

# ÖPNV im ländlichen Raum – wirtschaftlich – sozial – zukunftsfähig?

Von Diplom-Geograph/Stadtplaner Thomas J. Mager, Köln\*)

## Ausgangslage Wettbewerb – Die Zukunft der ÖPNV-Finanzierung – Stärkung der kommunalen ÖPNV-Finanzierung – Nutzerfinanzierung als neuer Weg? – Alternative Bedienformen – Elektromobilität als Lösung für die Mobilität im ländlichen Raum? – Neue Ideen für den ÖPNV braucht das Land!

Auch wenn der ÖPNV nicht kostendeckend durchzuführen ist, so kann der Mitteleinsatz ohne Absenkung der Angebotsqualität optimiert werden. Wie die Erfahrungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) seit einigen Jahren zeigen, kann durch die Vergabe von Verkehrsleistungen im Wettbewerb sowohl die Effizienz des Mitteleinsatzes als auch die Angebotsqualität deutlich erhöht werden. Der Besitz von Verkehrsunternehmen ist keine Aufgabe der Daseinsvorsorge für Aufgabenträger im ÖPNV bzw. im SPNV, wohl aber die Sicherstellung einer standortgerechten Mobilität durch öffentliche Verkehrsmittel. Das Abwarten der politisch Verantwortlichen auf die Entscheidungen durch die Gerichte stellt keine Lösung dar, eine aktive Politik zur Sicherung des ÖPNV ist gefragt.

Die Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 räumt den Aufgabenträgern das Wahlrecht

ein, ob sie öffentliche Personenverkehrsdienste selbst erbringen, einen internen Betreiber beauftragen oder im wettbewerblichen Verfahren an einen Dritten vergeben wollen. Zielsetzung sollte es sein, die hoheitliche Gestaltungsverantwortung möglichst nah am Geschehen, sprich die Zuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten anzusiedeln und eine Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung herzustellen. Ein weiteres Anliegen ist die Entflechtung des Förderdschungels zur Ermöglichung eines flexibleren Mitteleinsatzes.

Die Rahmenbedingungen des ÖPNV in Deutschland werden durch das Eindringen der Wettbewerber in den ÖPNV-Markt und dem Interesse der kommunale Aufgabenträger am Preisvergleich gekennzeichnet, wobei die Gesellschaft steigende Qualität bei sinkendem Preis erwartet (Bild 1).

Da sich Staat und Kommunen seit Jahren aus der öffentlichen Verantwortung herausziehen, werden immer mehr Bereiche der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung unter finanzpolitischem Druck auf Private übertragen. Post, Telekommunikation, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe und zahlreiche andere Beispiele belegen dies.

Mit der Bahnreform wurden der unternehmerische und der öffentliche Bereich klar abgegrenzt, wobei der Bund maßgeblich zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur beiträgt. Die Länder bestellen den Schienenpersonennahverkehr bei den Bahnen, der aus Regionalisierungsmitteln des Bundes bezahlt wird. Aufgrund der globalen Finanzkrise wurde der für Oktober 2008 geplante Börsengang der DB AG abgebrochen, da die Krise auch Spuren bei der DB zeigte, sprich die Verkehrsleistung im Personenverkehr ging leicht, im Güterverkehr deutlich zurück.

Anhand der Bahnreform lässt sich aber auch gut zeigen, welche negative Konsequenzen die einseitige Durchsetzung von Wirtschaftsinteressen ergeben, und zwar sowohl aus ökonomischer als auch aus sozialer und ökologischer Sicht. Es gibt somit keine allgemeingültige Lösung und das spricht für eine differenzierte Betrachtungsweise. Ziel muss es somit sein, eine Politisierung der Verkehrspolitik und die Beteiligung der Bevölkerung an verkehrspolitischen Entscheidungen herzustellen.

### 1. Ausgangslage Wettbewerb

Wettbewerb im ÖPNV – das in der Branche nicht mehr wegzudenkende Schlagwort wirkt wie ein Adrenalinstoß in den Führungsetagen der Verkehrsunternehmen und den Gebietskörperschaften. Die Reaktionen sind vielfältig und reichen von Ausgliederungen von Betriebsteilen, Verkauf von kompletten Betrieben bis zu Fusionen und Zusammenschlüssen. Da die Verkehrsunternehmen im Zeitalter des Wettbewerbs immer mehr an die Grenzen der Restruktur-

\*) Diplom-Geograph/Stadtplaner Thomas J. Mager (SRL), Inhaber tjm-cosulting mobilitätsmanagement, Köln.



