

Stellungnahme

ZUR

Anhörung „Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

im Ausschuss „Verkehr und digitale Infrastruktur“
des Deutschen Bundestages am 13.01.2021

durch die

Interlink GmbH

Wallstraße 58

10179 Berlin

13. Januar 2021

www.interlink-verkehr.de

Hinweis: Wir konzentrieren uns in der vorliegenden Stellungnahme im Besonderen auf die Aspekte der Organisation und Finanzierung von gemeinschaftlichen Mobilitätsangeboten im ländlichen Raum.

Gesamteinschätzung

Insbesondere in den Großstädten sind umfassende und attraktive ÖPNV-Angebote mit klarem Nachfrage-Potential für den weiteren Ausbau vorhanden. In Kleinstädten und im ländlichen Raum sind die Angebote jedoch überwiegend lückenhaft und gehen an vielen Orten über ein Angebot im Schulverkehr kaum hinaus, so dass eine Nutzung breiter Bevölkerungsgruppen nicht erwartet werden kann. Nach unserer Einschätzung ist für eine spürbare Verbesserung der Situation die aktuell häufige Modell- oder Infrastrukturförderung nur von nachrangiger Bedeutung gegenüber einer Strategie zur (Mit-)Finanzierung eines bundesweit flächendeckenden attraktiven Grundangebots.


C13
LG 2

Der private Pkw ist im großstädtischen Raum bereits heute meist ersetzbar. In Kleinstädten und dem ländlichen Raum wird er aber weiterhin eine zentrale Rolle in der Mobilität darstellen, wenngleich wir im ÖPNV mit starken hierarchisch gegliederten Netzen durchaus das Potential sehen, deutliche Verkehrsanteile zu übernehmen. Auch bietet das autonome Fahren in diesen wenig verdichteten Räumen langfristig die Möglichkeit, gemeinschaftliche und geteilte Mobilitätsangebote zu stärken.

C11

Im Sinne einer zielgeleiteten Push-and-Pull-Strategie stellt das ÖPNV-Angebot nur einen Aspekt dar – auf der anderen Seite sind die aktuellen Rahmenbedingungen mit Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl zu hinterfragen. So ist im Rahmen der Bauleitplanung bereits die Anbindung und Erschließung der jeweiligen Räume auch mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes mitzudenken wie auch im Rahmen der Gewerbeansiedlung von großen Arbeitgebern, Einkaufszentren oder Freizeiteinrichtungen in Randlagen.

S11
LG 5

Wir würden es sehr begrüßen, den von einigen Verbänden kürzlich vorgeschlagenen ÖPNV-Gipfel  anzugehen, um dort eingehend die aktuellen Herausforderungen zu diskutieren und gemeinsam von politisch Verantwortlichen, lokalen Akteuren sowie Verbänden mit Anbieter-, Kunden- und Umweltsicht die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele und die zugehörigen konkreten Maßnahmen abzustimmen.

Dabei sind aus unserer Sicht mit Konzentration auf die Nutzerinnen und Nutzer folgende Aspekte in den Blick zu nehmen:

LG 6

- Finanzielle Verantwortung von Bund und Länder für die Sicherstellung von gemeinschaftlichen Verkehrsangeboten auf Basis von Mindestbedienstandards und Qualitätsvorgaben zur Sicherstellung eines flächendeckenden attraktiven Angebotes;
- Konzeption von Landesnetzen mit Integration von SPNV- und Busverkehren und Sicherstellung dieser Netze als Pflichtaufgabe der Länder;
- Aufbau einer einfachen und klaren deutschlandweit einheitlichen Systematik und Benutzeroberfläche der ÖPNV-Angebote sowie
- Fortschreibung der rechtlichen Grundlagen mit Einbeziehung einer Pflichtbeteiligung der Bundesländer für die Gestaltung von lokalen und regionalen gemeinschaftlichen Mobilitätsangeboten.

