

#### 14. Neue Wege zu einem attraktiven und finanzierbaren ÖPNV in der Fläche

**Prof. Dr. G. Wolfgang Heinze**

Büro für Verkehrsplanung und Verkehrsforschung

Ein – über Schülertransporte hinausgehender - ÖPNV ist auch in der Fläche unverzichtbar. Die Annahme, es gebe dafür keinen Bedarf, ist unzutreffend und gefährlich. In den meisten Fällen ist daran ein unbeliebtes ÖPNV-Angebot beteiligt. Obwohl in Teilräumen ein Zusammenbruch der ÖPNV-Versorgung oder ihre drastische Einschränkung nicht mehr unwahrscheinlich erscheint, sprechen Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Energie- und Autokrise für einen Bedeutungsgewinn des ländlichen ÖPNV. Deshalb stellt sich die Frage, wo hier Vorwärts liegt und warum sich längst bekannte Lösungen derart langsam durchsetzen.

Den Kern unserer Studie<sup>1</sup> bilden Experteninterviews mit etwa 50 erfahrenen Insidern des ländlichen ÖPNV verschiedener Bundesländer. Dazu zählten Politiker, Ministeriale, Verbands- und Verbundvertreter, Planer, öffentliche und private ÖPNV-Anbieter, Aufgabenträger, Consultants sowie Vertreter der Nachfrageseite. Im Mittelpunkt dieses qualitativen Verfahrens standen der Blick nach vorn, Erfolgsbeispiele, übertragbare Ideen und Handlungsempfehlungen. Entscheidende Nebenbedingungen dieser Gespräche waren ihre Offenheit und Anonymität. Auch mussten unsere Empfehlungen mit dem gegebenen Ordnungsrahmen vereinbar sein und dies in einer Anpassungsphase des deutschen Ordnungsrahmens an die EG-VO Nr.1370-2007. Zur mehrstufigen Absicherung der Ergebnisse wurde ein eintägiger Workshop durchgeführt.

Die folgenden Ausführungen spiegeln überindividuell-gemeinsame Einschätzungen wider.

#### **Produkt, Kunde und Aufgabenträger rücken wieder ins Zentrum**

Als besonders interessant erwies sich die unerwartet breite Überzeugung der Befragten, das zurzeit für den ÖPNV in der Fläche aufgewandte Finanzvolumen reiche, wenn

- die für den ÖPNV verfügbaren Mittel flexibel verwendet werden dürfen und in ihrer Höhe jetzt – auch rechtlich - stabilisiert werden,
- eine integrierte Betrachtung der Verkehrsträger erfolgt und öffentlicher Verkehr als Gesamtsystem verstanden wird,
- die für den ÖPNV verfügbaren Mittel mit Prioritäten auf allen Ebenen des ländlichen ÖPNV verbunden werden,
- eingespartes Geld im System ÖPNV bleibt und dies allen Akteuren vorher mitgeteilt wird,
- unternehmerisches Denken bei den Aufgabenträgern Einzug hält und

---

<sup>1</sup> G. W. Heinze, H. H. Kill (2008): Finanzierung des ÖPNV in dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen: Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV, Abschlussbericht, FE-Vorhaben Nr. 70.0784/2006/ im Forschungsprogramm Stadtverkehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

- die der Fläche mit ihrem Busverkehr und dessen Fahrleistungen noch immer unangemessene Investitionslastigkeit beendet wird.

Als größte Herausforderungen werden vielmehr Überregulierung, Einzelkomponentenförderung, starre Verwendungszwänge, Mitnahmeeffekte und falsche oder fehlende Anreize genannt. Rechtssicherheit wird nötiger denn je erachtet.

Als neue große Linie wurde erkennbar, dass es auch im ländlichen ÖPNV in dieser Existenzkrise nicht mehr darum geht, überkommenen ÖPNV intelligenter zu finanzieren, sondern wieder Produkt, Kunde und Träger von Aufgaben, Ausgaben und Genehmigungen in den Mittelpunkt zu rücken. Was vielmehr gebraucht wird, sind produktstrategische Konsequenzen mit entsprechenden finanz- und ordnungspolitischen Anreizen. So wird die erfolgsorientierte Verteilung der Regionalisierungsmittel als Landeszuwendungen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt als richtiger Weg angesehen, da er steigende Fahrgastzahlen und den Einsatz von Eigenmitteln belohnt.

