

# Innovativer Landverkehr – Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine

Astrid Karl · Weert Canzler



**Dr. Weert Canzler** ist Politikwissenschaftler und promovierter Soziologe (FU Berlin). 1993 kam er ans Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), wo er 1997 mit Andreas Knie die Projektgruppe Mobilität gründete. Seit 2008 ist er Mitglied der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik. Er forscht vor allem über Innovations- und Zukunftsforschung sowie Verkehrs- und Infrastrukturpolitik.

canzler@wzb.eu



**Dr. Astrid Karl**, Diplom-Sozialwissenschaftlerin, war zwischen 2009 und 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am InnoZ und beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen des ÖPNV sowie Fragen der Daseinsvorsorge. Zwischen 2001 und 2009 war sie Mitglied der Projektgruppe Mobilität am WZB, zwischen 1997 und 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Seit 2011 ist sie Beraterin/Expertin bei der KCW GmbH in Berlin.

karl@kcw-online.de

# Inhalt

	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	4
	Kurzfassung / Summary	5
<b>1</b>	<b>Problemstellung</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Mobilitätsgutscheine: Linienstraffung und Einbeziehung des Schülerspezialverkehrs</b>	<b>8</b>
2.1	Idee der Subjektförderung	8
2.2	Umsetzungsbeispiele fehlen, Anknüpfungspunkte vorhanden	9
2.3	Verschiedene Modelle für Mobilitätsgutscheine für den Schülerverkehr	10
<b>3</b>	<b>Rechtliche Voraussetzungen</b>	<b>12</b>
3.1	Genehmigungsrechtliche Fragen bei bestimmten Formen der Selbstorganisation	12
3.2	Weitere rechtliche Fragen	14
3.3	Kosten für die Anspruchsberechtigten	14
3.3.1	Kosten Fahrrad	14
3.3.2	Kosten Fahrgemeinschaft	14
3.3.3	Fazit	15
<b>4</b>	<b>Schülerverkehr – allgemeiner Hintergrund</b>	<b>16</b>
4.1	Formen des Schülerverkehrs	16
4.2	(Landes)regelungen zur kostenlosen bzw. ermäßigten Schülerbeförderung	18
4.2.1	Baden-Württemberg als Vorreiter	18
4.2.2	Probleme der Organisation der Schülerbeförderung	18
4.2.3	Schulgesetze und Satzungen der Träger der Schülerbeförderung (Aufgabenträger)	19
4.2.4	Regelungen zu Kostenbeteiligungen	20
4.2.5	Eigenanteile und ihre Auswirkungen auf den ÖPNV – Preiselastizität der Nachfrage	22
4.2.6	Beförderungs- oder Erstattungspflicht?	22
<b>5</b>	<b>Schülerverkehr zwischen Daseinsvorsorge im ÖPNV und Bildungspolitik</b>	<b>23</b>
5.1	Finanzierung der Schülerbeförderung als bildungspolitische Aufgabe	23
5.2	Das Konzept der Daseinsvorsorge	23
5.3	Neuorientierung des Daseinsvorsorgekonzepts infolge europäischer Regelungen	24
5.4	Daseinsvorsorge in der Praxis	25
5.4.1	Gesetzliche Regelungen	25
5.4.2	Freiheiten bei der konkreten Umsetzung	26
<b>6</b>	<b>Fazit – Handlungsbedarf</b>	<b>28</b>
	Literatur	30
	Anhang	32
	Verzeichnis der Abkürzungen	38
	InnoZ-Bausteine	39

## Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

### Abbildungen

Abb. 1: Kombination Linienstraffung mit neuer Organisation von Zubringerwegen	8
Abb. 2: Mögliche Zusammensetzung der Mobilitätspauschale	11

### Tabellen im Text

Tab. 1: Anspruch nach Bundesreisekostengesetz	10
Tab. 2: Mögliche Pauschalen (in Euro)	11
Tab. 3: Differenzierte Betriebskosten Fahrt, Ottomotor	13
Tab. 4: Differenzierte Betriebskosten einer Fahrt, Dieselmotor	13
Tab. 5: Pauschale Betriebskosten einer Fahrt	13
Tab. 6: Verständnis „Schülerverkehr“	16
Tab. 7: Formen des Schülerverkehrs im engeren Sinne	17
Tab. 8: Länder mit Regelungen zu Eigenbeteiligungen bei Schülerbeförderungskosten	21

### Tabellen im Anhang

Tab. 1: Monatliche Fahrradkosten „Discountad“	34
Tab. 2: Monatliche Fahrradkosten „Markenrad“	34
Tab. 3: Differenzierte Kosten Fahrgemeinschaft pro Monat, Ottomotor	35
Tab. 4: Differenzierte Kosten Fahrgemeinschaft pro Monat, Dieselmotor	35
Tab. 5: Pauschale Kosten Fahrgemeinschaft pro Monat	36
Tab. 6: Aufgabenträger/Träger der Schülerbeförderung	36
Tab. 7: Regelung der Aufgabenwahrnehmung	37

## Kurzfassung

Der öffentliche Verkehr in ländlichen Räumen beruht mehr denn je auf dem Schülerverkehr. Allerdings wird es zunehmend schwieriger, die vorhandenen Mobilitätsbedürfnisse mit herkömmlichem Linienverkehr zu befriedigen. Zudem gelingt es immer weniger, die gesetzliche Verpflichtung zur Schülerfreifahrt bzw. teilentgeltlichen Beförderung zur Schule mit vertretbarem Aufwand einzulösen. Schuld ist die demografische Entwicklung, die außerhalb der wachsenden Agglomerationen vor allem Süddeutschlands zu einer weiteren Ausdünnung der Bevölkerung in ländlichen Regionen sowie zu Schließungen bzw. Zusammenlegungen von Schulen führt. Je weniger Schüler und Auszubildende jedoch überhaupt gefahren werden müssen, desto stärker wächst der Druck, zu neuen Angeboten und Finanzierungsformen zu kommen.

„Mobilitätsgutscheine“ können ein innovatives Modell sein, um durch finanzielle Anreize für die Selbstorganisation von Mobilitätslösungen den Linienverkehr von Umwegfahrten zu entlasten und so gleichzeitig die Attraktivität des gestrafften Angebots zu verbessern. Doch wie sehen Modelle für Mobilitätsgutscheine aus und welche rechtlichen Voraussetzungen müssen dafür gegeben sein? Klar ist, dass die Umsetzung einer „Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine“ die (teilweise) Umstellung der Finanzierung des ÖPNV von der bisherigen Förderung der Betreiber bzw. des Angebots hin zu einer Unterstützung des förderungswürdigen Personenkreises erfordert.

Beispiele für die Subjektförderung gibt es im deutschen ÖPNV bisher nicht, jedoch lassen sich Anknüpfungspunkte in Form von Taxi-Gutscheinen oder Fahrradpauschalen finden. Hier zeigt sich bereits, dass das Genehmigungsrecht des Personenbeförderungsgewerbes, die Finanzierungsbedingungen des ÖPNV und des Schülerverkehrs, die bisherige und mögliche zukünftige Interpretation der (Umsetzung der) Daseinsvorsorge im ÖPNV sowie versicherungs- und angrenzende rechtliche Fragen zu berücksichtigen sind. Schon Pilotversuche bedürfen der Klärung der finanziellen Kompensation von bisherigen Busanbindungen und der haftungsrechtlichen Absicherung für selbstorganisierte Alternativen, um die Akzeptanz bei Eltern und Schülern zu erreichen.

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ist die Subjektförderung zumindest als freiwillige Lösung grundsätzlich zwar umsetzungsfähig. Für eine allgemeine und langfristige Lösung bedarf es jedoch mindestens der Änderung der kommunalen Schülerbeförderungssatzungen. Für mehr Rechtssicherheit ist mittel- und langfristig auch die Anpassung von gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und auf Landesebene nötig. Anpassungen sind vor allem im Personenbeförderungsgesetz zu leisten, wo die restriktiven Genehmigungsbedingungen des Personenbeförderungsgesetzes geändert werden müssen. Außerdem sind die Schulgesetze der Länder bzw. Satzungen der Aufgabenträger hinsichtlich der gesetzlichen Verpflichtung zur kostenfreien bzw. ermäßigten Schulbeförderung zu ändern.

## Summary

Public transport in rural areas is based on school pupils' transportation more than ever. But it is becoming difficult to meet these mobility needs using traditional scheduled traffic. At the same time it is becoming increasingly hard to fulfil the legal obligations of providing free transport for pupils with reasonable budget. The cause for this dilemma mainly lies in ongoing demographic development: With the exception of the growing agglomerations in the south of Germany, the rural population of other parts of Germany is expected to shrink leading to the closure and merging of schools. The less pupils and apprentices utilise the transport services, the stronger the pressure will be to create new offers and to renew forms of funding of rural public transport.

“Mobility vouchers” may be an innovative model to provide financial incentives for self-organisation in regard to mobility. This model allows scheduled services detours to be avoided and makes the remaining services more attractive. But how do such models look like? Which legal frameworks must be fulfilled? Obviously, an implementation of “a subject promotion by mobility vouchers” needs a transformation of funding methods for public transport. It is necessary to change the focus of promotion from operating companies to specified persons who need support.

Examples for subject promotion cannot yet be found in the current German public transport system. Ways in which such a system could be introduced include taxi vouchers or flat rates for bikes. These examples indicate that certain framework conditions have to be taken into account: licensing law in public transport sector, funding structures in public transport (especially in school pupils' transportation), a modified interpretation of the concept of basic public services, and last but not least convincing answers to questions of insurance and other legal issues. Already pilot projects have to deal with problems of compensation to previous bus lines. They also need legal accountability to gain the support and acceptance of parents and pupils.

Under the current terms, the subject promotion is basically convertible on a voluntary basis. In a general and long term perspective, at least changes in local statutes for school pupils' transportation are required. In order to ensure legal security the relevant preconditions of both the federal and state level must be adjusted. Above all, adjustments in law of carriage of passengers are overdue. Restrictive conditions of authorisation in the Public Transportation Law must be dropped. Also, school laws and statutes of the public transport plan have to be modified – with regard to the legal commitment for free or rather reduced fares for pupils.



# 1. Problemstellung

Die öffentliche Mobilität in dünn besiedelten ländlichen Regionen steht vor einer Finanzierungs- und Nachfragekrise. Die Autonutzung ist weit verbreitet und der öffentliche Verkehr ist beinahe vollständig reduziert auf den Schülertransport. Durch die bereits vollzogene und auch weiterhin zu erwartende Konzentration von Schulstandorten in ländlich geprägten Regionen drohen weitere Verschlechterungen im ÖPNV-Angebot. Ein Haupteffekt von sinkenden Schülerzahlen und der Konzentration von Schulstandorten besteht darin, dass für viele Schüler die Schulwege länger werden. Nebenfolge ist, dass die Linienführung der Busse umso unattraktiver wird, je stärker sie an die vergrößerten Einzugsgebiete der Schulen angepasst wird. Hinzu kommt, dass die bisherige Art des gesetzlichen Ausgleichs vergünstigter Zeitkarten von Schülern und Auszubildenden (§ 45 a PBefG) dazu anreizt(e), durch eine Maximierung der bei der Ausgleichsberechnung anzusetzenden sogenannten durchschnittlichen Reiseweite eine „Optimierung“ der Zuschüsse zu erreichen<sup>1</sup> (vgl. Berschin/Hickmann 1998: 602; Overath/Fiedler 2001: 101 f.).

Von „mäandernden“ Linienverläufen sind jedoch nicht allein die Schüler betroffen. In ländlichen Räumen sind kaum ÖPNV-Angebote für jedermann vorhanden. Aufgrund der Finanzierungsbedingungen erfolgt hier die „sogenannte Mindestbedienung“ auf der Basis von Fahrten des Schülerverkehrs. Faktisch ist zu diagnostizieren, dass eine Minimalversorgung im ÖPNV in Deutschland nicht gesichert ist (Bormann et al. 2010: 16). Es ist jedoch selbst bei hoher PKW-Ausstattung der Haushalte durchaus von einem Bedarf an ÖPNV bzw. alternativen Mobilitätslösungen auszugehen, etwa bei Kindern bzw. Jugendlichen sowie bei Berufstätigen, die kein Auto benutzen können oder wollen, oder bei Senioren, die im höheren Alter aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen und verminderter Leistungsfähigkeit zunehmend auf Alternativen angewiesen sind.

Diese problematischen Entwicklungen sind zu einem wichtigen Thema verkehrswissenschaftlicher Auseinandersetzungen herangereift; neben zahlreichen Veröffentlichungen finden gehäuft Veranstaltungen statt, die betroffene Aufgabenträger, Politiker und Experten zusammenbringen. Nicht zuletzt die aktuelle Ansammlung von Bestandsaufnahmen der Möglichkeiten und Grenzen, mit alternativen bzw. differenzierten Bedienweisen eine Grundversorgung durch öffentliche Verkehrsleistungen auch in ländlichen Regionen zu erreichen, unterstreicht die Relevanz der Thematik (Vgl. etwa Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) 2008; Böhler et al. 2009; VDVG 2009 sowie BMVBS/BBSR 2009).

Die absehbaren demografischen Verschiebungen lassen auf Dauer keine Entspannung der hier kurz umrissenen Situation, sondern eher eine Verschärfung der Probleme erwarten (vgl. Böhler-Baedecker et al. 2010: 477 sowie grundsätzlich Bormann et al. 2010). Die herkömmlichen Busangebote in ländlichen Räumen, die sich wesentlich auf die durch die Finanzierung des Schülerverkehrs bestehenden Angebotsmöglichkeiten stützen, lassen sich über kurz oder lang nicht mehr wie bisher weiterführen. Der Druck wächst, sowohl neue Angebote als auch Finanzierungsformen zu „erfinden“. „Mobilitätsgutscheine“ können ein interessantes, innovatives Modell sein, um durch finanzielle Anreize für die Selbstorganisation von Mobilitätslösungen einerseits den Linienverkehr von Umwegfahrten zu entlasten und so gleichzeitig die Attraktivität des Angebots zu verbessern.

Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund Modelle für Mobilitätsgutscheine vorgestellt, die rechtlichen Aspekte einer Umstellung von der „Objekt-“ auf eine „Subjektförderung“ erörtert und insbesondere ihre potenziellen Auswirkungen auf die Organisation des Schülerverkehrs skizziert. Schließlich wird überprüft, ob der Idee der Subjektförderung im ländlichen Raum mit schrumpfender Bevölkerung durch das Daseinsvorsorgekonzept Grenzen gesetzt werden. Im Ergebnis wird deutlich, dass die Subjektförderung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen zumindest als freiwillige Lösung grundsätzlich umsetzungsfähig ist; für eine allgemeine und langfristige Lösung bedarf es jedoch mindestens der Änderung der kommunalen Schülerbeförderungs-Satzungen.

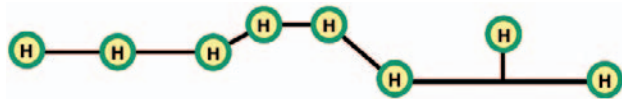
<sup>1</sup> Im Gesetzentwurf zum ÖPNV-Gesetz Land Sachsen-Anhalt (2010: 15) wird dies mit Anreizen „zu verkehrlich unerwünschten Schleifenfahrten“ umschrieben. Nach Scheele/Sterzel (2000: 59) bot das gesamte Berechnungsverfahren „zahlreiche Möglichkeiten für unternehmerische Strategien zur Optimierung der Zuschüsse“. Sie führen dazu beispielhaft aus: „[B]ereits geringfügige Erhöhungen der mittleren Reiseweite erhöhen die Ausgleichsbeträge beträchtlich, ein Anreiz zur Streckenoptimierung ist daher nicht unbedingt gegeben.“ (ebd.)

## 2. Mobilitätsgutscheine

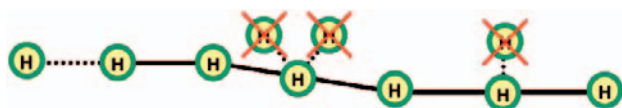
Um unnötig lange Busfahrten für Schüler und andere Fahrgäste zu vermeiden, wären Linienstraffungen in vielen ländlichen Regionen wünschenswert. Die Fahrzeiten würden signifikant sinken und die Attraktivität der Verbindung verbessert. Dem steht bisher entgegen, dass dem öffentlich organisierten Schülertransport eine hohe soziale Bedeutung zugemessen wird: Einzelne Schüler dürfen nicht einfach von einer Linie „abgeschnitten“ werden. Eine Kompensation für entstehende Lücken könnte die Ausgabe von „Mobilitätsgutscheinen“ an diejenigen darstellen, die keine direkte ÖPNV-Verbindung in zumutbarer Entfernung haben (zur möglichen Ausgestaltung s. u. Abschnitt 2.3.3). In bisheriger Logik würde der Schulträger (z. B. der Landkreis) einen Schülerspezialverkehr organisieren, der extrem kostenaufwändig ist. Als alternative Lösung tritt hier nun die Idee der Mobilitätsgutscheine ein: Die betroffenen Schüler erhalten Anspruch auf eine Mobilitätspauschale. Diese wird in der Höhe als Summe aus den Kosten einer normalen Schülermonatskarte plus einem Fixbetrag ausgestaltet. Der Fixbetrag stellt die pauschale Vergütung der Selbstorganisation von Zubringerfahrten zur weiter entfernten liegenden ÖPNV-Haltestelle dar. Die Aktivierung von privaten Zubringerfahrten – was von der Nutzung des Fahrrads über die Mitnahme im Fahrzeug der Eltern bis hin zu von Eltern oder Dritten organisierten Fahrgemeinschaften reichen kann – soll (langfristig) über die Umstellung auf das Prinzip der Subjektförderung angestrebt werden (vgl. Canzler/Karl 2010). Ein entscheidender Schritt ist also die Linienstraffung, die neben der Fahrzeitverkürzung für die Passagiere auch dem Busbetreiber Vorteile bringen soll. Wenn der Bus die Linie auf einem kürzeren Weg und schneller bedienen kann, sinken die Kilometerleistungen und – ab gewissen Einspareffekten – auch der Personaleinsatz der Fahrer. Außerdem kann der Busbetreiber neue Spielräume für eine bessere Abstimmung mit anderen bestehenden Bus- oder Bahnverbindungen gewinnen.

Abb. 1: **Kombination Linienstraffung mit neuer Organisation von Zubringerwegen (u. a. Subjektförderung)**

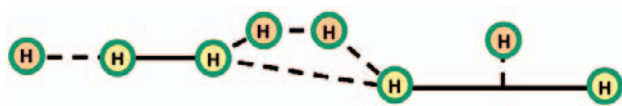
### Linienstraffung im Regionalbusverkehr



**Variante 1:** Auffassung der Haltestellen abseits der Hauptstraße (Zu-/Abgang zu Fuß, Bike & Ride, Kiss & Ride, Taxi-Pendel, Subjektförderung)



**Variante 2:** Abseits der Hauptstraße gelegene Haltestellen werden nur noch bei Vorliegen eines tatsächlichen Fahrtwunsches angefahren (Rufbus)



## 2.1. Idee der Subjektförderung

Subjektförderung bedeutet, die bisher meist pauschalen Finanzzuweisungen aus öffentlichen Mitteln an die Verkehrsunternehmen bzw. die Direktvergabe/Bestellung bestimmter Verkehrsangebote durch die öffentliche Hand („Objektförderung“) abzulösen. Ein klassisches wirtschaftswissenschaftliches Argument gegen die Objektförderung ist neben Fehlanreizen und Mitnahmeeffekten, dass die Teilhabe an der Subvention durch das geförderte „Objekt“ vorgegeben ist. Der Nutzen der Subvention wird dann eingeschränkt sein, wenn die Vorgabe nicht mit den Präferenzen der von der Förderung in den Blick genommenen Zielgruppen übereinstimmt (vgl. etwa van Suntum 1986: 54 f.). Übertragen auf den hier betrachteten Fall des ÖPNV bedeutet dies, dass unter Umständen Betroffenen, deren Mobilität durch die Förderung des ÖPNV unterstützt oder überhaupt erst ermöglicht werden soll, durch die (Mit)finanzierung beispielsweise eines Fahrrads oder von Taxifahrten viel besser geholfen wäre.

Zu den bisherigen (Objekt)finanzierungen im ÖPNV zählen die Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Schülern und Auszubildenden zu ermäßigten Tarifen nach § 45 a PBefG oder für die unentgeltliche bzw. ermäßigte Beförderung §§ 145 ff. SGB IX (vgl. ausführlich zu diesen Instrumenten etwa Gröndiek 1999, Hinrichs 1999 oder Peistrup 2010). Auf diese Ausgleichsleistungen haben die Verkehrsunternehmen einen gesetzlichen Anspruch. Die Idee der Subjektförderung besteht nun darin, diejenigen direkt zu unterstützen, die das Ziel der bisherigen Förderung der Angebote sind, also die eigentlichen Fahrgäste. Beispielsweise kann dies durch die Einführung von Mobilitätsgutscheinen erreicht werden.