Bild 1: Euregiobahn im Stadt-Umlandbereich des Aachener Verkehrsverbundes (Bild: J. Burmeister)

turierungspotenziale stoßen, stellt sich nun die Frage, was sie den oben genannten Rahmenbedingungen bzw. Trends entgegensetzen können?

Auf der einen Seite sind die Rahmenbedingungen des ÖPNV in Deutschland durch das Eindringen der Wettbewerber in den ÖPNV-Markt und dem Interesse der kommunalen Aufgabenträger am Preisvergleich gekennzeichnet, wobei die Bürgerinnen und Bürger steigende Qualität bei sinkendem Preis erwarten. Auf der anderen Seite realisieren die deutschen Verkehrsunternehmen seit mehr als 15 Jahren mittels unterschiedlicher Restrukturierungsmodelle eine beachtlich positive Bilanz, sprich Rationalisierungserfolge und offensives Ertragsmanagement führten zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsunternehmen.

Der so genannte „Frankfurter Weg“ steht für die Regieorganisation des ÖPNV mittels Ausschreibungen – sprich mittelstandsorientierte Linienbündel auszuschreiben, weil hierdurch ein verbessertes Angebot und Qualitätssteigerungen bei gleichzeitiger Reduktion des Mitteleinsatzes – sprich mehr Leistung für weniger Geld bei größerer Kundenzufriedenheit möglich war. Trotz weitgehend fehlender Ausschreibungen im ÖPNV hat nicht zuletzt der Druck leerer kommunaler Kassen zu bedeutsamen Ergebnisverbesserungen im öffentlichen Verkehr geführt, was zur Folge hat, dass Privatisierungen im kommunalen Bereich bislang nur vereinzelt stattgefunden haben.

## 2. Die Zukunft der ÖPNV-Finanzierung

Die derzeitige Situation der ÖPNV-Finanzierung ist gekennzeichnet durch starke Veränderungen der rechtlichen, wirtschaftlichen, demografischen und vor allem politischen Einflussfaktoren, die auf den deutschen Nahverkehrsmarkt einwirken. Die Finanzmittelknappheit bei Bund, Ländern und Kommunen führt zu einem nachhaltigen Rückgang der öffentlichen Gelder für den ÖPNV. Trends und Rahmenbedingungen im deutschen Verkehrsmarkt sind somit neben sinkenden öffentlichen Zuschussleistungen und der zunehmenden Sparsamkeit der Öffentlichen Hand höhere Kosten bei vielen Unternehmen durch Zusatzbelastungen wie erhöhten Aufwendungen bei Personal, Kraftstoffen etc.

Das durch die existierenden Förderinstrumente bereitgestellte Finanzvolumen



Bild 2: Schülerverkehr – wie lange noch tragende Säule des ÖPNV in der Fläche? (Bild: J. Burmeister)

für den ÖV muss zumindest erhalten bleiben, aber im Hinblick auf die Herausforderungen der Zukunft ausgebaut werden. Auf der anderen Seite muss der Weg hin zu einem System der ÖPNV-Finanzierung mit mehr Transparenz und mehr Effizienz durch Neuorganisation der gesamten ÖPNV-Finanzierung weiter konsequent beschritten werden, wie das beispielsweise die Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ansatzweise bereits gemacht haben.

Durch die Markt Zugangsverordnung der EU eingeführte Liberalisierung des Verkehrsmarktes ist die bisher übliche Finanzierung von Investitionen und der Ausgleich von Betriebskostendefiziten über den steuerfreien Querverbund in den kommunalen Versorgungsbetrieben künftig nicht mehr zulässig. Soweit kommunale Energieversorgungszweige im Zuge der Haushaltssanierung in den vergangenen Jahren bereits vollständig oder anteilig veräußert wurden, ist dieser Zustand bereits eingetreten (Bild 2).