Die Renaissance des Jedermann-Verkehrs hat begonnen und auch im ÖPNV der Fläche warten neue Geschäftsfelder und Wachstumsbereiche auf ihre Erschließung. Ohne den Glauben an kostendeckenden Neuverkehr durch attraktive Angebotsformen und Angebotsausweitung ist jedoch kein Neuanfang möglich. Bedarfsverkehr erscheint als Angebotsform unserer Zeit und Vergabewettbewerbe werden zunehmend über Bedarfsverkehr gewonnen. Hierher gehört auch das Zusammenbinden von Mobilität aller Art durch „Kümmerer“ (transport brokers), die Nachfrage aus allen Bereichen einwerben, bündeln und disponieren.

Der Neue ÖPNV wird am Ende der alten Bedienungsformen sichtbar. Auf lange Sicht wird es – unter den heutigen Randbedingungen – nur noch Schnellbusse und alternative Angebotsformen (Anrufbusse, Bürgerbusse) geben. Der Linienbus über die Dörfer verschwindet, wenn er sich auch im Schülerverkehr noch länger halten wird. Als besonders attraktive Option erscheint der voll flexible (= fahrplanunabhängige) Anrufbus mit der Haustür als magischer Haltestelle. Sogar im Schülerverkehr abgelegener Gemeindeteile mit einzelnen Kindern dient inzwischen der Anrufbus als Zubringer zum Schülerlinienbus.

Da Flächenländer vor allem Flächenverkehrsmittel brauchen, ist hier das Verhältnis zwischen SPNV und ÖSPV neu zu definieren und Budgetausgleich vorzunehmen. SPNV-Strecken müssen ein Potential, Systembedeutung und erheblichen Güterverkehr aufweisen. Schnellbusse oder landesbedeutsame Buslinien aber lassen sich nachfragefreundlicher als so manche Nebenbahn führen und kosten nur einen Bruchteil. Für schnelle Achsen mit hoher Bedienungsfrequenz bieten sich landesbedeutsame Buslinien zwischen Mittelzentren/Kreisstädten/Tourismuszentren ohne Bahnverbindung im 1-Stunden-Takt an und als Zubringer- und Verteiler telefonisch bestellbare Kleinbusse und Pkw-ähnliche Fahrzeuge. Damit würden Zentren gestärkt und neue Entwicklungsstrategien der Länder unterstützt.

Auf Planerseite wird beliebter ÖPNV mit der goldenen Maxime „Soviel ÖPNV-Planung von unten nach oben wie möglich, soviel Planung von oben nach unten wie nötig“ verbunden. Als Grundregel für einen beliebten und bezahlbaren ÖPNV gilt deshalb das Begriffstrio „Möglichst einfach - Geborgenheit – Wohlfühlen“ (Sellien 2006). Die Autofahrer sind ÖPNV-entwöhnt und stehen bei einem eventuellen Umstieg zum ÖPNV hohen psychischen Systemwechselkosten gegenüber. Systemwechselkosten aber erfordern Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit und Marketing. Leider sind viele Kreisverwaltungen mit dem ÖPNV personell und fachlich überfordert. Dies führte zu konkreten Anregungen, wie man Aufgabenträger stärken und kommunale Verkehrsunternehmen dynamisieren kann.