Eine solche Änderung ist nicht einfach nur ein Wechsel des Transfer-Modus, sondern ein Wechsel in der Förderphilosophie. Nicht mehr ein konkretes, vorgegebenes Angebot wird gefördert, sondern die Nachfrage. Ermöglicht wird eine höhere „Wahlfreiheit“ darüber, wie Wege tatsächlich zurückgelegt werden. Das Ausmaß der Wahlfreiheit kann durch die Ausgestaltung der „Gutscheine“ beeinflusst werden: Diese kann von zweck- und personengebundenen Gutscheinen für den ÖPNV bis hin zu übertragbaren, frei verwendbaren Gutscheinen, die einer Quasi-Währung nahekommen (z. B. auch als regionale Währung), reichen. Unter Umständen kann so die Position des nachfragenden Kunden gestärkt werden oder es werden völlig neue Formen gewerblicher oder gemeinschaftlicher<sup>2</sup> Lösungen für Transportbedürfnisse gefunden. Die Gutscheine können auf jeden Fall, je nach örtlichen Gegebenheiten, an den Bedarf (z. B. die berechtigten Personengruppen und/oder Arten der benutzbaren Transportmöglichkeiten) und an die konkreten Ziele angepasst werden.

<sup>2</sup> Solche gemeinschaftlichen Lösungen können auch als zivilgesellschaftliche Lösungen umschrieben werden. Staatliche Aufgaben, die bisher von öffentlichen Unternehmen erbracht wurden, können, wo die Rahmenbedingungen entsprechend gestaltbar sind, als Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung fortgeführt werden, indem selbstorganisierte Lösungen staatlich unterstützt werden.



Mit einer Umstrukturierung der Förderung können nicht nur Mitnahmeeffekte der Objektförderung verhindert werden (vgl. z. B. ausführlich Laaser 1991: 104 ff., Hinrichs 1999: 193 ff. oder Peistrup 2010: 117 ff. sowie Scheele/Sterzel 2010: 53 ff.). Zugleich steigen die Chancen auf einen Wettbewerb um die Gutscheine und ihre Inhaber. Im Idealfall werden die Gutscheinbesitzer als lukrative neue Kundengruppen entdeckt, für die spezifische Angebote entwickelt werden. So wie in einem Gutscheinsystem im Hochschulwesen verschiedene Hochschulen um die mit Gutscheinen ausgestatteten Studenten werben können, so könnten im öffentlichen Verkehr verschiedene Verkehrsanbieter attraktive Angebote, beispielsweise für Schüler oder Behinderte, entwickeln. Ein Wettbewerb um die Kunden und um ihre Zufriedenheit wäre das angestrebte Ergebnis, denn die Gutscheinerlöse stärken die Einnahmen der Unternehmen und sind daher begehrt.

Eine solche Umstellung auf ein System von Mobilitätsgutscheinen, die den Bürgern mehr Nachfragemacht beschert und damit aller Voraussicht nach auf Seiten der Verkehrsanbieter mehr Kundenorientierung bedeutet, ist allerdings keineswegs problemlos zu realisieren. Vielmehr ist mit erheblichen Schwierigkeiten zu rechnen. Die Barrieren sind hoch.

## 2.2. Umsetzungsbeispiele fehlen, Anknüpfungspunkte vorhanden

Praxisbeispiele für eine Einführung von Mobilitätsgutscheinen anstelle der bisherigen ÖPNV-Förderung gibt es bisher nicht. Das Thema der „Subjektförderung im ÖPNV“ oder der „Hilfe zur Selbsthilfe“ (Ilgmann 1995) ist bisher randständig und beschränkt sich auf vereinzelte Stimmen in der Literatur (vgl. etwa et al.; Canzler 2005; Canzler/Karl 2010; Fichert/Sterzenbach 2009; Peistrup 2005; Sterzenbach 2008). Eine grundsätzliche Befürwortung individueller Transferleistungswirtschaftlichen Beiträgen (exemplarisch van Suntum 1986: 54 f.; Fritsch et al. 2007: 43).

Die bisher teilweise von Schulen praktizierte Ausgabe von Berechtigungsscheinen für den Bezug von ÖPNV-Tickets wird von Sterzenbach bereits als Gutscheinlösung angesehen, der damit aber vor allem auf die prinzipielle administrative Umsetzbarkeit eines Gutscheinmodells hinweist. Als weitere Vorform einer Subjektförderung kann man die in einigen Schülersatzungen vorgesehene nachrangige Erstattung von „Fahrtkosten für private Beförderungsmittel“ ansehen (vgl. Canzler et al. 2008).

Sterzenbach (2008) weist zudem auf inländische und ausländische Taxi-Gutscheinmodelle hin, durch die speziellen Zielgruppen (Personen ohne Autoverfügbarkeit, Frauen) ein vergünstigter Zugang zu Taxidienstleistungen ermöglicht wird (vgl. hier auch verschiedene Fifty-Fifty-Taxi-Projekte für Jugendliche, Kinder oder Senioren sowie The Countryside Agency 2004). Auch die sogenannte Fahrradpauschale oder Fahrradprämie kann als eine Vorstufe der hier betrachteten Mobilitätsgutscheine gewertet werden: In Gütersloh erhalten z. B. alle Schüler ab der Sekundarstufe I, die einen Anspruch auf Übernahme von

Schülerfahrkosten haben, jedoch auf die Schulwegtickets halb- oder ganzjährig verzichten, auf Antrag eine Pauschale in Höhe von 60 bzw. 120 Euro (Stadt Gütersloh, ohne Jahr). Ein ähnliches Modell existiert seit Sommer 2010 auch in Peine (siehe unten).

### Übersicht Anknüpfungspunkte

#### Individuelle Kostenerstattung Schülerbeförderung

##### Regelungen der Länder

- Viele Länderregelungen sehen für die Anspruchsberechtigten grundsätzlich eine Beförderungspflicht vor – ersatzweise wird unter bestimmten Bedingungen in den meisten Fällen eine Erstattungsregelung für private Aufwendungen für den Transport zur Schule und zurück vorgesehen („Erstattungspflicht“).

Zumeist hat die Beförderung im ÖPNV Vorrang; nachrangig zur Beförderung mit dem ÖPNV ist die Beförderung mit Schulbussen; wiederum ist dieser die Beförderung in privaten Verkehrsmittel untergeordnet (unterschiedlich geregelte Kostenerstattung).

#### Fahrradpauschale bzw. Fahrradprämie

##### Förderung Radnutzung Schüler –

##### Beispiel Stadt Gütersloh, Landkreis Helmstedt

Um Kostensenkungen bei der Organisation von Schülerverkehren zu erreichen, wird eine halb- bzw. ganzjährige Fahrradpauschale angeboten.

- Zielgruppe: Schüler ab Sekundarstufe I
- Alle Schüler, die einen Anspruch auf Übernahme von Schülerfahrkosten haben, jedoch auf die Schulwegtickets halb- oder ganzjährig verzichten, erhalten auf Antrag die Fahrradpauschale (in Gütersloh 60 bzw. 120 Euro; im Landkreis Helmstedt 50 bzw. 100 Euro)

##### Förderung Radnutzung Schüler –

##### Beispiel Landkreis Peine

Änderung der Satzung über die Schülerbeförderung im Juni 2010

- Einführung einer sogenannten „Fahrradprämie“
- Schülerinnen und Schüler, die sich entscheiden, den Schulweg für einen ganzen Kalendermonat mit dem Fahrrad oder zu Fuß zurückzulegen, erhalten für jeden vollen Kalendermonat, für welchen sie nachweislich keine Beförderung in Anspruch genommen haben, einen Betrag von 10,00 € auf Antrag erstattet.
- Ferienmonate sind ausgenommen; wird auf die Beförderung durch den Schulträger zugunsten der Fahrradprämie verzichtet, so erfolgt keine Erstattung von Kosten für die Nutzung eines privaten Kraftfahrzeugs.

#### Taxigutscheine

##### Kurzcharakteristik FiftyFifty-Taxi

- Zielgruppe: Jugendliche Discobesucher
- Das *Fifty-Fifty-Ticket* ermöglicht die Nutzung eines Taxis für die Heimfahrt von der Disco zum halben Preis.
- Die eine Hälfte des Fahrpreises wird vom Fahrgast bezahlt, die andere vom Landkreis oder von der Gemeinde, ggf. unter Beteiligung der Diskotheken.

**Kurzcharakteristik Taxi Vouchers**

**(Großbritannien, Stand Frühjahr 2009)**

- Benennung von Kriterien der Zielgruppe (Alter, Mobilitätseinschränkung, Zugänglichkeit zum bestehenden ÖPNV etc.).
- Berechtigte Nutzer erhalten ein Gutscheinheft für Taxi-Fahrten.
- Die Gutscheine sind ein Jahr gültig
  - Beispiel Tandridge: 70 Gutscheine im Wert von je zwei Pfund;
  - Beispiel Ellingham: 100 Gutscheine im Wert von je zwei Pfund;
  - Beispiel Hallaton: zwei Gutscheinhefte mit jeweils zehn Gutscheinen im Wert von jeweils fünf Pfund.
- Nutzer erhalten Liste kooperierender Taxi- und Mietwagenunternehmen.
- Nutzer und Taxifahrer sind aufgefordert, etwaige Differenzen zum Fahrpreis in Bargeld zu begleichen bzw. begleichen zu lassen.
- Nutzer werden gebeten, für jede Fahrt ein Wegetagebuch auszufüllen.

**Kurzcharakteristik Frauen-Nacht-Taxi in Halle**

**(Halle/Saale, Stand Frühjahr 2009)**

- Zielgruppe: Frauen ab 16 Jahren mit Haupt- oder Nebenwohnsitz in Halle (Saale)
- Gutscheine im Wert von je 1,50 Euro
- Berechtigung zu fünf Gutscheinen pro Monat bei Vorlage des Personalausweises
- Einlösung der Gutscheine richtet sich nach dem Taxameterpreis (bis 5,00 Euro ein Gutschein, ab 5,00 Euro aufwärts zwei Gutscheine), wodurch eine Eigenbeteiligung des Nachfragers sichergestellt ist
- Gutscheine können in der Zeit von 20 bis 6 Uhr innerhalb des Pflichtfahrgebietes eingesetzt werden; die Gutscheine sind nicht auf andere Personen übertragbar

Die Beispiele zeigen vielfältige Herangehensweisen auf, Mobilitätslösungen für ganz unterschiedliche Zielgruppen auf alternativen Wegen zu fördern. An diese Lösungsideen knüpft die die hier im Zentrum stehende Frage nach einem Modell für Mobilitätsgutscheine für den Schülerverkehr an.

## 2.3. Verschiedene Modelle für Mobilitätsgutscheine für den Schülerverkehr

Bei der Ausgestaltung der Mobilitätsgutscheine für den Schülerverkehr sind verschiedene Varianten möglich, die jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden sind:

- a) Mobilitätsgutschein in Höhe des bisherigen Anspruchswert der bisherigen Schülermonatskarte;
- b) Vergütung von Zubringerfahrten nach Bundesreisekostengesetz (BRKG; aktualisierter Stand vom 05.02.2009);
- c) Vergütung von Zubringerfahrten nach Einkommensteuergesetz;
- d) Mobilitätsgutschein als Pauschallösung.

Bei der Variante a) besteht folgender Nachteil: Zwar bleiben die Aufwendungen für die Landkreise per definitionem (bezogen auf Schülerzahl) gleich: Haben die Schüler bisher eine Monatskarte erhalten, so bekommen sie nun einen Mobilitätsgutschein in Höhe dieses Betrages, den sie individuell einsetzen können. Jedoch entstehen für Schüler, deren Schulweg sich nach der Umstellung aus einem Zubringerstück (Pkw, Fahrrad etc.) und einer ÖPNV-Teilstrecke zusammensetzt, unter Umständen höhere Kosten, wenn für die ÖPNV-Teilstrecke ein Fahrschein derselben Preisstufe wie zuvor erworben werden muss.

Die Varianten b) und c) sind neben dem Problem der insgesamt höheren Kosten mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden: Als Regelentschädigung wird etwa vom Bundesreisekostengesetz ein Betrag von 0,20 Euro je Kilometer zurückgelegter Strecke vorgesehen, wenn ein Pkw oder andere motorisierte Fahrzeuge benutzt werden. Als Anspruch bezogen auf einen Teilweg würde sich aus der Entfernung zur nächsten Haltestelle oder zur Schule, multipliziert mit dem Kostensatz des BRKG, Folgendes ergeben:

Tab. 1: **Anspruch nach Bundesreisekostengesetz**

Entfernung	Anspruch pro Schulweg (einfach)	Anspruch pro Monat (20 Schultage)
1 km	0,2 Euro	8 Euro
2 km	0,4 Euro	16 Euro
3 km	0,6 Euro	24 Euro
4 km	0,8 Euro	32 Euro
5 km	1,0 Euro	40 Euro

Quelle: eigene Darstellung nach §5 BRKG

So werden schnell große Summen erreicht, was in ähnlicher Weise auch für die Vergütung nach dem Satz des Einkommensteuergesetzes gilt. Als generelle Lösung kämen deshalb diese Varianten nur mit rigider Deckelung in Frage.

Sinnvoll scheint vielmehr, einen zukünftigen Mobilitätsgutschein nach einem festzulegenden Pauschalsatz auszugestalten. Der Landkreis würde hier in die Satzung zur Schülerbeförderung eine Regelung einführen, dass anspruchsberechtigten Schülern im Fall einer zu weit entfernten ÖPNV-Haltestelle auf Antrag ein pauschaler Betrag gewährt wird. Durch Staffelung können unterschiedliche große Einzugsgebiete berücksichtigt werden (letztlich also unterschiedlich ÖPNV-Preisstufen). Eine solche pauschale Regelung ist einfach(er) zu handhaben als eine Variante, bei der der Anspruch entsprechend konkreter Entfernungen überprüft und berechnet werden muss. Ein gewisser Aufwand würde jedoch bei der gestaffelten Lösung hinsichtlich der Festlegung und Kontrolle der Einzugsgebiete/Zonen entstehen – dieser wäre dem auch heute betriebenen Aufwand hinsichtlich der Überprüfung der Anspruchsberechtigung und/oder der Einrichtung von Schülerspezialverkehren vergleichbar. Hinsichtlich der Einführung einer Staffelung ist zudem zu überprüfen, ob so ein Anreiz für „entlegeneren“ Wohnorte geschaffen wird. Da jedoch für die Berücksichtigung von möglichen Zubringerfahrten eine moderate Pauschale angesetzt wird, ist der mögliche Anreizeffekt wohl nicht als erheblich einzuschätzen.

Die Pauschale sollte sich am besten grundsätzlich aus *zwei Teilbeträgen* zusammensetzen: Der erste Teilbetrag knüpft an den Betrag an, der sich aus dem (theoretischen) Anspruch des Schülers auf eine Monatskarte (Wohnort – Schule) ergibt. Ein zusätzlicher fixer Betrag, der als pauschale Entschädigung von möglichen Zubringerfahrten gewährt wird, ergäbe dann den zweiten Teilbetrag (siehe Abb. 2). Die Zusammensetzung der Mobilitätspauschale ist gleichwohl unabhängig von der individuellen Verwendung zu sehen – die Art der Berechnung soll jedoch unterstreichen, dass es zu keiner grundsätzlichen Schlechterstellung kommt, sondern mit dem Fixbetrag eventuell anfallende Zubringerfahrten pauschal angerechnet werden.

Darüber hinaus bestehen folgende Ausgestaltungsmöglichkeiten anhand drei verschiedener Staffeln hinsichtlich eines möglichen Anwendungsfalls (Kombination aus Linienstraffung und Einbeziehung des bisherigen, finanziell aufwändigen Schülerspezialverkehrs Subjektförderung) (siehe Tab. 2).

Berechnet man anhand dieser Beispielwerte den entstehenden Aufwand für den Landkreis, so bewegt sich dieser selbst bei der Variante III mit einem Fixbetrag von 20 Euro deutlich unter dem bisher entstehenden Aufwand.

Abb. 2: **Zusammensetzung der Mobilitätspauschale**

<b>Teilbetrag 1:</b>	<b>Teilbetrag 2:</b>
<b>äquivalenter</b> Betrag zu den Kosten einer <b>Monatskarte</b>	Fixbetragsbetrag zur <b>pauschalen</b> Abgeltung von <b>Zubringerfahrten</b> .

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2: **Mögliche Pauschalen (in Euro)**

Monatkartentyp	Betrag	Staffelung I (+ 5 Euro)	Staffelung II (+ 10 Euro)	Staffelung III (+ 15 Euro)
Monatskarte I	30,00	40,00	45,00	50,00
Monatskarte II	41,00	51,00	56,00	61,00
Monatskarte III	57,00	67,00	72,00	77,00

Quelle: eigene Darstellung

## 3. Rechtliche Voraussetzungen

In Deutschland setzt das Genehmigungsrecht enge Grenzen für die Ausgestaltung von Möglichkeiten der Personenbeförderung. Aus rechtlicher Perspektive können etliche Probleme bei der Nutzung von Mobilitätsgutscheinen entstehen. Entsprechende Lösungen sind jedoch meistens vorhanden.

### 3.1. Genehmigungsrechtliche Fragen bei bestimmten Formen der Selbstorganisation

Die Bildung von privaten Fahrgemeinschaften ist eigentlich unproblematisch. Möchten die Eltern bzw. Elterngemeinschaften jedoch Dritte regelmäßig mit der Beförderung beauftragen (z. B. einen Nachbarn, der den Transport gegen „Mobilitätsgutscheine“ bzw. einen Anteil daran übernimmt), kann es zu genehmigungsrechtlichen Problemen kommen: Die dann unter Umständen als entgeltlich zu wertende Personenbeförderung wäre genehmigungspflichtig. Eine Mietwagenkonzession wäre erforderlich und der Fahrer müsste einen Personenbeförderungsschein nachweisen.<sup>3</sup> Der damit verbundene Aufwand und die einhergehenden Kosten würden wahrscheinlich potenzielle Fahrer von der Übernahme der Fahrten abschrecken. Die Genehmigungspflicht entfällt in dieser Konstellation – d. h. bei Beförderungen mit dem Pkw – nur, „wenn das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt“ (§ 1 Abs. 2 PBefG).

#### Um einen Pkw im Sinne des PBefG handelt es sich in folgenden Fällen:

Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als neun Personen, einschließlich Fahrer, geeignet sind (§ 4 Abs. 4 Nr. 1 PBefG) – also ein Fahrzeug mit insgesamt neun Sitzen, mit dem neben dem Fahrer nicht mehr als acht Personen mitgenommen werden können.

#### Gesamtentgelt und Betriebskosten der Fahrt

Als Gesamtentgelt gilt die Summe der wirtschaftlichen Vorteile, die dem Beförderer mittelbar oder unmittelbar zufließen – bei jeweils individuellem Entgelt pro beförderte Person also die Summe der entrichteten Einzelbeträge. Zu den Betriebskosten rechnen nur die ‚beweglichen Kosten‘, und zwar die Verbrauchskosten, die je Fahrt entstehen (z. B. Treibstoff, Öl, Reifenabnutzung); anteilige Fixkosten (z. B. Versicherung, Steuer) können hier also nicht auf die beförderten Personen umgelegt werden.

<sup>3</sup> Einschlägig wären in diesem Fall u. a. die Regelungen des § 49 PBefG (Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen) – sowie § 48 Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung FeV (Fahrerlaubnis-Verordnung). Der offizielle Titel der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) lautet im Übrigen „Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr“.

#### Beispiel Mitfahrzentralen

Zum Ausschluss der Gewerblichkeit von Mitfahrangeboten orientieren die Mitfahrzentralen die Berechnung der Kostenbeteiligung entsprechend an der Regelung des PBefG: „Mitfahrer zahlen den angegebenen Betriebskostenanteil direkt an den Fahrer. Diese wurde von der Mitfahrzentrale so ermittelt, dass bei 3 zahlenden Mitfahrern das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt (Benzin, Öl, Verschleiß) nicht übersteigt. Bei mehr als 3 zahlenden Mitfahrern hat der Fahrer selbst zu prüfen, ob das zu erhaltende Entgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt, da sie sonst genehmigungspflichtig wäre (§1 Abs 2 PersBefGes) und auch der Haftpflichtversicherungsschutz eingeschränkt werden kann. Die Prüfung obliegt ausschließlich dem Fahrer.“

Quelle: <http://mfz-nuernberg.de/agbs.html> (Zugriff 10.03.2010)

#### Berechnung der Kilometersätze bei Gemeinschaftsfahrten

Auch für die Berechnung der Kilometersätze bei Gemeinschaftsfahrten können die Erfahrungen und die vorhandenen Instrumente der Mitfahrzentralen genutzt werden. Diese halten zum Teil im Internet Fahrpreisrechner bereit (z. B. [www.mitfahrzentrale.com](http://www.mitfahrzentrale.com)), anhand derer die zulässigen Entgelte ermittelt werden können.<sup>4</sup> Konkrete Richtwerte können hier zwar nicht gegeben werden, da differenzierte Werte vom jeweiligen Verbrauch des Fahrzeugs und den aktuellen Preisen für Treibstoff, Öl etc. abhängen. Die folgenden Übersichten liefern jedoch unverbindliche Beispielrechnungen sowohl für die differenzierte Berechnung (Tab. 3 und Tab. 4 – Verbrauch des jeweiligen Motortyps wird berücksichtigt) als auch für einen pauschalen Ansatz (Tab. 5).

