugesichert, das den Bürger:innen einen kontinuierlichen Zugang zu diesen Diensten gewährleistet. Wenn diese Unternehmen aufgrund geringer Fahrgäst:innenzahlen Verluste machen, übernimmt die öffentliche Verwaltung das Defizit. Der spanische Verband der Arbeiterkommissionen (CCOO, Confederación Sindical de Comisiones Obreras) äußerte jedoch die Befürchtung, dass einige Großunternehmen Gewinne von einem Geschäftszweig in einen anderen umleiten könnten, um öffentliche Mittel für ihre Verkehrsprojekte zu erhalten. Um eine effiziente und wirksame Verwendung der öffentlichen Mittel im öffentlichen Verkehrssektor zu gewährleisten, ist eine genaue Überwachung notwendig (Quelle: Interview).

Privatisierung und öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) halten nicht nur oft nicht, was sie versprechen, sondern stellen auch eine Herausforderung in Bezug auf Flexibilität und Änderung der Vertragsbedingungen dar. Sobald ein Vertrag unterzeichnet ist, können private Anbieter feste Bedingungen festlegen, die es den Behörden erschweren,

Änderungen vorzunehmen, ohne dass ihnen zusätzliche Kosten entstehen. In einigen Fällen wird die Unfähigkeit, vertragliche Vereinbarungen zu ändern, um sie an veränderte Umstände anzupassen, zu einem treibenden Faktor für die Behörden, Dienstleistungen wieder unter ihre Kontrolle zu bringen. Darüber hinaus können private Betreiber, sobald sie die faktische Kontrolle erlangt haben, Einfluss auf die lokalen Behörden ausüben und Vertragsänderungen zu ihrem Vorteil nutzen. Eine gängige Strategie großer internationaler Unternehmen besteht darin, sich ÖPP-Verträge mit unrealistisch niedrigen Angeboten zu sichern und anschließend durch einen Nachtrag zum Vertrag erhebliche Budgeterhöhungen auszuhandeln. Die Beendigung oder Nichtverlängerung von Verträgen mit Privatunternehmen kann für lokale und nationale Behörden ein schwieriger und



teurer Prozess sein. Private Unternehmen halten häufig Informationen und Kenntnisse zurück, die die Behörden für eine wirksame Kontrolle und Überwachung der Verträge benötigen (Petitjean/Kishimoto 2017).

Misslungene Privatisierungen und ÖPPs im Verkehrswesen haben zu erheblichen finanziellen Verlusten, fragmentierten Verkehrssystemen und schlechtem Service geführt. Unrealistische Angebote des Privatsektors belasten die Regierungen mit Risiken. Die private Finanzierung ist teurer als öffentliche Alternativen: Sie vernachlässigt Investitionen in Dienstleistungen, verursacht soziale Kosten, verschlechtert die Arbeitsbedingungen und verschärft die Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt. Öffentliches Eigentum hat Vorrang vor Qualität und erfordert Subventionen, um die Zugänglichkeit in verschiedenen städtischen Gebieten und sozioökonomischen Gruppen zu gewährleisten (Wegman 2019).

Wenn private Verkehrsunternehmen scheitern, sind die Staaten außerdem oft gezwungen, einzugreifen, was zu finanziellen Belastungen für den öffentlichen Sektor führt. Der Druck zur Gewinnmaximierung kann dazu führen, dass die Betreiber rentablen Strecken den Vorrang geben und das soziale Ziel, Mobilität für einkommensschwache Gruppen zu gewährleisten, vernachlässigen. Maßnahmen zur Kostensenkung führen häufig zu Lohnkürzungen und nicht unbedingt zu einer deutlichen Verbesserung des Gesamtkosten-Nutzen-Verhältnisses. Um diese Veränderungen erfolgreich zu bewältigen und qualitativ hochwertige und für die Öffentlichkeit zugängliche Verkehrsdienste anzubieten, sind eine wirksame Aufsicht, eine angemessene Finanzierung und die Berücksichtigung sozialer Kriterien von entscheidender Bedeutung. Die Sicherstellung einer wirksamen Aufsicht über mehrere private Anbieter kann jedoch für öffentliche Behörden aufgrund begrenzter Ressourcen und Überwachungsschwierigkeiten eine Herausforderung darstellen (AK Europa 2022b; Barter 2008; CGT 2018b; OECD/International Transport Forum 2008; Van Eenoo/Boussauw/Fransen 2022; SYSTRA 2021).

## 4.2 Weniger attraktive Ausschreibungen und weniger Wettbewerb um Aufträge

Bei der Prüfung einiger Ausschreibungen und Aufträge, die an private Unternehmen im ÖPNV vergeben wurden, stellten die Interviewpartner:innen fest, dass sich einige private Betreiber aus dem Markt zurückziehen und vor allem den Betrieb von Linien in abgelegenen Gebieten einstellen. Während in Dänemark und Frankreich der Betrieb von ÖPNV für private Unternehmen nach wie vor attraktiv ist, haben die Ausschreibungen in den anderen fünf untersuchten Ländern an Attraktivität und Rentabilität für private Bieter verloren, da die Vorteile die Kosten nicht decken. Der zunehmende Kostendruck ist auf die steigenden Treibstoffpreise und die sehr kostenintensive Modernisierung der Flotte zurückzuführen. Dies führt häufig dazu, dass der Betrieb ohne Subventionen nicht möglich ist. Darüber hinaus ist es für alle Unternehmen aufgrund des Mangels an Fahrer:innen sehr schwierig, den Betrieb der Dienste zu gewährleisten.

So hat beispielsweise das private Busunternehmen ZuklinBus mehrere Strecken im Süden Wiens gewonnen, konnte aber nicht genügend Fahrer:innen finden, um sie zu bedienen. Im Schulbusverkehr wurde bemängelt, dass einige Fahrer:innen nur über geringe Deutschkenntnisse verfügten. Daraufhin wurde der Vertrag widerrufen und es wurden Notfallverträge an Blaguss, Dr. Richard und Postbus vergeben, die die Strecken nun gemeinsam betreiben. Es gab einige Fälle, in denen private Unternehmen bei Ausschreibungen nicht mehr mitbieten konnten, weil sie keine Fahrer:innen für die Übernahme des Dienstes finden konnten. Zu den Beispielen für misslungene



Vergabeverfahren in Deutschland gehört die Übernahme der S-Bahn in Hannover durch Transdev im Jahr 2021, die aufgrund von Personalmangel zu Chaos und sinkender Servicequalität führte. Ähnliche Probleme gab es in ländlichen Gebieten im ganzen Land, wo die Ausschreibung von Busdiensten in den letzten sechs bis sieben Jahren zu Unterbrechungen bei mindestens einem Fünftel der Dienste führte.

In Dänemark liegt die Zahl der Bieter für Busaufträge in der Regel zwischen vier und sechs, es gab aber auch Fälle, in denen es nur einen Bieter gab. Die öffentlichen Verkehrsbehörden wollen den Wettbewerb fördern und kleine Betreiber ermutigen, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen. Sie erreichen dies, indem sie die Ausschreibungen relativ klein halten und sich auf bestimmte Bereiche konzentrieren, anstatt breit angelegte Aufträge für die gesamte Region zu vergeben. Flächendeckende Verträge für Busdienste sind in Dänemark nicht üblich (Urban Transport Group 2017).

Während einerseits kurze Vertragslaufzeiten zu unattraktiven Investitionsbedingungen führen, erschweren andererseits längere Vertragslaufzeiten den Bietern die Finanzierung über den gesamten Zeitraum, wenn Neuverhandlungen und Anpassungen an die Bedingungen im Vertrag nicht vorgesehen sind. Dagegen laufen Direktvergaben an kommunale Unternehmen oft länger, garantieren längere Investitionszyklen und senken die Kosten.

**Tabelle 3: Dauer der Verträge**

	<b>Eisenbahn oder andere schienengebundene Formen</b>	<b>Busdienste</b>
<b>AT</b>	8-15 Jahre	
<b>BE</b>	5 Jahre (Flandern)	
<b>BG</b>	10 Jahre	
<b>DE</b>	10-15 Jahre	8 Jahre
<b>DK</b>	10 Jahre	4-10 Jahre (mit der Möglichkeit einer Verlängerung um 2-6 Jahre)
<b>ES</b>	10-20-jährige Konzessionen	
<b>FR</b>	4-10 Jahre (durchschnittlich 6 Jahre)	

Quelle: Interviews; ICF (2016); Urban Transport Group (2017)

Die Daten über die Zahl der privaten Unternehmen, die Vorschläge für Ausschreibungen einreichen, sind jedoch spärlich und beruhen auf Schätzungen. Zwischen den Jahren 2004 und 2009 herrschte in Frankreich, Italien und den Niederlanden ein Mangel an Wettbewerb bei Ausschreibungen im Personenverkehr, wobei auf die meisten Ausschreibungen nur ein oder zwei Angebote eingingen.



Dies wurde mit Vorteilen für die etablierten Betreiber, höheren Angebotskosten für externe Bieter im Vergleich zu den etablierten Betreibern, unklarem Zugang zu wichtigen Einrichtungen, mangelnder Transparenz bei den Vergabeverfahren und geografischen Synergien, die bestimmte Betreiber mit Nähe zu den betreffenden Netzen und Strecken begünstigen, begründet (Steer Davies Gleave 2016). In Deutschland schätzten die Interviewpartner:innen die Erfolgsquote bei Vergabeverfahren für Dienstleistungen uneinheitlich ein. Einem:einer Interviewpartner:in zufolge gibt es im Durchschnitt nur 1,8 Bewerber für jede Ausschreibung im regionalen Schienenpersonenverkehr, mit Ausnahme einiger attraktiverer Ausschreibungen, wie für U-Bahn-Netze, die tendenziell mehr Bewerber anziehen.

#### **Ausschreibungen und Wechsel in der Geschäftsführung im französischen ÖPNV**

Seit 2005 untersucht die UTP (Union des Transports Publics et Ferroviaires) jedes Jahr die Entwicklung des französischen Nahverkehrsmarktes (ohne Île-de-France), indem sie die Ausschreibungen und die Veränderungen in der Betriebsführung ihrer 154 Mitgliedsnetze verfolgt. Zwischen 2005 und 2020 gab es 257 Ausschreibungen auf dem französischen Markt, von denen 75 (28 %) zu einem Wechsel des Betreibers führten. Was die Art der Verwaltung anbelangt, so nutzen 85 % der Netze derzeit eine ausgelagerte Verwaltung, in erster Linie über die Delegation öffentlicher Aufgaben. Während des 15-jährigen Zeitraums haben 17 Netze ihren Verwaltungsmodus geändert, wobei sechs Netze von einer ausgelagerten Verwaltung zu einer direkten Verwaltung (EPIC oder lokales öffentliches Unternehmen) wechselten, neun Netze von einer ausgelagerten Verwaltung als lokales öffentliches Unternehmen zu einer direkten Verwaltung (EPIC oder lokales öffentliches Unternehmen) und zwei Netze von einer direkten Verwaltung zu einer ausgelagerten Verwaltung (DSP) (UTP 2021).

Ein Grund für den mangelnden Wettbewerb könnte sein, dass die Unternehmen bei ihren Bieterstrategien sehr vorsichtig geworden sind. Angesichts der geringen Gewinnspannen können Gewinne nur durch Synergien erzielt werden, die sich beispielsweise aus einer bestehenden regionalen Präsenz, einer

lokalen Werkstatt, einer regionalen Verwaltung und keinen separaten Gemeinkosten ergeben. Aus diesem Grund gehen die Unternehmen bei der Angebotsabgabe selektiver vor und wählen nur Ausschreibungen aus, die ihrem Profil entsprechen, anstatt einfach ihr Glück zu versuchen.

Kleinere Bus- und Eisenbahnunternehmen wurden benachteiligt, kämpften ums Überleben und zogen sich sogar vom Markt zurück. In Österreich wurden durch die Einführung von wettbewerblichen Vergabeverfahren einige kleinere Unternehmen aus dem Markt gedrängt (Steer Davies Gleave 2016). In Spanien wird dagegen versucht, die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Betreiber zu fördern, um einen wettbewerbsfähigen Markt zu gewährleisten (CNMC 2022). Insgesamt führte die Liberalisierung zu einer Marktkonsolidierung, wobei kleinere Unternehmen von größeren übernommen wurden, was eine Konzentration der Märkte nach sich zog. Im öffentlichen Personennahverkehr fand eine Verlagerung von unbefristeten zu befristeten Lizenzen statt, und Ausschreibungen wurden zu einem wichtigen Schwerpunkt bei der Ergebniskontrolle (Hermann/Verhoest 2009).

Auf dem Markt für den Schienenpersonennahverkehr in Deutschland dominieren einige wenige namhafte Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften die Szene. Im Jahr 2020 hatte DB Regio einen Marktanteil von 59 Prozent an den Verkehrsleistungen in Deutschland (Bundesnetzagentur 2022). Ein:e Interviewpartner:in erklärte, dass bei einer Fortsetzung des derzeitigen Trends (Liquidation von Abellio, Rückzug von Keolis aus dem deutschen Markt) der Wettbewerb in diesem Segment beendet wird. Der Markt für öffentliche Verkehrsmittel in Frankreich ist stark konzentriert und wird von drei nationalen Betreibern beherrscht: Keolis (SNCF-Gruppe), Transdev und RATP (die in der Region Île-de-France praktisch eine Monopolstellung innehat), die im Ausland expandiert haben und heute zu den fünf weltweit größten Konzernen für öffentlichen Verkehr gehören. Weitere Akteure sind Vectalia (Spanien) sowie zahlreiche öffentliche und halböffentliche Unternehmen (Xerfi 2023). Gemessen an der Zahl der beförderten Fahrgäst:innen auf den Nahverkehrslinien in Österreich im Jahr 2021 liegen die Wiener Linien mit 596 Millionen Fahrgäst:innen (48 %) vor dem





ÖBB Nahverkehr mit 299 Millionen Fahrgäst:innen (24 %) und der Grazer Stadtwerke AG mit 199 Millionen Fahrgäst:innen (10 %) (WKÖ 2022). Im Jahr 2022 beförderten die Wiener Linien über 747 Millionen Fahrgäst:innen, wobei die Zahlen zwar steigen, aber noch nicht das Niveau vor der COVID-Pandemie erreichen (Wiener Linien 2020 und 2023). Die Konzentration in Dänemark ist gering, alle Unternehmen haben einen Marktanteil von weniger als fünf Prozent (IbisWorld 2021).

### 4.3 Verschlechterung der Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Tarifverhandlungen

Bei den Arbeitsbedingungen gibt es große Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Betreibern. Im Allgemeinen waren die Interviewpartner:innen der Ansicht, dass die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten der öffentlichen Betreiber besser sind. Die Arbeitsbedingungen, einschließlich der Gehälter für Fahrer:innen, sind im dänischen Verkehrssektor unabhängig von den Eigentumsverhältnissen gleich. In Bulgarien, Deutschland<sup>8</sup> und Spanien sind die Löhne im öffentlichen Sektor generell höher. Im öffentlich finanzierten Verkehrswesen finden in der Regel regelmäßige Treffen des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften statt, die zu regelmäßigen Lohnerhöhungen führen. In Sofia (Bulgarien) beispielsweise sind die Gehälter in den letzten drei Jahren gestiegen, mit einer garantierten jährlichen Erhöhung von 10 Prozent, was in privaten Unternehmen nicht der Fall war.