#### **Wenn das Geld reicht, sollten wir optimieren, flexibilisieren, pauschalisieren, integrieren und vor allem erfolgsorientierte Anreize setzen.**

Dies bedeutet zuerst, eine optimale ÖPNV-Organisation zu schaffen. Die heutige ÖPNV-Organisationsstruktur wird als Geflecht vieler Bürokrationen gesehen, die parallel entscheiden. Entscheidende Behörde soll der Aufgaben- u. Ausgabenträger und nicht die Genehmigungsbehörde sein. Bei ihr sollen Nahverkehrsplan, Planung, Förder- und Ausgleichsgelder, Ausschreibungen, Bestellungen, Überwachung und Finanzierung der Infrastruktur zusammenlaufen. In vielen Fällen bietet sich dafür der Landkreis als optimale Ebene an. Der Nahverkehrsplan sollte rechtlich aufgewertet werden, damit er zur verbindlichen Grundlage der Genehmigungsbehörde wird. Wichtige Finanzströme (einschl. Schwerbehindertenmittel) müssen deshalb an die Landkreise fließen. Zugleich muss das gleiche verfügbare Finanzvolumen für alle Bewerber zur Verfügung stehen.

Die Optimierung des Schülerverkehrs als derzeitiger Verkehrsgrundlage gilt als überfällig. Ziel müsse eine neue Schulpolitik für einen neuen ÖPNV sein. Die Gestaltungsvorteile durch die Länderöffnungsklausel des §64a PBefG (und des inhaltsgleichen §6h AEG) werden beispielsweise in der Ablösung einer an Durchschnittskosten orientierten Ausgleichszahlung durch einen Ausgleich für den tatsächlich gewährten Rabatt einer Zeitkarte im Schülerverkehr gesehen und – wie in Brandenburg – in der Gleichstellung bedarfsorientierter (unkonventioneller, alternativer, flexibler) Angebotsformen. Kurzfristig werden auch Ganzjahres-Schülertickets des Aufgabenträgers als Mittelempfänger statt rabattierter Schülerzeitkarten der Länder für sinnvoll gehalten. Gestaffelte Schulanfangszeiten gelten als außerordentlich ergiebig und deshalb überfällig. Entscheidend ist es in allen Fällen, die Einsparungen im System ÖPNV halten.

Dem gewählten Organisationsmodell übergeordnet bleibt gerade in dünnbesiedelten strukturschwachen Räumen, die Notwendigkeit, sich verstärkt auf den Jedermann-Verkehr zu konzentrieren und daher ein anreizorientiertes Finanzierungssystem für den Neuen ÖPNV einzuführen. Wird die Einzelkomponentenförderung akzeptiert, weil es die Gesetze dafür gibt, wird die Lösung in der Flexibilisierung der daraus fließenden Mittel und in der Konzentration auf die Entscheidungsträger vor Ort gesehen. Dann sind auch unter dem gegebenen

Ordnungsrahmen unterschiedliche Lösungen für den Neuen ÖPNV unterschiedlicher Strukturtypen ländlicher Räume möglich: einfallsreich, angepasst, maßstabsgerecht und pragmatisch.

Weil Regionalisierungsmittel – neben Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr - die Grundlage staatlicher ÖPNV-Förderung bilden, sollten sie in ihrer Höhe festgeschrieben und ohne Begünstigung bestimmter Verkehrsmittel flexibilisiert werden.

Weil die langjährige Investitionsförderung des ÖPNV ballungsraumorientiert war, konnte sie den konsumtiven Engpässen der Fläche nicht gerecht werden. Um in beide Richtungen umschichten zu können, ist deshalb auch hier Flexibilisierung angesagt.

Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der staatlichen Investitionsförderung und beim Zugang zur Infrastruktur bedeuten ein Ende direkter Investitionsförderung an Verkehrsunternehmen.

Beklagte unangemessen hohe Standards der großen Busse (wie Schwenktüren, Innenausstattung, Klimatisierung, Busalter, verbrauchsfördernde Abgasnormen u.a.) sollten in „Empfehlungen“ umgewandelt werden.

Finanziell tragfähige Nutzerfinanzierung setzt entsprechende Engpässe, Verkehrsströme und Zahlungsbereitschaft voraus, die vor allem in Verdichtungsräumen gegeben sind. Im heutigen dünn besiedelten ländlichen Raum hingegen erfolgt die beste Nutzerfinanzierung durch gestaffelte Schulanfangszeiten, über höhere Fahrgelderlöse aus dem Jedermann-Verkehr eines beliebigen ÖPNV und durch Preise, die für alle Gruppen bezahlbar bleiben. Deshalb sind Mengeneffekte durch Preisnachlässe für Schüler- und Seniorentickets, Kombitickets sowie TouristCards zu prüfen. Vielerorts steigen die Verkaufszahlen der Schülertickets, obwohl die Schülerzahlen sinken. Die Richtung bildet Kostendeckung durch Preisdifferenzierung für Hochpreisprodukte und die Grundversorgung und das Zusammenbinden aller denkbaren Nachfrager im Personen- und Güterverkehr.