Bei diesen Berechnungen handelt es sich um Musterbeispiele für die Entgeltberechnung bei Gemeinschaftsfahrten. Die Berechnungen sind unabhängig von der Höhe der eigentlichen Mobilitätspauschale, die ja unabhängig von der konkreten Verwendung ausgestaltet ist.

Eine Alternative könnte sein, die Ausnahmeklausel der sogenannten Freistellungsverordnung zu nutzen (siehe folgenden Kasten). Die Freistellungsverordnung listet Verkehrsarten auf, die nicht unter die sonst für nahezu alle Arten der Personenbeförderung geltenden Genehmigungserfordernissen des PBefG fallen.

#### § 1 Nr. 4 Buchstabe d Freistellungsverordnung:

Von den Vorschriften des PBefG freigestellt werden: „Beförderungen (...) mit Kraftfahrzeugen durch oder für Schulträger zum und vom Unterricht“

<sup>4</sup> Bei den verwendeten Wegelängen sind Anpassungen bzw. Umrechnungen vorzunehmen, da die Mitfahrzentralen vor allem Fernverbindungen vermitteln.

Tab. 3: Differenzierte Betriebskosten Fahrt (pro Person\*, einfache Strecke), Ottomotor, in Euro

Preis Superbenzin 1,403 €/l	Betriebskosten (nach Strecke und Verbrauch)					
	1	3,5	4	4,5	5	10
Fahrtstrecke (km)						
Verbrauch 7l / 100 km	0,0491	0,17	0,20	0,22	0,25	0,49
Verbrauch 8l / 100 km	0,0561	0,20	0,22	0,25	0,28	0,56
Verbrauch 9l / 100 km	0,0631	0,22	0,25	0,28	0,32	0,63
Verbrauch 10l / 100 km	0,0702	0,25	0,28	0,32	0,35	0,70

Tab. 4: Differenzierte Betriebskosten einer Fahrt (pro Person\*, einfache Strecke), Dieselmotor, in Euro

Preis Diesel 1,246 €/l	Betriebskosten (nach Strecke und Verbrauch)					
	1	3,5	4	4,5	5	10
Fahrtstrecke (km)						
Verbrauch 5l / 100 km	0,0312	0,11	0,12	0,14	0,16	0,31
Verbrauch 6l / 100 km	0,0374	0,13	0,15	0,17	0,19	0,37
Verbrauch 7l / 100 km	0,0631	0,15	0,17	0,20	0,22	0,44
Verbrauch 8l / 100 km	0,0498	0,17	0,20	0,22	0,25	0,50

Tab. 5: Pauschale Betriebskosten einer Fahrt (pro Person\*, einfache Strecke), in Euro

Pauschaler Ansatz (0,0336 €/km)						
Fahrtstrecke (km)	1	3,5	4	4,5	5	10
Betriebskosten (nach Strecke)	0,0336	0,12	0,13	0,15	0,17	0,34

\* Berechnungen der Mitfahrzentralen beziehen sich auf max. drei Mitfahrer  
Quelle: eigene Berechnung anhand Daten <http://www.mitfahrzentrale.com/> (Zugriff 10.11.2010)

Grundlage der Verordnung ist § 57 Abs. 8 PBefG. Dieser Paragraph ermöglicht den Erlass von Vorschriften, „durch die für bestimmte im Rahmen des Gesamtverkehrs nicht besonders ins Gewicht fallende Beförderungsfälle allgemein Befreiung von den Vorschriften dieses Gesetzes erteilt wird“.<sup>5</sup>

Eine ähnliche Lösung schlug Maaß (1998) für Anruf-Sammeltaxen vor, die im PBefG nicht als eigenständige Verkehrsform erfasst sind, woraus Rechtsunsicherheiten bis heute folgen (vgl. Klinger 2009: 85). Maaß (1998: 229) benennt – neben dem Abbau von Unsicherheit – folgenden Vorteil der Eingliederung in die Freistellungsverordnung: „Durch Befreiung von den bestimmten Pflichten des Linienverkehrs ließe sich damit ohne Gesetzänderung eine neue Verkehrsart etablieren.“ Dies lässt sich in der Zielrichtung umstandslos auf den hier diskutierten Fall übertragen.

Mindestens erforderlich wäre es, dass die Beförderungen mit Mobilitätsgutscheinen entsprechend der Schülerbeförderungssatzung, die im Rahmen einer (freiwilligen) Vereinbarung mit dem Schulamt zustande kommt, als Beförderung im Sinne § 14 d

gewertet werden. Dies müsste auch die Mitnahme von mehreren Schülern umfassen. Sollten über die Mobilitätsgutscheine auch generell Beförderungen für „jedermann“ (gegen Entgelt/Mobilitätsgutschein) ermöglicht werden, müsste die Ausnahmeregelung allgemeiner ausfallen, d. h. über den engeren Zweck der Schülerbeförderung hinaus, oder bezogen auf ein abgegrenztes Gebiet formuliert werden. Ob eine solche Konstruktion möglich wäre, muss durch eine rechtliche Bewertung des Bundesgesetzgebers geklärt werden.

*Zum gegebenen Zeitpunkt bestehen keine Probleme mit dem Personenbeförderungsgesetz, wenn Kostenentschädigungen bei Mitfahrten/Fahrgemeinschaften so geregelt werden, dass das gesamte Entgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt.*

<sup>5</sup> Diese „Liste“ umfasst – wie aus dem Vorherigen bereits hervorging – auch die unentgeltliche Beförderung von Schülern durch oder für den Schulträger (Schülerverkehr), was angesichts der gerade nicht geringen Bedeutung dieser Verkehrsform durchaus umstritten ist (vgl. etwa Berschin 2000: 389 f.; Maaß 1998: 83, Fn. 15).

## 3.2. Weitere rechtliche Fragen

Hinsichtlich naheliegender Versicherungs- und Haftungsfragen gilt, dass für alle Schülerinnen und Schüler auf dem Weg zur Schule und von der Schule nach Hause gesetzlicher Unfallversicherungsschutz besteht (Landesunfallkassen bzw. der Gemeinde-Unfallversicherungsverband, GUVV). Wie bei Arbeitswegen gilt der Versicherungsschutz prinzipiell für den direkten, kürzesten Weg; Umwege, die durch Fahrgemeinschaften bedingt werden, werden jedoch ebenfalls vom Versicherungsschutz erfasst. Der Unfallschutz gilt unabhängig davon, wie der Schulweg zurückgelegt wird (zu Fuß, mit dem Fahrrad, mit einem Kraftfahrzeug (Fahrgemeinschaft) oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln). Dabei ist es unproblematisch, wenn Eltern auf ihrem Arbeitsweg Kinder zur Schule bringen/von der Schule abholen: die Eltern sind dann selbst über die gesetzliche Unfallversicherung (Arbeitsweg) abgesichert – bei den durch diesen Bringeweg bedingten Umwegfahrten besteht ebenfalls Versicherungsschutz. Hingegen empfiehlt sich unter Umständen darüber hinaus eine private Unfallversicherung, wenn Eltern oder Beauftragte die Kinder extra zur Schule fahren oder abholen. Eine entsprechende Formulierung zur Klarstellung und Absicherung, die in das Antragsformular zum Mobilitätsgeld aufzunehmen wäre, könnte folgendermaßen lauten:

### Hinweis Unfallversicherungsschutz:

Für Schüler und Schülerinnen besteht auf dem direkten Schulweg (inklusive Umwege, die durch Schüler-Fahrgemeinschaften bedingt sind) gesetzlicher Unfallversicherungsschutz. Dem Fahrer bzw. der Fahrerin, der/die privat den Transport zur und von der Schule übernimmt, wird empfohlen, zum eigenen Schutz eine private Unfallversicherung abzuschließen, sollte eine solche noch nicht vorhanden sein.

Die gesetzliche Haftpflichtversicherung deckt in jedem Fall die Schäden bei den Mitfahrern (eine Haftpflichtversicherung kommt grundsätzlich für alle Schäden der Insassen auf). Zum Ausschluss von Ersatzansprüchen (etwa bei Verschulden des Unfalls durch den Fahrer/die Fahrerin), die über die abgeschlossene Deckungssumme hinausgehen, kann von den Mitfahrern (bzw. den Eltern der Mitfahrer) eine Haftungsbeschränkungserklärung unterzeichnet werden (Beispielformular unter: [http://www1.adac.de/images/Vertragliche-Haftungsbeschränkung\\_tcm8-100907.pdf](http://www1.adac.de/images/Vertragliche-Haftungsbeschränkung_tcm8-100907.pdf)).

Die steuerliche Behandlung von Einnahmen bei Mitfahrten/Fahrgemeinschaften hängt von der Art der Kostenbeteiligung ab. Solange die Gesamteinnahmen nicht die Betriebskosten der Fahrt überschreiten (siehe oben zu den genehmigungsrechtlichen Fragen), liegt keine Gewerblichkeit vor, sodass eine solche Regelung unbedenklich sein dürfte.

## 3.3. Kosten für die Anspruchsberechtigten

Die Frage, inwieweit die Kosten, die den Beziehern der Mobilitätsgutscheine tatsächlich entstehen, durch die Mobilitätsgutscheine gedeckt werden können, lässt sich pauschal nicht beantworten, da die Antwort von einer Fülle verschiedener Faktoren abhängt.

Welche Kosten gedeckt werden können, hängt von der tatsächlichen Ausgestaltung der Mobilitätsgutscheine (Höhe und Staffelung) ab. Im Abschnitt 2.3 wurden verschiedene Möglichkeiten diskutiert. Die Höhe der „Mobilitätspauschale“ wurde danach bestimmt, dass die Kosten für Zubringerwege zu einer weiter entfernt liegenden ÖPNV-Haltestelle in Kombination mit den Kosten der jeweils anzusetzenden ÖPNV-Monatskarte pauschal abgegolten werden. Es handelt sich um die Summe aus dem Betrag der Monatskarte und einem zusätzlichen Fixbetrag (siehe Abb. 2).

Der Berechnung der sich ergebenden Aufwände bei Anwendung der Sätze des Bundesreisekostengesetzes (vgl. den Tab. 1) ist zu entnehmen, dass über eine derartige „Vergütung“ von Zubringerfahrten per Pkw nur geringe Distanzen abgegolten werden könnten.

### 3.3.1. Kosten Fahrrad<sup>6</sup>

Hinsichtlich der Berechnung der möglichen Fahrradkosten ergeben sich folgende Werte:<sup>7</sup> Mit einem Fixbetrag von 20 Euro ließen sich unter den gesetzten Annahmen bei Vorhandensein eines Markenrads je nach Jahreskilometerleistungen ein täglicher Schulweg bzw. Zubringerweg (hin und zurück) von bis zu 8 km finanzieren. Bei einem Discountrad liegt der Wert bei 6 bzw. knapp 7 km. Das Markenrad schneidet hier besser ab, da trotz der höheren Anschaffungskosten niedrigere Wartungskosten anfallen und das Rad aufgrund der höheren Lebensdauer länger als ein Discountrad genutzt werden kann.

Damit erscheint der pauschale Fixbetrag hinsichtlich der entstehenden Kosten für den Zubringerweg per Rad als ausreichend dimensioniert.

### 3.3.2. Kosten Fahrgemeinschaft

Die folgenden Werte ergeben sich für Fahrgemeinschaften (pro Person), wenn als Entgelt die Betriebskosten der Fahrt wie bei Mitfahrzentralen berechnet werden: Die Werte differieren deutlich nach Antriebsart (Otto- oder Dieselmotor) und Verbrauch des Fahrzeugs – unter den je günstigsten Umständen können mit dem Fixbetrag von 20 Euro hier (Zubringer-)wege

<sup>6</sup> Für die diesem und den beiden nachfolgenden Abschnitten zugrunde liegenden Berechnungen vgl. Tab. (Anhang) 1 bis Tab. (Anhang) 5.

<sup>7</sup> Grundlage der Berechnung sind die jeweilig anzusetzenden Beträge für Anschaffung, Abschreibung, Wartung und Lebensdauer von zwei exemplarischen Fahrradmodellen: einem Discountrad und einem Markenrad.

von 10 km – im Fall Ottomotor mit günstigem Verbrauch – bzw. 16 bis knapp 16,5 km im Fall Dieselmotor mit günstigem Verbrauch – entgolten werden. Bei einem pauschalen Ansatz der Betriebskosten liegen die Werte bei 14,5 bis knapp 15 km. Bei diesen Berechnungen ist zu beachten, dass es sich nicht um Richtwerte, sondern um „Momentaufnahmen“ handelt, da die Werte sich in Abhängigkeit vom Kraftstoffpreis (und anderen flexiblen Kosten wie etwa Motoröl) befinden. Sie geben jedoch zumindest einen Eindruck von der Spannweite der Kosten, die allein durch einen zusätzlichen Fixbetrag von 20 Euro abgedeckt werden.

### 3.3.3. Fazit

Die Berechnungen zeigen insgesamt, dass der nötige Spielraum für die Einführung von Mobilitätsgutscheinen durchaus vorhanden ist. Ein Pauschalbetrag – hier beispielsweise 20 Euro zusätzlich zur Erstattung der Kosten einer Schülermonatskarte – ermöglicht eine Finanzierung ausreichender Distanzen im Zubringerverkehr sowohl per Rad als auch in Auto-Fahrgemeinschaften. Je nach Ausgestaltung reicht der Spielraum in der hier betrachteten Konstellation dafür, dass die Regelungen zu den Mobilitätsgutscheinen für Ausnahmefälle (Ausfall Mitnahme Eltern/Fahrgemeinschaft wegen Krankheit oder Panne etc.) die Kostenerstattung einer Taxifahrt (monatlich, jährlich etc.) beinhalten. Diese „Notfallregelung“ ist vor allem psychologisch wertvoll, weil sie Ängste vor dem unwahrscheinlichen Versagen der selbstorganisierten Transportlösung dämpfen kann. Als Anreiz, diese tatsächlich nur in Notfällen wahrzunehmen, könnte ein Bonus im Fall der Nichtanspruchnahme vorgesehen werden.

Sinnvoll dürfte es darüber hinaus sein, im Vorfeld eines Realtests der Mobilitätspauschale die Grundidee, die Vorteile und andere zu erwartende skeptische Fragen in einer übersichtlichen und verständlichen Form (etwa in einem „Merkblatt zur Mobilitätspauschale“ mit FAQ) darzustellen.

## 4. Schülerverkehr – allgemeiner Hintergrund

### 4.1. Formen des Schülerverkehrs

Der Schülerverkehr hat je nach Region eine unterschiedliche Bedeutung für den ÖPNV. Sind Schüler und Auszubildende<sup>8</sup> in Ballungsräumen eine Fahrgastgruppe unter mehreren, so handelt es sich bei den Schülern in ländlichen Regionen um die wichtigste, in Einzelfällen wohl auch um die einzige Fahrgastgruppe des ÖPNV.

Was genau „Schülerverkehr“ ist, versteht sich nicht eindeutig von selbst. Zunächst ist damit die Frage verbunden, wie Schüler von und zur Schule kommen, wobei implizit meist mitgedacht wird, dass dieser Transport per Bus und Bahn erfolgt. Jedoch kann der Schulweg selbstverständlich auch unabhängig vom ÖPNV erfolgen. Liegt die Schule in nicht allzu großer Entfernung vom Wohnort, kann der Weg zu Fuß oder per Rad zurückgelegt werden. Verbreitet ist auch der Transport durch Eltern im Auto. Häufig werden Busse und Bahnen benutzt, wobei hier unterschiedliche Formen berücksichtigt werden müssen: Fahrten mit dem „Schulbus“ gehören z. B. nicht zum eigentlichen ÖPNV, da sie nicht „öffentlich“ erfolgen:

Schulbusfahrten stehen in der Regel nicht für die Allgemeinheit („jedermann“) zur Verfügung (es handelt sich um Sonderlinienverkehr nach § 43 Abs. 2 PBefG<sup>9</sup> oder um freigestellten Verkehr nach Freistellungsverordnung). Die „öffentliche“ Fahrt mit Bus oder Bahn (der eigentliche ÖPNV nach § 42 PBefG, Linienverkehr) dürfte in Städten und gerade auch in ländlichen Gebieten aber durchaus zu den üblichen Formen gehören, wie der Schulweg zurückgelegt wird. Statistiken über die tatsächliche Verteilung der Schüler auf die verschiedenen möglichen Verkehrsmittel liegen im Übrigen nicht vor.

Mit „Schülerverkehr“ kann im engeren Sinne die sogenannte „Schülerfreifahrt“ oder „Schulwegkostenfreiheit“ gemeint sein. Hier handelt es sich um die unentgeltliche bzw. ermäßigte Beförderung dazu berechtigter Schüler auf ihrem Schulweg. Schülerverkehr wird also unterschiedlich verstanden.

Gerade im ländlichen Verkehr muss grundsätzlich noch zwischen den verschiedenen Formen des Schülerverkehrs im engeren Sinne unterschieden werden. Denn je nach Form sind sie mit verschiedenen Konsequenzen hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten, rechtlichen Rahmenbedingungen oder Ausgestaltungschancen von allgemeinen Mobilitätsangeboten verbunden. Insofern ist der Hinweis von Ratzenberger/Hahn (1992: 80) nur zu unterstreichen, dass die Nichtbeachtung der Differenzen bei der Schülerbeförderung zu Missverständnissen und Unklarheiten hinsichtlich der Kosten der Schülerbeförderung führen kann.

Tab. 6: Verständnis „Schülerverkehr“

#### Schülerverkehr im weitesten Sinne

Schulweg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie legen Schüler den Schulweg zurück?</li> <li>- zu Fuß, per Rad, Elternttransport (PKW-Mitnahme), ÖPNV, im „freigestellten“ Schülerverkehr per Schulbus oder per Schülerspezialverkehr (Taxi, Kleinbus) etc.</li> </ul>
----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### Schülerverkehr als ÖPNV

Nutzung des ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schüler als wichtige Fahrgastgruppe</li> <li>- spezielle Tarifangebote für Schüler (z.B. Schülermonatskarten)</li> <li>- Verkehrsunternehmen haben bzw. hatten Anspruch auf Ausgleichszahlungen, wenn sie vergünstigte Schülermonatskarten anbieten (§ 45 a PBefG; § 6a AEG)*</li> </ul>
------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### Schülerverkehr im engeren Sinne

(teil)unentgeltliche Beförderung von Schülern	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Linienverkehr</li> <li>- freigestellter Verkehr (Schulbus, Schülerspezialverkehr)</li> </ul>
-----------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

\* Die Regelungen des § 45 a PBefG sind inzwischen in einigen Bundesländern durch eigene Landesregelungen ersetzt worden (z. B. Brandenburg, Hessen oder NRW, vgl. Schmitz/Niemann 2011: 37). In Brandenburg gingen die Mittel in das Budget der Aufgabenträger zur Bestellung von Verkehrsleistungen über (vgl. Hickmann et al. 2008:37 ff.). Andere Länder sehen vor, dass die Pauschalen vom Aufgabenträger direkt an die Unternehmen „weitergeleitet“ werden; siehe etwa ÖPNVG Sachsen-Anhalt und NRW.