Während die Löhne im öffentlichen und im privaten Sektor in Österreich, Belgien und Frankreich ähnlich sind, bieten die öffentlichen Betreiber bessere Arbeitsbedingungen, einschließlich höherer Arbeitsplatzsicherheit (AT), Urlaubstage (BE) oder Arbeitszeiten und Zulagen (DE). In Frankreich variieren die Arbeitsbedingungen je nach Vorgeschichte des sozialen Dialogs im Verkehrsnetz, unabhängig von der öffentlichen oder privaten Finanzierung. In Spanien werden die Unterschiede bei den Gehältern und Arbeitsbedingungen durch die Stärke der Gewerkschaften beeinflusst, wobei Unternehmen mit einer starken Gewerkschaftspräsenz bessere Entlohnungsbedingungen bieten, unabhängig davon, ob sie sich in öffentlicher oder privater Hand befinden.

In Österreich gilt für die Beschäftigten im Bedarfsverkehr der Taxi-Tarifvertrag, der im Vergleich zum privaten Busverkehr niedrigere Löhne bietet. Ihre Wochenarbeitszeit beträgt 56 statt 40 Stunden. Es wird versucht, Bedarfsdienstleistungen mit noch billigeren Arbeitskräften abzudecken. Dies gilt auch in Belgien, wo z. B. die Fahrer:innen im Rahmen der Taxivereinbarung nicht unbedingt bezahlt werden, während sie auf Kund:innen warten. In Bulgarien setzen private Unternehmen häufig weniger qualifiziertes Personal für den Betrieb von Kleinbussen ein und zahlen folglich niedrigere Löhne, insbesondere in Stadtrandgebieten.

Im Allgemeinen verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen, wenn der Betrieb des ÖPNV auf einen privaten Betreiber transferiert wird. Die Reform und die Privatisierung der kommunalen Dienstleistungen haben sich unterschiedlich auf die Arbeitsbedingungen in diesem Sektor ausgewirkt. Zu diesen Auswirkungen gehören Veränderungen bei der Arbeitsintensität, dem Einkommen, den Rentenansprüchen, der Gesundheit und anderen Leistungen. Sie haben auch Einfluss auf die Gesundheits- und Sicherheitsergebnisse und die Arbeitsplatzsicherheit. In Fällen, in denen städtische Personenverkehrsdienste ausgelagert oder in den privaten Sektor verlagert wurden, hatte dies erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen für das betroffene

<sup>8</sup> Im Allgemeinen sind die Gehälter in privaten Tarifverträgen niedriger als im öffentlichen Sektor. In einigen Bundesländern wie Rheinland-Pfalz, Hessen und seit Kurzem auch Sachsen ist es ver. di jedoch gelungen, Verträge auszuhandeln, die vergleichbare oder sogar höhere Löhne bieten als die öffentlichen Verträge. Dennoch sehen die öffentlichen Tarifverträge in der Regel bessere Arbeitsbedingungen vor, einschließlich Regelungen zu Arbeitszeiten und Zulagen.

Personal sowie auf das Beschäftigungsniveau (ILO 2021). Aufgrund der hohen Arbeitsintensität im öffentlichen Verkehr findet der Wettbewerb oft hauptsächlich über die Arbeitskosten statt (Brandt *et al.* 2008).

Studien über die Auswirkungen der Marktkräfte im öffentlichen Verkehr stellen fest, dass ein erheblicher Personalabbau stattgefunden hat und dass sich die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten durch umfassende „Flexibilisierungsprozesse“ deutlich verschlechtert haben. Maßnahmen wie der verstärkte Einsatz von Teilzeitarbeit, befristeten Arbeitsverträgen, unterbrochenen und unregelmäßigen Schichten, Dequalifizierung von Arbeitsplätzen, Kürzungen von Ruhe- und Pausenzeiten, Reallohnsenkungen und Dienstleistungsabbau sind häufig zu beobachten, während die Gewerkschaften weiter geschwächt und häufig zersplittert wurden (siehe z. B. Atzmüller/Hermann 2004; Flecker/Hermann 2009; Wolf o. J.).

Zu den Folgen des zwangsorganisierten Wettbewerbs gehören Lohn- und Ausbildungsdumping sowie eine geringere Arbeitsplatzsicherheit (AK Europa 2022b). Die deutschen und spanischen Interviewpartner:innen betonten, dass Ausschreibungsverfahren häufig dazu genutzt werden, das Lohnniveau zu drücken und die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern. In Spanien bieten Unternehmen, die sich um eine Verkehrskonzession bewerben, häufig niedrigere Angebote als das vorherige Unternehmen, was zu einer Senkung der

**Ausschreibungen von Busdiensten in Österreich wirken sich negativ auf die Arbeitsbedingungen der Fahrer:innen aus**

In Niederösterreich haben die Vergabeverfahren für Busdienste zu knappen Gewinnspannen für die Zuschlag erhaltenden Unternehmen geführt, wodurch der Kostendruck auf die Beschäftigten abgewälzt wurde. Dies hat zu eingeschränkten Fahrplänen, komprimierten Strecken und extrem niedrigen Preisen geführt, was sich negativ auf die Arbeitsbedingungen der Kraftomnibusfahrer:innen auswirkt. Die Fahrer:innen äußerten diese Bedenken seit drei Jahren und brachten die Angelegenheit im Jahr 2023 vor das österreichische Parlament, um die Notwendigkeit besserer Bedingungen und einer fairen Vergütung für wichtige Dienstleistungen zu betonen. (Quelle: Interview).

Arbeitskosten führt, um die Rentabilität zu erhalten. Auch in Deutschland zielen Kostensenkungsmaßnahmen häufig zunächst auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ab, um niedrigere Preise zu erzielen. Andere Ausgaben, wie z. B. für Fahrzeuge, Treibstoff und Betriebseinrichtungen, sind fix. Zu den Bereichen, in denen Kosteneinsparungen möglich sind, gehören Löhne, Sozialleistungen und Personalplanung. In Österreich haben kommunale Verkehrsbetriebe wie die Wiener Linien Anfang der 2000er-Jahre damit begonnen, neues Personal als Betriebsbeschäftigte und nicht als Beamt:innen einzustellen, was zu niedrigeren Einstiegsgehältern (13 % weniger im Jahr 2001) und geringeren Mitbestimmungsrechten geführt hat. Der Schwerpunkt der Liberalisierungsbemühungen, die durch Haushaltsrestriktionen und die mangelnde Bereitschaft der Regierung, den öffentlichen Verkehr angemessen zu finanzieren, angetrieben werden, liegt in erster Linie auf der Senkung der Arbeitskosten und der Angleichung der Löhne in öffentlichen Unternehmen an die des Privatsektors (Hermann 2008).

Wenn öffentliche Verkehrssysteme privatisiert oder an private Unternehmen ausgelagert werden, können sich für die Arbeitskräfte auch ihre Arbeitsaufgaben oder Arbeitsorte ändern. Trotz der Bemühungen, gleiche Beschäftigungsbedingungen zu gewährleisten, können diese Veränderungen immer noch zu Ungleichheiten bei der Entlohnung, den Leistungen und der Arbeitsplatzsicherheit führen. Außerdem können größere Aufträge und Ausschreibungen zu erheblichen Umstrukturierungen innerhalb der öffentlichen Verkehrsunternehmen führen. Dies kann zur Konsolidierung mehrerer Unternehmen oder Abteilungen, zu Änderungen von Arbeitsplänen und Arbeitsabläufen sowie zu anderen bedeutenden Änderungen der Gesamtstruktur der Organisation führen.

Die österreichischen, belgischen, dänischen, französischen und deutschen Interviewpartner:innen



stellten keine wesentlichen Auswirkungen der Privatisierung auf die tarifvertragliche Deckung fest. Während es in bulgarischen Gemeinden, in denen öffentliche Verkehrsdienste von der öffentlichen Hand betrieben werden, in der Regel einen Tarifvertrag für die Beschäftigten gibt, der für alle Beschäftigten gilt, die Mitglied der jeweiligen Gewerkschaft sind, existieren für privat betriebene ÖPNV-Betriebe in Bulgarien jedoch in der Regel keine Gewerkschaften und somit auch keine Tarifverträge. Stattdessen können private Unternehmen interne Regeln und Strategien haben, die die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung ihrer Beschäftigten regeln. Dies kann zu einem Mangel an Standardisierung und möglicherweise zu niedrigeren Löhnen und Leistungen für die Beschäftigten im Vergleich zu denjenigen in öffentlich betriebenen Diensten führen. Die Erfahrungen der ETF in der Zusammenarbeit mit ihren angeschlossenen Mitgliedern in ganz Europa zeigen, dass der bulgarische Fall kein Einzelfall ist, sondern eher symptomatisch für Mittel- und Osteuropa.

In Spanien berichtet die Gewerkschaft CCOO, dass die regionalen Unterschiede eine Herausforderung darstellen. Insgesamt gibt es 52 Vereinbarungen zwischen den Provinzen über den öffentlichen Verkehr. In einigen Regionen gibt es gute Tarifverträge und Arbeitsbedingungen, während in benachbarten Regionen möglicherweise niedrigere Gehälter und Standards gelten. Dies kann dazu führen, dass Unternehmen versuchen, den niedrigsten Tarifvertrag anzuwenden, wenn sie zwischen Regionen tätig sind. Es ist allgemein zu beobachten, dass der öffentlich finanzierte Verkehr eine größere Deckung für Tarifverhandlungen bietet als der privat finanzierte Verkehr. Dies liegt daran, dass in Fällen, in denen der Verkehr öffentlich finanziert wird, die Regierung in der Regel bestimmte Qualitäts- und Sicherheitsstandards vorgibt und die Gewerkschaften eine größere Verhandlungsmacht haben.

Zwar gibt es häufig Tarifverträge für öffentliche und private Betreiber, doch können sich deren Bestimmungen unterscheiden. Private Verkehrsunternehmen haben Lohndumping-Strategien verfolgt, um sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren öffentlichen Konkurrenten zu verschaffen. Dabei werden deutlich niedrigere Löhne und Arbeitsbedingungen durch separate Verträge mit schlechteren Konditionen angeboten (Brandt/Schulten 2009; Flecker/Hermann 2009). In Deutschland beispielsweise wurde der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) aufgrund von Liberalisierungsmaßnahmen und Kostenwettbewerb aus dem direkten Geltungsbereich der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst ausgeschlossen. Stattdessen mussten sie ihre eigenen branchenspezifischen Tarifverträge aushandeln. Das neue Lohnniveau lag unter dem des zuvor geltenden Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst, aber über dem Niveau, das von ausgelagerten Diensten oder neu in den Markt eintretenden privaten Wettbewerbern gezahlt wurde (Brandt et al. 2008).

Der Bedarfsverkehr wird häufig durch einen separaten Tarifvertrag geregelt. In Belgien werden ab dem 1. Januar 2024 die ungünstigeren Bedingungen der Taxigewerbevereinbarung auch für Abrufdienste in Flandern gelten.

In Frankreich gibt es mehrere Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitskräfte im Verkehrssektor, wobei zwischen Eisenbahner:innen und Beschäftigten im Stadt- und Überlandverkehr unterschieden wird. Für letztere gibt es einen Sonderstatus für die Beschäftigten der RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens), für die zwei verschiedene Tarifverträge gelten. Im Allgemeinen ist der Tarifvertrag für das Personal des städtischen Nahverkehrs stärker als der Tarifvertrag für das Personal des Überlandpersonenverkehrs. Will man die Verkehrsdienste über die städtischen Gebiete hinaus ausweiten, insbesondere in ländliche Gebiete, so ist dies in der Regel mit der Vergabe von Unteraufträgen und der Delegation von Aufträgen verbunden, wobei für die Beschäftigten ein anderer Tarifvertrag gilt, was zu niedrigeren Gehältern und unzureichenden Finanzmitteln für diese Dienste führt. Das Projekt Île-de-France Mobilités zielt auf die Privatisierung

des öffentlichen Verkehrs ab und zwingt die RATP und die SNCF, mit privaten Betreibern zu konkurrieren. Dies würde jahrzehntelange soziale Errungenschaften für die Beschäftigten zunichte machen und die Arbeitsbedingungen und Leistungen verschlechtern. Die Privatisierung könnte sich negativ auf die Nutzer:innen auswirken, da der Gewinn Vorrang vor der Qualität der Dienstleistungen hat. Die Reformen folgen europäischen Richtlinien, und die Gewerkschaften reagieren darauf mit der Organisation von Streiks und der Sensibilisierung von Anwohner:innen und Aktivist:innen (Louvet/Borges 2020).

#### 4.4 (Re-)Kommunalisierungstendenzen: eine Reaktion auf das Scheitern der Privatisierung

(Re-)Kommunalisierungskampagnen haben sich als wirksam erwiesen, um die Bedingungen und Dienstleistungen in den ÖPNV in einer Weise zu verbessern, die resiliente und umweltfreundliche Städte begünstigt und gleichzeitig demokratisches öffentliches Eigentum fördert. Die Sparmaßnahmen haben die lokalen Behörden dazu veranlasst, zusammen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, Gewerkschaften und Gemeinden die (Re-)Kommunalisierung als eine praktikable Option zu betrachten. Häufige Gründe für diese Verlagerung sind die Notwendigkeit größerer Investitionen, die Unrentabilität privater Unternehmen, die Anpassung an politische Ziele und die Notwendigkeit, stabile, qualitativ hochwertige Dienstleistungen für die Bürger:innen zu gewährleisten. Darüber hinaus wird die (Re-)Kommunalisierung als Möglichkeit gesehen, Investitionen in umweltfreundliche Verkehrssysteme, wie Elektrobusse, zu erleichtern und potenziell negativen Auswirkungen des privatwirtschaftlichen Betriebs auf die Dienstleistungsqualität, wie Streckenkürzungen und höhere Fahrpreise, entgegenzuwirken (Weghman 2019; Petitjean/Kishimoto 2017; PSI 2020; Public Futures 2023).