Bislang orientiert sich die Förderung des Öffentlichen Nahverkehrs zu wenig an den Effekten der Maßnahmen. Die Finanzierung von ÖPNV-Investitionsvorhaben wird nicht an den Erfolg der Förderung, sondern an den nach dem Gesetz geltenden Fördertatbeständen ausgerichtet. Die Effizienz des Einsatzes der Fördermittel muss daher zukünftig durch Anreizsysteme verbessert werden. Mögliche Kriterien sind hier Fahrgastzahlen, Fahrgastzahlen ohne Zwangskunden (Schülerverkehr),

erzielte Verkehrsleistung in Personenkilometer (Pkm), Fahrkartenumsatz (ohne Surrogate), Veränderung des Verkehrsmittelwahlverhaltens zugunsten des Öffentlichen Nahverkehrs. Beispielhaft sollte sich die Förderung von Straßen- und Stadtbahnstrecken nicht auf bloße bauliche Maßnahmen reduzieren, sondern auch den städtebaulichen Rahmen beachten und sich auf die in der Simulation und infolge von Erfahrungen darstellbare Verbesserung des Stadtraums und der Verkehrsqualität im ÖPNV beziehen, wie wir das von den französischen Städten bereits kennen. Die heutige Verwendung von Fördermitteln ist durch aufwändige Verwaltungsverfahren gekennzeichnet. Durch Stärkung der Verantwortung der Region kann dies verändert werden.

## 3. Stärkung der kommunalen ÖPNV-Finanzierung

Eine wichtige Frage für die Zukunft ist die nach der Finanzierung des ÖPNV insbesondere im ländlichen Raum vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Der Deutsche Landkreistag ist z. B. der Ansicht, dass die Kommunalisierung im Sinne einer Stärkung der kommunalen ÖPNV-Finanzierung gerade im Zeitalter des demografischen Wandels die konsequente Fortführung der Regionalisierung darstellt.

Das Beispiel Kreisverkehr Schwäbisch Hall GmbH (Bild 3) geht auf diese aktuellen Veränderungen schon seit Jahren ein und kann eine eindrucksvolle Erfolgsbi-

lanz vorlegen. In der ländlich geprägten Region Schwäbisch Hall ist es gelungen, ein erfolgreiches und trotzdem finanzierbares ÖPNV-Angebot zu etablieren, das sich durch ein differenziertes und von hoher Qualität geprägtes kundennahes Angebot auszeichnet. Der Erfolg des Systems basiert u. a. auf der Einführung des elektronischen Tickets KolibriCard, dessen Auswertung den Verkehrsplanern u. a. verlässliche Planungsgrundlagen liefert. Die drei Erfolgsfaktoren sind die konsequente Ausrichtung auf Kundenbedürfnisse, die funktionierende Kundenbindung bei gleichbleibend hoher Qualität und die Bereitschaft zur Flexibilität und verstärkte Zusammenarbeit über VU-Grenzen hinweg.

#### 4. Nutzerfinanzierung als neuer Weg?

Ein Ziel, die ÖPNV-Zukunft zu sichern, könnte es sein, beim Kunden die Akzeptanz für einen schwerpunktmäßig nutzerfinanzierten ÖPNV herzustellen, wobei dies nur erreicht werden kann, wenn der Abbau von Zugangsbarrieren für Fahrgäste erreicht wird, d.h. die Entwicklung einfacher Lösungen für Information, Planung, Buchung und insbesondere die Nutzung des ÖPNV. Die Notwendigkeit der Steigerung der Finanzierungsanteile durch die Fahrgäste auf Grund sinkender Ausgleichszahlungen führt dazu, mehr Preisgerechtigkeit gegenüber unterschiedlichen Nutzergruppen umzusetzen, z. B. durch Ausschöpfung der vorhandenen Zahlungsbereitschaft. Beispielhaft können hier der Abbau von Rabatten und die Bezahlung von entsprechenden Zusatzleistungen wie der Mitnahmeregelung und/oder Übertragbarkeit genannt werden. Bevor man diesen Weg beschreitet, gilt es jedoch, die endogenen Kräfte in den Unternehmen mehr zu nutzen.