Quelle: eigene Darstellung

8 Im Folgenden wird für beide Gruppen „Schüler“ synonym verwendet.

9 Es sei denn, dieser wird für die Öffentlichkeit geöffnet.



Tab. 7: Formen des Schülerverkehrs im engeren Sinne

<b>Schülerverkehr</b>		
	<b>allgemeiner Linienverkehr</b>	<b>freigestellter Schülerverkehr</b>
<b>Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (teil)unentgeltliche Beförderung der dazu berechtigten Schüler zum und vom Unterricht; u.U. Kostenbeteiligung</li> <li>- Schüler fahren mit Monatskarte, die (meist) vom Schulträger finanziert wird</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ebenfalls (teil)unentgeltliche Beförderung von dazu berechtigten Schülern zum und vom Unterricht; u.U. Kostenbeteiligung</li> <li>- für Schüler kostenfrei, Schulträger ordern Schulbusse etc. bei Verkehrsunternehmen (Ausschreibung)</li> </ul>
<b>Rechts- und Finanzierungsgrundlage</b>	<p>PBefG (§ 42; Sonderfall § 43 Abs. 2) Schulgesetze/Verordnungen der Länder, Satzungen der Kreise; Regelungen zum Finanzausgleich o.Ä.</p>	<p>PBefG im Verein mit sogenannter „Freistellungsverordnung“ (bestimmte Formen der Beförderung, u.a. vom Schulträger beauftragte unentgeltliche Beförderung zur Schule und zurück, sind von den sonst geltenden Genehmigungsbedingungen befreit) Schulgesetze/Verordnungen der Länder, Satzungen der Kreise; Regelungen zum Finanzausgleich o.Ä.</p>
<b>Ausgestaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitfahrt in Bussen und Bahnen, öffentlicher Linienverkehr (§ 42 PBefG)</li> <li>- nicht öffentlicher Linienverkehr (§ 43 Abs. 2 PBefG, Sonderform des Linienverkehrs für spezielle Gruppen oder Zwecke, der unter Ausschluss der allgemeinen Öffentlichkeit stattfindet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fahrt in nicht öffentlichen Schulbussen</li> <li>- Schülerspezialverkehr – nicht öffentlicher Transport von Schülern (einzeln oder mehrere) mit Taxi, Großraumtaxi oder Ähnlichem, wenn Wohnort abgelegen ist oder wenn Schüler aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht den ÖPNV oder Schulbus nutzen können</li> </ul>
<b>Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Länder gewähren die (teil)unentgeltliche Beförderung nach unterschiedlichen Regelungen – sowohl hinsichtlich des begünstigten Personenkreises als auch des Umfangs</li> <li>- für Finanzierung fließen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zweckgebundene Finanzzuweisungen von den Länderhaushalten an die jeweiligen Aufgabenträger (in der Regel die Kreise)</li> <li>- Näheres zum Begünstigtenkreis, der Art der „Sollbeförderung“ etc. regeln die Schulgesetze der Länder, die teilweise nur einen Rahmen festlegen und die konkrete Ausgestaltung den Aufgabenträgern der Schülerbeförderung überlassen (Satzungen)</li> </ul>	
<b>Unterschiede (Finanzierung, Ausgleichsleistungen)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vom Schulträger gewährte Leistung bezieht sich auf den Preis der jeweiligen Schülerfahrkarte</li> <li>- nach § 45 a PBefG wird im Linienverkehr den Unternehmen die Hälfte der Differenz zwischen Erträgen der ermäßigten Schülerbeförderung und den Ausbildungsverkehrskosten erstattet*</li> <li>- weitere Vergünstigungen ÖPNV wie ermäßigte Umsatzsteuer, Mineralölsteuer etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzierung der gesamten Verkehrsleistung</li> <li>- Begünstigungen/Förderungen ÖPNV (z.B. §45a PBefG, Umsatzsteuer) können nicht in Anspruch genommen werden</li> </ul>

\* Die Berechnungen der Ausgleichsleistungen erfolgt(e) nach dem pauschalierten Verfahren der sogenannten PBefAusglV („Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr“). Diese veranschlagt für den Ausgleich vom Grundsatz her die Bildung der Differenz zwischen Fahrausweiserträgen und dem Produkt der im Ausbildungsverkehr geleisteten Personenkilometer und den durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten (den sogenannten Sollkosten) (vgl. Hickmann et al. 2008). In der Folge fallen die Ausgleichsleistungen in der Praxis zum Teil deutlich höher aus als die rechnerischen Mindereinnahmen infolge der verbilligten Schülertarife (vgl. Grünendieck 1999: 170 f.; Peistrup 2010: 133).

Quelle: eigene Darstellung

Hinsichtlich der Finanzierung der freigestellten Schülerverkehre ist zu beachten, dass es sich definitionsgemäß nicht um öffentlichen Verkehr handelt, also gar kein eigentlicher ÖPNV vorliegt. Nichtsdestotrotz wird der entsprechende Aufwand der Länder bzw. Kommunen zumeist bei der Auflistung der diversen Finanzierungsquellen des ÖPNV mit aufgeführt (vgl. z. B. Peistrup 2006: 23 unter dem allgemeinen Posten „Schülerbeförderung“). Bei den Datenquellen wird zumeist nicht zwischen den beiden Arten der Finanzierung des (teil)unentgeltlichen Schülerverkehrs unterschieden. Jedoch gibt es ohnehin Gründe für die Mitberücksichtigung: Sie ermöglicht zum einen eine Gesamtbetrachtung der vorhandenen Finanzen für Beförderungsleistungen und zum anderen kann es – je nach politischem Schwerpunkt oder lokalen Problemlagen – zu Verschiebungen zwischen den beiden Formen der Schülerbeförderung kommen.

Zu beachten ist weiter, dass die Erstattungsleistungen, die die Schulträger in Form der Finanzierung von Schülerfahrkarten für die kostenlose bzw. vergünstigte Beförderung der Schüler im ÖPNV tragen, den Finanzkennzahlen der Verkehrsunternehmen nicht zu entnehmen sind. Der öffentlich getragene Aufwand für die Schülermonatskarten wird in den Aufstellungen als normaler Fahrgelderlös verbucht und geht damit unter (vgl. Peistrup 2010: 30).

## 4.2. (Landes)regelungen zur kostenlosen bzw. ermäßigten Schülerbeförderung

Die Regelungen der Schulgesetze zur Übernahme der Kosten der Schülerbeförderung sind im historischen Kontext zu verstehen:

Die politisch gewollte Abschaffung der „Zwergschulen“<sup>10</sup> in den Gemeinden zog es in den 1960er Jahren in der Bundesrepublik nach sich, dass komplementär zur Schulpflicht Regelungen für den kostenlosen Transport der betroffenen Schüler zu den zentralisierten Schulstandorten, die nun nicht mehr zu Fuß oder per kurzer Radfahrt erreichbar waren, geschaffen wurden („Schulwegkostenfreiheit“). Teilweise kam es zwischenzeitlich zu generösen Ausweitungen der Übernahme der notwendigen Schülerbeförderungskosten nicht nur bei Schülern der ursprünglich betroffenen Volks- und Hauptschulen, sondern auch der von anderen Schularten, also der sogenannten „Wahlschularten“ Realschule und Gymnasium. Mit problematisch werdender Finanzlage der öffentlichen Hand wurde zum Teil der Berechtigtenkreis wieder eingeschränkt oder die Kommunen wurden ermächtigt – teilweise auch verpflichtet – die Eltern bzw. Schülern an den Kosten zu beteiligen, d. h. Eigenanteile zu erheben.

Wie höchstrichterlichen Entscheidungen zu entnehmen ist, wird dem Gesetzgeber regelmäßig ein weiter Spielraum zur Gestaltung finanzieller Förderungsbedingungen zugestanden, solange bei entsprechenden Einschränkungen bzw. der Regelung von

Eigenanteilen die verfassungsrechtlichen Grundsätze (z. B. Gleichheitsgebot Art. 3 Satz 1 GG) eingehalten werden (vgl. auch das Beispiel bei Martini 2006: 27).<sup>11</sup>

### 4.2.1. Baden-Württemberg als Vorreiter

Als erstes Bundesland schuf Baden-Württemberg ab Mai 1965 eine Regelung für die unentgeltliche Schülerbeförderung (vgl. Zuck 1997: 40 sowie BMRBS 1987: 18). Dies geschah, so Zuck (1997: 40), als Folge dessen, dass betroffene Eltern „mit Sorge und Ärger“ auf die von ihren schulpflichtigen Kindern nun zu überwindenden größeren Strecken reagierten. Die erforderlichen Mittel für den kostenlosen Transport wurden durch entsprechende Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellt.

Anspruch auf Kostenübernahme hatten nach dieser ersten Regelung diejenigen, deren Schulweg zu Fuß nicht innerhalb einer halben Stunde bewältigt werden konnte (vgl. Zuck 1997: 42). Bereits 1966 lag in Baden-Württemberg ein Gesetzentwurf vor, der vorsah, die Kostenübernahme nur noch bei Schulwegen von über drei Kilometern Entfernung zu gewähren. Dies stellte eine Reaktion auf das absehbare erhebliche Anwachsen des erforderlichen Aufwands dar.

Was für die Anfangsjahre der „Schulwegkostenfreiheit“ galt, gilt auch heute noch: Die Regelungen sind ständigen Änderungen unterworfen. Ein aktuelles Beispiel ist der bereits angeführte Landkreis Peine: Hinsichtlich des Anspruchs auf Fahrtkostenerstattung wurde für Schülerinnen und Schüler des 7. bis 10. Schuljahrganges die Mindestentfernung von zwei auf drei Kilometer heraufgesetzt. Gleichzeitig wurde auch die „Fahrradprämie“ eingeführt (siehe oben Abschnitt 2.1).<sup>12</sup>

Übersichten über die historischen oder auch aktuellen Regelungen gibt es im Übrigen nicht, woraus eine Angewiesenheit auf streiflichtartige Bemerkungen in der Literatur oder auf – teilweise durchaus sehr aussagekräftige, jedoch naturgemäß einzelfallbezogene – Gerichtsentscheidungen resultiert.

### 4.2.2. Probleme der Organisation der Schülerbeförderung

Bei der Organisation der notwendigen Schülertransporte gab es sogleich Schwierigkeiten, die sich aus historischen Eigenheiten der Regulierung und Organisation des Personenbeförderungsgewerbes (zum damaligen Zeitpunkt) und der einhergehenden Unternehmenslandschaft erklären (vgl. Karl 2008:

11 Wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgebots steht eine Neuregelung der Bestimmungen in Rheinland-Pfalz an (vgl. die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 29.11.2010, VGH B 11/10). Der Verfassungsgerichtshof hat nicht die Erhebung von Eigenanteilen als solche, sondern die zugrunde liegende Differenzierung zwischen den Schularten beanstandet.

12 Vgl. Satzung über die Schülerbeförderung im Landkreis Peine, 23.06.2010 sowie „Mehr Schüler sollen radeln“, <http://www.paz-online.de/Peiner-Land/Lokalnachrichten/Stadt-Peine/Mehr-Schueler-sollen-radeln>; 30.07.2010 (Zugriff 23.09.2010).

10 Im Dorf und damit wohnortnah gelegene, oft nur einklassige Schulen.

97 ff.). Die neue Aufgabe ließ sich nicht in allen Fällen über den allgemeinen Linienverkehr lösen. Grundsätzlich erfolgt öffentlicher Linienverkehr (bis heute) in Verantwortung der Verkehrsunternehmen (Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit, vgl. Herr 1993: 40 sowie Heinze 1993: 18).<sup>13</sup> In der allgemeinen Wahrnehmung des ÖPNV dominieren zwar die Aufgabe der Daseinsvorsorge und das kommunale Verkehrsunternehmen in öffentlichem Eigentum, auf dessen Angebot und Tarife der kommunale Eigentümer Einfluss hat und der im Zweifel die durch unwirtschaftliche Verkehre<sup>14</sup> verursachten Defizite auch finanziell ausgleicht.<sup>15</sup> Jedoch wurden die Regionalverkehre in ländlichen Räumen häufig gerade nicht von kommunalen Unternehmen,<sup>16</sup> sondern von den Busbetrieben der damaligen Bundesverwaltungen Post und Bundesbahn bzw. von privaten Unternehmen betrieben. Für diese Unternehmen galt das Prinzip der Kostendeckung. Die Schulträger vor Ort hatten keinen direkten Einfluss auf die Gestaltung der Linien dieser Betriebe. Gesetzlich war die Liniengestaltung Sache der Verkehrsunternehmen. Die Landkreise bzw. die Schulträger konnten nicht einfach die Verkehrsunternehmen dazu verpflichten, die neu entstandenen Aufgaben der Schülerbeförderung bei der Ausgestaltung ihrer Verkehre zu berücksichtigen: Zu diesem Zeitpunkt gab es die Aufgabenträgerfunktion im ÖPNV noch nicht und auch keine (offiziellen) gemeinwirtschaftlichen Verkehre, die von den Aufgabenträgern verantwortet werden – es gab also weder formal Verantwortliche für die Organisation und Finanzierung von aus Gemeinwohlgründen notwendigen Verkehren noch die einhergehenden rechtlichen Eingriffsgrundlagen.<sup>17</sup>

Seinerzeitigen Publikationen ist zu entnehmen, dass es bei Versuchen hinsichtlich der Vereinbarung von entsprechenden Schülerfahrten verschiedentlich Probleme mit den Post- und Bahnbusbetreibern gab: Den Bedürfnissen der Schulen wurde nicht immer entsprochen (vgl. Ratzenberger et al. 1989: 176). Nicht zuletzt aus solchen Problemen erklärte sich die in den 1960er- und vor allem 1970er-Jahren rasant zunehmende Einrichtung von sogenannten „freigestellten Schülerverkehren“<sup>18</sup> – Verkehren, die von den Genehmigungserfordernissen des PBefG freigestellt sind und direkt vom Schulträger mit Verkehrsunternehmen nach seinen Vorstellungen vereinbart werden können.

Insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre wurde verstärkt versucht, über die Integration des freigestellten Schülerverkehrs in den ÖPNV Angebotsverbesserungen im ÖPNV zu erreichen und gleichzeitig die Finanzierung dieses Angebots zu erleichtern. Die ohnehin vorhandenen Transportkapazitäten des freigestellten Schülerverkehrs werden „für die Allgemeinheit geöffnet“, gleichzeitig können (bzw. konnten) die Ausgleichsleistungen nach § 45 a PBefG, die an den Linienverkehr nach § 42 und § 43 Abs. 2 PBefG gekoppelt sind, genutzt werden.<sup>19</sup>

### 4.2.3. Schulgesetze und Satzungen der Träger der Schülerbeförderung (Aufgabenträger<sup>20</sup>)

Bei den ersten Festlegungen zur Schülerwegkostenfreiheit handelte es sich um spezielle Länderregelungen. Die rechtliche Grundlage bildet die Gesetzeskompetenz der Länder im Bereich der Schulpolitik. Nach und nach fanden die Regelungen Eingang in die Schulgesetze und die Aufgabe der Schülerbeförderung wurde zumeist kommunalisiert, also vom Land auf die Landkreise und kreisfreien Städte (als Pflichtaufgabe) übertragen.

Die Landesgesetze regelten den Umfang der (teilweise) unentgeltlichen Beförderung, definierten den Kreis der Anspruchsberechtigten und legten zum Teil fest, inwieweit Eigenanteile von den Eltern bzw. Schülern erhoben werden können oder müssen. Die Kosten wurden von den Kommunen getragen – die Länder erstatteten diese entweder in pauschalierter Form über den kommunalen Finanzausgleich oder als Einzelabrechnung mit den Schulträgern gegen Nachweis (vgl. BMRBS 1987: 18 f.). Inzwischen legen die Ländergesetze teilweise nur noch den allgemeinen Rahmen fest, bestimmen die Zuständigkeiten und überlassen den Trägern der Schülerbeförderung die Regelung der Details wie z. B. die Festlegung der Mindestentfernung, ab

13 Vgl. deutlich Maaß (1998: 81 f.) zur damaligen Rechtslage: Es „wird grundsätzlich davon ausgegangen, daß die Bewältigung der Personenbeförderung eine unternehmerische Aufgabe ist“ (Hervorhebung im Original). Bis heute ist es, trotz der mit der 1996 in Kraft getretenen Novellierung des PBefG einhergehenden Einführung bzw. Stärkung der Aufgabenträgerposition dabei geblieben – die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat jüngst aus den Vorgaben des PBefG den „Vorrang der Unternehmerinitiative“ entwickelt (vgl. dazu die Darstellung bei Roling 2010).

14 „Unwirtschaftlichkeit“ hier in Folge zu niedriger Fahrgastzahlen oder der Anwendung von niedrigen Tarifen, wenn die Verkehre dennoch im öffentlichen Interesse angeboten werden.

15 Bis Mitte der 1990er Jahre war eine solche Finanzierung der (kommunalen) Unternehmen üblich und weitgehend unumstritten. Insbesondere europäische Vorgaben zum Wettbewerbs- und Beihilferecht bzw. Vergabericht machen es inzwischen aber nötig, die Finanzierung von nicht kostendeckenden Aufgaben oder Auflagen – „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“, so die offizielle Bezeichnung – transparent, diskriminierungsfrei und ohne Behinderung des Wettbewerbs zu regeln. Anpassungen des deutschen Rechts (vor allem des PBefG) an die im Dezember 2009 in Kraft getretene aktuelle europäische Verordnung über zulässige staatliche Ausgleichszahlungen im ÖPNV und die Art der Organisation des Marktzugangs zu staatlich bezuschussten Verkehren stehen noch aus („Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates“). In der Praxis ist die direkte Zuschussung oder Finanzierung z. B. über den Verlustausgleich im Querverbund durchaus weiter verbreitet.

16 Die Situation in den neuen Bundesländern unterscheidet sich hier grundsätzlich von der der alten Bundesrepublik. Die ehemaligen Verkehrskombinate wurden nach der Wende in der Regel – auch gegen den teilweisen Widerstand der betroffenen Kommunen – kommunalisiert. Nur wenige davon wurden im Nachgang privatisiert. Die in den alten Bundesländern übliche Dominanz der Busunternehmen der Deutschen Bundesbahn (inkl. der ehemaligen Postbusse) und von privaten Unternehmen im Regionalverkehr gibt es hier folglich nicht.

17 Diese Grundlagen wurden erst mit der Regionalisierung 1996 geschaffen, sie blieben jedoch zu vage (ausführlich Karl 2008: 251 ff.). Die Stellung der Position des mit der Regionalisierung geschaffenen Aufgabenträgers im ÖPNV, das Ausmaß der im ÖPNV zu gewährleistenden Daseinsvorsorge, die daraus folgende Berechtigung zu Eingriffen in das Marktgeschehen und insbesondere der Stellenwert des – neben der Finanzierung – wichtigsten Instruments des Aufgabenträgers, des Nahverkehrsplans, sind weiterhin höchst umstritten (vgl. aktuell Roling 2010 für die Position, dass nur eine äußerst beschränkte öffentliche Einflussnahme auf den ÖPNV rechtens sei; für die Gegenposition vgl. z. B. Bormann et al. 2010).

18 In den 1970er Jahren wurden bis zu 80 Prozent des Schülerverkehrs in dieser Form durchgeführt (Werner 2009: A4, Randnummer 29; vgl. auch Ratzenberger et al. 1989: 176 ff.).

19 Von einigen wird im Zugang zu diesen „zusätzlichen“ Finanzierungsmöglichkeiten quasi das Hauptmotiv für die Umwandlung von freigestellten Schülerverkehren gesehen: „Das verkehrsplanerische Ziel der Integration des freigestellten Schülerverkehrs wurde vor allem durch die Subventionen nach § 45a PBefG erleichtert, da diese nicht vom Schulwegkostenträger aufzubringen sind.“ (Werner 2009, A4, Randnummer 29)

20 Nicht zu verwechseln mit den Aufgabenträgern des ÖPNV, die durch die ÖPNV-Gesetze der Länder festgelegt werden; je nach Bundesland überschneiden diese sich jedoch.

der ein Anspruch entsteht etc.<sup>21</sup> Am häufigsten findet sich – wenn die Finanzierung in den Gesetzen oder Verordnungen Erwähnung findet – die pauschale Finanzierung der Kosten über Zuweisungen bzw. über den kommunalen Finanzausgleich. Grundsätzlich gilt, dass Schüler, deren „notwendiger“ Schulweg kürzer als die in den Landesgesetzen bzw. Satzungen der Schulträger festgelegte Mindestentfernung ausfällt, die Kosten der Beförderung, also z. B. die Beschaffung von Fahrkarten für die Beförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, selbst tragen müssen (vgl. Groß 1998). Gleiches gilt häufig für Schüler, die private bzw. freie Schulen besuchen.

#### 4.2.4. Regelungen zu Kostenbeteiligungen

Die Veröffentlichung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau aus dem Jahr 1987 führte zum damaligen Zeitpunkt hinsichtlich der Erhebung von Eigenanteilen

zwei Länder an: Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. In Baden-Württemberg war von Anfang an – etwa für Schüler weiterbildender Schulen – eine Kostenbeteiligung der Eltern bzw. der erwachsenen Schüler vorgesehen (vgl. Zuck 1997). Die Frage, ob, und welche Schüler sich an den Kosten der Schülerbeförderung zu beteiligen haben, wurde im Zeitverlauf je nach geltenden politischen Schwerpunkten und vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten ganz unterschiedlich beantwortet. Die Einführung spezieller Tarifangebote für Schüler durch die Verkehrsverbünde, die die allgemeine Nutzung des ÖPNV z. B. auch in den Ferien ermöglicht, veranlasste teilweise die Einführung von Eigenanteilen. Begründet wird dies in diesen Fällen regelmäßig mit dem durch die Monatskarten einhergehenden „Mehrnutzen“.