Einige Beispiele für die (Re-)Kommunalisierung im ÖPNV:

- ▶ In Sofia, Bulgarien, führte die Ablehnung des öffentlichen Eigentums vor etwa zehn Jahren dazu, dass private Unternehmen die ÖPNV-Dienste übernahmen und die Fahrpreise erhöhten. Die Bemühungen der Gewerkschaft führten jedoch dazu, dass das Eigentum des ÖPNV an die Gemeinde zurückgegeben wurde, wodurch erschwinglichere und leichter zugängliche Dienstleistungen für die Öffentlichkeit gewährleistet sind.
- ▶ In Deutschland sind die private Busbranche, vertreten durch den Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo), und die vier großen überregionalen Busunternehmen (Deutsche Bahn, Rhenus Veniro, Transdev und Netinera) besorgt über ihre allmähliche Verdrängung vom deutschen Markt aufgrund der zunehmenden Kommunalisierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland, die mit der Umsetzung der EU-Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zusammenfiel und mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Januar 2013 noch verstärkt wurde. Sie stellen fest, dass Busdienste im öffentlichen Verkehr in Deutschland systematisch aus dem Gesamtmarkt herausgenommen werden, indem sie durch interne und Direktvergabe an kommunale Unternehmen vergeben werden. Sie listen 19 Fälle von (Re-)Kommunalisierung bis Ende 2016 in Deutschland auf (bdo *et al.* 2016).
- ▶ Im Jahr 2020 bat die Stadtbus GmbH um Entlassung aus dem Busbetrieb in Bad Kreuznach (Deutschland) aufgrund von Unrentabilität. Als Reaktion darauf beschloss der Stadtrat die Rekommunalisierung des Busverkehrs, und im Juli 2021 wurde ein öffentliches Verkehrsunternehmen gegründet, das vom Landkreis Mainz-Bingen, dem Landkreis Bad



Kreuznach und der Stadt Bad Kreuznach finanziert wird. Die Rekommunalisierung trat im Januar 2022 in Kraft. Die Entscheidung zur Rekommunalisierung wurde durch die Notwendigkeit motiviert, die öffentlichen Verkehrsdienste mit den politischen Zielen in Einklang zu bringen und faire Tarife anzubieten. Die Kommunalisierung wird auch die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten verbessern, die zu öffentlichen Bediensteten mit besseren Löhnen und Leistungen werden (Public Futures 2023).

- ▶ Wegen der Insolvenz nach 17 Jahren Regionalbahnbetrieb in Nordrhein-Westfalen und zur Vermeidung von Betriebsstörungen wird der Betrieb der Abellio GmbH von einem landeseigenen Unternehmen übernommen. Im Regionalverkehr hat der Druck auf die Eisenbahnunternehmen in letzter Zeit erheblich zugenommen, was zum Teil auf den offenen Markt und seine relativ niedrigen Eintrittsbarrieren zurückzuführen ist. Bei Ausschreibungen für öffentliche Netze werden den Unternehmen häufig strengere Grenzen gesetzt, was ihre unternehmerische Flexibilität einschränkt. Auch die Personalkosten sind schneller gestiegen als erwartet (Gerl 2022).
- ▶ In Frankreich hat in mehreren Städten eine (Re-)Kommunalisierung des Nahverkehrs stattgefunden, bei der die Leistungserbringung entweder von einer Verkehrsbehörde (*Régie*) oder von einer lokalen öffentlichen Gesellschaft (*Société publique locale – SPL*) übernommen wurde.<sup>9</sup> Zwischen 2000 und 2017 haben mindestens 20 Städte oder Regionen Privatisierungsverträge gekündigt und die Kontrolle über ihre Verkehrssysteme zurückerlangt (Petitjean 2017). In Toulouse beispielsweise wurde der öffentliche Personennahverkehr bis 2014 von einem Unternehmen in öffentlich-privater Partnerschaft verwaltet. Im Jahr 2015 wurde er dann an Veolia ausgelagert, doch aufgrund politischer Konflikte wurde 2016 eine *Régie* gegründet. In Nizza wurden die städtischen Verkehrsdienste bis zum Jahr 2013 von Veolia Transdev betrieben. Als ein neuer Privatisierungsvertrag ausgeschrieben wurde, wurden die von den Bietern angebotenen Preise als zu hoch angesehen. Im Jahr 2015 wollte Chartres seinen ausgelagerten Vertrag verlängern, erhielt aber nur ein Angebot von Transdev, das als zu teuer eingestuft wurde, sodass die Stadt beschloss, den Dienst zu rekommunalisieren (mit SPL-Status). Das öffentliche Personennahverkehrssystem von Annecy wurde von einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft (öffentlich-privatwirtschaftlich) betrieben. Im Jahr 2016 wurden die Anteile privater Anteilseigner:innen zurückgekauft und eine neue, zu 100 Prozent öffentliche SPL gegründet (Public Futures 2023).
- ▶ In Wien betreiben private Unternehmen seit 2014 noch einen Teil der Dienste, sind aber nicht mehr selbst Inhaber der Konzessionen (auf der Grundlage eines Stadtratsbeschlusses von 2007). Stattdessen werden diese von den städtischen Wiener Linien beauftragt. Dies hat die öffentliche und demokratische Kontrolle verbessert (Public Futures 2023).
- ▶ Im Jahr 2016 übernahm die Madrider Regierung die Kontrolle über den öffentlichen Fahrradverleih vom privaten Anbieter Bonopark S.L. und beendete dessen Zwölf-Jahres-Vertrag vorzeitig aufgrund der schlechten Servicequalität. Bonopark erhielt 10,5 Millionen Euro Entschädigung statt der geforderten 16,7 Millionen Euro. Die Volkspartei focht das Verfahren vor Gericht an, verlor jedoch. Nach der Kommunalisierung sanken die Servicekosten, die Zahl der verfügbaren Fahrräder stieg, und es gab weniger technische Probleme und Beschwerden. Während die Zahl der Beschäftigten ebenfalls zurückging, verbesserten sich ihre

---

<sup>9</sup> Artikel 1 des Gesetzes Nr. 2010-559 vom 28. Mai 2010 zur Entwicklung lokaler öffentlicher Unternehmen erlaubt es den Gebietskörperschaften und ihren Verbänden, lokale öffentliche Unternehmen (*Sociétés Publiques Locales – SPLs*) zu gründen, an denen sie das gesamte Kapital halten, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/les-societes-publiques-locales-et-les-societes-publiques-locales-damenagement>.



Arbeitsbedingungen und der Mindestlohn (Sánchez Mato/Garzón Espinosa 2019).

- ▶ Das Vereinigte Königreich hat seine Sichtweise auf das Outsourcing öffentlicher Dienstleistungen geändert und erkannt, dass die behaupteten Vorteile überbewertet wurden. Insourcing, d. h. die Rückverlagerung von zuvor ausgelagerten Dienstleistungen, hat sich in den letzten zehn Jahren zu einem weit verbreiteten Trend entwickelt, der zu Kosteneinsparungen geführt haben soll. Eine Umfrage der Association for Public Service Excellence (APSE 2019) aus dem Jahr 2017 unterstützt diese Einschätzung und zeigt, dass 73 % der leitenden Kommunalbeamten das Insourcing von Dienstleistungen in Erwägung gezogen haben oder in Erwägung ziehen, wobei 45 % diesen Schritt bereits vollzogen haben. In ähnlicher Weise ergab eine Umfrage des New Local Government Network (2018), an der fast 200 Ratsvorsitzende teilnahmen, dass 39 % in den nächsten zwei Jahren das Outsourcing reduzieren wollen, während nur 15 % planen, es zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wurde ein wesentliches Problem auf dem Outsourcing-Markt festgestellt: Die begrenzte Anzahl potenzieller Anbieter hat zu einem unzureichenden Wettbewerb bei den Ausschreibungen geführt (Quiggin 2019).

Die Arbeitskräfte und ihre Gewerkschaften spielen bei den Bemühungen um eine (Re-)Kommunalisierung eine entscheidende Rolle, da sie häufig am stärksten von der Privatisierung betroffen sind. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes unterstützen aktiv die (Re-)Kommunalisierung, um die Interessen der Arbeitskräfte zu schützen, und treten für öffentliches Eigentum ein. Während die (Re-)Kommunalisierung im Allgemeinen den Arbeitskräften zugute kommt, kann es in bestimmten Sektoren zu Problemen kommen. Eine enge Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften ist bei der Entscheidungsfindung und bei der Umsetzung von (Re-)Kommunalisierungsprozessen von entscheidender Bedeutung (Petitjean/Kishimoto 2017).

## **5. Gewerkschaftliche Interessenvertretung im ÖPNV**

### **5.1 Möglichkeiten für gewerkschaftliches Handeln und Engagement**

Es gibt mehrere Handlungsfelder, mit denen die Gewerkschaften Einfluss auf die Finanzierung und Privatisierung von ÖPNV-Dienstleistungen sowie auf eine nachhaltige urbane Mobilitätsplanung nehmen können, darunter politische Lobbyarbeit, Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, Ausarbeitung von Positionspapieren, Organisation von Veranstaltungen, Sensibilisierung, Kampagnenarbeit, Aushandlung von Tarifverträgen und Organisation von Streiks. Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im ÖPNV bietet die Einbeziehung der Beschäftigten auf Unternehmensebene. Auf nationaler und europäischer Ebene ist es von größter Bedeutung, das Wissen über gewerkschaftliche Aktionen zu verbessern und Informationen über Wettbewerb und Privatisierung und deren Auswirkungen bereitzustellen, wie es die ETF mit diesem Projekt und anderen Kampagnen tut. Die Gewerkschaften müssen ein Verständnis für aktuelle Trends und künftige Herausforderungen entwickeln.

In diesem Zusammenhang sollten sich die Gewerkschaften aktiv an der Planung einer nachhaltigen urbanen Mobilität beteiligen, indem sie die Anliegen der Arbeitskräfte vertreten, sich für Lösungen einsetzen und an Konsultationen teilnehmen. Sie müssen sich auch an den nationalen Diskussionen über Investitionen in den öffentlichen Verkehr und über die Gewährleistung guter Verkehrs- und Arbeitsbedingungen beteiligen. Darüber hinaus sollten sich die Gewerkschaften gegen Privatisierungsbestrebungen wehren, für Direktvergaben an öffentliche Betreiber eintreten und soziale Erwägungen in die Vereinbarungen einbeziehen. Sie sollten auch mit den Interessengruppen

zusammenarbeiten und einen Dialog führen, um strenge Sozialstandards in öffentlichen Verkehrsverträgen durchzusetzen. Um die Beibehaltung des Lohnniveaus und der Arbeitsbedingungen im Falle eines Betreiberwechsels zu gewährleisten. Außerdem sollten sich die Gewerkschaften durch Lobbyarbeit und Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen für bessere Arbeitsbedingungen, kürzere Arbeitszeiten und faire Löhne einsetzen. Schließlich sollten sie die Bildung von Partnerschaften mit Nichtregierungsorganisationen und anderen Branchengewerkschaften in Betracht ziehen, um gemeinsame Ziele und Forderungen im ÖPNV zu ermitteln.

## 5.2 Beispiele

### Einflussnahme auf die Planung nachhaltiger urbaner Mobilität

Österreich, Frankreich, Flandern (Belgien) und Katalonien (Spanien) haben einen gut etablierten Rahmen für die urbane Verkehrsplanung, der SUMP-Programme oder gleichwertige Dokumente enthält. Sie werden auf nationaler oder regionaler Regierungsebene oder auf beiden voll unterstützt, und zwar u. a. durch ein SUMP-Programm, eine rechtliche Definition, nationale Leitlinien für SUMP-Programme, ein Bewertungsschema, Monitoring und Evaluierung sowie Schulungen. Bulgarien, das übrige Belgien, Dänemark und Deutschland verfügen über einen gut etablierten Rahmen für die urbane Verkehrsplanung, der SUMP-Programme (oder gleichwertige Dokumente) einbezieht, jedoch ohne das gleiche Maß an Unterstützung auf nationaler oder regionaler Ebene. Im übrigen Spanien fehlt es an Unterstützung auf nationaler oder regionaler Ebene (Plevnik *et al.* 2019). Im Gegensatz zu diesem relativ fortgeschrittenen Stand der urbanen Mobilitätsplanung in den sieben Schwerpunktländern ist der Einfluss der Gewerkschaften auf die nachhaltige urbane Mobilitätsplanung noch nicht sehr ausgeprägt, und die SUMP-Programme sind nach wie vor hauptsächlich eine lokale politische Angelegenheit. Das Ausmaß, in dem die Gewerkschaften beteiligt sind, hängt stark von der jeweiligen politischen Partei ab und kann von Stadt zu Stadt unterschiedlich sein. In Deutschland wurde in Rheinland-Pfalz ein erster Versuch gestartet, Interessengruppen, einschließlich der Gewerkschaften, in die urbane Mobilitätsplanung einzubeziehen, um Strecken zu entwickeln, die auch für Fahrer:innen sinnvoll sind und Personal anziehen.

In Österreich sind Gewerkschaften wie yunion – Die Daseinsgewerkschaft vor allem über Betriebsräte und betriebliches Engagement sowie in politischen Projekten engagiert. Sie übermitteln die Forderungen der Arbeitskräfte an die Politiker:innen, richten Anfragen an alle Regierungsebenen und verlangen, in die Entscheidungsfindung einbezogen zu werden. Die Gewerkschaften wurden umfassend in die Entwicklung des Plans für Wien 2040 einbezogen, wobei eine ständige Kommunikation über Aufsichtsratssitzungen auf Unternehmensebene stattfand.

#### **Bündnis sozialverträgliche Mobilitätswende und ÖPNV braucht Zukunft**

Das Bündnis sozialverträgliche Mobilitätswende, dem verschiedene Organisationen wie Gewerkschaften, Umweltgruppen und Sozialverbände angehören, will den konstruktiven Dialog über die Verkehrspolitik fördern und eine gemeinsame Vision für die Zukunft der Mobilität entwickeln (Bündnis sozialverträgliche Mobilitätswende 2021; DGB 2021).

Dem Bündnis ÖPNV braucht Zukunft gehören die Gewerkschaften EVG und ver.di sowie mehrere andere Organisationen an. Sie fordern die Bundesregierung auf, der nachhaltigen Mobilität im Haushalt Priorität einzuräumen, mit den Ländern bei der Finanzierung des Ausbaus des öffentlichen Verkehrs zusammenzuarbeiten und den Autobahnbau zu stoppen, wobei sie die Bedeutung besserer Arbeitsbedingungen, insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr, hervorheben. Darüber hinaus organisierten ver.di und Fridays for Future einen gemeinsamen Aktionstag, an dem sie sich für eine Aufstockung der Mittel für die Konsolidierung und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs einsetzten, wobei der Schwerpunkt auf der Verbesserung der Arbeitsbedingungen lag (ver.di o. J.; ver.di 2023c).



Gewerkschaften wie STSB/FTTUB (Verband der Verkehrsgewerkschaften in Bulgarien) waren an der Erstellung und Umsetzung des SUMP 2019 in Sofia beteiligt. Obwohl die Gewerkschaften weder direkt noch offiziell an der Planung der urbanen Mobilität noch an der Erstellung der SUMPs und den damit verbundenen Finanzierungspraktiken beteiligt sind, haben sie sich für eine nachhaltige und barrierefreie urbane Mobilität eingesetzt und versucht, die Finanzierungspraktiken zu beeinflussen und sicherzustellen, dass die Bedürfnisse und Anliegen der Arbeitskräfte berücksichtigt werden.