#### 5. Alternative Bedienformen – Lösungsweg oder Sackgasse?

Die demografischen Trends wie der Bevölkerungsrückgang in den meisten ländlichen bzw. strukturschwachen Regionen beispielsweise in Ostdeutschland, dem Ruhrgebiet und dem Saarland stehen dem Wachstum in den prosperierenden Ballungszentren, insbesondere in den Korridoren Hamburg – Frankfurt – Stuttgart – München bzw. Berlin – Leipzig – Dresden gegenüber. Das Schrumpfen und Altern der Bevölkerung, der Rückgang insbesondere

in den hochmobilen Alterssegmenten der 30–50-Jährigen sowie die starke Abnahme junger Menschen bis zum Jahr 2020 stellen noch größere Herausforderungen für die Verkehrsunternehmen im Zeitalter des Wettbewerbs dar. Auswirkungen auf den Nahverkehr sind u. a. die Abnahme des Mobilitätsbedarfs in ländlichen und strukturschwachen Gebieten, wodurch der ÖPNV hier noch unwirtschaftlicher wird, nicht zuletzt durch den Rückgang der Schüler- und Ausbildungsverkehre in der Fläche. Durch den daraus resultierenden Rückgang der Verkehrsleistung muss sich der Nahverkehr zukünftig neuen Herausforderungen stellen.

Die zunehmende Mittelreduzierung beim Schülerverkehr (Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG) wird insbesondere den Öffentlichen Verkehr (ÖV) im ländlichen Raum (Schülerverkehrsanteil im Regelfall rund 75 % aller Verkehre) zusehends in Frage stellen. Zur Wahrung der Mobilität mit dem ÖV im ländlichen Raum sind neue Modelle einer langfristigen und von Schülerzahlen unabhängigen Finanzierung in Kombination mit alternativen Angebotskonzepten abseits des klassischen Linienverkehrs zu entwickeln und anzuwenden.

Um den ÖPNV im ländlichen Raum auch im Zeitalter des Wettbewerbs, des demografischen Wandels und leerer kommunaler Kassen aufrecht zu erhalten oder gar weiter zu entwickeln, bedarf es neuer Konzepte. Es geht darum, wie man mit alternativen Bedienformen auf der letzten Meile beim Kunden erfolgreich sein kann und sich trotzdem durch Effizienz und Kundennähe auszeichnet. Ein gelungenes Beispiel hierfür ist der Bedarfsbus PubliCar der PostAuto Schweiz, ein Konzept, das eine innovative, personalisierte und flexible Dienstleistung zu Gunsten der



Bild 3: Check in/out Station Kolibri Card am Bahnhof Schwäbisch Hall (Bild: Kreisverkehr Schwäbisch Hall)

breiten Bevölkerung darstellt. PubliCar ist die optimale Alternative zum Linienbetrieb in dünnbesiedelten Gebieten und die optimale Ergänzung zum Linienbetrieb für den kleinstädtischen Raum. Eine Einbettung in das Gesamt-Mobilitätsangebot ist für den Erfolg ausschlaggebend und oft ist PubliCar die Grundlage für eine Wiederaufnahme eines späteren Linienbetriebs.

Eine weitere Möglichkeit, öffentliche Mobilität im ländlichen Raum aufrecht zu erhalten, besteht darin, neue Kooperationsstrategien mit kommunalen oder privaten Versorgungseinrichtungen etc. herzustellen. Zahlreiche Beispiele aus Bran-



## Tram-Wägezelle Redesign von 7MH3105...

**2,8t und 6t**  
vollkompatibel einsetzbar  
für Original Siemens

auch lieferbar:  
Prüf- und Kalibriergerät  
mit zertifizierter Referenz

**NEW** Vertrieb: **SOILTEC**  
Vereinigete Elektronikwerkstätten GmbH  
Edisonstraße 19 • 28357 Bremen  
Fon: 0421/271530 Fax: -273608

denburg belegen dies und zeigen, dass Erreichbarkeit passgenau gestaltet werden muss und es wichtig ist, komplementäre Angebote zu finden. Es bedarf einer stärkeren Zusammenarbeit der regionalen Akteure sowie einer flexiblen Verwendung der Finanzmittel im ÖPNV und in der Regionalentwicklung (z. B. Regionalfonds, Bürgerstiftungen ...) sowie einer finanziellen Beteiligung partizipierender Dienstleister. Hier zeigt sich auch, dass Mobilität nicht nur in der Stadt, sondern auch im ländlichen Raum ein bestimmender Faktor der Standortqualität und der Wettbewerbsfähigkeit der Region ist. Mobilitätssicherung und Verkehrsmanagement sind ja nicht mehr nur eine lokale bzw. kommunale Angelegenheit, sondern als regionale Aufgabe zu begreifen (Bild 4).