Die aktuellen Regelungen sehen wie folgt aus (für Brandenburg und Schleswig-Holstein wurden die bis Anfang 2008 bzw. rückwirkend bis Anfang Februar 2007 geltenden Pflichtregelungen mit aufgeführt):

Tab. 8: Länder mit Regelungen zu Eigenbeteiligungen bei Schülerbeförderungskosten

Land	Regelung
<b>Baden-Württemberg</b>	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) § 18 Schülerbeförderungskosten (2) (...) 2. Stadt- und Landkreise <b>können</b> durch Satzung bestimmen (...) 2. Höhe und Verfahren der <b>Erhebung eines Eigenanteils</b> oder der Gewährung eines Zuschusses“ (...)
<b>Brandenburg</b>	bis April 2008  Schulgesetz (BbgSchulG) § 112 Schülerfahrtkosten (1) Die <b>Landkreise</b> und <b>kreisfreien Städte</b> sind Träger der Schülerbeförderung für die Schülerinnen und Schüler an Schulen in öffentlicher Trägerschaft und an Ersatzschulen, die in ihrem Gebiet ihre Wohnung haben. Bei Schülerinnen und Schülern der beruflichen Schulen mit einem Berufsausbildungs- oder Arbeitsverhältnis tritt die im Ausbildungs- oder Arbeitsvertrag benannte Ausbildungs- oder Arbeitsstätte an die Stelle der Wohnung. Die Landkreise und kreisfreien Städte regeln das Nähere in eigener Verantwortung durch Satzung, wobei sie eine <b>angemessene Kostenbeteiligung</b> der nach der Satzung anspruchsberechtigten Schülerinnen und Schüler, bei minderjährigen Schülerinnen und Schülern der Eltern, sicherzustellen haben.
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Schülerfahrkostenverordnung § 2 Geltungsbereich (...) (3) Bietet der Schulträger oder ein von ihm beauftragtes Verkehrsunternehmen im Rahmen eines besonderen Tarifangebots der Verkehrsunternehmen Schülerzeitkarten an, die über den Schulweg hinaus auch zur sonstigen Benutzung von Angeboten des öffentlichen Nahverkehrs berechtigen, <b>kann</b> der <b>Schulträger</b> einen von den Eltern oder der volljährigen Schülerin oder dem volljährigen Schüler zu tragenden <b>Eigenanteil von bis zu 12 Euro je Beförderungsmonat festsetzen</b> . Von Eltern mit mehreren anspruchsberechtigten Kindern dürfen Eigenanteile nur für zwei Kinder in der Reihenfolge ihres Alters erhoben werden, für das zweite Kind nur bis zu 6 Euro je Beförderungsmonat.

21 Vgl. im Anhang die Übersichten über die Träger die Schülerbeförderung sowie die Art der Aufgabenwahrnehmung (Tab. (Anhang) 6 und Tab. (Anhang) 7).

Land	Regelung
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<p>Schulgesetz (SchulG)*  § 69 Beförderung der Schülerinnen und Schüler  (4) (...) Satz 4</p> <p>Für <b>Schülerinnen und Schüler der Integrierten Gesamtschulen</b> und <b>Gymnasien</b> soll ein <b>angemessener Eigenanteil</b> gefordert werden, wenn eine Einkommensgrenze überschritten wird, deren Ausgestaltung das fachlich zuständige Ministerium unter Berücksichtigung der sozialen Belastbarkeit der Betroffenen im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung regelt.  * vgl. Fn. 11 zur hier erforderlichen Neuregelung</p>
<b>Sachsen</b>	<p>Schulgesetz (SchulG)  § 23 <b>Aufgaben des Schulträgers</b>  (3) Träger der notwendigen Beförderung der Schüler auf dem Schulweg bei öffentlichen und staatlich genehmigten Ersatzschulen freier Träger sind der Landkreis oder die Kreisfreie Stadt, in deren Gebiet sich die Schule befindet. Er <b>regelt</b> Einzelheiten durch Satzung, insbesondere hinsichtlich (...)  2. <b>Höhe und Verfahren der Erhebung eines Eigenanteils</b> des Schülers oder der Eltern</p>
<b>Sachsen-Anhalt</b>	<p>Schulgesetz (SchulG LSA)  § 71 Schülerbeförderung (...)  (4a) Die <b>Träger der Schülerbeförderung</b> haben die in ihrem Gebiet wohnenden Schülerinnen und Schüler  1. der <b>Schuljahrgänge 11 und 12 der Gymnasien</b> und der <b>Schuljahrgänge 11 bis 13 der Gesamtschulen</b>,  2. der <b>Berufsfachschulen</b>, sofern diese nicht bereits durch Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 erfasst sind, der Fachschulen, Fachoberschulen und Fachgymnasien  bei Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs oder des freigestellten Schülerverkehrs <b>von den Fahrtkosten zu entlasten</b>. Die Entlastung erfolgt (...)  <b>abzüglich</b> einer <b>Eigenbeteiligung von 100 Euro</b> je Schuljahr.</p>
<b>Schleswig-Holstein</b>	<p>Schulgesetz (SchulG)  § 114 Schülerbeförderung</p>
(rückwirkend) bis Anfang Februar 2007	<p>(2) Die <b>Kreise</b> bestimmen durch Satzung, welche Kosten für die Schülerbeförderung als notwendig anerkannt werden. (...) Die Satzung hat vorzusehen, <b>dass die Eltern oder die volljährige Schülerin oder der volljährige Schüler an den Kosten der Schülerbeförderung in Höhe von 30% des Betrages</b> beteiligt werden, der für eine Monatskarte für Schülerinnen und Schüler im Rahmen des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem jeweils geltenden Tarif aufzuwenden wäre (Eigenbeteiligung). Übernimmt der Träger der Schülerbeförderung die Kosten der Zeitkarte eines Verkehrsunternehmens und kann diese für den öffentlichen Personennahverkehr genutzt werden, kann die Satzung eine Eigenbeteiligung vorsehen, die den nach Satz 3 zu ermittelnden Betrag in angemessener Höhe übersteigt, soweit das Fahrplanangebot und das Alter der Schülerin oder des Schülers eine Verwendung über den Schulweg hinaus in erheblichem Umfang ermöglichen. Die Satzung hat abweichend von Satz 3 und 4 vorzusehen, dass eine Beteiligung an den Kosten entfällt oder angemessen vermindert wird, soweit die Eltern oder die volljährige Schülerin oder der volljährige Schüler Fürsorgeleistungen zum Lebensunterhalt erhalten oder aus sonstigen Gründen eine Kostenbeteiligung eine unzumutbare Härte darstellen würde.</p>
<b>Thüringen</b>	<p>Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen (ThürSchFG)  § 4 Schülerbeförderung  (3) Die Träger der Schülerbeförderung haben, sofern die Beförderung notwendig ist, die in Absatz 2 genannten Schüler zur Schule zu befördern oder ihnen oder ihren Eltern die notwendigen Aufwendungen für den Schulweg zu erstatten. <b>Ab Klassenstufe 11</b> des Gymnasiums einschließlich der Spezialschulen und -klassen sowie der mit einer Gesamtschule oder einer Schule nach § 4 Abs. 4 des Thüringer Schulgesetzes (ThürSchulG) verbundenen dreijährigen gymnasialen Oberstufe <b>können die Eltern, bei volljährigen Schülern die Schüler selbst, an den Beförderungskosten beteiligt</b> werden. Gleiches gilt für die in Absatz 2 Nr. 2 und 4 genannten berufsbildenden Schulen. Bei der Organisation der Schülerbeförderung sind die öffentlichen Verkehrsmittel vorrangig zu nutzen. Die Einzelheiten der Erstattung nach Satz 1 sowie die Höhe und das Verfahren der Erhebung des Eigenanteils nach Satz 2 regelt der jeweilige Träger der Schülerbeförderung.</p>

## 4.2.5. Eigenanteile und ihre Auswirkungen auf den ÖPNV – Preiselastizität der Nachfrage

Im Allgemeinen wird für den ÖPNV die Preisempfindlichkeit von sogenannten „Zwangskunden“, zu denen die Schüler gezählt werden, als relativ gering eingeschätzt – Veränderungen der Tarife nach oben oder unten haben oft nur schwache Nachfragereaktionen zur Folge. Nach Berschin (2000: 54) deuten allerdings zu beobachtende Reaktionen auf die Festsetzung von Eigenanteilen „auf eine originär hohe Preisempfindlichkeit selbst des Schülerverkehrs hin, obwohl hier alternative Verkehrsmittel nur eingeschränkt zur Verfügung stehen“ (ebenda).

Der umgekehrte Effekt ist in Brandenburg zu beobachten: In der Folge eines Bürgerentscheids wurde im April 2008 das Brandenburgische Schulgesetz geändert, das bis dahin die Landkreise dazu verpflichtete, durch Satzung eine „angemessene Kostenbeteiligung“ sicherzustellen (s. o.). In der Folge hat sich gezeigt: Nach Abschaffung der Erhebung von Kostenbeteiligungen stieg der erforderliche Aufwand aufgrund der Zunahme der Nachfrage nach einer nun wieder kostenlosen Schülerbeförderung deutlich an.

## 4.2.6. Beförderungs- oder Erstattungspflicht?

Aktuell beinhalten die Regelungen der Länder zur Schülerbeförderung für die Anspruchsberechtigten zumeist grundsätzlich eine Beförderungspflicht – ersatzweise wird unter bestimmten Bedingungen eine Erstattungsregelung für private Aufwendungen für den Transport zur Schule und zurück vorgesehen („Erstattungspflicht“). Die Beförderungspflicht wird in der Regel so verstanden, dass für die anspruchsberechtigten Schüler eine ÖPNV-Anbindung sicherzustellen ist. Falls dies nicht bewerkstelligt werden kann, werden die Schüler ersatzweise im Schülerspezialverkehr befördert. Regelmäßig hat die Beförderung im ÖPNV Vorrang; nachrangig zur Beförderung mit dem ÖPNV ist die Beförderung mit Schulbussen; dieser wiederum ist die Beförderung in privaten Verkehrsmitteln untergeordnet (mit unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Art und des Umfangs der Kostenerstattung).

Die Regelung der Anspruchsberechtigung und die vorrangige Beförderungspflicht beeinflussen die Organisation des ÖPNV, etwa hinsichtlich dadurch entstehender Linien mit „Umfahrten“. Für eine konsequente Umsetzung der Idee der Subjektförderung ist es daher erforderlich, die Grundlagen der Schülerbeförderung anzupassen. Bis dahin sind nur Lösungen im Einvernehmen mit den Betroffenen möglich.

In Anlehnung an die Regelung in NRW (siehe folgender Kasten) könnte etwa von einer Pflicht zur Organisation der Beförderung der Anspruchsberechtigten Abstand genommen und im Ausgleich für diejenigen Anspruchsberechtigten ohne direkte

ÖPNV-Anbindung eine Mobilitätsgutscheinlösung vorgesehen werden. Konsequenterweise würde auch der Schülerspezialverkehr durch diese Regelung erfasst werden.

### **Auszug aus Schülerfahrkostenverordnung – SchfkVO NRW**

#### *§ 2 Geltungsbereich*

(1) Anspruch auf Übernahme von Schülerfahrkosten haben nach dieser Verordnung Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Nordrhein-Westfalen für den Besuch der in § 97 Abs. 1 und 2 SchulG bezeichneten Schulformen bis zu einem Höchstbetrag von monatlich 100 Euro, gegebenenfalls vermindert um den vom Schulträger nach Absatz 3 festgesetzten Eigenanteil. Die Höchstbetragsbegrenzung gilt nicht für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler sowie für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Sinne von § 19 SchulG.

#### *§ 3 Zuständigkeit*

Der Schulträger entscheidet im Rahmen dieser Verordnung über Art und Umfang der Schülerbeförderung. *Ihm obliegt keine Pflicht zur Beförderung.*

Wenn ohnehin „nur“ eine Pflicht zur Beförderung oder zur Erstattung der Kosten des Schulwegs besteht, reicht es unter Umständen auch aus, durch Änderung der Schülerbeförderungssatzung die Einführung von Mobilitätsgutscheinen für die Selbstorganisation des Schulwegs zu ermöglichen. Dies könnte folgendermaßen aussehen:

### **Vorschlag zur Anpassung von Schülerbeförderungssatzungen**

„Anspruchsberechtigte, bei denen die Entfernung zwischen Wohnsitz und der nächsten ÖPNV-Haltestelle, von der aus eine Verbindung zur zuständigen bzw. nächsterreichbaren Schule besteht, die zumutbare Grenze\* überschreitet, erhalten auf Antrag eine Mobilitätspauschale. Als nächsterreichbare Schule der gewählten Schulform gilt die mit dem geringsten Aufwand an Fahrtkosten erreichbare Schule. Mit der Mobilitätspauschale werden die Kosten für die Selbstorganisation des Schulwegs pauschal erstattet. Die Höhe der Mobilitätspauschale ist gestaffelt in Abhängigkeit von den Kosten, die für die Monatskarte für den Anspruchsberechtigte anfallen würde (kürzeste Verbindung). Die Höhe der Pauschale ist so bemessen, dass durch sie die Kosten für Zubringerwege zur ÖPNV-Haltestelle in Kombination mit den Kosten der jeweils anzusetzenden ÖPNV-Monatskarte pauschal abgegolten werden.“

\* Der Landkreis kann hier konkrete Werte für diese Grenze bestimmen.

## 5. Schülerverkehr zwischen Daseinsvorsorge im ÖPNV und Bildungspolitik

Der historische Abriss zum Schülerverkehr (hier im engeren Sinne, vgl. oben Tab. 6) belegt die hohe Bedeutung der Finanzierung von Schülerfahrkarten für das erreichbare Ausmaß des ÖPNV-Angebots gerade in der Fläche. Zudem rühren rechtliche Besonderheiten wie etwa der *freigestellte Schülerverkehr* aus den Schwierigkeiten, die nötigen Beförderungskapazitäten im Rahmen der Regelungen des geltenden Personenbeförderungsgesetzes zu organisieren, nachdem seit den 1960er Jahren zunehmend die Zentralisierung von Schulstandorten betrieben wurde. Und wiederum lassen sich zwischenzeitliche organisatorische Modifikationen wie etwa die Bestrebungen zur *Integration des freigestellten Schülerverkehrs* in den ÖPNV vor allem mit ansonsten fehlenden finanziellen Ressourcen der Aufgabenträger des ÖSPV zur Organisation bzw. Bestellung der gewünschten Verkehrsleistungen erklären.

### 5.1. Finanzierung der Schülerbeförderung als bildungspolitische Aufgabe

Ratzenberger/Hahn (1992) ordnen die Gelder für die Organisation der Schülerverkehre der Bildungspolitik zu. Von dieser unterscheiden sie die direkte Förderung des ÖPNV – etwa in Form von Investitionszuschüssen, der Förderung von Kooperationen oder von Betriebszuschüssen – sowie weitere Vergünstigungen als Ausgleich struktureller Schwächen, z. B. Steuererleichterungen. Nach Ratzenberger/Hahn erfolgt also die finanzielle Unterstützung der Beförderung Auszubildender nicht „nahverkehrsbedingt“, sondern wurde initiiert aus bildungspolitischen Gründen. Ihr Vergleich der damaligen Aufwendungen für den Schülerverkehr mit den Summen, die für die direkte Förderung aufgebracht wurden, ergab, dass der Anteil für bildungspolitische Zwecke „bemerkenswerterweise“ höher ausfiel (ebd., S. 93). Dies ist letztlich ein weiteres Indiz dafür, dass sich die Finanzierungsstrukturen des ÖPNV in Deutschland aufgrund unterschiedlicher historischer Einflüsse zu einem sehr komplexen Geflecht entwickelt haben (vgl. Karl 2008: 97ff.). Die seit längerem geforderte Bündelung der finanziellen Ressourcen<sup>22</sup> bei den Aufgabenträgern ist bisher bundesweit ausgeblieben (vgl. etwa Hickmann 2000). Einzelne Bundesländer wie z. B. Brandenburg

22 Eine solche Bündelung der Gelder stünde im Einklang mit dem Ziel der Regionalisierung, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im ÖPNV zusammenzufassen (vgl. § 3 Regionalisierungsgesetz).

haben sich jedoch unter Nutzung der Öffnungsklausel des § 64a PBefG<sup>23</sup> dem Ideal angenähert (vgl. Hickmann et al. 2008). Anerkanntermaßen hat sich die aus *bildungspolitischen Gründen* erfolgende Finanzierung der Schülerbeförderung zu einer wesentlichen Stütze der Organisation des ÖPNV außerhalb von Ballungsräumen entwickelt. Der ÖPNV selbst wird jedoch als Aufgabe der Daseinsvorsorge verstanden. Die Daseinsvorsorge richtet sich – zumindest in einem an die ursprüngliche Konzeption von Forsthoff (1938) angelehnten Verständnis – an die Allgemeinheit. Staatliche Politikfelder wie die Bildungspolitik haben hingegen meist konkrete Zielgruppen vor Augen. Insofern muss geschlussfolgert werden, dass die Daseinsvorsorgeaufgabe ÖPNV zum Teil auf Kosten eines anderen Politikfelds organisiert wird. Insofern ist es dann auch nur als konsequent zu bezeichnen, wenn die Aufgaben im ÖPNV auf genau die Angebote „reduziert“ werden, welche durch die Mittel für die Schülerbeförderung ermöglicht werden.<sup>24</sup> Auf diese Weise sorgen die historisch etablierten Routinen wechselseitig für Hemmnisse bei der Anpassung der bildungspolitischen Aufgabe an neue Rahmenbedingungen: die bildungspolitischen Ziele (Erreichbarkeit der Schulen) schreiben an sich die Art der Umsetzung nicht fest; jedoch führt die infolge der Bildungspolitik zur Verfügung gestellten Schülertransport-Budgets für den ÖPNV dafür, dass die Art der Umsetzung der bildungspolitischen Aufgabe nicht mehr hinterfragt wird. Da die Finanzierung des Schülerverkehrs (Finanzierung der Schülerfahrkarten durch die Schulträger und gesetzliche Ausgleichsmittel im Ausbilderverkehr) eine bedeutende Stütze des ÖPNV darstellt, soll zur Stützung des ÖPNV-Angebots die entsprechende Finanzierung auch erhalten werden.<sup>25</sup> Teile der Mittel sind daran gebunden, dass die Schülerbeförderung als Linienverkehr organisiert wird. Damit wird die bisherige Art der Schülerbeförderung letztlich auch zugunsten des ÖPNV so aufrechterhalten wie bisher.

Dies stellt eine Barriere für die Umsetzung eines Modells auf Basis von Mobilitätsgutscheinen dar. Jeglicher Ansatz zur Umstellung der Finanzierung der Schülerbeförderung wird deshalb fast automatisch als ein Rütteln an den Grundfesten des ÖPNV und damit der Daseinsvorsorge verstanden. Aus diesem Grund wird in den nächsten Abschnitten untersucht, ob aus dem Konzept der Daseinsvorsorge Hürden für das Mobilitätsgutschein-Modell erwachsen.

### 5.2. Das Konzept der Daseinsvorsorge

Kern allen staatlichen Tuns im ÖPNV ist der sogenannte Daseinsvorsorgeauftrag. Seit der Regionalisierung 1996 gibt es auch eine gesetzliche Verankerung dieses Daseinsvorsorgeauftrags.

23 Dieser Paragraph ermöglicht die Ablösung der bisherigen bundesgesetzlichen Regelung der Ausgleichsmittel durch § 45 a PBefG durch Landesrecht und die Kommunalisierung der entsprechenden Mittel (Aufgabenträger).

24 „In den Nahverkehrsplänen wird häufig der *Schülerverkehr* als Mindestversorgung oder Grundangebot definiert, um so dem *Daseinsvorsorgegebot* gerecht zu werden.“ (Dümmler in Bormann et al. 2010: 45; Herv. d. Verf.).

25 Bereits die Einführung von Eigenanteilen bei der Schülerbeförderung kann zu deutlichen Einnahmehinbußen bei den Verkehrsunternehmen führen (vgl. Berschin 2000: 54).

Die meisten ÖPNV-Gesetze der Bundesländer<sup>26</sup> ordnen die Gewährleistung eines ausreichenden ÖPNV-Angebots ebenfalls explizit der Daseinsvorsorge zu (vgl. Holz-Rau et al. 2009: 181). Jedoch gilt gerade im ÖPNV: Das konkrete Ausmaß der Daseinsvorsorgeaufgabe ist umstritten. Klar ist, dass individuelle Ansprüche an eine konkrete Versorgung mit ÖPNV-Verbindungen nicht abgeleitet werden können (vgl. z. B. Martini 2006). Umstritten sind zudem die Konsequenzen aus der öffentlichen Wahrnehmung dieser Aufgabe etwa hinsichtlich der Ausschreibung der entsprechenden Aufträge und bei der Entscheidung über die Zulassung von Linienverkehren, z. B. wenn konkurrierende Genehmigungsanträge vorliegen.

Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde nachhaltig durch Forsthoff (1938) geprägt. Forsthoff verwendete den Begriff vornehmlich, um zu verdeutlichen, dass die seinerzeit geltende verwaltungsrechtliche Dogmatik ihren eigentlichen Gegenstand verfehle, nämlich die richtige Erfassung der Bedeutung und der Aufgaben der Verwaltung. Diese bestehe in modernen Staaten vor allem in der Erbringung lebenswichtiger Leistungen für die Bevölkerung (kritisch zu dieser Behauptung Forsthoffs: Jellinghaus 2006: 15 und passim). Die Bekräftigung einer staatlichen Verantwortlichkeit für „lebenswichtige Leistungen“ leitete sich aus der Beobachtung ab, dass Individuen in modernen, hochgradig arbeitsteiligen Gesellschaften für bestimmte Güter typischerweise nicht selbst Sorge tragen können. Im Gegensatz zu *individuellen Notlagen* sei diese besondere Angewiesenheit eine *allgemeine* und kennzeichne die moderne Daseinsweise. Aus dem Konzept der Daseinsvorsorge selbst gehen die Kriterien dafür, wann eine Leistung Aufgabe der Daseinsvorsorge sein soll, jedoch nicht hervor. Anzuerkennen ist zweifellos, dass in der Tat keineswegs alle Leistungen, auf die Menschen in modernen Gesellschaften angewiesen sind, der staatlichen Daseinsvorsorge zuzurechnen sind; ein gängiges Beispiel ist etwa die Versorgung mit Lebensmitteln (vgl. Blankart 2002: 32; Knauff 2004: 45).