Gewerkschaften in Belgien, wie die Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes Centrale Générale des Services Publics (CGSP/ACOD), setzen sich aktiv mit den aktuellen Trends im ÖPNV auseinander, indem sie mit verschiedenen Interessengruppen Gespräche mit dem Vorstand des öffentlichen Betreibers sowie mit dem Management der am ÖPNV beteiligten Unternehmen führen. Darüber hinaus möchte die Belgische Gewerkschaft der Transportarbeitskräfte BTB-ABV in die Planung der urbanen Mobilität einbezogen werden. Sie berät zu dem Thema, verfolgt es und versucht, auf die Mitglieder des Parlaments einzuwirken.

Obwohl die SUMPs in Dänemark in erster Linie eine politische Aufgabe sind, beteiligen sich Gewerkschaften wie 3F – schriftlich und bei Sitzungen – an der Beratung sowie an der Lobbyarbeit bei Politiker:innen. Die Gewerkschaften in Deutschland arbeiten mit den zuständigen Stellen im öffentlichen Personennahverkehr zusammen.


In Spanien beteiligen sich die Gewerkschaften auch an der Planung der urbanen Mobilität – insbesondere an der Erstellung von Plänen für nachhaltige urbane Mobilität – durch Anhörungen und die Vorlage von Vorentwürfen bei Arbeits- und Wirtschaftsverbänden, um deren Feedback einzuholen. Die Vertretung der Beschäftigten im Management der regionalen Verkehrsbehörden ist jedoch sehr begrenzt. Dennoch versucht die Gewerkschaft CCOO, die lokale Mobilitätspolitik zu beeinflussen. So hat die CCOO beispielsweise einen Änderungsvorschlag der Stadtverwaltung von Valladolid kritisiert, da dieser darauf abzielt, mehr Fahrspuren für den Individualverkehr einzurichten und gleichzeitig Fahrrad- und Bus-Taxi-Spuren zu streichen, was den europäischen Richtlinien zuwiderläuft. Die CCOO hat die Bedeutung von Bus-Taxi-Spuren für die Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verkehrs hervorgehoben und ihre Besorgnis über die möglichen negativen Auswirkungen auf die Luftqualität und die Eindämmung des Klimawandels geäußert, die sich aus der Reduzierung von Umweltzonen ergeben würden. Sie hat sich auch für ein Pendler:innenmodell ausgesprochen, das bestehende und geplante Bahnkorridore unter einem einzigen Kommando vereinigt (Estaire Cabañas 2023).

In Frankreich gibt die CGT ihre Stellungnahme zur Verkehrspolitik ab. Das Mobilitätsorientierungsgesetz schreibt die Einrichtung von Ausschüssen vor, in denen lokale Behörden, Nutzer:innen und Beschäftigte zusammenkommen, um gemeinsam über Fragen des nachhaltigen Verkehrs zu entscheiden, aber nicht unbedingt unter Beteiligung von Beschäftigtenvertretungen. Außerdem haben diese Ausschüsse nur beratenden Charakter. In Lyon beispielsweise wurden einige Gewerkschaftsvertreter:innen in die Ausschüsse aufgenommen, während andere lokale Behörden sie ausgeschlossen haben. In einigen Unternehmen gibt es Verwaltungsräte mit Beschäftigtenvertretungen. Diese Räte haben jedoch nur beratende Funktion und bieten lediglich die Möglichkeit, die Strategien der Unternehmen zu verstehen.

### **Drängen auf eine ausreichende Finanzierung**

Im Allgemeinen sind die Gewerkschaften nicht direkt an Finanzierungs- und Haushaltsentscheidungen beteiligt. Es gibt jedoch einige Ausnahmen:



- 
- ▶ Im Jahr 2022 sah sich die Stadtverwaltung von Sofia mit finanziellen Problemen bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs konfrontiert, was zu Schwierigkeiten bei der Zahlung der Gehälter der Arbeitskräfte führte. Außerdem wurden vorgeschlagene Sparmaßnahmen abgelehnt, wodurch es zu erheblichen finanziellen Verlusten in diesem Sektor kam (Kirilova 2022). Bei einem Treffen in Sofia forderten Vertreter:innen der Verkehrskommission und der Gewerkschaften mehr finanzielle Unterstützung vom Staat, um die steigenden Energiekosten und den Rückgang der Einnahmen während der Pandemie zu decken, und betonten die Notwendigkeit von Transparenz bei der Verwendung der Mittel für die Löhne der Beschäftigten und die Wartung der Infrastruktur (DARIK News 2022). Die Gewerkschaften in Sofia beteiligen sich aktiv an den Haushaltsabstimmungen und sichern sich so erhebliche Mittel für den Verkehr, aber die Unterstützung der Regierung für den ÖPNV ist aufgrund unrentabler Strecken und steigender Energiepreise problematisch, was Fortschritte und die Genehmigung von Gewerkschaftsvorschlägen behindert. Der STSB und die Stadtverwaltung von Varna unterzeichneten eine Kooperationsvereinbarung, um die Erholung des Verkehrssektors zu unterstützen und den öffentlichen Verkehr zu verbessern, und bemühten sich um die notwendige staatliche Unterstützung, um pandemiebedingte Einnahmeausfälle und hohe Kraftstoffpreise zu bewältigen (Farhi 2022).
  - ▶ In Dänemark ist es durchaus üblich, dass sich Politiker:innen während des Entscheidungsprozesses mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beraten, da sie auf deren Beiträge und Fachwissen angewiesen sind. Diese Interessengruppen kommen oft zusammen, um zu verhandeln und sich auf die beste Vorgehensweise zu einigen.
  - ▶ In Deutschland wurde im Rahmen politischer Entscheidungen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs unter anderem ein 49-Euro-Ticket eingeführt. Die Verwendung der Regionalisierungsmittel im November 2022 löste Reaktionen der Gewerkschaften und ihrer Verbände aus. Zu den ergriffenen Maßnahmen gehört eine Aufstockung der Bundesmittel um eine Milliarde Euro pro Jahr, mit einer jährlichen Erhöhung um 3 Prozent ab 2023. Allerdings kann das 49-Euro-Ticket zu Einnahmeverlusten und zusätzlichen Kosten führen, die eine angemessene Finanzierung und staatliche Unterstützung erfordern, um Störungen zu vermeiden (ver.di 2022c). Ver.di kritisiert, dass die Aufstockung der Regionalisierungsmittel weder die inflationsbedingten Kostensteigerungen noch die zusätzlich notwendigen Investitionen aufgrund des Fachkräftemangels im kommunalen öffentlichen Verkehr abdeckt (ver.di 2022e). Betriebsräte und Beschäftigtenvertretungen haben sich in einer gemeinsamen EntschlieÙung (ver.di 2022a; ver.di 2022d) über die Unterfinanzierung des öffentlichen Verkehrs beklagt und einen Ausbau, bessere Bedingungen, faire Bezahlung und eine ausreichende Finanzierung durch Bund und Länder gefordert. Ver.di und Fridays for Future fordern eine Ausweitung der zweckgebundenen Regionalisierungsmittel zur verlässlichen Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und sind besorgt über die Deckelung der Finanzierung des Deutschlandtickets, die zu Arbeitsplatzabbau und Angebotsreduzierungen führen kann (ver.di 2022b). Das Bündnis ÖPNV braucht Zukunft fordert die Priorisierung nachhaltiger Mobilitätsangebote im Haushalt 2024, die Bereitstellung von Mitteln für moderne Infrastrukturen und Bus- und Bahnangebote, den Verzicht auf den Bau neuer Autobahnen sowie die Förderung eines klimafreundlichen Verkehrs (ver.di 2023d). Im März 2023 rief ver.di zu Warnstreiks in sechs Bundesländern auf, um auf Probleme in den kommunalen öffentlichen Verkehrsbetrieben hinzuweisen. Dabei wurde auf fehlende Verbindungen im ländlichen Raum, Überfüllung in den Städten und Personalmangel aufgrund von Sparmaßnahmen hingewiesen sowie eine nachhaltige Finanzierung und Investition gefordert (ver.di 2023b).
  - ▶ In Frankreich schlägt die CGT die Schaffung eines öffentlich finanzierten öffentlichen



Verkehrssektors vor, um die Ressourcen zu konsolidieren, Projekte zu finanzieren, die Dienstleistungen zu verbessern und die Arbeitsbedingungen zu verbessern, und schlägt Reformen bei der Finanzierung der Verkehrsnetze vor, wie die Abschaffung der Schwellenwerte für die Arbeitgeberbeiträge („Versement Mobilité“), die Zuweisung von Einnahmen aus mobilitätsbezogenen Steuern und die Senkung der Mehrwertsteuer auf Fahrpreise (CGT 2018). Die CGT schlägt Maßnahmen wie regionale Verkehrszentren und ein öffentliches Finanzzentrum vor. Außerdem regt die CGT an, zu verhindern, dass private Interessen den öffentlichen Nutzen überschatten, indem über öffentliche Banken ein öffentliches Finanzzentrum eingerichtet wird, um sozial nützliche Investitionen zu fördern. Sie setzt sich für eine regionale Finanzierung, eine Ausweitung der Arbeitgebersteuer und eine Reform der Verkehrsbesteuerung ein. Die Vision ist ein landesweites öffentliches Verkehrskreuz mit sozialen Zielen und demokratischer Führung sowie die Beibehaltung einheitlicher Standards bei Betreiberwechseln. Darüber hinaus unterstützt die Gewerkschaft die Wiederherstellung der Verwaltung des öffentlichen Verkehrs für das Gemeinwohl, lehnt die missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel ab und setzt sich für eine direkte Verwaltung des öffentlichen Dienstes, die Einheit der Arbeitskräfte sowie die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange in Verträgen ein (CGT 2017; CGT/UIT o. J.; FNST-CGT 2022).

### **Ablehnung von Liberalisierung und Privatisierung sowie Förderung sozialer Kriterien**

Im Allgemeinen lehnen die Gewerkschaften die Liberalisierung und Privatisierung des ÖPNV ab und bevorzugen Direktvergaben an öffentliche Betreiber gegenüber wettbewerblichen Vergabeverfahren, weil sie glauben, dass sich dies negativ auf die Arbeitsbedingungen und die Nachhaltigkeit auswirken kann. So organisierte die österreichische Bundesarbeitskammer (AK EUROPA) gemeinsam mit dem ÖGB, vda und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) ein Webinar zu den interpretativen Leitlinien der Verordnungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Europäischen Kommission, die eine Direktvergabe im öffentlichen Verkehr erschweren werden. Darin stellten die Redner:innen klar, dass die Mitgliedstaaten weiterhin die Wahl haben müssen, ob sie Verkehrsleistungen ausschreiben oder direkt vergeben (AK Europa 2022a). Ein von der AK Europa veröffentlichter Policy Brief unterstreicht die Bedeutung von Direktvergaben für das europäische Eisenbahnsystem (AK Europa 2022b).

Der STSB/FTTUB in Bulgarien betont, dass der öffentliche Personennahverkehr in Städten und Vororten ein öffentliches Gut ist und dass es in der Verantwortung der Kommunen und des Staates liegt, sein Funktionieren zu gewährleisten. In der Vergangenheit hatten politische Entscheidungen einen erheblichen Einfluss auf den öffentlichen Verkehr in Sofia. Die Privatisierung der ÖPNV-Dienste führte zu höheren Fahrpreisen, schlechteren Arbeitsbedingungen und einer geringeren Kontrolle der öffentlichen Mittel. Mit Unterstützung der Gewerkschaft und der Verkehrskommission wurde der ÖPNV jedoch wieder in kommunale Hand gegeben, was eine bessere Kontrolle und Erschwinglichkeit ermöglicht. Die französische Gewerkschaft CGT weist darauf hin, dass die Liberalisierung und Privatisierung des Verkehrs in der Region Île-de-France nicht unumgänglich ist, und fordert politische Entscheidungen, um eine integrierte öffentliche Verwaltung der Netze zu gewährleisten. Sie fordern die Regierung auf, den destruktiven Wettbewerb zu beenden und die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Betreibern im Rahmen eines öffentlichen Verkehrsknotenpunkts zu fördern, der als Plattform für die gemeinsame Verwaltung und Finanzierung von öffentlichen Verkehrsprojekten dient (CGT 2018b).

Informationen über Ausschreibungen sind rar. Nur das Unternehmen, das sich um eine Ausschreibung bewirbt, erhält die Unterlagen. Die Gewerkschaften haben keinen Zugang zu den Inhalten. In diesem Kontext führen die Gewerkschaften Diskussionen über Qualitäts- und Sozialstandards im öffentlichen Personenverkehr auf Straße und Schiene:

- ▶ In Österreich wurde 2011 eine Vereinbarung zur Festlegung von Sozial- und Qualitätskriterien, zur Einrichtung eines Qualitätsbeirats, zum Transfer von Betrieben, zur Einführung von tarifgestützten Diensten und zum Schutz bestehender Dienste und damit zur Verbesserung der Qualität von Verkehrsdiensten unter Wahrung der Rechte der Arbeitskräfte getroffen (Unfried 2011). Die Gewerkschaft vida in Österreich setzt sich für die Einbeziehung sozialer Kriterien in Vergabeverfahren ein (siehe z. B. vida 2018) und plädiert für das „Bestbieterprinzip“ bei Verkehrsausschreibungen (vida 2016; vida /AK Wien 2015). Das derzeitige Gesetz gilt jedoch im Einklang mit den einschlägigen EU-Verordnungen und -Richtlinien weder für den Personenverkehr auf der Schiene und der U-Bahn noch für Dienstleistungskonzessionen im Bus- und Straßenbahnsektor (Parlament Österreich 2018).
- ▶ Um die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmen zu unterstützen und gute Bedingungen für die Beschäftigten zu gewährleisten, haben die Arbeiterkammer (AK), die Gewerkschaft vida und die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten einen Leitfaden zur Vermeidung von Sozialdumping entwickelt. Der Leitfaden schlägt vor, Lohndumping und unregelmäßige Arbeitsbedingungen auszuschließen, die Rechte der Arbeitskräfte bei Betreiberwechseln zu schützen und die lokalen und industriellen Gehalts- und Beschäftigungsstandards einzuhalten. Solche Sozial- und Qualitätskriterien sind für sinnvolle Preisvergleiche unerlässlich (AK Wien 2009).
- ▶ Der deutsche Verein Mobifair e.V., in dem sich Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften, Einzelpersonen sowie Politiker:innen auf verschiedenen Ebenen zusammengeschlossen haben, hat sich zum Ziel gesetzt, Beschäftigte und Verbraucher:innen vor unethischen Praktiken in der Transportbranche zu schützen und gleichzeitig einen fairen Wettbewerb und den Umweltschutz zu fördern. Er hat einen Beschaffungsleitfaden entwickelt, um Lohn- und Sozialdumping bei Aufträgen im öffentlichen Verkehr zu verhindern (mobifair 2017).
- ▶ In Belgien verhandelt die Gewerkschaft BTB-ABW in Belgien über Bestimmungen für den Personaltransfer bei De Lijn zusätzlich zu einer bestehenden Vereinbarung bei TEC.
- ▶ In Deutschland äußert die Gewerkschaft ver.di ihre Besorgnis über potenziell prekäre Beschäftigungsverhältnisse und negative Auswirkungen auf die Beschäftigten im öffentlichen Personennahverkehr, da der Entwurf zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes keinen ausreichenden Schutz für die Arbeitskräfte bietet (ver.di 2020). Die Gewerkschaft sorgt sich um die Einhaltung von Sozialstandards und bezieht das Thema in ihren politischen Wahlkampf im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 ein (ver.di 2021).
- ▶ In Frankreich fordert die CGT eine stärkere Verpflichtung zur Einbeziehung sozialer Kriterien in Vereinbarungen zwischen Verkehrsbehörden und Betreibern sowie eine ständige Konsultation der Beschäftigtenvertretungen (CGT 2018). Die CGT betont die Notwendigkeit, gegen Sozialdumping vorzugehen, und plädiert für eine radikale Änderung der französischen und europäischen Rechtsvorschriften, um einem echten öffentlichen Dienst, der von demokratisch geführten öffentlichen Unternehmen erbracht wird, Vorrang zu geben (CGT 2018a). Sie spricht sich auch gegen die Aufteilung der städtischen Verkehrsnetze aus (CGT 2022).