Die Aufgabenteilung für die Organisation des ÖPNV ist passfähig

Die aktuelle Strukturierung der Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird von uns grundsätzlich als sinnvoll eingeschätzt. Die Verantwortung für den ÖPNV in den Kreisen und Gemeinden ermöglicht individuell angepasste Lösungen und sichert die Innovationskraft. Negativ ist jedoch anzumerken, dass die Angebote trotz bestehender Mobilitätsbedürfnisse zu oft an Verwaltungsgrenzen enden. Die strukturellen Rahmenbedingungen führen allerdings dazu, dass die Angebote unterhalb des SPNV sehr stark von der individuellen Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängen und kein bundesweit einheitliches Angebot ermöglicht und vermarktet wird.

C1
 F1, F4
 S3, S5
 LG 1


Der ÖPNV ist aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer außerhalb des eigenen Wohnumfeld oft ein „Buch mit sieben Siegeln“, da in jeder Region ein anderer Auftritt, ein anderer Tarif, eine andere Zugangsregelung besteht. Die Einbindung in regionale Verkehrsregionen (bspw. Verbünde) ist von großer Bedeutung, um einerseits handlungsfähige Sachkompetenz zu stärken und Verkehre über Verwaltungsgrenzen hinaus zu fördern.

Dabei ist zu beachten, dass der maßgeblich über das Regionalisierungsgesetz aus Bundesmitteln finanzierte SPNV aufgrund historischer Entwicklungen bundesweit sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und die Busangebote nahezu ausschließlich regional verantwortet werden. Dabei gibt es Regionen bzw. Kreise mit sehr guten Angeboten, aber auch eine Vielzahl von Regionen mit einem als unzureichend einzuschätzenden Angebot.

F2
 LG 2

In den letzten 50 Jahren wurden in einer Vielzahl von „Modellprojekten“ besonders für ländliche Räume neue Ansätze erprobt, ohne dass aus unserer Sicht spürbare Verbesserung in Angebot und Nutzung festgestellt werden können. Eine strukturierte Evaluation dieser Projekte wurde bis jetzt nicht durchgeführt. Wir sind der Meinung, es ist an der Zeit, statt in zahllosen weiteren kleinteiligen Lösungsversuchen einen großen Wurf zu wagen, um die Rahmenbedingungen für den ÖPNV – insbesondere auch in den strukturschwachen ländlichen Räumen – deutlich zu verbessern.

Bund und Länder sollten mehr Verantwortung übernehmen

Aus unserer Sicht wäre es zur nachhaltigen Verbesserung flächendeckender attraktiver ÖPNV-Angebote die mit Abstand wichtigste Maßnahme, wenn Bund und Länder Verantwortung für deren Sicherstellung übernehmen und eine dauerhafte Mitfinanzierung von Verkehrsangeboten auf Grundlage klarer Kriterien (Mindestbedienstandards und Qualitätsanforderungen ) etablieren.

C2
 S1, S11
 F2, F4
 LG 3/4

Ein ÖPNV-Angebot mit Erfolg in der Fläche weist unserer Auffassung nach folgende Eigenschaften bzgl. Bedienung und Qualität auf:

- Etablierung eines hierarchischen Netzes nach dem Konzept des ITF mit Abend- und Wochenendverkehr mit starken Linien auf direkten Wegen (mind. Stundentakt).
- Ergänzungslinien im Taktverkehr mit Einbindung in die Taktknoten, dabei kann der Verzicht auf die Bedienung von einzelnen kleinen Ortslagen angemessen sein (Attraktivität statt Gießkanne)
- Rufbusangebote sind als Ergänzung (räumlich/zeitlich) denkbar, nicht als attraktives Grundangebot; weitere Alternativen als Zusatzangebote.
- Optimierung des Angebots für nicht oder wenig bediente Ortslagen durch Ausbau der Fuß- und Radinfrastruktur (inkl. Abstellanlagen und Wetterunterstand) zu einer Haltestelle im attraktiven Hauptnetz.