### 5.3. Neuorientierung des Daseinsvorsorgekonzepts infolge europäischer Regelungen

Das Europarecht zwingt letztlich zu einer „wettbewerbsfreundliche(re)n“ Auslegung der Daseinsvorsorge. Hintergrund sind hier die Prinzipien des EG-Vertrags<sup>27</sup> und das Bestreben, einen gemeinsamen Binnenmarkt auch für öffentliche Dienstleistungen zu schaffen. Zur Sicherung der Gewährleistung von „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ können (öffentlichen) Unternehmen Sonderrechte verliehen werden bzw. können bestimmte Ausnahmen vom Wettbewerbs- und Beihilferecht getroffen werden. Die „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ können damit als europarechtliches Äquivalent zu den Inhalten dessen gelten, was für gewöhnlich in der deutschen Tradition mit „Daseinsvorsorge“ bezeichnet

wird. Das Vorgehen ist voraussetzungsloser: Gefragt wird zum einen danach, ob privaten oder öffentlichen Unternehmen aus Gründen der Daseinsvorsorge oder des Gemeinwohls messbare Sondervorteile im Wettbewerb eingeräumt werden. Zum anderen wird danach gefragt, inwiefern eine tatsächliche Betrauung mit spezifischen Gemeinwohlpflichten erfolgt, die wiederum private oder öffentliche Unternehmen betreffen kann. Konkrete Daseinsvorsorgepflichten werden mit (eventuellen) konkreten Wettbewerbsvorteilen ins Verhältnis gesetzt.

In Deutschland wurde der Abschied von der Vorstellung, das (gewerbliche) Verkehrswesen als wettbewerbspolitischen Ausnahmehereich und exklusiven Bereich staatlicher Daseinsvorsorge zu behandeln, vor allem durch die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69<sup>28</sup> angestoßen. Sie wies die Entlastung der Eisenbahnen von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen an bzw. statuierte bei deren Beibehaltung die Form hoheitlicher Auferlegungen bei vollem Ausgleich der durch die Verpflichtungen entstehenden Kosten. Die novellierte Fassung dieser Verordnung – VO (EWG) Nr. 1893/91<sup>29</sup> – erweiterte den grundsätzlichen Anwendungsbereich von den Eisenbahnen auf alle Verkehrsunternehmen, begrenzte die zulässigen Finanzierungsverfahren der öffentlichen Hand und führte dafür neben den bisher möglichen Auferlegungen von Verkehrsleistungen im öffentlichen Interesse die vertragliche Lösung als Standard ein – und damit letztlich das Besteller-Ersteller-Prinzip für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen. Das Regionalisierungsgesetz und das novellierte PBefG (Inkrafttreten jeweils 1.1.1996) führten dementsprechend das Instrument des Nahverkehrsplans (NVP) in Kombination mit der Möglichkeit für die Aufgabenträger, Verträge über gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen abzuschließen, ein. Da für die Gewährleistung einer den öffentlichen Interessen entsprechenden Versorgung der Bevölkerung mit Nahverkehrsleistungen unter gegenwärtigen Bedingungen beträchtliche Zuschüsse notwendig sind, würde es sich in der Regel um gemeinwirtschaftliche Verkehre handeln. Trotz der hohen Zuschussbedürftigkeit des deutschen Nahverkehrs bilden gemeinwirtschaftliche Linien (§ 13a PBefG) in der Genehmigungspraxis die seltene Ausnahme, da auch herkömmliche öffentliche Finanzausschüsse als „reguläre“ Einnahme der Unternehmen gewertet werden und somit deren Eigenwirtschaftlichkeit nicht in Frage stellen (vgl. ausführlich Karl 2008: 67ff. und 251ff.).

Aktueller Meilenstein dieser Entwicklung ist die Ende 2009 in Kraft getretene Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 (im Folgenden VO 1370).<sup>30</sup> Diese Verordnung befördert die Einführung bzw. Verstärkung des „kontrollierten Wettbewerbs“ im ÖPNV und zwingt zur Beachtung von vergabe- und beihilferechtlichen

28 Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs

29 Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei dem mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs

30 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates

26 Auch die ÖPNV-Ländergesetze gibt es erst seit der Regionalisierung.  
27 Inzwischen „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV).



Regeln sowie Transparenzanforderungen, belässt aber unter gewissen Voraussetzungen auch Spielräume für die kommunale Eigenerbringung bzw. direkte Beauftragung von (öffentlichen/privaten) Unternehmen.<sup>31</sup> In Folge der bisher noch ausgebliebenen Anpassung des deutschen Rechts (u.a. fehlende Ermächtigungen) besteht noch Unsicherheit über die Anwendung einiger der von der VO 1370 vorgesehenen Interventionsmöglichkeiten im Interesse der Daseinsvorsorge.

## 5.4. Daseinsvorsorge in der Praxis

Das Daseinsvorsorgekonzept hat sich in der Praxis als sehr wirkmächtig erwiesen, indem von einer allgemeinen öffentlichen *Berechtigung* zu einer umfassenden Leistungsverwaltung ausgegangen wird. Allerdings erwachsen aus dem Begriff der Daseinsvorsorge keinerlei unmittelbare Rechtsfolgen, vielmehr geben spezialgesetzliche Regelungen hier den Ausschlag.

### 5.4.1. Gesetzliche Regelungen

Im ÖPNV sind diese spezialgesetzlichen Regelungen das bereits erwähnte Regionalisierungsgesetz des Bundes und die ÖPNV-Gesetze der Länder. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) hingegen ist vor allem spezielles *Gewerberecht*, das die Bedingungen des Marktzugangs und Marktaustritts regelt. Das PBefG sieht aber auch (zum Teil nachrangige) Regelungsinstrumente vor, mittels derer die Genehmigungsbehörde bzw. die Aufgabenträger das ÖPNV-Angebot im öffentlichen Interesse („ausreichende Verkehrsbedienungs“) sicherstellen können. Grundsätzlich soll aber die Erbringung von Verkehrsleistungen „eigenwirtschaftlich“ auf Initiative der Verkehrsunternehmen erfolgen.<sup>32</sup>

Die statuierten subjektiven und objektiven Genehmigungsanforderungen führen dazu, dass den Inhabern einer Genehmigung eine starke Stellung zukommt: Sie sind sowohl vor öffentlichen Eingriffen durch die Genehmigungsbehörde z. B. hinsichtlich der Zumutbarkeit der Ausweitung der Leistungen im öffentlichen Interesse oder von Preissenkungen als auch vor Konkurrenz weitgehend geschützt. Auch nach Ablauf der Genehmigung genießt der bisherige Betreiber Vorrechte im Sinne eines Besitzstandsschutzes.<sup>33</sup> Nur wenn durch unternehmerische Eigeninitiative eine ausreichende Verkehrsbedienungs nicht gewährleistet ist, können überhaupt erst die Verantwortung und Kompetenzen der durch Ländergesetze bestimmten Aufgabenträger greifen.<sup>34</sup>

In der Praxis bedeutet dies, dass die Handlungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger in den Fällen deutlich eingeschränkt sind, in denen sie nicht über eigene Finanzmittel verfügen bzw. nicht über ein eigenes Verkehrsunternehmen das für notwendig gehaltene Verkehrsangebot durchsetzen können.

### Faktisch bestehen durch die Regelungen des PBefG zwei nur minimal miteinander verzahnte Ansätze öffentlicher Eingriffe im Sinne der Daseinsvorsorge:

1) Traditionell kommt der *Genehmigungsbehörde* die Entscheidung über den Marktzutritt unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen etwa an einer koordinierten Verkehrsbedienungs oder an preiswerten Tarifen zu („traditionelle Gewerbeordnung“ bzw. „Konzessionssystem für eigenwirtschaftliche Verkehre“). Ihre Befugnisse stehen jedoch unter dem *Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit*.

Nach Winnes (2008: 27) soll der Bereich des ÖPNV bereits allein aufgrund der Genehmigungsvorbehalte des PBefG und deren lenkender und gestaltender Wirkung der Daseinsvorsorge zuzuordnen sein.

Dem widersprechend verweisen andere auf die faktische Wirkungslosigkeit der Befugnisse der Genehmigungsbehörde (eigenwirtschaftliche Verkehrsgestaltung), da die üblichen Fehlbeträge im ÖPNV von vornherein eine Zumutbarkeit von Eingriffen durch die Genehmigungsbehörde ausschließen. In der Folge fehle es bei der gegenwärtigen Konzeption der eigenwirtschaftlichen Verkehre letztlich an der Eignung, berechtigte Zwecke des Gemeinwohls zu erreichen – Zweifel an der Verfassungskonformität des PBefG seien angebracht (Fandrey 2010: 111).

2) Seit der Regionalisierung können prinzipiell die Aufgabenträger den ÖPNV nach ihren Vorstellungen auf der Grundlage von Nahverkehrsplänen und bei vorhandener Finanzierung gemeinwirtschaftlich ausgestalten („Besteller-Ersteller-Prinzip“ bzw. „staatlich initiiertes Ausschreibungswettbewerb“). Jedoch steht dem der teilweise als absolut verstandene Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre sowie der fehlende Vollzugriff auf die dem ÖPNV zur Verfügung stehenden Finanzen entgegen.

### Vom PBefG nicht berücksichtigtes drittes Daseinsvorsorgemodell:

3) In der Praxis besteht daneben ein drittes (und dominierendes) Modell der Daseinsvorsorge, das von den Regelungen des PBefG nicht erfasst wird (vgl. Karl 2008: 72 ff.): Die Gestaltung des ÖPNV über öffentlichen Unternehmensbesitz („Kommunal-ÖPNV“). Abgesichert wird dieses Modell gegenwärtig noch über die Monopolrechte der Unternehmen (eigenwirtschaftliche Genehmigungen) und die exklusive Finanzierung durch die Eigentümer.

Einer der zentralen Streitpunkte im deutschen Nahverkehr besteht damit in der Abgrenzung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren, durch die letztlich die *Einflussphären von Verkehrsunternehmen, Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger* – und damit die konkreten Möglichkeiten der Umsetzung Daseinsvorsorgeaufgabe – abgesteckt werden. Dieser Grundkonflikt konnte bisher aufgrund der widersprüchlichen Gesetzeslage auch nicht durch die Rechtsprechung gelöst werden. Zudem macht die bereits erwähnte VO 1370 es erforderlich, dass das PBefG an die neuen Regelungen ange-

31 Vgl. hinsichtlich dieser Ausnahmen z. B. Fandrey 2010.

32 § 8 Abs. 4, Satz 1 PBefG

33 § 13 Abs. 3 PBefG

34 § 8 Abs. 4, Satz 2 PBefG

passt wird.<sup>35</sup> Nachdem das Inkrafttreten des novellierten PBefG zwischenzeitlich für Anfang Januar 2012 angekündigt wurde,<sup>36</sup> wird der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nun für das erste Quartal 2012 angestrebt.<sup>37</sup> Welche Instrumente die Aufgabenträger zukünftig zur Gewährleistung eines ÖPNV-Angebots im Sinne der Daseinsvorsorge rechtssicher einsetzen werden können, steht damit gegenwärtig noch nicht fest.

## 5.4.2. Freiheiten bei der konkreten Umsetzung

Das nur vage determinierte Daseinsvorsorgekonzept wirkt sich in der Praxis unterschiedlich aus. In der theoretischen Diskussion wird gelegentlich eingeworfen, dass letztlich das Grundbedürfnis nach Mobilität nicht zwangsläufig durch Busse und Bahnen des ÖPNV befriedigt werden muss (vgl. etwa Peistrup 2010: 106). Konsequente Schlussfolgerung ist, dass die Umsetzung „der Daseinsvorsorge“ an die lokalen Bedingungen angepasst werden kann und muss. Peistrup (ebd.) führt etwa auch die Mobilität per Flugzeug oder eine Fährverbindung als je nach Umständen angemessene Lösung an; Bormann et al. (2010) plädieren insbesondere in Bezug auf die Bedingungen ländlicher Regionen für eine Öffnung der (rechtlichen) Rahmenbedingungen, durch die Freiräume für Innovationen gewonnen werden können.

Empirische Studien zeigen, dass das Verständnis des Begriffs der Daseinsvorsorge in der Praxis höchst uneinheitlich ist. Das kann etwa heißen, dass verantwortliche Aufgabenträger dem Begriff keine konkreten Merkmale zuordnen können (vgl. Holz-Rau et al. 2009 sowie 2010a und 2010b). Zudem hat der Verwaltungs- bzw. rechtswissenschaftliche Fachbegriff keinen Eingang in das Alltagsbewusstsein der Bevölkerung gefunden: Befragungen ergeben, dass die Mehrheit der Interviewten „Daseinsvorsorge“ inhaltlich nicht bestimmen können.<sup>38</sup>

Das zentrale Instrument der Umsetzung der Daseinsvorsorge sind die Nahverkehrspläne, die die Aufgabenträger entsprechend spezifischer Vorgaben der ÖPNV-Gesetze der Länder in regelmäßigen Abständen erstellen. Sie legen hier die „ausreichende Verkehrsbedienungs“, also letztlich das im öffentlichen Interesse für notwendig gehaltene Bedienungsniveau fest. Bestimmte

genehmigungsrechtliche Vorgaben (z.B. der Typenzwang des PBefG<sup>39</sup>) sowie eine bestimmte Auslegung des PBefG führen dazu, dass die Nahverkehrspläne teilweise eher als Rahmenvorgaben den Status quo beschreiben und keine konkreten Vorgaben zum Verkehrsangebot, den einzuhaltenden Qualitäten etc. machen.<sup>40</sup> Der Stellenwert der Nahverkehrspläne insbesondere hinsichtlich der Weichenstellung zwischen *eigenwirtschaftlichen* und *gemeinwirtschaftlichen* Verkehren ist umstritten (vgl. Knauff 2004: 407 ff.). Offen ist beispielsweise, ob eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge, die nicht die Vorgaben eines Nahverkehrsplans erfüllen, abgelehnt werden können. Zumindest steht aber fest, dass im Falle eines Genehmigungswettbewerbes – also der Entscheidung zwischen konkurrierenden *eigenwirtschaftlichen* Anträgen – die Vorgaben des Nahverkehrsplans mit darüber entscheiden, welcher Antrag als die „bessere Verkehrsbedienungs“ genehmigt wird. Vom Bundesverwaltungsgericht wurde in einer Entscheidung aus dem Jahr 2006<sup>41</sup> hinsichtlich des Verhältnisses zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren die sogenannte „Stufentheorie“ begründet und in einer jüngeren Entscheidung<sup>42</sup> weiterentwickelt. Demnach kommt eigenwirtschaftlichen Verkehren ein materieller und prozessualer Vorrang zu, dem mittels Verfahrensfristen<sup>43</sup> Rechnung zu tragen ist.

Holz-Rau et al. (2010a: 39 ff.) belegen in ihrer Studie, dass die komplexe rechtliche Situation und die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten der Daseinsvorsorge sich als entsprechend heterogene Herangehensweisen bei der Ausgestaltung der Nahverkehrspläne niederschlagen. Das Spektrum reicht von der Auslegung als reine Grundvorsorge bis hin zu einem breiten, anspruchsvollen ÖPNV-Angebot. Dazwischen finden sich die Varianten, die Daseinsvorsorge eher formal als bloße öffentliche Aufgabenzuschreibung zu verstehen oder eine solche

39 Das maßgebliche Personenbeförderungsgesetz (PBefG) – ein Gesetz, das bis in die Gegenwart in seinen wesentlichen Grundzügen ordnungsrechtlichen Vorstellungen der 1930er Jahre folgt – unterscheidet bei den genehmigungsfähigen gewerblichen Formen des Personentransports Linienverkehr und Gelegenheitsverkehr, die jeweils konkret definiert werden (Taxi, Mietwagen, Ausflugs- sowie Reiseverkehr). Juristen bezeichnen diese Einschränkung der überhaupt genehmigungsfähigen Formen der Personenbeförderung als „Typenzwang“, vgl. etwa die Ausführungen bei Fielitz/Grätz (2003, § 2, Rn 25) zum gesetzlichen Typenzwang.

40 Die Länder unterscheiden sich hier sehr hinsichtlich der Zulässigkeit von Vorgaben, durch die letztlich die Möglichkeiten der eigenwirtschaftlichen Verkehrsgestaltung eingeschränkt oder ausgeweitet werden können (vgl. hier grundsätzlich Barth 2000 sowie anhand von Beispielen aus den Ländergesetzen Dippel/Wilhem 2002 66 ff). Rölting (2010: 1218) hält Vorgaben eines Nahverkehrsplans, die dazu führen, den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre zu konterkarieren, für „überzogen“. Die Genehmigungsbehörde könne hier Anträge abweichend vom Nahverkehrsplan zulassen. Die Daseinsvorsorge würde sich gemäß dieser Auslegung auf „lediglich bedarfsgerechte ÖPNV-Leistungen“ (ebd.) beschränken. Diese Interpretation trifft dort auf – verständlichen – Widerstand, wo das ÖPNV-Angebot angebotsorientiert erfolgt bzw. erfolgen soll, um möglichst Nachfrager vom Autoverkehr auf den ÖPNV umzulenken (vgl. etwa Bormann et al. 2010: 28 f. oder die Stellungnahme von sechs Verkehrsverbänden „PBefG-Novellierung: Input von Verkehrsverbänden“, <http://www.busradar.de/pbefg-novellierung-input-von-verkehrsverbänden-954180.html>; 13.07.2010 [Zugriff 13.07.2010]).

41 BVerwG Urt. v. 19.10.2006, 3 C 33.05.

42 BVerwG Urt. v. 29.10.2009, 3 C 1.09.

43 Wenn der Aufgabenträger tätig werden will (Bestellung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen), muss im Vorhinein abgefragt werden, ob die Verkehrsunternehmen die Leistungen eigenwirtschaftlich – d. h. mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln – erbringen wollen. Macht der Aufgabenträger eindeutig und verbindlich den Willen zur Bestellung von Leistungen gemäß Nahverkehrsplan deutlich, können u. U. entgegenstehende eigenwirtschaftliche Verkehre abgelehnt werden.

35 Zum Beispiel fordert die VO 1370 regelmäßig den Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags über die Leistungen, die im öffentlichen Interesse erforderlich sind und durch Ausgleichsleistungen oder ausschließliche Rechte entgolten werden. Für den Inhalt und die Vergabe dieser Aufträge gelten bestimmte Anforderungen; dabei müssen Überkompensationen verhindert werden. Ausnahmsweise können gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen, für die im Gegenzug ein Ausgleich geleistet werden kann, auch Gegenstand allgemeiner Vorschriften sein; auch in diesem Fall müssen Überkompensationen verhindert werden.

36 Vgl. „PBefG-Novellierung ab Januar 2012?“, <http://www.omnibusrevue.de/pbefg-novellierung-ab-januar-2012-986006.html>; 12.11.2010 [Zugriff 16.11.2010].

37 Vgl. Plenarprotokoll 17/110 vom 25. Mai 2011, S. 12589 [Anlage 12].

38 Vgl. etwa: „Studie: ‚Daseinsvorsorge‘ sagt Deutschen nichts“, 23.10.2006, [http://www.lindauermanagement.de/index.php?article\\_id=60](http://www.lindauermanagement.de/index.php?article_id=60) [Zugriff 15.07.2008].

Lesart, bei der der Begriff nicht, jedoch die entsprechenden Inhalte unter anderem Namen verwendet werden. Eine Reihe der untersuchten Nahverkehrspläne<sup>44</sup> greift weder auf den Begriff noch auf die Inhalte zurück. In der Praxis halten die Aufgabenträger Nahverkehrspläne als im Umgang mit Wünschen aus den politischen Gremien oder der Bevölkerung für hilfreich: „Der NVP wird von den Verwaltungen dann gerne für die *Begründung der Nichterschließung von Teilräumen* geschätzt: Den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik gegenüber kann dank der im NVP enthaltenen Analyse *transparent dargelegt* werden, *warum ihren Wünschen an das ÖPNV-Angebot nicht entsprochen werden kann*. Der Nahverkehrsplan bietet den Verwaltungen im Tagesgeschäft also die Möglichkeit einer Selbstbindung und dient als Argumentationshilfe gegenüber der Politik.“ (Holz-Rau et al. 2010a: 93; Herv. d. Verf.)

Die Autoren der zitierten Studie waren schließlich darüber überrascht,<sup>45</sup> welchen Stellenwert der Schülerverkehr bei einigen Aufgabenträgern einnimmt: Der Schülerverkehr werde von einigen Aufgabenträgern als „Hauptaufgabe des ÖPNV“ angesehen. Folgender Leitsatz des Landkreises Oder-Spree brachte diese Position auf den Punkt: „Daseinsvorsorge im ÖPNV sind die nach § 45 a PBefG finanzierten Schülerverkehre.“ (ebd., S. 96) Sowohl rechtliche als auch finanzielle Aspekte tragen zu dem Befund der Verengung des ÖPNV auf Belange des Schülerverkehrs bei. Zudem gehört in Brandenburg etwa die Bereitstellung des Schülerverkehrs zu den Pflichtaufgaben der Gemeinden, wohingegen der allgemeine ÖPNV lediglich eine „freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe“ (§ 3 III ÖPNV-G BB) ist.<sup>46</sup> Stehen für die Organisation des Schülerverkehrs weitgehend gesicherte Budgets zur Verfügung, so gilt dies nicht für darüber hinausgehende Angebote.