In Spanien diskutierten im November 2022 der Stadtrat und die Allgemeine Spanische Gewerkschaft der Arbeiter:innen (Unión General de Trabajadores y Trabajadoras, UGT) in Santiago über den städtischen Nahverkehr, wobei der Schwerpunkt auf Personaltransfer und Arbeitsbedingungen für neue städtische Buskonzessionen lag. Die UGT äußerte sich besorgt über die neuen Konzessionen und betonte die Notwendigkeit stabiler Arbeitsplätze und besserer Arbeitsbedingungen, während der Stadtrat anerkannte, wie wichtig es ist, soziale und arbeitsrechtliche Fragen im städtischen



Nahverkehr anzugehen (UGT 2022). Im November 2018 forderte die CCOO die Kommunalisierung des städtischen Busverkehrs in Ceuta und kündigte gleichzeitig einen unbefristeten Streik der Beschäftigten des Konzessionärs des städtischen Verkehrsdienstes an. Die Vertretung der Arbeitskräfte erklärte, dass es das Unternehmen war, das sich nicht an die im August letzten Jahres getroffene Vereinbarung hielt, in der sich das Unternehmen zu einer Erhöhung der Entlohnung von 3 Prozent verpflichtet hatte (Ceuta Actualidad 2018).

Während die politische Situation es den Gewerkschaften nicht immer erlaubt, auf Politiker:innen

***Erhebliche Auswirkungen der neuen flämischen Vorschriften für den öffentlichen Verkehr auf die Arbeitsbedingungen***

*Bis Ende 2023 arbeitet Flandern im Rahmen eines einzigen, durch Direktvergabe bestimmten Betreibersystems mit einheitlichen Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten im Verkehrssektor. Dennoch werden sich die neuen Vorschriften für den bedarfsgesteuerten öffentlichen Verkehr ab dem 1. Januar 2024 negativ auf die Arbeitsbedingungen auswirken und möglicherweise zu einer geringeren Entlohnung und schlechteren Bedingungen für Fahrer:innen des Bedarfsverkehrs führen. Die Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes für den Bereich Straßenbahn, Bus und U-Bahn CGSP-ACOD TBM macht bei der flämischen Regierung aktiv Druck gegen die Liberalisierung, setzt sich für die Rechte der Fahrer:innen ein und arbeitet mit verschiedenen Organisationen zusammen, um öffentliche Dienstleistungen zu fördern und den Widerstand gegen die Privatisierung zu stärken. Sie arbeitet auch mit den Gewerkschaften des Taxigewerbes zusammen, um gemeinsame Anliegen anzugehen.*

*Quelle: Interview und Präsentation der Gewerkschaftsvertretung auf dem ersten Projektworkshop Präsentation der Gewerkschaftsvertretung auf*

zuzugehen, wie es beispielsweise in Ungarn der Fall ist, war es in Deutschland möglich, Politiker:innen zu Workshops einzuladen, um die Situation der Beschäftigten zu erörtern. In Flandern ist es zwar schwierig, mit Politiker:innen der rechten Partei ins Gespräch zu kommen, dafür arbeitet die Gewerkschaft mit Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen.

Bestimmungen über Personaltransfer sowie Beibehaltung des Lohnniveaus und der Arbeitsbedingungen

Während in Dänemark der Wechsel von einem Unternehmen zu einem anderen im Rahmen einer Ausschreibung unproblematisch ist, da derselbe Vertrag weiterhin gilt, ist dies in den anderen untersuchten Ländern nicht der Fall. Es ist erwähnenswert, dass in Dänemark eine Genehmigung für öffentliche Verkehrsmittel nur dann erteilt wird, wenn die Regierung über die Entlohnung des Personals informiert ist und ein Tarifvertrag akzeptiert wurde. Dennoch werden in den Ausschreibungsunterlagen nur selten Bestimmungen über dem Transfer des Personals, das Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen aufgenommen.

In Frankreich und Bulgarien sind in den Ausschreibungsunterlagen oder Vereinbarungen keine Bestimmungen über den Transfer von Personal, das Entlohnungsniveau oder die Arbeitsbedingungen vorgeschrieben. Der Transfer von Personal ist in Bulgarien jedoch durch das nationale Arbeitsgesetzbuch geregelt. Auch das französische „Mobilitätsorientierungsgesetz“ (LOM)<sup>10</sup> regelt den Transfer von Beschäftigten im Falle eines Betreiberwechsels. Die Aufrechterhaltung der Arbeitsbedingungen ist darin jedoch nicht vorgesehen. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Legitimität der Schaffung eines zweistufigen Systems für den

<sup>10</sup> Das im Dezember 2019 in Kraft getretene Mobilitätsorientierungsgesetz zielt darauf ab, den alltäglichen Verkehr einfacher, erschwinglicher und umweltfreundlicher zu gestalten. Es umfasst umfangreiche Investitionen in Höhe von 13,4 Mrd. EUR von 2017 bis 2022, wobei der tägliche Verkehrsbedarf Vorrang hat, <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-dorientation-des-mobilites>.



Arbeitskräftestatus zwischen Paris, den Vorstädten und dem Rest Frankreichs sowie nach dem Umgang mit den sozialen Konfigurationen, die sich aus der Koexistenz der von der RATP transferierten Beschäftigten und der Beschäftigten, die unter den Tarifvertrag für den Straßen- und Überlandverkehr fallen, ergeben (Progexa 2019). Themen wie Personaltransfer, Vergütungsniveau und Arbeitsbedingungen werden in den Ausschreibungsunterlagen nicht einheitlich behandelt. Das hängt von den politischen Mehrheitsverhältnissen in den lokalen Behörden ab. Einige Verträge können die Beibehaltung der bestehenden Bedingungen vorsehen, während andere dem Betreiber mehr Freiheit einräumen. Auch wenn Personaltransfers automatisch nach den arbeitsrechtlichen Vorschriften geplant werden, können die Betreiber ein duales Statussystem einrichten, das zu Lohnstagnation führt. In Lyon zum Beispiel sind die Netze fragmentiert. Die Gewerkschaften spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, solche Situationen zu antizipieren und sich bei den politischen Entscheidungsträger:innen für die Einhaltung von Vereinbarungen einzusetzen.

In Österreich und Belgien wurden Tarifverträge ausgearbeitet, um diese Fragen zu regeln. Die flämische Regierung hat Änderungen am „Betriebs- und Tarifdekret“ vorgenommen und dabei eine wichtige Formulierung über gleiche Löhne und Arbeitsbedingungen für die Betreiber der öffentlichen Verkehrsgesellschaft De Lijn gestrichen. Zuvor verlangte das Dekret, dass private Betreiber, die Aufträge erhalten, Beschäftigungsbedingungen einhalten müssen, die denen von De Lijn entsprechen. Die Streichung dieses Passus weckt Bedenken hinsichtlich einer möglichen Privatisierung und eines Wettbewerbs auf der Grundlage der Personalbedingungen (ACV 2022b). Dennoch kommen alle Kraftomnibusfahrer:innen, die für einen Subunternehmer arbeiten, in den Genuss von Lohnbestimmungen, die im öffentlichen Auftrag enthalten sind. Andererseits enthält das Ausschreibungsdokument für Bedarfsdienste keinen Satz über den Transfer von Personal, das Entlohnungsniveau oder die Arbeitsbedingungen. Die Gewerkschaft CGSP/ACOD setzt sich dafür ein, dass dies aufgenommen wird, aber es gibt derzeit keinen Text bzw. kein Gesetz, das sich mit dieser Problematik befasst.

In Deutschland müssen in den meisten Bundesländern Themen wie Übernahme von Beschäftigten, Lohnniveau und Arbeitsbedingungen in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen werden, wie in den Tariftreuegesetzen festgelegt. Mit Ausnahme von Bayern und Sachsen haben alle deutschen Bundesländer Tariftreuegesetze erlassen, die die Vergabe öffentlicher Aufträge von der Einhaltung bestimmter tarifvertraglicher Normen abhängig machen. Ihr Ziel ist es, einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen sowie Arbeitskräfte und Arbeitgeber vor Lohndumping zu schützen. In Rheinland-Pfalz und im Saarland besteht eine Verpflichtung zur Übernahme des Personals im Falle eines Betreiberwechsels auf Schiene und Straße (mobifair 2023). Die Wirksamkeit der Tariftreuegesetze hängt weitgehend von einer ausreichenden Kontrolle ab, die außer im Saarland und in Rheinland-Pfalz nicht immer gegeben ist.

Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) muss bei der Übernahme eines Beschäftigten der Grundsatz der Kontinuität des Arbeitsverhältnisses beachtet werden, was bedeutet, dass die gleichen Arbeitsbedingungen nach der Übernahme beibehalten werden müssen. Im Sektor des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) sind die Verkehrsunternehmen nach deutschem Recht nun verpflichtet, Personal zu übernehmen, während dies in anderen Verkehrsbereichen wie dem Kraftverkehr nicht vorgeschrieben ist. Sozialstandards werden bei Ausschreibungen oft nicht berücksichtigt, da sie zu höheren Kosten führen, und viele Behörden versuchen, durch das Vergabeverfahren Kosten zu sparen.

Nach europäischem Recht haben die Kommunen die Wahl, öffentliche Verkehrsdienste auszuschreiben oder sie direkt an ihr eigenes Unternehmen zu vergeben. Sie können Anforderungen an die Qualität und die sozialen Bedingungen für die Beschäftigten festlegen. Nach deutschem Recht können Bieter jedoch sogenannte „wirtschaftlich begründete Anträge“ nach dem



Personenbeförderungsgesetz stellen. In solchen Fällen haben die Beschäftigten keinen Anspruch auf Schutz durch Sozialstandards wie Tarifverträge, und die staatlichen Gesetze zur Einhaltung der Lohnvorschriften finden keine Anwendung. Diese Gesetzgebung schränkt die Entscheidungsfreiheit der Kommunen ein und verhindert, dass Unternehmen, die sich an Tarifverträge halten und gute Arbeitsbedingungen bieten, auf dem Markt konkurrieren (ver.di 2016; Schreiner 2016).

In Spanien führt die öffentliche Verwaltung ein Ausschreibungsverfahren für die Erbringung von Dienstleistungen durch, und es werden Vorschläge zur Aufrechterhaltung der Arbeitsbedingungen gemacht. Der Verband für Dienstleistungen, Mobilität und Verbraucher:innen (Federación de Servicios, Movilidad y Consumo; FeSMC) innerhalb der UGT hat mit den Arbeitgeberverbänden eine Vereinbarung über die Höhe der Gehälter und die Arbeitsbedingungen ausgehandelt. Die ausgeschriebenen Verträge enthielten Klauseln in Bezug auf Personaltransfer, Gehaltsniveau und Arbeitsbedingungen.

**Tabelle 4: Bestimmungen zu Personaltransfer, Lohnniveau und Arbeitsbedingungen**

<b>Personaltransfer, Lohnniveau und Arbeitsbedingungen, die Gegenstand sind von</b>			
	Tarifvertrag	Ausschreibungsunterlagen	Gesetz(en)
AT	+	x	x
BE	+ (teilweise)	x	x (nicht mehr)
BG	x	x	+ (Personaltransfer, geregelt im Nationalen Arbeitsgesetzbuch)
DE	x	+	+ (mit Ausnahmen)
DK	dieselbe Vereinbarung gilt in allen Fällen		
ES	+	+	x
FR	x	x	+ (nur bei Personaltransfer)

Quellen: Interviews, Workshops

### **Verbesserung der Gehälter, Arbeitszeiten und allgemeinen Arbeitsbedingungen**

Die Verringerung der Arbeitszeit und des Stresses, die Verbesserung der Löhne und der Arbeitsorganisation sowie der Gesundheitsschutz und die Sicherheit sind wichtige Anliegen der Gewerkschaften.

- ▶ Österreich: Die Gewerkschaften kämpfen gegen das Arbeitszeitgesetz von 2018, mit dem die Höchstarbeitszeit auf 60 Stunden pro Woche erhöht wurde. Die Gewerkschaft younion \_ Die Daseinsgewerkschaft startete 2018 eine große Kampagne zur Umsetzung des Gesetzes mit einer



Demonstration mit mehr als 100.000 Teilnehmenden. Die Wiener Linien haben im Jahr 2022 versuchsweise eine Vier-Tage-Woche eingeführt. Dies führte nicht zu einer Verkürzung der Arbeitszeit, sondern zu einer Umverteilung von fünf auf vier Tage, die Gewerkschaften bemühen sich weiterhin um eine echte Arbeitszeitverkürzung.