## 6. Elektromobilität als Lösung für die Mobilität im ländlichen Raum?

Ein intelligentes Zusammenspiel aller Verkehrsträger in einem modernen Verkehrssystem ist die Voraussetzung für

eine zukunftsfähige und ressourcenschonende Mobilität – Elektromobilität kann hierbei eine wichtige Rolle übernehmen. Städtische und ländliche Verkehrssysteme brauchen attraktive Nahverkehrsangebote, um mehr Fahrgäste zu gewinnen und damit wirtschaftlicher operieren zu können. Idealerweise werden diese ergänzt durch Car- und Bike-Sharing-Systeme, die für den Einsatz von Elektrofahrzeugen gut geeignet sind, da sie auf den kurzen Strecken flexibel und umweltfreundlich zu nutzen sind – darüber hinaus lassen sich Elektroautos optimal in bestehende betriebliche (kommunale) Flotten integrieren. Derartige integrierte Mobilitätsangebote, aufbauend auf neuen Elektro-Fahrzeugkonzepten, sowie neue Nutzungsformen eröffnen neue Chancen für die Erreichbarkeit im ländlichen Raum. Schließlich geht es bei Elektromobilitätsprojekten im ländlichen Raum um die Schaffung nachhaltiger Zukunftslösungen, d. h. um neue Mobilitätssysteme, um Fragen des Fahrzeugs (Bus, Auto, Fahrrad) ebenso wie die Verbindung mit den Themen Klimaschutz, Stromnetz und den erneuerbaren Energien.



Bild 4: Wer zahlt in Zukunft gute ÖPNV Infrastruktur wie in Tettngang (Bild: T. Mager)

## 7. Neue Ideen für den ÖPNV braucht das Land!

Hinweise, wo die Zukunft des ÖPNV liegt, sind beispielhaft die in anderen EU-Staaten erfolgreich praktizierten Lösungen des Beitragsfinanzierten Nulltarifs in Mittelstädten wie Hasselt in Belgien oder eine an der Anzahl der Einwohner, der Beschäftigten oder der Höhe der Lohnsumme orientierten lokalen ÖPNV-Abgabe (Versement) Transport in Frankreich. Solche Ideen bedürfen einer fundierten Überprüfung hinsichtlich deren technischer und rechtlicher Machbarkeit. Vorhandene und neue Modelle zur Umlagefinanzierung des ÖV sind unbedingt zu prüfen.

Planerische und langfristig sinnvolle Perspektiven finden unter den Rahmenbedingungen knapper Kassen zugunsten von Maßnahmen mit dem Ziel einer kurzfristigen Haushaltssanierung immer weniger an Beachtung. Die ungelösten Probleme im Klimaschutz und die ungebremste Verkehrsentwicklung dagegen erfordern weiterhin ein Umdenken über das Tagesgeschäft hinaus. Eine wichtige Forderung für die Zukunft des ÖPNV ist daher die Integration von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Finanz- und Förderinstrumentarien, Gesetze und Verordnungen (z. B. Förderung der Ausweisung von Baugebieten im Einzugsbereich von Haltepunkten des schienengebundenen Nahverkehrs). In diesem Zusammenhang muss auch die Abschaffung der Pendlerpauschale ausdrücklich genannt werden, die äußerst kontraproduktiv ist. Letztlich muss auch für den Individualverkehr endlich eine Nutzerfinanzierung in Form einer Maut im Bereich der Straßenbenutzung für Pkw auf allen Straßennetzen eingeführt werden.

Insbesondere die wachsende gesellschafts- und umweltpolitische Bedeutung des ÖPNV muss stärker in das Bewusstsein der (potenziellen) Fahrgäste und nicht zuletzt in das der politischen Entscheider rücken, sprich es muss gelingen den ÖPNV nachhaltig als attraktive Alternative und Ergänzung zum MIV zu etablieren!

### LITERATUR

- [1] Mager, Thomas J. (Hrsg.), ÖPNV in Klein- und Mittelstädten, Perspektiven für einen wirtschaftlichen ÖPNV, Köln.
- [2] Mager, Thomas J. (Hrsg.), Quo Vadis Privatisierung? Rekommunalisierung kommunaler Leistungen – Königsweg oder Sackgasse?, Köln.