Damit stehen dem Modell der Mobilitätsgutscheine weder aus Sicht der theoretischen Konzeption der Daseinsvorsorge noch aus praktischer Perspektive grundsätzliche Hindernisse entgegen. Das Konzept der Daseinsvorsorge gibt keine konkreten Standards im ÖPNV vor, vielmehr ist die tatsächliche Ausgestaltung einer Mobilitäts-Grundversorgung der politischen Willensbildung und letztlich den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen überlassen. Gleichzeitig belegen empirische Studien, dass bereits heute lange angestrebte Erreichbarkeitsstandards in einzelnen Regionen nicht erfüllt werden.

44 Die Studie untersuchte ca. 50 Nahverkehrspläne, die durch ein Stichprobenverfahren („bevölkerungsgewichteten Zufallsauswahl“) ausgewählt wurden (vgl. Rau et al. 2010a: 5 ff.).

45 Dies wiederum ist ein Indiz für die nur wenig offensichtlichen Zusammenhänge der Finanzierung und Organisation des ÖPNV auf Grundlage des finanziellen und rechtlichen Rahmens der Schülerbeförderung.

46 Zur Unterscheidung von Pflichtaufgabe und freiwilliger Aufgabe vgl. Otto (2003: 116 f.): „Zur Übernahme freiwilliger Aufgaben sind die Träger nicht verpflichtet, die Übernahme ist für sie jedoch jederzeit möglich. Dabei ist eine Einschränkung zu beachten. Die Erfüllung von Pflichtaufgaben ist vorrangig, so dass deren Erfüllung gesichert sein muss, ehe ein Aufgabenträger freiwillige Aufgaben erfüllt. Im Gegensatz zu Pflichtaufgaben, für deren Erfüllung der Kommune aus kommunalverfassungsrechtlichen Gründen Ausgleichszahlungen zustehen, sind die Kosten zur Erfüllung einer freiwilligen Aufgabe grundsätzlich aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Aufgabenträger zu tragen. Für den ÖPNV bedeutet dies, dass der jeweilige Aufgabenträger nur eine ausreichende Verkehrsbedienungen anbieten kann, wenn er über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt oder der Verkehr eigenwirtschaftlich betrieben werden kann.“ (Herv. d. Verf.) Vgl. dazu auch die Ausführungen bei Scheele/Sterzel (2000: 48 ff.)

## 6. Fazit – Handlungsbedarf

Die Umsetzung des hier ausgeführten Vorschlages einer „Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine“ erfordert die (teilweise) Umstellung der Finanzierung des ÖPNV von der bisherigen Förderung der Unternehmer bzw. des Angebots hin zu einer Unterstützung des förderungswürdigen Personenkreises.

Anlass für eine solche Umstellung der Förderphilosophie sind die in ländlichen Gebieten bestehenden Schwierigkeiten, die vorhandenen Mobilitätsbedürfnisse mit dem herkömmlichen Linienverkehr zu befriedigen. Zudem bestehen zunehmende Probleme, die gesetzliche Verpflichtung zur Schülerfreifahrt bzw. teilentgeltlichen Beförderung zur Schule mit vertretbarem Aufwand einzulösen. Diese Schwierigkeiten werden verursacht bzw. verstärkt durch die demografische Entwicklung, die zu weiterer Ausdünnung der Bevölkerung in ländlichen Regionen sowie zu Schließungen bzw. Zusammenlegungen von Schulen führt.

Die Suche nach Lösungen für diese Situation ist im Gange und hat insbesondere zur Erprobung und Einführung sogenannter alternativer Verkehrsangebote wie beispielsweise Anrufsammeltaxen geführt. Diese können lokal eine optimale Antwort auf die Herausforderungen darstellen, jedoch stellen sie keine allgemeine und langfristige Lösung der aufgezeigten Probleme dar. Durch die Einführung der Subjektförderung im ÖPNV sollen insbesondere Potenziale der Selbstorganisation unter Nutzung der gerade in ländlichen Räumen verbreiteten privaten Pkw gefördert werden.

Beispiele für die Subjektförderung gibt es im deutschen ÖPNV bisher nicht, jedoch lassen sich Anknüpfungspunkte in Form von Taxi-Gutscheinen oder Fahrradpauschalen finden. Zu berücksichtigen sind das Genehmigungsrecht des Personenbeförderungsgewerbes, die Finanzierungsbedingungen des ÖPNV und des Schülerverkehrs, die bisherige und mögliche zukünftige Interpretation der (Umsetzung der) Daseinsvorsorge im ÖPNV sowie versicherungs- und angrenzende rechtliche Fragen.

Die Analyse dieser Rahmenbedingungen hat ergeben, dass Mobilitätsgutscheine prinzipiell – zumindest als freiwillige Lösung – umgesetzt werden können. Für mehr Rechtssicherheit ist jedoch – mittel- und langfristige – auch die Anpassung von gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und auf Landesebene sowie der Schulsatzungen der Landkreise nötig:

- Anpassungen sind vor allem im Personenbeförderungsgesetz zu leisten: So muss etwa heute die Einordnung von Mitnahmefahrten z. B. von Nachbarn als gewerbliche Fahrten vermieden werden, da solche Fahrten sonst in die restriktiven Genehmigungsbedingungen des PBefG fallen. Durch die Verwendung von Klauseln, wie sie seit Jahren bei den durch Mitfahrzentralen vermittelten Fahrten im Gebrauch sind, kann zwar die Gewerblichkeit ausgeschlossen werden. Sollte hier mehr Freiraum gewünscht werden, würden Ausnahmeklauseln im PBefG erforderlich werden. Hier müsste der Bund tätig werden.

- Die Untersuchung der Schulgesetze der Länder bzw. Satzungen der Aufgabenträger hinsichtlich der gesetzlichen Verpflichtung zur kostenfreien bzw. ermäßigten Schulbeförderung ergibt zudem: Unter den bisher geltenden Regelungen wären nur freiwillige Lösungen mit betroffenen Anspruchsberechtigten möglich. Eine grundsätzliche Umstellung auf Mobilitätsgutscheine macht eine entsprechende Änderung der Satzung der Landkreise nötig.

Mit in Folge der Umsetzung von Mobilitätsgutscheinen möglichen Linienstraffungen können Zeitvorteile sowohl für die betroffenen Schülerinnen und Schüler als auch Einsparungen für den Landkreis erreicht werden. Durch die Straffung gewinnen Buslinien an Attraktivität, da günstigere Fahrtzeiten erreicht werden. Bei Schülern mit einem Wohnort abseits der gestrafften Linien führt dies allerdings dazu, dass die Entfernung zur nächsten Haltestelle nicht mehr in zumutbarer Entfernung liegt. Bisher würde dies dazu führen, dass Schulträger für die Betroffenen einen Schülerspezialverkehr organisieren – dies stellt eine extrem kosten- und aufwändige Lösung dar. Als Alternative wurde hier nun die Idee der Mobilitätsgutscheine untersucht: Schüler, bei denen der Weg zwischen Wohnung und nächstgelegener ÖPNV-Haltestelle eine zumutbare Distanz übersteigt, erhalten Anspruch auf eine Mobilitätspauschale. Der Betrag der Pauschale setzt sich aus zwei Teilbeträgen zusammen (Kosten Schülermonatskarte sowie Fixbetrag), wobei der Fixbetrag die pauschale Vergütung der Selbstorganisation von Zubringerfahrten zur weiter entfernt liegenden ÖPNV-Haltestelle darstellt.

Modellberechnungen ergeben, dass das vorhandene „Budget“ für die Finanzierung der Mobilitätspauschalen mehr als ausreicht. Das Budget setzt sich zusammen aus dem bisherigen Aufwand für die Beförderung der betrachteten Schüler im ÖPNV sowie dem Aufwand für die Organisation des Schülerspezialverkehrs im Einzugsbereich der Linie. Der minimierte Aufwand belässt einen Spielraum dafür, eine jährlich bzw. monatlich begrenzte Anzahl von Taxifahrten als Notfalllösung vorzusehen. Hier sollte jedoch durch einen entsprechenden finanziellen Anreiz dafür gesorgt werden, dass solche kosten-trächtigen Taxifahrten tatsächlich nur im Notfall in Anspruch genommen werden.

Zur Erleichterung der Kommunikation der Grundidee der Mobilitätspauschale ist ein „Merkblatt“ zu empfehlen, das die wichtigsten Fragen hierzu stellt und beantwortet. Eine teilweise Einführung der Mobilitätspauschale kann zudem durch Musterrechnungen hinsichtlich des Aufwandes, der bei der Selbstorganisation entsteht, unterstützt werden. Die Modellrechnung am Beispiel eines Landkreises ergibt, dass durch den vorgesehenen Fixbetrag der Mobilitätspauschale die Kosten von Zubringerwegen mit dem Fahrrad bzw. per Fahrgemeinschaft für die hier normalerweise zu erwartenden Entfernungen abgedeckt werden können.

Insgesamt zeigen die Detailbetrachtung und die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen, dass die Idee der Subjektförderung prinzipiell heute schon umgesetzt und auch finanziert werden kann. Dies setzt jedoch die freiwillige Zustimmung der betroffenen Schüler bzw. Eltern voraus. Für eine dauerhafte

Lösung ist zumindest eine Änderung der Schülerbeförderungssatzung nötig. Hier liegt es nahe, das bisherige Verständnis der Daseinsvorsorge, das einer solchen grundsätzlichen Änderung der Umsetzung der Schülerbeförderung entgegenstehen könnte, zu beleuchten. Die Analyse der Grundidee des Daseinsvorsorgekonzepts, die Berücksichtigung aktueller demografischer Entwicklungen und deren Folgen, die tatsächliche Bedeutung des Konzepts in der Praxis und seine notwendige Anpassung durch europarechtliche Vorgaben ergeben, dass das Daseinsvorsorgekonzept keine grundsätzliche Barriere für die hier betrachtete Innovation darstellt. Im Gegenteil ist zu schlussfolgern, dass das bisherige Verständnis der Daseinsvorsorge im ÖPNV an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden muss. Den Aufgabenträgern ist hier ein großer Spielraum zuzuerkennen, letztlich ist jedoch auf dem Wege der politischen Willensbildung über die konkrete Ausgestaltung von Mobilitätsangeboten zu entscheiden.

Nach diesen Erkenntnissen könnte optimistisch geschlussfolgert werden, dass ein realer Test der Idee der Umstellung von der Objekt- auf die Subjektförderung „vor der Tür steht“. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Schülerbeförderung in kommunalpolitischer Sicht als äußerst sensibles Thema eingeschätzt wird. Jede Änderung einer eingespielten Praxis, selbst wenn sie mit Zeitersparnissen für die betroffenen Schüler aufgrund von Linienstraffungen verbunden ist, wird von den Betroffenen oft skeptisch bis ablehnend gesehen. Die derzeitige faktische Schülerfreifahrt gilt als Besitzstand des Berechtigtenkreises. Jegliche Änderungen oder auch nur die Andeutung von Änderungen in diesem Bereich werden schnell als Abbau kommunaler Leistungen gewertet, ganz unabhängig von den Vorteilen des an die Stelle der bisherigen Lösung tretenden Konzepts. Über die entsprechenden Bedenken kann nicht einfach hinweggegangen werden; die identifizierten Sensibilitäten stellen für die Umsetzung von Gutscheinmodellen eine ernstzunehmende Hürde dar.

Um der verständlichen Zurückhaltung bei den Landkreisen begegnen zu können, ist zu empfehlen, eine Reform des öffentlichen Verkehrs im ländlichen Raum nicht nur finanziell abzufedern, sondern auch ideelle Anreize und Ermutigungen für diejenigen Landkreise zu schaffen, die als Pioniere bei der Umstellung von der Objekt- auf die Subjektförderung agieren. Hier könnten Bund und Länder Anstöße geben: Ein zukünftiger Wettbewerb um die attraktivste Idee zur Einführung von Mobilitätsgutscheinen in ländlichen bzw. schrumpfenden Regionen könnte sich dabei als wichtiger Katalysator erweisen.

## Literatur

- Barth, Sibylle (2000): *Nahverkehr in kommunaler Verantwortung – Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung*, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 90, Bielefeld
- Berschin, Felix (2000): *Daseinsvorsorge durch Wettbewerb – der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt*, Dissertation, Heidelberg [als Download unter: [www.nahverkehrsberatung.de](http://www.nahverkehrsberatung.de) (Zugriff 8.12.2003)]
- Berschin, Felix / Hickmann, Gerd (1998): „Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform. Mehr Gestaltung und Kosteneffizienz im ÖPNV“, in: Internationales Verkehrswesen 50 (12), S. 600-606
- Blankart, Charles B. (2002): „Daseinsvorsorge ökonomisch betrachtet“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 51 (1), S. 28-41
- Blümel, Hermann / Weert Canzler / Andreas Knie / Lisa Ruhrort (2007): *Zukünftige Mobilitätsangebote für schrumpfenden Regionen. Der ÖPNV in der Demografiefalle – Problemdiagnose und Reformbedarf*, InnoZ-Baustein Nr. 2, Berlin
- BMRBS (1987): *Situation und Verbesserungsmöglichkeiten des öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche*, Schriftenreihe 06 „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Heft Nr. 06.064, durchgeführt von der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg GmbH
- BMVBS / BBSR (Hrsg.) (2009): *Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen*, BBSR-Online-Publikation 10/2009
- Böhler et al. (2009): *Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- Böhler-Baedecker et al. (2010): *Chancen und Risiken flexibler Bedienungsformen im ÖPNV in ländlichen Räumen*, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2010, S. 477-488
- Bormann, René et al. (2010): *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*, Publikation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik, November 2010, Bonn
- Canzler, Weert (2005): *Auf's Wesentliche konzentrieren! Eckpunkte einer Reformagenda für den Öffentlichen Verkehr*, in: Schöllner, Oliver (Hg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden, S. 239-257
- Canzler, Weert / Andreas Knie / Lisa Ruhrort / Hinrich Schmöe (2008): *ÖPNV ist nicht gleich ÖPNV Funktionswandel des öffentlichen Verkehrs in dünn besiedelten ländlichen Räumen*; InnoZ-Baustein Nr. 3, Berlin
- Canzler, Weert / Karl, Astrid (2010): *Mit der Subjektförderung zur Mobilitätssicherung? Chancen und Barrieren für einen innovativen Landverkehr*, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2010, S. 505-515
- Dippel, Wolfgang / Wilhem, Arnd (2002): *Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen (ÖPNV-Gesetz)*, Kommentar, Wiesbaden
- Dümmeler, Oliver (2010): *ÖPNV als Pflichtaufgabe aufgrund der Daseinsvorsorge?*, in: Bormann et al., S. 45
- Fandrey, Alexander (2010): *Direktvergabe von Verkehrsleistungen. Beauftragung ohne vorherige Durchführung eines Vergabeverfahrens im Bereich straßengebundener Beförderung nach den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007*, Langenfeld
- Fichert, Frank / Sterzenbach, Tim (2009): *Grenzen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit im ÖPNV: Subjektförderung als alternative zur herkömmlichen Objektförderung*, in: Haug, Peter / Rosenfeld, Martin T.W. (Hg.): *Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau?*, Referate und Diskussionen im Rahmen des 2. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 11. und 12. Oktober 2007
- Fielitz, Karl H. / Grätz, Thomas (2003): *Personenbeförderungsgesetz. Kommentar zum gesamten Personenbeförderungsrecht, einschl. 47. Aktualisierung* – Dezember 2003, München/Unterschleißheim.
- Forsthoff, Ernst (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart/Berlin
- Fritsch, Michael / Thomas Wein / Hans-Jürgen Ewers (2007): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, Verlag Franz Vahlen, München, 7. aktualisierte und ergänzte Auflage
- Füßer, Klaus (2010): *Flexible Bedienungsformen im ÖPNV: Rechtliche Möglichkeit und Grenzen auf der Grundlage des geltenden Personenbeförderungsrechts*, in: DVBl. [Deutsches Verwaltungsblatt] (erschieden als Heft 1/2011, S. 20-29); [http://www.fuesser.de/fileadmin/dateien/service/aktuelles/Buslinien/Publikation\\_zu\\_flexible\\_Bedienungsformen\\_Stand\\_25.08.10\\_Endfassung.pdf](http://www.fuesser.de/fileadmin/dateien/service/aktuelles/Buslinien/Publikation_zu_flexible_Bedienungsformen_Stand_25.08.10_Endfassung.pdf) (Zugriff 03.11.2010)
- Gesetzentwurf Land Sachsen-Anhalt (2010): *Gesetz zur Änderung von Rechtsvorschriften im öffentlichen Personennahverkehr*, Entwurf; [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=27590&CMD=GE\\_OPEN&GE\\_ID=104&SESSIONID=](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=27590&CMD=GE_OPEN&GE_ID=104&SESSIONID=) (Zugriff 25.06.2010)
- Groß, Sven Thorsten (1998): *Mobilitätsverhalten von Jugendlichen Empirische Untersuchung zur Verkehrsmittelwahl und ihrer Determinanten als Beitrag zur Bindung Jugendlicher an den ÖPNV in Dortmund*, Diplomarbeit, Universität Dortmund Fakultät Raumplanung
- Heinze, Christian (1993): *Der Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Aspekte künftiger Regulierung des ÖPNV unter Berücksichtigung der EG-Verordnung 1893/91*, Bd. 79 der Schriftenreihe „Verkehr und Technik“, Bielefeld
- Herr, Christof (1993): *Die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Von prozessualen Anpassungen zum institutionellen Wandel?*, Diplomarbeit, Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Konstanz
- Hickmann, Gerd (2000): „Mehr ÖPNV für's gleiche Geld? Mehr ÖPNV durch mehr Effizienz – Ansätze für eine ÖPNV-Strukturreform“, in: Herrmann, Monika (Hg.): *ÖPNV: Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit?*, Arbeitsbericht, Nr. 159, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 43-62
- Hickmann, Gerd/Berschin, Felix/Schaaffkamp, Christoph/Karwiese, Eckhard/Schulze, Evelin (2008): „Bundesland Brandenburg setzt die Reform der ÖPNV-Finanzierung fort. Anreizorientierte Bündelung der Fördermittel bei den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern und Integration von § 45a PBefG“, in: *Der Nahverkehr* 26 (3), S. 36-41
- Hinrichs, Stefan (1999): *Finanzhilfen für den öffentlichen Straßenpersonenverkehr – Eine Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen
- Holz-Rau et al. 2010a: *Holz-Rau, Christian / Günther, Stephan / Krummheuer, Florian (2010a): ÖPNV: Planungspraxis und Anforderungen älterer Menschen; FOPS 73.0331 Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unterer besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Menschen*; BMVBS-Online-Publikation, Nr. 05/2010; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn (Auftraggeber) Thomas Wehmeier (Leitung)
- Holz-Rau, Christian / Günther, Stephan / Krummheuer, Florian (2010b): *Daseinsvorsorge ist keine Ortseinsvorsorge. Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen*, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2010, S. 489-504