Dazu empfehlen wir, dass die Länder verbindlich Landesnetze in Verknüpfung von SPNV und ergänzenden Busangeboten aufstellen und die Sicherstellung dieser Angebote als Pflichtaufgabe übernehmen. Einige Bundesländer beschreiten diesen Weg bereits. S7

Für die von uns vorgeschlagenen Mitverantwortung von Bund und Ländern der durch die Kreise und Gemeinden zu organisierenden ÖPNV-Angebote halten wir die unterschiedliche Ausdifferenzierung bzgl. des Umfangs der Unterstützung in Abhängigkeit von sozio-ökonomischen Kriterien für sinnvoll, um insbesondere – aber nicht ausschließlich! – strukturschwache Regionen zu unterstützen und ein bundesweites Grundangebot zu fördern.

Zum Aufbau und zur Stärkung der Angebote im ländlichen Raum schlagen wir ferner vor, dass die Länder oder großen Verbünde Beratungs- und Unterstützungsangebote einrichten, um die Sicherstellung von attraktiven Angeboten und deren nachhaltigen Betrieb zu unterstützen. In unserer Beratungstätigkeit zeigt sich, dass sich viele lokale Akteure allein gelassen fühlen und aufgrund fachfremder Ausbildungshintergründe oder zu geringer Personalausstattung unzureichend auf ihre Aufgaben vorbereitet sind. Dabei gibt es Kreise und Regionen, die gemeinsam starke Strukturen des Mobilitätsmanagements aufgebaut haben, aber auch Kreise, bei denen die Aufgabe des ÖPNV als Teilleistung in der Verantwortung von Unternehmensbeteiligungen oder als Nebenaufgabe zur Schulverwaltung organisiert wird. Kompetenzzentren können dabei unterstützend tätig werden und auch die Einwerbung von Fördermitteln unterstützen.

Die Heranziehung von Finanzierungsbeiträgen Dritter könnte durch entsprechende rechtliche Anpassungen geregelt werden. Dabei denken wir konkret an große Verkehrserzeuger in Gewerbe, Einzelhandel und Tourismus sowie großflächige Wohnbauvorhaben. Dort sollten nicht nur Pkw-Stellplätze, sondern auch Konzepte und Finanzierungsbeiträge für gemeinschaftliche Mobilitätsangebote verbindlich eingefordert werden. Die Nutzung von Tourismus-Gästekarten zur ÖPNV-Mitfinanzierung – wie bspw. in vielen Regionen Österreichs – halten wir für praktikabel und sachgerecht. S11
LG 1/5

Rechtliche Rahmenbedingungen den aktuellen Entwicklungen anpassen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden von uns als anpassungsbedürftig eingeschätzt. Die Modernisierung des PBefG ist überfällig und wir sehen insbesondere bei der Experimentierklausel Korrekturbedarf zur Ermöglichung von neuen Lösungsansätzen. C6

Das Regionalisierungsgesetz wird von uns insgesamt als Erfolg bewertet, jedoch besteht dort aus unserer Sicht Handlungsbedarf bezüglich der klaren Regelung zur Finanzierung von Angeboten unterhalb des SPNV und die Pflicht zur Mitfinanzierung der Angebote durch die Bundesländer halten wir für dringend geboten. C3-5
F2

Das GVFG ist weiterhin ein wichtiges Instrument der Infrastrukturfinanzierung. Damit spielt es aus unserer Sicht für die Angebotsgestaltung in den ländlichen Räumen nur eine untergeordnete Rolle, da das Problem in der Regel dort eher in der dauerhaften Finanzierung von Angeboten und weniger in der passenden Infrastruktur liegt. Das Instrumentarium der GVFG-Förderung hingegen sollte geprüft werden, insbesondere deren Bewertungsbasis: Die Standardisierte Bewertung legt aus unserer Sicht aktuell ein zu großes Gewicht auf Reisezeitvorteile, was i. d. R. teure Maßnahmen nach sich zieht. Anderen Bewertungskriterien wie z. B. gesellschaftliche Zielstellungen, Umweltwirkungen oder die Einbettung in die Stadtlandschaft sollte mehr Bedeutung beigemessen werden, damit die Planungen und Maßnahmen kostengünstiger werden und die Akzeptanz vor Ort wegen geringerer baulicher Eingriffe steigt. C13
LG 4