Der steuerliche Querverbund gilt in der Fläche als nachrangig, obwohl die Müllentsorgung als Stadtwerke-Ersatz infrage kommt.

Budgetausgleich wird als überfällig, finanziell ergiebig und möglich angesehen: Budgetausgleich zwischen Abbestellungen von SPNV-Leistungen und dem Aufbau landesbedeutsamer Buslinien, zwischen landesbedeutsamen Buslinien, Schulstandorten, SPNV-Abbestellungen und Straßenbau in dünn besiedelten Teilräumen sowie zwischen ländlichem Wegebau aus Mitteln der Land- und Forstwirtschaft und zukunftsfähigen Bereichen. Straßenbauten wegen Investitionszuschüssen sollten erschwert werden und Rückbauten und Abstufungen in Gebieten stark sinkender Bevölkerungsdichte gefördert.

Die Politiker selbst gelten als besondere Schwachstelle ländlicher ÖPNV-Politik. Stimmt aber das Produkt und bringen Ausschreibungen auch noch bares Geld in den Haushalt, sind auch sie vom erneuerten ÖPNV zu überzeugen.

#### **Beliebter ÖPNV entsteht durch den Innovationsdruck von Wettbewerb**

Auch wenn Direktvergabe durch die EG-VO 1370/2007 möglich bleibt, sollte der ÖPNV auf die höchst unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den verschiedenen Regionen Deutschlands am besten mit einem Wettbewerb der Wettbewerbssysteme antworten. Dafür wurden viele erfolgreiche Beispiele genannt. Die Vielzahl lokal angepasster, kreativer und erfolgreicher Lösungen zeigt, wie sinnvoll Optionsfreiheit für Länder und Kreise ist.

#### **Wo soll der ÖPNV unten enden?**

Die Frage, wo Gemeinschaftsverkehr unten endet, regt die Übernahme skandinavischer Erfahrungen an. So existieren z. B. in Finnland rentable Unternehmen (wie Korsisaari), die Linien-, Charter- und Anrufbusverkehr, Ambulanzen, ÖPNV-Consulting, ÖPNV-Software, Bussimulator, Wartung und Instandsetzung, Gebrauchtbushandel u.a. anbieten und betreiben, denn ihre Einsatzzentrale ist sowieso besetzt. Auch sollte Subjektförderung (wie Taxigutscheine) in einem deutschen Landkreis erprobt werden, um ihre Gegenargumente zu überprüfen.

Wenn es immer weniger zu bestellen gibt, bietet es sich an, die Rolle der Verkehrsverbände von einer Bestellerorganisation zur Vermittlungsagentur von Fahrtwünschen und Fahrtangeboten zu erweitern und dabei ÖPNV und MIV zu verknüpfen oder dafür auf einer tieferen Ebene mehrere organisatorische Einheiten zu schaffen. (Blöcher 2008:31). Der private Pkw würde zum Fahrplan unabhängigen Anrufbus – mithilfe einer Koordinationsstelle und Dispositions-Software, wobei dem GPS-fähigen Handy langfristig besondere Bedeutung zukommt. Eine wachsende Zahl von Autofahrern dürfte mitspielen, da sie dies von den hohen Treibstoffkosten zunehmend entlastet.

#### **Fazit**

Die Befragungsergebnisse stimmen optimistisch. Jedermann-Verkehr ist wiederentdeckt, die erfolgreichen Strukturen und Konzepte sind bekannt, ihre Umsetzung hat begonnen. Marktpotentiale und Systemreserven sind vorhanden und warten auf ihre Erschließung. Diesen Prozess gilt es nun politisch nachdrücklich zu beschleunigen.