- Holz-Rau, Christian / Krummheuer, Florian / Günther, Stephan (2009): *Verkehrsplanung als Prozess – das Beispiel der Nahverkehrspläne*, in: *Der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2009): Urbane Mobilität. Verkehrsforschung des Bundes für die kommunale Praxis, Schriftenreihe direkt, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden*, Bd. 65, S. 181-201
- Ilgmann, Gottfried (1995): *Strategie für den ÖPNV im dünnbesiedelten ländlichen Raum*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 66 (4), S. 265-278
- Jellinghaus, Lorenz (2006): *Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Zum Funktionswandel von Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsrecht in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main
- Karl, Astrid (2008): *Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb*. Berlin
- Klinger, Daniela (2009): *Rahmenbedingungen*, in: *Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, S. 79-89
- Knauff, Matthias (2004): *Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV*, Berlin
- Laaser, Claus-Friedrich (1991): *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*, Tübingen
- Maaß, Roland (1998): *Der Wettbewerb im örtlichen Personenbeförderungswesen. Möglichkeiten und Notwendigkeiten im Bereich straßengebundener Beförderung*, Berlin
- Martini, Stefan (2006): *Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr? Grundrechte statt Daseinsvorsorge*, Discussion paper, SP III 2006-103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Overath, Achim / Fiedler Lothar Holger (2001): *§ 45a PBefG/§ 6a AEG – EG-rechtskonform oder wettbewerbsfälschend?*, in: *Verkehr und Technik* (54) 3, S. 101-106
- Peistrup, Matthias (2005): *Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Strukturen, Legitimation und Anreizprobleme*, in: Hartwig, Karl-Hans (Hg.): *Subsidiarität, Wettbewerb und Subventionen im Verkehr, Themenschwerpunkte der Studienkreistagung 2005, Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster*, Heft 42, S. 83-112
- Peistrup, Matthias (2006): *Der finanz-, umwelt- und verkehrspolitische Rahmen: Womit kann oder muss der ÖPNV rechnen?*, in: ifmo (Institut für Mobilitätsforschung) (Hrsg.): *Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen*, Berlin Heidelberg S. 21–37
- Peistrup, Matthias (2010): *Legitimation und Reformpotenziale der ÖPNV-Förderung in Deutschland*, Baden-Baden
- Ratzenberger, Ralf / Hahn, Werner (1992): *Aufkommens-, Verteilungs- und Wirkungsanalyse der Finanzleistungen für den ÖPNV*, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München
- Ratzenberger, Ralf / Josel, Klaus-Dieter / Hahn, Werner (1989): *Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs*, ifo-Studien zur Verkehrswirtschaft 21, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München
- Röling, Sebastian (2010): *Der Vorrang unternehmerischer Initiative im öffentlichen Personennahverkehr. Das Verhältnis eigenwirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Verkehre nach PBefG und VO (EG) Nr. 1370/07 – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 29.10.2009, 3 C 1.09, 3 C 2.09*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* 125 (19), S. 1213-1220
- Scheele, Ulrich / Sterzel, Dieter (2000): *Öffentlicher Personennahverkehr zwischen Gemeinwohlintereessen und Markt. Die ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer kommunalen Daseinsvorsorgeaufgabe im Wandel*, Baden-Baden
- Schmitz, Jan-Volkert / Niemann, Jörg (2011): *Beihilfekonforme Zuwendung von Mitteln im Ausbildungsverkehr*, in: *Der Nahverkehr* 29 (1+2), S. 37-39
- Stadt Gütersloh (ohne Jahr): *Flyer Fahrradpauschale, Gütersloh*
- Sterzenbach, Tim (2008): *Reformaufgaben im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)*, Hamburg
- van Suntum, Ulrich (1986): *Verkehrspolitik*, München
- The Countryside Agency (2004): *Taxi Voucher Toolkit. Guidance for setting up a taxi voucher scheme in your area*, Cheltenham
- VDV (Hrsg.) (2009): *Differenzierte Bedienung im ÖPNV. Flexible Bedienweisen als Baustein eines marktorientierten Leistungsangebotes*, Köln
- Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) (2008): *Handbuch Alternative Bedienung im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg*. Berlin
- Werner, Jan (2009): *Verkehrsgewerberecht*, in: Barth, Sibylle / Baumeister, Hubertus / Berschin, Felix / Werner, Jan (Hrsg.): *Recht des öffentlichen Personennahverkehrs – Handbuch*, A4
- Winnes, Michael (2008): *Legenden und Irrtümer, Plädoyer für eine grundlegende Reform des PBefG*, in: *Der Nahverkehr* 26 (7-8), S. 25-28
- Zuck, Rüdiger (1997): *Die Geschichte des privaten Omnibusgewerbes in Baden-Württemberg 1959-1996. Persönlichkeiten, Unternehmen, Verbände, Filderstadt*

## Anhang

Tab. (Anhang) 1: **Monatliche Fahrradkosten nach Wegelänge, Anschaffungskosten „Discountrad“ und jährlich zurückgelegten Kilometern**

Wegelänge (km)	km im Monat (20 Tage)	1500 km/J	2000 km/J	3000 km/J	4000 km/J	5000 km/J
0,5	20	4,83	3,63	2,42	1,81	1,45
1	40	9,67	7,25	4,83	3,63	2,90
1,5	60	14,50	10,88	7,25	5,44	4,35
2	80	19,33	14,50	9,67	7,25	5,80
2,5	100	24,17	18,13	12,08	9,06	7,25
3	120	29,00	21,75	14,50	10,88	8,70
4	160		29,00	19,33	14,50	11,60
5	200		36,25	24,17	18,13	14,50
6	240			29,00	21,75	17,40
7	280			33,83	25,38	20,30
8	320				29,00	23,20
9	360				32,63	26,10
10	400				36,25	29,00

Anmerkung: Farblich markiert sind die innerhalb des gesetzten Fixbetrages liegenden Bereiche.

Quelle: eigene Berechnung; unter Verwendung von Daten <http://www.dieeinsparinfos.de/guenstige-mobilitaet/fahrrad/kosten/uebersicht-energieverbrauch-und-kosten-beim-radfahren/> (Zugriff 11.11.2010)

Tab. (Anhang) 2: **Monatliche Fahrradkosten nach Wegelänge, Anschaffungskosten „Markenrad“ und jährlich zurückgelegten Kilometern**

Wegelänge (km)	km im Monat (20 Tage)	1500 km/J	2000 km/J	3000 km/J	4000 km/J	5000 km/J
0,5	20	4,17	3,13	2,08	1,56	1,25
1	40	8,33	6,25	4,17	3,13	2,50
1,5	60	12,50	9,38	6,25	4,69	3,75
2	80	16,67	12,50	8,33	6,25	5,00
2,5	100	20,83	15,63	10,42	7,81	6,25
3	120	25,00	18,75	12,50	9,38	7,50
4	160		25,00	16,67	12,50	10,00
5	200		31,25	20,83	15,63	12,50
6	240			25,00	18,75	15,00
7	280			29,17	21,88	17,50
8	320				25,00	20,00
9	360				28,13	22,50
10	400				31,25	25,00

Anmerkung: Farblich markiert sind die innerhalb des gesetzten Fixbetrages liegenden Bereiche.

Quelle: eigene Berechnung; unter Verwendung von Daten <http://www.dieeinsparinfos.de/guenstige-mobilitaet/fahrrad/kosten/uebersicht-energieverbrauch-und-kosten-beim-radfahren/> (Zugriff 11.11.2010)



Tab. (Anhang) 3: **Differenzierte Kosten Fahrgemeinschaft\* pro Monat (20 Tage), Betriebskosten Ottomotor, (zum Preis Superbenzin 1,403 €/l), in Euro**

Fahrtstrecke (km)	Super/7l pro km	Super/8l pro km	Super/9l pro km	Super/10l pro km
2	3,93	4,49	5,05	5,62
2,5	4,91	5,61	6,31	7,02
3	5,89	6,73	7,57	8,42
3,5	6,87	7,85	8,83	9,83
4	7,86	8,98	10,10	11,23
4,5	8,84	10,10	11,36	12,64
5	9,82	11,22	12,62	14,04
5,5	10,80	12,34	13,88	15,44
6	11,78	13,46	15,14	16,85
6,5	12,77	14,59	16,41	18,25
7	13,75	15,71	17,67	19,66
7,5	14,73	16,83	18,93	21,06
8	15,71	17,95	20,19	22,46
8,5	16,69	19,07	21,45	23,87
9	17,68	20,20	22,72	25,27
9,5	18,66	21,32	23,98	26,68
10	19,64	22,44	25,24	28,08
10,5	20,62	23,56	26,50	29,48

Tab. (Anhang) 4: **Differenzierte Kosten Fahrgemeinschaft\* pro Monat (20 Tage), Betriebskosten Dieselmotor, (zum Preis Diesel 1,246 €/l), in Euro**

Fahrtstrecke (km)	Diesel/5l pro km	Diesel/6l pro km	Diesel/7l pro km	Diesel/8l pro km
2	2,50	2,99	3,49	3,98
2,5	3,12	3,74	4,36	4,98
3	3,74	4,49	5,23	5,98
3,5	4,37	5,24	6,10	6,97
4	4,99	5,98	6,98	7,97
4,5	5,62	6,73	7,85	8,96
5	6,24	7,48	8,72	9,96
5,5	6,86	8,23	9,59	10,96
6	7,49	8,98	10,46	11,95
6,5	8,11	9,72	11,34	12,95
7	8,74	10,47	12,21	13,94
7,5	9,36	11,22	13,08	14,94
8	9,98	11,97	13,95	15,94
8,5	10,61	12,72	14,82	16,93
9	11,23	13,46	15,70	17,93
9,5	11,86	14,21	16,57	18,92
10	12,48	14,96	17,44	19,92
10,5	13,10	15,71	18,31	20,92
11	13,73	16,46	19,18	21,91
11,5	14,35	17,20	20,06	22,91
12	14,98	17,95	20,93	23,90
12,5	15,60	18,70	21,80	24,90
13	16,22	19,45	22,67	25,90
13,5	16,85	20,20	23,54	26,89
14	17,47	20,94	24,42	27,89
14,5	18,10	21,69	25,29	28,88
15	18,72	22,44	26,16	29,88
15,5	19,34	23,19	27,03	30,88
16	19,97	23,94	27,90	31,87
16,5	20,59	24,68	28,78	32,87
17	21,22	25,43	29,65	33,86

\* Berechnungen der Mitfahrzentralen beziehen sich auf max. drei Mitfahrer

Anmerkung: Farblich markiert sind die innerhalb des gesetzten Fixbetrages liegenden Bereiche.

Quelle: eigene Berechnung anhand Daten <http://www.mitfahrzentrale.com/> [Zugriff 10.11.2010]

Tab. (Anhang) 5: **Pauschale Kosten Fahrgemeinschaft\* pro Monat (20 Tage), in Euro**

Fahrtstrecke (km)	monatlicher Preis (20 Tage)
2	2,69
2,5	3,36
3	4,03
3,5	4,70
4	5,38
4,5	6,05
5	6,72
5,5	7,39
6	8,06
6,5	8,74
7	9,41
7,5	10,08
8	10,75
8,5	11,42
9	12,10
9,5	12,77
10	13,44
10,5	14,11
11	14,78
11,5	15,46
12	16,13
12,5	16,80
13	17,47
13,5	18,14
14	18,82
14,5	19,49
15	20,16

\* Berechnungen der Mitfahrzentralen beziehen sich auf max. drei Mitfahrer  
 Anmerkung: Farblich markiert sind die innerhalb des gesetzten Fixbetrages liegenden Bereiche  
 Quelle: eigene Berechnung anhand Daten <http://www.mfz-nuernberg.de/>

Tab. (Anhang) 6: **Aufgabenträger/Träger der Schülerbeförderung**

Land	Aufgabenträger (AT)/Träger der Schülerbeförderung
Baden-Württemberg	Stadt- und Landkreise; bestimmen Regelungen (u. a. Eigenanteil) zu Schülerbeförderungskosten durch Satzung
Bayern	kreisfreie Gemeinde; Landkreis; bei Volksschulen und Förderschulen der „Träger des Schulaufwands“
Berlin	Rechtsgrundlage unklar; Schüler haben über Schülerschein Möglichkeit, ermäßigtes Schülerticket zu erhalten
Brandenburg	Landkreise und kreisfreie Städte
Hansestadt Bremen	(eher soziale Regelung)

Land	Aufgabenträger (AT)/Träger der Schülerbeförderung
Hessen	Gemeinden, die Schulträger sind; kreisfreie Städte und Landkreise; Landeswohlfahrtsverband Hessen
Mecklenburg- Vorpommern	Landkreise sind Träger der Schülerbeförderung
Niedersachsen	Landkreise und kreisfreien Städte
Nordrhein-Westfalen	Schulträger
Rheinland-Pfalz	Landkreise und kreisfreie Städte, Pflichtaufgabe
Saarland	Schulträger
Sachsen	Landkreise und kreisfreie Städte
Sachsen-Anhalt	Landkreise und kreisfreie Städte
Schleswig-Holstein	Schulträger (in der Regel), Kreise (spezielle Fälle)
Thüringen	Landkreise und kreisfreie Städte

Quelle: eigene Darstellung

Tab. (Anhang) 7: **Regelung der Aufgabenwahrnehmung**

Land	Erfüllung Aufgabe durch Aufgabenträger
Baden-Württemberg	Satzung Stadt- bzw. Landkreis
Bayern	im Zusammenwirken mit Unternehmen des ÖPNV; Schulbusse dann, wenn Beförderung wirtschaftlicher oder sachgerechter; neben Schulbus: privates Kfz, Taxi oder Mietwagen - nur wenn notwendig und insgesamt wirtschaftlicher;  im Einzelfall: Wegstreckenentschädigung für den zumutbaren Einsatz von privaten Kfz (Höhe nach Bayerischem Reisekostengesetz)
Brandenburg	Aufgabenträger regeln Näheres in Satzungen; Aufgabenträger bemühen sich darum (auch mit Aufgabenträger SPNV), „dass die Fahrpläne und Beförderungsleistungen der öffentlichen Verkehrsmittel in ihrem Gebiet den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler hinreichend Rechnung tragen“
Hessen	Aufgabenträger entscheiden [...] über Beförderungsart; vorrangige Benutzung ÖPNV; Einsatz Schulbusse; Kostenerstattung für Benutzung privater Kfz in Höhe der Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung nach dem Hessischen Reisekostengesetz
Mecklenburg- Vorpommern	Aufgabenträger führt für Berechtigte öffentliche Beförderung durch bzw. trägt die notwendigen Aufwendungen für den Schulweg (Beförderungs- oder Erstattungspflicht); Landkreise bestimmen Mindestentfernungen
Niedersachsen	Aufgabenträger befördern Berechtigte zur Schule oder erstatten notwendige Aufwendungen für den Schulweg (Beförderungs- und Erstattungspflicht);  Aufgabenträger haben sich unabhängig von ihrer Aufgabe als Schulträger darum zu bemühen, dass die Fahrpläne und die Beförderungsleistungen der öffentlichen Verkehrsmittel in ihrem Gebiet den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler hinreichend Rechnung tragen

Land	Erfüllung Aufgabe durch Aufgabenträger
Nordrhein-Westfalen	Schulträger entscheidet über Art und Umfang der Schülerbeförderung, Schulträger hat keine Pflicht zur Beförderung; Schulträger übernimmt Schülerfahrkosten auf Antrag; Höchstbetrag 100 Euro pro Monat, ggf. vermindert um vom Schulträger festgesetzten Eigenanteil (bei Schülerzeitkarten mit „Mehrwert“); (wirtschaftlichste) Beförderung durch ÖPNV, Schülerspezialverkehr oder Privatfahrzeuge; ÖPNV in der Regel am wirtschaftlichsten hat deshalb Vorrang; Benutzung Privatfahrzeug in der Regel bis zur nächstgelegenen Haltestelle
Rheinland-Pfalz	Aufgabenerfüllung durch Übernahme der notwendigen Fahrkosten für öffentliche Verkehrsmittel; Schulbusse, wenn keine zumutbaren ÖPNV-Verbindungen existieren; Kosten anderer Verkehrsmittel werden nur in der Höhe, wie sie für den ÖPNV entstehen würden, übernommen; Forderung eines Eigenanteils, wenn bestimmte Einkommensgrenze überschritten wird (Regelung durch Rechtsverordnung); Aufgabenträger legt Fahrplan und Linienführung im Benehmen mit Gemeinden, Stellungnahme Elternbeiräte/Schulleiter, fest
Saarland	Schulträger trägt Beförderungskosten Grundschule/Pflichtbesuch Schulkindergarten; in der Regel ÖPNV, wenn möglich und zumutbar, notwendige Kosten = preisgünstigste Tarife; nachrangig: Aufwendungen für Einrichtung besonderer Verkehrsverbindungen; wenn beides nicht vorhanden oder nicht zumutbar: Kostenerstattung Erziehungsberechtigte auf Antrag begrenzt auf Höhe der „Regelbeförderung“
Sachsen	Aufgabenträger regelt per Satzung die Einzelheiten; Landesentwicklungsplan (LEP): Träger Schulbeförderung sollen durch Organisation des ÖPNV/SPNV zumutbare Schulwege gewährleisten (max. Fahrzeit Grundschule 30 min, Mittelschule und Gymnasien 45 min)
Sachsen-Anhalt	Aufgabenträger: Beförderung oder Kostenerstattung (Beförderungs- oder Erstattungspflicht); Beförderungszeiten haben Teilnahme am Unterricht etc. zu gewährleisten; Öffnungszeiten der Schulen etc. sind zur Gestaltung einer wirtschaftlichen ÖPNV-Beförderung mit dem Aufgabenträger ÖPNV abzustimmen
Schleswig-Holstein	Kreise bestimmen Einzelheiten der notwendigen Kosten der Schülerbeförderung durch Satzung (u.a. mögliche Eigenbeteiligung bei Mehrwert durch ÖPNV-Zeitkarte); Nachrangigkeit freigestellter Schülerverkehr durch Kostenregelung
Thüringen	bei notwendiger Beförderung besteht Beförderungs- oder Erstattungspflicht; Kostenbeteiligung Eltern/Schüler ab bestimmter Schulstufe möglich; vorrangig Nutzung ÖPNV bei Organisation der Schülerbeförderung; Aufgabenträger regelt Einzelheiten

Quelle: eigene Darstellung



## Verzeichnis der Abkürzungen

§	Paragraf	Herv. d. Verf.	Hervorhebung durch Verfasser
€	Euro	IzR	Informationen zur Raumentwicklung
Abb.	Abbildung	J	(Maßeinheit) Jahr
Abs.	Absatz	km	(Maßeinheit) Kilometer
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	l	(Maßeinheit) Liter
Art.	Artikel	LSA	Land Sachsen-Anhalt
BB	Brandenburg	Mio.	Millionen
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz	Nr.	Nummer
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	NRW	Nordrhein-Westfalen
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung	NVP	Nahverkehrsplan
BMRBS	Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	o. Ä.	oder Ähnliches
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	o. g.	oben genannt
BRKG	Bundesreisekostengesetz	ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – amtliche Sammlung	ÖPNV-G	(Landes)gesetz zum öffentlichen Personennahverkehr, ÖPNV-Gesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	ÖV	öffentlicher Verkehr
bzw.	beziehungsweise	PBefAusglV	Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	PBefG	Personenbeförderungsgesetz
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern	PersBefGes	Personenbeförderungsgesetz
d. h.	das heißt	PKW	Personenkraftwagen
Drucks.	Drucksache	s. u.	siehe unten
ebd.	ebenda	SchfkVO	Schülerfahrkostenverordnung
EG	Europäische Gemeinschaft	SchulG	Schulgesetz
et al.	und andere	SGB	Sozialgesetzbuch
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	SPNV	öffentlicher Schienenpersonennahverkehr
f.	folgende	Tab.	Tabelle
FAG	Finanzausgleichsgesetz	ThürSchFG	Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen
FAQ	Frequently asked questions, häufig gestellte Fragen	u. a.	und andere
FDP	Freie Demokratische Partei	und passim	und da und dort
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung = Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr	u. U.	unter Umständen
ff.	fortfolgende	üÖPNV	übriger ÖPNV = straßengebundener ÖPNV (ÖSPV) in Abgrenzung zum SPNV
Fn.	Fußnote	Urt. v.	Urteil vom
GG	Grundgesetz	VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
ggf.	gegebenenfalls	VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
GUVV	Gemeinde-Unfallversicherungsverband	vgl.	vergleiche
h	(Maßeinheit) Stunde	VO	Verordnung
		z. B.	zum Beispiel

## InnoZ-Bausteine – bisher erschienen:

- Nr. 1** DB Mobility: Beschreibung und Positionierung eines multimodalen Verkehrsdienstleisters  
Weert Canzler | Frank Hunsicker | Astrid Karl | Andreas Knie | Ulrich König | Günter Lange |  
Christian Maertins | Lisa Ruhrort  
2007
- Nr. 2** Zukunftsfähige Mobilitätsangebote für schrumpfende Regionen.  
Der ÖPNV in der Demografiefalle – Problemdiagnose und Reformbedarf  
Hermann Blümel | Weert Canzler | Andreas Knie | Lisa Ruhrort  
2007
- Nr. 3** ÖPNV ist nicht gleich ÖPNV. Funktionswandel des öffentlichen Verkehrs  
in dünn besiedelten ländlichen Räumen  
Weert Canzler | Andreas Knie | Lisa Ruhrort | Hinrich Schmöe  
2008
- Nr. 4** Megatrends und Verkehrsmarkt. Langfristige Auswirkungen auf den Personenverkehr  
Frank Hunsicker | Astrid Karl | Günter Lange | Hinrich Schmöe  
2008
- Nr. 5** Intermodales Angebotsdesign: Die Schließung der Angebotslücken  
zwischen öffentlichem Verkehr und privater Mobilität  
Astrid Karl | Christian Maertins  
2009
- Nr. 6** Blockierte Moderne? Die Auswirkungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen  
Wandels auf die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland bis zum Jahre 2030  
Weert Canzler | Frank Hunsicker | Andreas Knie | Jürgen Peters  
2009
- Nr. 7** Elektromobilität im Saarland. Ein Ideen- und Umsetzungskonzept  
Daniel Hinkeldein | Frank Hunsicker | Andreas Knie  
2010
- Nr. 8** Entwicklungshürden der Elektromobilität –  
Das Verhältnis zwischen Antriebsparadigma und Automobilitätsbild  
Christian Scherf  
2010

Innovationszentrum für Mobilität  
und gesellschaftlichen Wandel (InnoZ) GmbH  
Torgauer Straße 12-15  
10829 Berlin (Schöneberg)  
Tel +49 (0)30 23 88 84-0  
Fax +49 (0)30 23 88 84-120  
info@innoz.de  
www.innoz.de

Redaktion:  
Frank Hunsicker

Gestaltung: designhaus berlin  
Druck: Druckerei Conrad  
gedruckt auf: Recymago