- ▶ **Belgien:** Die ACV überwacht die Änderungen im öffentlichen Verkehr, die sich aus der Umsetzung des Plans „grundlegende Zugänglichkeit“ ergeben, der die Aufmerksamkeit auf die Arbeitsbedingungen, die Ruhezeiten und den sozialen Dialog lenkt, einschließlich klarer Entscheidungen über Rufbusse und die Zukunft der Rufbusbetreiber, realistischer Fahrzeiten, der Einhaltung der Ruhezeiten während des Dienstwechsels, angemessener Arbeitsbedingungen wie sanitärer Einrichtungen und der Einhaltung der vereinbarten Verhandlungsbedingungen (ACV 2022a).
- ▶ **Dänemark:** Für 3F war eines der wichtigsten Themen bei den Verhandlungen im Jahr 2023 die Arbeitszeit der Kraftomnibusfahrer:innen. Um dieses Problem anzugehen, hat die Gewerkschaft eine Kampagne gestartet, die bis zu den nächsten Verhandlungen im Jahr 2025 andauern wird. 3F arbeitet eng mit den betrieblichen Gewerkschaftsvertreter:innen zusammen, um diese Herausforderungen anzugehen.
- ▶ **Deutschland:** Für die Eisenbahndienste wurden ein Lohnindex und ein Ausgleich durch die Regierung in Form von Lohnerhöhungen von 10 % festgelegt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf fairen Löhnen und der Attraktivität für Fahrer:innen.
- ▶ **Frankreich:** Die CGT schlägt einen hochrangigen sozialen Rahmen für Arbeitskräfte im Verkehrssektor vor, der faire Gehälter und eine ausgewogene Work-Life-Balance, eine 32-Stunden-Woche, Vorruhestandsmöglichkeiten, Sozialschutz, einschließlich Gesundheitsversorgung und Unterstützung für Beschäftigte, die arbeitsunfähig werden, umfasst (CGT 2020a, CGT 2020b). Die CFDT befasst sich mit gemeinsam genutzten Mobilitätsdiensten und setzt sich für Regelungen zum Schutz der Rechte der Arbeitskräfte ein (CFDT o. J.). Auch in Rennes (Bretagne) wurde eine Sozialcharta von mehreren Unternehmen unterzeichnet, die dann eine „Sozialplakette“ erhalten. Bei Nichteinhaltung des Inhalts der Charta müssen die Unternehmen eine Geldstrafe zahlen. Eine Kommission überwacht die Einhaltung der Vorschriften. Unternehmen, die die Charta unterzeichnet haben und damit die geforderten sozialen Kriterien einhalten, haben wesentlich bessere Chancen, Aufträge im ÖPNV zu erhalten.
- ▶ **Spanien:** Die CCOO forderte den Stadtrat von Logroño, der Hauptstadt von La Rioja, auf, sich mit den Problemen der Arbeitskräfte bei der städtischen Verkehrskonzession Autobuses Logroño zu befassen. Die CCOO vertritt die Auffassung, dass die Entwicklung des städtischen Verkehrsdienstes nicht mit den notwendigen Vorschriften über die Bedingungen für die Leistungserbringung für die Arbeitskräfte verbunden wurde. Sie brachte ihre Besorgnis über den schlechten Zustand der Busse, schlecht funktionierende Zugangsrampen und Wartungsprobleme zum Ausdruck und betonte, dass diese Zustände nicht nur die Servicequalität gefährden, sondern auch Risiken für Arbeitskräfte und Fahrgäst:innen mit sich bringen (Agencia EFE 2022).



## 6. Schlussfolgerung Gewerkschaftliche Forderungen und Politikempfehlungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dieser Bericht die Dynamik des ÖPNV beleuchtet. Anhand von sieben Ländern werden die sich entwickelnden Trends im ÖPNV untersucht, vom zunehmenden Wettbewerb bis hin zum dringenden Problem des Fahrer:innenmangels, und die Notwendigkeit strategischer Maßnahmen aufgezeigt. Er unterstreicht die zentrale Rolle des ÖPNV bei der Erreichung von Klimaneutralität und Nachhaltigkeit und betont die Dringlichkeit umfassender Maßnahmen ([siehe Abschnitt 2](#)).

Die Untersuchung der Organisations-, Finanzierungs- und Eigentumsmodelle in sieben Ländern gibt Aufschluss über die unterschiedlichen Ansätze zur Verwaltung des ÖPNV. Hinsichtlich der Mittelzuweisung und der Investitionen besteht noch Spielraum für nachhaltigere Finanzierungsmechanismen und alternative Quellen sowie für die Berücksichtigung der sozialen Folgen für Fahrgäst:innen und Arbeitskräfte (siehe [Abschnitt 3](#)).

Es hat sich gezeigt, dass wettbewerbliche Vergabeverfahren und Privatisierungen erhebliche negative Auswirkungen haben, einschließlich eines erhöhten Verwaltungsaufwands und zusätzlicher Kosten für Behörden und Kommunen, sowie eine geringere Dienstleistungsqualität und eine Verschlechterung der Entlohnung, der Arbeitsbedingungen und des sozialen Dialogs ([siehe Abschnitt 4](#)).

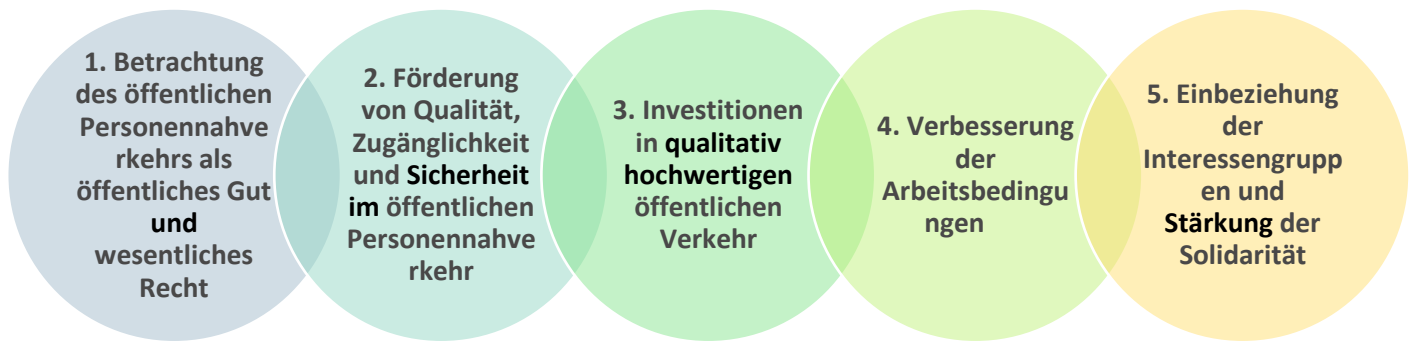
In diesem Zusammenhang erweist sich die gewerkschaftliche Interessenvertretung als eine entscheidende Kraft bei der Gestaltung der ÖPNV-Landschaft, die das Potenzial für ein sinnvolles Engagement bei der nachhaltigen urbanen Mobilitätsplanung und der Lobbyarbeit für eine ausreichende Finanzierung hat. Es wird deutlich, dass es notwendig ist, sich der Liberalisierung und Privatisierung zu widersetzen und gleichzeitig soziale Kriterien zu fördern sowie die Gehälter, Arbeitszeiten und allgemeinen Bedingungen für die Arbeitskräfte im ÖPNV zu verbessern ([siehe Abschnitt 5](#)).

Der durch niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen im ÖPNV bedingte Arbeitskräftemangel verschlimmert die Situation noch weiter. Dies erschwert den Betrieb eines hochwertigen ÖPNV als Beitrag zur Erreichung der Klimaziele zusätzlich. Das Projekt macht deutlich, dass ein attraktiver, inklusiver und sicherer ÖPNV von hoher Qualität, die Förderung eines kohlenstoffneutralen Verkehrs sowie Nachhaltigkeit und gute Arbeitsbedingungen im gesamten Sektor notwendig sind.

Die folgenden Politikempfehlungen beruhen daher auf den Grundsätzen, den ÖPNV als öffentliches Gut und wesentliches Recht zu betrachten und Qualität, Zugänglichkeit und Sicherheit zu fördern. Dazu gehören Investitionen in die Qualität, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie die Förderung der Beteiligung und Solidarität der Interessengruppen, um einen Rahmen zu schaffen, der es den politischen Entscheidungsträger:innen und den Interessengruppen ermöglicht, die Komplexität des ÖPNV zu bewältigen.



**Abbildung 1: Fünf Schwerpunktthemen für Empfehlungen**



## 6.1 Betrachtung des ÖPNV als öffentliches Gut und wesentliches Recht

Die Europäische Kommission hat sich aktiv für die Liberalisierung und den verstärkten Wettbewerb bei öffentlichen Verkehrsdiensten eingesetzt und kürzlich die Wahlfreiheit zwischen Direktvergabe und wettbewerblichem Vergabeverfahren in Frage gestellt (siehe [Abschnitt 2.1](#)). Wie [Abschnitt 4.1](#) zeigt, erfordert die Ausschreibung von öffentlichen Verkehrsdiensten einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand, der zusätzliche administrative Belastungen und Kosten mit sich bringt. Studien zeigen, dass Systeme, die durch Direktvergabe betrieben werden, im Allgemeinen effizienter sind, da sie weniger Kosten verursachen. Misslungene Privatisierungen und ÖPPs führen zu finanziellen Verlusten und schlechten Dienstleistungen. Der Druck zur Gewinnmaximierung kann zu Lohnkürzungen ohne nennenswerte Vorteile führen. Eine wirksame Aufsicht und eine angemessene Finanzierung sind für qualitativ hochwertige, zugängliche Verkehrsdienste von entscheidender Bedeutung, aber die Beaufsichtigung mehrerer privater Anbieter stellt die Behörden vor Herausforderungen.

Ausschreibungen werden für private ÖPNV-Betreiber, die mit Faktoren wie steigenden Treibstoffkosten und Ausgaben für die Modernisierung der Flotte konfrontiert sind, weniger attraktiv. Fahrer:innenmangel verschärft betriebliche Probleme und Unterbrechungen bei der Leistungserbringung. Die Vertragslaufzeiten stellen Hürden für Bieter dar und beeinflussen die Investitionsbedingungen. Die Wettbewerbslücke bei Ausschreibungen im Personenverkehr ist ein weit verbreitetes Problem, das auf Vorteile für etablierte Unternehmen und höhere Angebotskosten für externe Betreiber zurückzuführen ist. Darüber hinaus hat die Liberalisierung zu einer Marktkonsolidierung geführt, die größere Unternehmen begünstigt (siehe [Abschnitt 4.2](#)). Während sich Privatisierung und wettbewerbliche Vergabeverfahren nachteilig auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Tarifverhandlungen auswirken (siehe [Abschnitt 4.3](#)), ist die (Re-)Kommunalisierung im ÖPNV eine wirksame Strategie zur Verbesserung der Dienstleistungen, zur Förderung der Nachhaltigkeit und zur Gewährleistung demokratischer Eigenverantwortung. Sie ist eine Antwort auf die Notwendigkeit größerer Investitionen, auf die Herausforderungen, denen sich private Unternehmen gegenübersehen, und auf das Ziel stabiler, hochwertiger Dienstleistungen (siehe [Abschnitt 4.4](#)).

In Anbetracht der beschriebenen negativen Folgen von wettbewerblichen Vergabeverfahren und Privatisierungen ist es äußerst wichtig, den ÖPNV als lebenswichtige öffentliche Dienstleistung und als wesentlichen Anspruch zu behandeln. Um die Nachhaltigkeit zu gewährleisten, muss der Vorrang des öffentlichen Eigentums gefördert werden. Die Direktvergabe muss bevorzugt werden,



und es müssen einheitliche Regelungen für neue Mobilitätsdienstleistungen geschaffen werden. Die folgende Tabelle enthält Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene und auf Unternehmensebene, um den ÖPNV als öffentliches Gut und wesentliches Recht zu betrachten.

**Tabelle 5: Betrachtung des ÖPNV als öffentliches Gut und wesentliches Recht: Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler und Unternehmensebene**

<p><b>EU</b></p>	<p>Die EU-Institutionen sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine umfassende Politik für den öffentlichen Verkehr fördern, die dem öffentlichen Eigentum als wichtigstes Mittel zur Erreichung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit Vorrang einräumt;</li> <li>• Untersuchungen über die öffentliche Verwaltung und die Vorteile verschiedener Eigentumsmodelle im ÖPNV fördern.</li> </ul> <p>Die EU-Kommission sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die PSO-Leitlinien überarbeiten und die Auslegung zugunsten der Direktvergabe anpassen;</li> <li>• einheitliche Regelungen für neue Mobilitätsformen einführen, die Bedarfsdienste (z. B. Rufbusse) und gemeinsam genutzte Mobilitätsdienste (z. B. Bike- oder Carsharing-Dienste) in den ÖPNV integrieren;</li> <li>• sich mit den Arbeitsrechten der Fahrer:innen, den Arbeitszeiten und dem Vorrang der Nachhaltigkeit vor einer übermäßigen Privatisierung befassen.</li> </ul>
<p><b>National</b></p>	<p>Die nationalen Regierungen sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Möglichkeit der Direktvergabe im nationalen Rechtsrahmen beibehalten und fördern sowie die Zahl der Unterauftragnehmer begrenzen;</li> <li>• sicherstellen, dass die nationale Verkehrspolitik den Schwerpunkt auf den öffentlichen Betrieb legt und den ÖPNV als universelles Recht hervorhebt.</li> </ul>
<p><b>Sektoral/ regional</b></p>	<p>Die Gemeinden sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• den Übergang vom privaten zum öffentlichen Betrieb fördern;</li> <li>• sich auf die Direktvergabe an öffentliche Betreiber konzentrieren.</li> </ul>



	<p>Die Behörden sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Governance für die Integration neuer Formen der Mobilität in die in öffentlicher Hand befindliche Verkehrsorganisation anpassen;</li> <li>• Bedarfs- und Mitfahrdienste regulieren, die nur als ergänzende Dienste zum ÖPNV betrieben werden sollten;</li> <li>• sicherstellen, dass die Infrastruktur (für die Aufladung/Wartung usw.) in öffentlicher Hand bleibt, da ein Wechsel der Betreiber zu höheren Kosten für die Kommunen führen kann, wenn jeder Betreiber ein anderes Antriebssystem, eine andere Aufladevorrichtung usw. wählen kann.</li> </ul>
<b>Unternehmen</b>	<p>Die ÖPNV-Betreiber sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sich verpflichten, genügend Personal zu beschäftigen, um während der gesamten Vertragslaufzeit ausreichende und qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu gewährleisten.</li> </ul>

## 6.2 Förderung von Qualität, Zugänglichkeit und Sicherheit im ÖPNV

Wie in [Abschnitt 4](#) beschrieben, sollen wettbewerbliche Vergabeverfahren und Privatisierungen im Verkehrswesen Effizienz, Innovation und Wirtschaftlichkeit steigern, sie können aber auch negative Folgen haben. Diese Initiativen können die Sicherheit beeinträchtigen, zu fragmentierten Netzen führen und den Verwaltungsaufwand und die Kosten für die Kommunen erhöhen. Sicherheitsbedenken entstehen, wenn Sparmaßnahmen dazu führen, dass unzureichend ausgebildete Fahrer:innen eingestellt werden, was wiederum zu einem Rückgang der Sicherheit im Verkehr führt. Um die weitere Nutzung des ÖPNV auf dem Weg zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit zu fördern, muss die Zugänglichkeit verbessert werden (siehe [Abschnitt 2.2](#)). Der Mangel an finanziellen Mitteln führt dazu, dass zumindest einige Gemeinden keine qualitativ hochwertigen Dienstleistungen aufrechterhalten können (siehe [Abschnitt 3.2](#)). Die Sicherheit von Fahrgäst:innen und Arbeitskräften sowie andere Sicherheitsaspekte werden in Nachhaltigkeitsplänen und Finanzierungsentscheidungen nicht angemessen berücksichtigt (siehe [Abschnitt 3.3](#)).

Um den negativen Auswirkungen von Ausschreibungen und Privatisierung vorzubeugen, müssen daher auf EU-Ebene Qualitätsstandards und Benchmarks für die Dienstleistungsqualität im ÖPNV festgelegt werden. Effiziente, klimafreundliche öffentliche Verkehrsmittel müssen gefördert werden, insbesondere in ländlichen Gebieten. Die Überwachung der Einhaltung der Klimaziele muss gewährleistet sein. Um die wirksame Umsetzung von Verkehrsinitiativen zu gewährleisten, ist eine genaue rechtliche Auslegung der Ausschreibungskriterien unabdingbar. Damit wird sichergestellt, dass das Auswahlverfahren fair und transparent ist und den geltenden Vorschriften



entspricht. Darüber hinaus sollte der Schwerpunkt auf die Durchsetzung umweltfreundlicher und sicherer Standards im Verkehrssektor gelegt werden. Damit werden nicht nur nachhaltige Praktiken gefördert, sondern auch das Wohlbefinden und die Sicherheit von Fahrgäst:innen und Arbeitskräften in den Vordergrund gestellt.

Die folgende Tabelle enthält Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene sowie auf Unternehmensebene zur Förderung von Qualität, Zugänglichkeit und Sicherheit im ÖPNV.

**Tabelle 6: Förderung von Qualität, Zugänglichkeit und Sicherheit im ÖPNV: Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler und Unternehmensebene**

<p><b>EU</b></p>	<p>Die Europäische Kommission sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualitätsstandards für guten ÖPNV auf EU-Ebene festlegen;</li> <li>• eine Benchmark für die Dienstleistungsqualität bei Projekten zur urbanen Mobilität im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) festlegen.</li> </ul>
<p><b>National</b></p>	<p>Die nationale Verkehrspolitik sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• effizienten, vernetzten und klimafreundlichen öffentlichen Verkehr, insbesondere in ländlichen Gebieten priorisieren;</li> <li>• eine langfristige Perspektive einnehmen und die Überwachung der Einhaltung der gesetzten Klimaziele sicherstellen.</li> </ul> <p>Die Regierungen müssen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• einen Rahmen schaffen, der eine genaue rechtliche Auslegung der Ausschreibungsrahmen und der entsprechenden Kriterien gewährleistet;</li> <li>• umweltfreundliche Praktiken und Sicherheitsstandards für den ÖPNV durchsetzen und auch neue Formen der Mobilität in Betracht ziehen.</li> </ul>
<p><b>Sektoral/ regional</b></p>	<p>Die Gemeinden sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine langfristige Planung (die über die Bestimmungen der Verordnung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hinausgeht, die eine Höchstdauer von fünf Jahren für Busse und 15 Jahren für schienengebundene Verkehrsträger vorsehen) und einen umweltfreundlichen Verkehr fördern;</li> <li>• gemeinsam genutzte Mobilitätsdienste unter öffentliche Kontrolle stellen.</li> </ul>



	<p>Die Behörden sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• den ÖPNV-Betrieb unter Berücksichtigung künftiger und aktueller Dienstleistungsanforderungen planen;</li><li>• Interessengruppen in die Dienstleistungsplanung einbeziehen;</li><li>• das für den Betrieb erforderliche Budget, einschließlich des Personals, vor der Ausschreibung bewerten;</li><li>• Dienstleistungsqualität, Nachhaltigkeit, Beschäftigungs- und klimabezogene Standards in die Kriterien für die Auftragsvergabe an Betreiber einbeziehen;</li><li>• von den Bietern eine Kalkulation der Personalkosten sowie der Kosten für die kontinuierliche Fortbildung des Personals während der gesamten Vertragslaufzeit verlangen;</li><li>• bei der Auftragsvergabe nicht den billigsten Preis, sondern die Qualität des Angebots in den Mittelpunkt stellen.</li></ul>
<b>Unternehmen</b>	<p>ÖPNV-Betreiber/-Unternehmen sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Barrieren für die Zugänglichkeit beseitigen und erschwingliche Tarife schaffen, um den öffentlichen Verkehr inklusiver zu gestalten;</li><li>• gut ausgebildetes Personal beschäftigen, die Anzahl der Fahrer:innen an den Dienstleistungsbedarf anpassen und soziale Ergebnisse bewerten;</li><li>• der Nachhaltigkeit, der Sicherheit von Arbeitskräften und Fahrgäst:innen sowie dem Vertrauen der Nutzer:innen durch den Einsatz umweltfreundlicher Fahrzeuge und transparenter Praktiken Vorrang einräumen;</li><li>• mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten, um Lösungen in ländlichen Gebieten zu finden.</li></ul>

## 6.3 Investitionen in qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehr

Wie in [Abschnitt 2.2.](#) gezeigt, ist der ÖPNV von entscheidender Bedeutung für die Erreichung von Klimaneutralität und Nachhaltigkeit inmitten der Verstädterung. Der europäische Green Deal zielt auf eine 90-prozentige Reduzierung der Verkehrsemissionen bis zum Jahr 2050 ab und enthält einen Vorschlag für emissionsfreie Stadtbusse bis 2030. Aufgrund von Kosten- und



Infrastrukturproblemen ist man jedoch nach wie vor auf das Auto angewiesen. Die Emissionen steigen weiter an, während die Finanzierung des nachhaltigen Verkehrs hinterherhinkt. Die Diversifizierung der Einnahmequellen für die Städte ist von entscheidender Bedeutung, aber die Frage, wie sich Effizienz, Zugänglichkeit und Gerechtigkeit am besten vereinbaren lassen, ist umstritten. Subventionen sind für den ÖPNV, der häufig auf staatliche Unterstützung angewiesen ist, lebenswichtig. Die Sicherstellung der Finanzierung von Infrastruktur und Dienstleistungen ist von entscheidender Bedeutung, insbesondere angesichts der steigenden Betriebskosten. Es ist wichtig, der Entwicklung der Arbeitskräfte Vorrang einzuräumen, allerdings stellen Haushaltsbeschränkungen eine Herausforderung dar. Ein langfristiges Engagement für den öffentlichen Verkehr ist entscheidend für seinen Erfolg.

In den sieben Schwerpunktländern ist eine unzureichende und nicht nachhaltige Finanzierung des ÖPNV zu beobachten, wobei die verfügbaren Haushaltsmittel unterschiedlich ausfallen. Politische Einmischung in die Haushaltsvergabe und ein rückläufiger Anteil an staatlichen Mitteln stellen eine Herausforderung dar. Diskrepanzen bei der Finanzierung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten sowie Bedenken hinsichtlich veralteter Subventionsberechnungen und politischer Konflikte über die Mittelzuweisung sind vorherrschende Probleme (siehe [Abschnitt 3.2](#)). Die Betriebskosten steigen aufgrund der gestiegenen Nachfrage, was die Behörden veranlasst, nach alternativen Finanzierungsquellen zu suchen. Diese Finanzierungsquellen geben jedoch Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Zuweisung, der Transparenz und der Vernachlässigung der sozialen Folgen (siehe [Abschnitt 3.3](#)).

Aus diesen Gründen sollte bei Investitionen in einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehr klimabewussten Lösungen und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen Vorrang eingeräumt werden. Langfristige Investitionen mit Rücksicht auf benachteiligte Gruppen und Folgenabschätzungen für neue Technologien müssen eine wichtige Rolle spielen. Die Zusammenarbeit zwischen nationalen und regionalen Behörden, transparente Finanzierungsmechanismen und eine faire Tarifpolitik sind entscheidend für einen nachhaltigen und zugänglichen Nahverkehr. Die folgende Tabelle enthält Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene und auf Unternehmensebene zur Förderung von Investitionen in einen qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehr.

**Tabelle 7: Investitionen in einen hochwertigen öffentlichen Verkehr: Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene und auf Unternehmensebene**

<b>EU</b>	<p>Die EU-Finanzierung sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• für einen klimafreundlichen öffentlichen Verkehr und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für einen grünen Aufschwung bereitgestellt werden;</li> <li>• sich auf nachhaltige Verkehrslösungen konzentrieren.</li> </ul>
-----------	--



<p><b>National</b></p>	<p>Die nationale Finanzierung sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sich auf langfristige Investitionen konzentrieren, um eine Destabilisierung und ständige Veränderungen für Beschäftigte und Kund:innen zu vermeiden;</li> <li>• benachteiligte Gruppen zur Förderung der sozialen Inklusion berücksichtigen;</li> <li>• sich auf einen langfristig kohlenstoffneutralen Verkehr konzentrieren;</li> <li>• für den öffentlichen Verkehr in den Konjunkturprogrammen aufgestockt werden, wobei möglicherweise Mittel von Straßenprojekten umgeschichtet werden, um die betriebliche Nachhaltigkeit zu gewährleisten;</li> <li>• die Auswirkungen neuer Technologien auf die Arbeitsbedingungen berücksichtigen und eine soziale Folgenabschätzung veranlassen, um etwaige negative Auswirkungen abzumildern.</li> </ul> <p>Die nationalen Regierungen sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine nationale öffentliche Politik unter Einbeziehung der regionalen Behörden schaffen, um eine ausreichende, nachhaltige und gerechte Finanzierung zu gewährleisten. Größenvorteile bei der Beschaffung (z. B. von Bussen) und gemeinsame Innovationen werden es auch kleineren Städten ermöglichen, den ÖPNV zu entwickeln.</li> </ul>
<p><b>Sektoral/ regional</b></p>	<p>Die lokalen Behörden sollten in Zusammenarbeit mit den übergeordneten Behörden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• klare Finanzierungsmechanismen durch die Erkundung nachhaltiger Modelle schaffen, die einkommensschwächeren Gruppen zugute kommen.</li> </ul> <p>Die Gemeinden sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kostenlose Dienstleistungen in Regionen mit eingeschränktem Zugang in Betracht ziehen und faire Tarife für alle einführen.</li> </ul>
<p><b>Unternehmen</b></p>	<p>Die ÖPNV-Betreiber sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Fuhrparks modernisieren und Technologien unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und die Ausbildung der Arbeitskräfte einführen;</li> <li>• Nachhaltigkeit, Sicherheit und Kund:innenerlebnis in den</li> </ul>



	<p>Vordergrund stellen;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in Nachhaltigkeit investieren und die Arbeitskräfte in Pläne zur Klimaneutralität einbeziehen.</li> </ul>
--	--

## 6.4 Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Wie in [Abschnitt 4.3](#) gezeigt, bieten private Anbieter im ÖPNV im Vergleich zu öffentlichen Anbietern häufig ungünstigere Arbeitsbedingungen. Im öffentlich finanzierten Verkehrswesen gibt es in der Regel einen regelmäßigen sozialen Dialog und regelmäßige Gehaltserhöhungen, während private Unternehmen möglicherweise nicht die gleichen Vorteile bieten. Es gibt Unterschiede bei den Löhnen und den Arbeitszeiten, wobei einige Privatunternehmen weniger qualifiziertes Personal für weniger Entlohnung beschäftigen. Wenn der ÖPNV auf private Betreiber übertragen wird, können sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern, was zu Bedenken hinsichtlich der Sicherheit und der Arbeitsplatzsicherheit führt. Privatisierung und Deregulierung haben zu einem Rückgang der Reallöhne, der Arbeitsplatzsicherheit und der Stärke der Gewerkschaften sowie zu einer größeren Flexibilität der Arbeitsbedingungen geführt. Lohndumping-Strategien werden manchmal von privaten Unternehmen angewandt, um sich einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, indem sie niedrigere Löhne und Sozialleistungen anbieten als die öffentlichen Arbeitgeber.

In Anbetracht der negativen Auswirkungen von Privatisierung und wettbewerblichen Vergabeverfahren auf die Arbeitskräfte ist es sehr wichtig, hohe Standards für die Arbeitsbedingungen und die Ruhezeiten der Fahrer:innen aufrechtzuerhalten und den sozialen Dialog zu fördern. Fragen, die die Sozialstandards und den Personaltransfer betreffen, müssen angegangen werden. Die Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen, gerechter Entlohnung und des Erhalts von Arbeitsplätzen bei Betreiberwechseln, die Einbeziehung der Gewerkschaften in landesweite Verhandlungen und die Förderung von Sozialstandards bei wettbewerblichen Vergabeverfahren sind allesamt von großer Bedeutung. Die sozialen Anforderungen müssen in die Verträge integriert werden, um sicherzustellen, dass sie sowohl für Unterauftragnehmer als auch für Hauptauftragnehmer gelten. Die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, die Sicherheit und die Gleichstellung von Zeitarbeitskräften müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Gewerkschaftsbündnisse können Maßnahmen vorschlagen, um gute Arbeitsbedingungen in der gesamten Branche zu erreichen. Die folgende Tabelle enthält Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene und auf Unternehmensebene zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

**Tabelle 8: Verbesserung der Arbeitsbedingungen: Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene und auf Unternehmensebene**

<b>EU</b>	<p>Die EU sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hohe Standards für die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Verkehr festlegen und die Ruhezeiten für Fahrer:innen regeln;</li> </ul>
-----------	---





	<ul style="list-style-type: none"> <li>• den sozialen Dialog auf allen Ebenen fördern;</li> <li>• klare Leitlinien für die PSO-Verordnungen aufstellen und dabei den Schwerpunkt auf soziale Standards und Überlegungen zum Personaltransfer legen.</li> </ul>
<b>National</b>	<p>Die Regierungen müssen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• für gute Arbeitsbedingungen sorgen, eine gerechte Entlohnung und den Erhalt des Arbeitsplatzes garantieren sowie die sozialen Bedingungen bei Betreiberwechseln aufrechterhalten;</li> <li>• private und öffentliche Betreiber beaufsichtigen;</li> <li>• bestehende Gesetze überwachen, um deren Einhaltung zu gewährleisten;</li> <li>• die Gewerkschaften in landesweite Verhandlungen über einheitliche Standards einbeziehen;</li> <li>• die Festlegung von Sozialstandards bei wettbewerblichen Vergabeverfahren fördern;</li> <li>• eine Garantie dafür bieten, dass die sozialen Bedingungen bei einem Betreiberwechsel erhalten bleiben.</li> </ul>
<b>Sektoral/ regional</b>	<p>Die Behörden sollten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• repräsentative soziale Anforderungen in Verträge einbeziehen unter Verwendung von Ausschlusskriterien und Bewertungen vor der Auftragsvergabe;</li> <li>• sicherstellen, dass alle Kriterien sowohl für Unterauftragnehmer als auch für Hauptauftragnehmer gelten;</li> <li>• dafür sorgen, dass die Branchentarifverträge familienfreundliche Arbeitszeiten und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben vorsehen sowie die Gleichbehandlung von Zeitarbeitskräften aufrechterhalten und Sicherheitsfragen <span style="float: right;">angehen.</span></li> </ul> <p>Die Gewerkschaftsbündnisse können:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorschläge für gute Arbeitsbedingungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des gesamten Sektors unterbreiten.</li> </ul>



<b>Unternehmen</b>	<p>Die Verkehrsunternehmen müssen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• faire Löhne, Sicherheitsmaßnahmen und Inklusion in den Vordergrund stellen und in die Ausbildung der Fahrer:innen investieren;</li> <li>• die Kosten für die Aus- und Fortbildung ihrer Fahrer:innen (einschließlich des Führerscheins) in vollem Umfang übernehmen, um Menschen für die Arbeit in diesem Sektor zu gewinnen;</li> <li>• krankheitsbedingte Kosten, Kosten für psychologische Betreuung und Rechtsberatungskosten übernehmen;</li> <li>• die Beschäftigtenvertretungen in die Entscheidungen einbeziehen und sich an die einschlägigen Tarifverträge halten, um Arbeitsbedingungen zu verbessern.</li> </ul>
--------------------	--

## 6.5 Einbeziehung der Interessengruppen und Stärkung der Solidarität

Wie in [Abschnitt 5.2](#) gezeigt wurde, können die Gewerkschaften einen Einfluss auf die nachhaltige Mobilitätsplanung haben. Sie können auf eine ausreichende Finanzierung drängen, auf die Vermeidung der negativen Auswirkungen von Liberalisierung und Privatisierung sowie auf die Förderung sozialer Kriterien und guter Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen. Die Einbeziehung der Interessengruppen, insbesondere der Sozialpartner, ist wichtig, um einen gerechten Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft zu erreichen. Die Beteiligung der Interessengruppen war jedoch begrenzt (z. B. bei der Umsetzung der ARF-Pläne, siehe [Abschnitt 3.3](#)). Um die Beteiligung zu verbessern, ist eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessengruppen erforderlich. Die folgende Tabelle enthält Empfehlungen für die Einbeziehung von Interessengruppen und die Stärkung der Solidarität auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene sowie auf Unternehmensebene.

**Tabelle 9: Einbindung der Interessengruppen und Stärkung der Solidarität: Empfehlungen auf EU-, nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene und auf Unternehmensebene**

<b>EU</b>	<p>Die EU sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die demokratische Entwicklung von EU-Vorschriften und -Leitlinien gewährleisten;</li> <li>• sicherstellen, dass der europäische sektorale soziale Dialog konsultiert wird und einen größeren Einfluss auf Fragen hat, die den ÖPNV-Sektor betreffen.</li> </ul>
-----------	--



<b>National</b>	Die Regierungen sollten: <ul style="list-style-type: none"><li>• Gewerkschaften und Beschäftigtenvertretungen in Entscheidungen über die Finanzierung und die nachhaltige urbane Mobilität einbeziehen, um einen demokratischen Beitrag zu gewährleisten.</li></ul>
<b>Sektoral/ regional</b>	Die lokalen Behörden sollten: <ul style="list-style-type: none"><li>• Interessengruppen frühzeitig in die Vertragsgestaltung einbeziehen;</li><li>• die Transparenz der Ausschreibungsverfahren und der entsprechenden Kriterien verbessern, um Bedenken auszuräumen und Vertrauen zu schaffen;</li><li>• die Interessengruppen in die Entwicklung von nachhaltigen urbanen Mobilitätsplänen (SUMP) einbeziehen.</li></ul> Die Gewerkschaften sollten: <ul style="list-style-type: none"><li>• ein Mitspracherecht bei den Kriterien für die Auftragsvergabe haben;</li><li>• mit dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie mit Beschäftigtenverbänden und Nichtregierungsorganisationen bei der Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zusammenarbeiten.</li></ul>
<b>Unternehmen</b>	Verkehrsunternehmen sollten: <ul style="list-style-type: none"><li>• miteinander und mit den Gewerkschaften zusammenarbeiten, um den öffentlichen Verkehr zu verbessern;</li><li>• im Interesse der Transparenz, der Innovation und des gesellschaftlichen Engagements mit Gewerkschaften und anderen Interessengruppen zusammenarbeiten, die für sozial verantwortliche und effiziente Verkehrsunternehmen unerlässlich sind.</li></ul>



## Glossar

- ▶ **Wettbewerbliches Vergabeverfahren:** Der Wettbewerbsprozess auf dem Markt, durch den eine öffentliche Behörde einen privaten Auftragnehmer für die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen auswählt. Wenn ein Auftrag ausgeschrieben wird, werden potenzielle Lieferanten zur Abgabe von Angeboten (Offerten) aufgefordert. Das wirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs werden die Aufträge für die Erbringung der Verkehrsdienste in wettbewerblichen Vergabeverfahren ausgeschrieben. Die Verantwortung für die Planung, Koordinierung und Beaufsichtigung bleibt bei der lokalen Behörde.
- ▶ **City-Maut:** Die von einigen städtischen Gebietskörperschaften erhobene Gebühr für die Benutzung von Privatfahrzeugen – ein Mittel zur Verringerung der Verkehrsüberlastung und eine Einnahmequelle.
- ▶ **Dequalifizierung:** Ein Prozess, bei dem von den Beschäftigten weniger Fähigkeiten, Wissen oder Verantwortung verlangt wird als zuvor, was die Beschäftigten häufig dazu zwingt, unter dem Niveau ihrer Kapazitäten und Qualifikationen zu arbeiten, und zwar zu schlechteren oder weniger sicheren Löhnen und Bedingungen.
- ▶ **Deregulierung:** Der Prozess des Abbaus oder der Aufhebung staatlicher Vorschriften und Beschränkungen für die Erbringung einer Dienstleistung, z. B. eines Verkehrsdienstes in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land. Dies bedeutet häufig, dass privaten Unternehmen oder Betreibern mehr Freiheit eingeräumt wird, in den Markt einzutreten und Verkehrsdienstleistungen ohne strenge Überwachung durch die Behörden zu erbringen.
- ▶ **Direktvergabe:** Die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen bestimmten Betreiber eines öffentlichen Dienstes ohne vorheriges wettbewerbliches Vergabeverfahren (siehe: Verordnung (EG) Nr. 1370/2007).
- ▶ **Flexibilisierung:** Die Praxis der Flexibilisierung von Entlohnungssätzen, Arbeitszeiten und anderen Beschäftigungsbedingungen, in der Regel in einer Weise, die nicht im Interesse der Arbeitskräfte liegt.
- ▶ **Innerbetriebliche Erbringung von öffentlichen Verkehrsdiensten:** Der direkte Betrieb und die Verwaltung von Verkehrsdiensten durch eine Behörde oder Regierungsstelle, ohne Beteiligung privater Unternehmen oder externer Dienstleister (siehe auch „interner Betreiber“).
- ▶ **Interner Betreiber:** Eine rechtlich eigenständige Einheit, über die eine zuständige lokale Behörde oder im Falle einer Gruppe von Behörden mindestens eine zuständige lokale Behörde eine ähnliche Kontrolle ausübt wie über ihre eigene Abteilung (siehe: Verordnung (EG) Nr. 1370/2007).
- ▶ **Intermodalität:** Bezieht sich im öffentlichen Personennahverkehr auf die nahtlose und koordinierte Nutzung verschiedener Verkehrsträger innerhalb einer Stadt oder eines Ballungsraums. Dazu gehört die Integration verschiedener Verkehrsmittel wie Busse, Straßenbahnen, U-Bahnen, Fahrräder und zu Fuß, um ein zusammenhängendes und effizientes Verkehrsnetz zu schaffen.
- ▶ **Liberalisierung:** Der umfassende Prozess des Abbaus von öffentlichem Eigentum und öffentlicher Kontrolle sowie von Marktzutrittsschranken zugunsten von privatem Eigentum und



Wettbewerb auf einem vollständig geöffneten Markt. Sie beinhaltet in der Regel **Deregulierung** und **Privatisierung**.

- ▶ **Lizenz:** Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Personennahverkehr eine amtliche Genehmigung oder Erlaubnis, die einer Person oder Organisation von einer Regulierungsbehörde erteilt wird und sie berechtigt, bestimmte Verkehrsdienste in einem bestimmten Gebiet oder Zuständigkeitsbereich zu erbringen.
- ▶ **Los:** Die Ausschreibungen im Vergabeverfahren können aus mehreren Teilen bestehen, die unabhängig voneinander vergeben werden; diese Teile werden als Lose bezeichnet.
- ▶ **Mobility-as-a-Service (MaaS):** Ein umfassendes Konzept für den städtischen Verkehr, das verschiedene Verkehrsträger in einen einzigen, nutzerorientierten Dienst integriert. Ziel ist es, Reisenden eine nahtlose und bequeme Möglichkeit zu bieten, ihre Fahrten mit einer Kombination von Verkehrsmitteln zu planen, zu buchen und zu bezahlen.
- ▶ **Bedarfsverkehr:** Ein Verkehrsmodell, das im Gegensatz zum traditionellen öffentlichen Personennahverkehr nicht nach einem festgelegten Fahrplan oder einer festgelegten Route fährt, sondern auf die Bedürfnisse der Kund:innen eingeht. Der Bedarfsverkehr kann auch den lokalen Busverkehr umfassen, der von Fahrer:innen betrieben wird, die in einigen Fällen vom ÖPNV-Betreiber angestellt sind.
- ▶ **Privatisierung:** Die Übertragung von Vermögenswerten, Dienstleistungen und Versorgungseinrichtungen vom öffentlichen Sektor auf den privaten Sektor oder die Beteiligung privater Einrichtungen an der Durchführung öffentlicher Aufgaben unter der Aufsicht der Behörden. Im ÖPNV-Sektor verbleibt die Verantwortung für den öffentlichen Dienst letztlich bei der Kommune, die über den Umfang und die Art und Weise der Privatisierung entscheiden kann.
- ▶ **Öffentlicher Dienstleistungsauftrag:** Eine förmliche Vereinbarung zwischen einer Behörde oder staatlichen Einrichtung und einem Dienstleister, in der Regel einem privaten Unternehmen, über die Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen, z. B. im öffentlichen Verkehr. In solchen Verträgen werden die Bedingungen und Zuständigkeiten beider Parteien festgelegt, einschließlich des Umfangs der zu erbringenden Dienstleistungen, der Leistungsstandards, der Vertragsdauer und etwaiger finanzieller Vereinbarungen wie Ausgleichszahlungen oder Subventionen.
- ▶ **Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP):** Kooperationsvereinbarungen zwischen staatlichen oder öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen des privaten Sektors, um gemeinsam ein Projekt durchzuführen oder eine Dienstleistung zu erbringen.
- ▶ **Gemeinwirtschaftliche Verpflichtung (Public Service Obligation – PSO):** Eine von einer zuständigen Behörde festgelegte oder bestimmte Anforderung zur Gewährleistung öffentlicher Personenverkehrsdienste im allgemeinen Interesse, die ein Betreiber unter Berücksichtigung seiner eigenen wirtschaftlichen Interessen nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernehmen würde (siehe: Verordnung (EG) Nr. 1370/2007).
- ▶ **Öffentliche Verkehrsbehörde:** Eine staatliche oder öffentliche Stelle, die für die Überwachung und Regulierung der Bereitstellung öffentlicher Verkehrsdienste in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Zuständigkeitsbereich zuständig ist. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Planung, Koordinierung und Verwaltung des Betriebs der verschiedenen öffentlichen



Verkehrsmittel wie Busse, Straßenbahnen, U-Bahnen, Züge und andere Formen des gemeinsamen Verkehrs.

- ▶ **(Re-)Kommunalisierung:** Rekommunalisierung bezeichnet den Prozess der *Rückübertragung* von Eigentum und Kontrolle einer zuvor privatisierten Dienstleistung oder eines Vermögenswerts in das öffentliche oder kommunale Eigentum und die Verwaltung. Die **Kommunalisierung** beschreibt den gleichen Prozess, ohne dass die Dienstleistung jemals in öffentlichem Besitz und unter öffentlicher Kontrolle war.
- ▶ **Resilienz:** Bezieht sich im Zusammenhang mit dem öffentlichen Personennahverkehr auf die Kapazität eines Verkehrssystems, Störungen, Schocks oder Belastungen standzuhalten, sich an sie anzupassen und sich von ihnen zu erholen, während es weiterhin wesentliche Dienstleistungen für die Gemeinschaft erbringt. Dazu gehört auch das Überstehen von Herausforderungen wie Naturkatastrophen, extremen Wetterereignissen, technologischem Versagen oder anderen unvorhergesehenen Umständen.
- ▶ **Mitfahrdienst (Ride-Hailing):** Verkehrsmittel, bei dem Einzelpersonen eine mobile Anwendung nutzen, um eine Fahrt von einem:einer Fahrer:in mit einem Fahrzeug in der Nähe anzufordern.
- ▶ **Servicifizierung:** Die Umwandlung eines Wirtschaftszweigs, um der Erbringung von Dienstleistungen oder zusätzlichen oder verbesserten Dienstleistungen, die einen zusätzlichen Wert für die Kund:innen schaffen und neue Einnahmeströme generieren, oder dem Wert des öffentlichen Dienstes auch auf Kosten der Einnahmen größere Bedeutung zu verleihen.
- ▶ **Gemeinsam genutzte Mobilitätslösungen (Shared-Mobility-Lösungen):** Verkehrsdienste, die es mehreren Nutzer:innen ermöglichen, ein Fahrzeug oder einen Verkehrsträger für die gesamte oder einen Teil der Strecke gemeinsam zu nutzen, anstatt dass jede Person ihr eigenes Fahrzeug benutzt. Diese Lösungen sollen effizientere und nachhaltigere Möglichkeiten für die Fortbewegung in städtischen und vorstädtischen Gebieten bieten.
- ▶ **Untervertrag:** Eine Vereinbarung, durch die ein beauftragter Dienstleister (der Hauptauftragnehmer) bestimmte Aufgaben oder Verantwortlichkeiten an eine andere Partei (den Unterauftragnehmer) delegiert, um die Bedingungen des Hauptvertrags zu erfüllen.
- ▶ **Subdelegation:** Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Personennahverkehr bezeichnet die Subdelegation die Praxis, dass eine Verkehrsbehörde oder -agentur bestimmte Zuständigkeiten oder Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Verkehrsdienste an eine dritte Stelle überträgt. Bei dieser dritten Stelle handelt es sich in der Regel um ein privates Unternehmen oder eine andere öffentliche Einrichtung.
- ▶ **Nachhaltige urbane Mobilitätspläne (Sustainable Urban Mobility Plans – SUMP):** Ein strategischer Planungsrahmen, der darauf abzielt, den Verkehr und die Mobilität in städtischen Gebieten auf nachhaltige und effiziente Weise zu verbessern. SUMP konzentrieren sich auf die Schaffung integrierter und multimodaler Verkehrssysteme, die Fußgänger:innen, Radfahrer:innen und öffentlichen Verkehrsmitteln Vorrang einräumen, aber auch den Bedürfnissen des Individualverkehrs Rechnung tragen.
- ▶ **Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV):** Das System von Verkehrsdiensten, das in städtischen Gebieten angeboten wird und in einigen Fällen auch in angrenzende ländliche Gebiete hineinreicht und in der Regel aus Bussen, Straßenbahnen, Zügen und U-Bahnen besteht.