Die Nutzerperspektive stärken

Aktuell erleben wir trotz aller Bemühungen und jahrzehntelangen Erfahrungen mit Verkehrsverbänden immer noch eine „Kleinstaaterei“ in der ÖPNV-Welt und erkennen darin insbesondere im Vergleich zum Konkurrenten Pkw einen klaren Wettbewerbsnachteil. Dies muss auch bei den aktuellen Aufgabenverteilungen nicht so sein. Eine bundesweit abgestimmte einheitliche Angebotsstruktur und Benutzeroberfläche wären aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzern sehr zu begrüßen. F3

Dies betrifft vor allem die Vorhaltung der Infrastruktur für eine verlässliche Echtzeitauskunft zu den ÖPNV-Angeboten über einheitliche Datenschnittstellen sowie eine verbund- bzw. anbieterübergreifende Vertriebsstruktur. Damit könnten Zugangsbarrieren zum System ÖPNV spürbar abgebaut werden. Weiterhin betrifft dies auch Rahmenbedingungen wie der Reduzierung des Begriffs-Wirrwarrs mit dem Ziel „ein Angebot – ein Name“ bundesweit und den technischen Grundlagen für die Etablierung einheitlicher Nutzungssystematiken für alternative Angebote (Baukastensystem mit Buchungsplattformen, Abrechnungslösungen etc.). C9/10

Die Einführung einer Beförderungsgarantie bei Systemausfällen wäre ein wünschenswertes Instrument, um potentielle Nutzerinnen und Nutzer mit der Garantie der Verlässlichkeit für den ÖPNV zu gewinnen. Diese Anforderungen bedingen ggf. auch die Vorhaltung von mehr Reserveleistungen, was in der Konzeption, aber auch in der Finanzierung ausreichend berücksichtigt werden muss. Auch mit Blick auf die aktuelle Pandemielage oder „Schocks“ sehen wir v. a. die Verlässlichkeit des ÖPNV-Angebot im Zentrum. S8
F5

Das Konzept „Nulltarif“ sehen wir kritisch, da dieses eine Förderung v. a. mittlerer und höherer Einkommensgruppen darstellt und ÖPNV-Systeme an ihre Leistungsfähigkeiten bringen kann (auch Nutzung als Aufenthaltsraum statt als Mobilitätsangebot). Demgegenüber sind attraktive Dauerticketangebote, Schnupperangebote für Gelegenheitsfahrgäste und gut dosierte Freifahrtregelungen (bspw. Jugendliche in einer begrenzten Region, Transferleistungsempfänger) aus unserer Sicht zu bevorzugen. LG 2

Ein erfolgreicher ÖPNV erfordert aus unserer Sicht auch attraktive Anknüpfungspunkte für andere Verkehrsmittel. Die Haltestelle als sichtbares Aushängeschild des ÖPNV kann dabei weiterentwickelt werden und den Umstieg fördern. Dabei sind nicht nur Park&Ride-Plätze von Bedeutung, sondern auch kleinteilige Lösungen für die sichere und attraktive Abstellmöglichkeit von Fahrrädern. Dies kann die Nutzung auf der „letzten Meile“ von einem starken Taktangebot zu den individuellen Siedlungsbereichen stärken und die Unabhängigkeit vom Pkw ermöglichen. Die Förderung von kleinen Maßnahmen (inkl. Wegeausbau zur Haltestelle) zur Stärkung der Fußwege- und Radnutzung wäre sehr sinnvoll. C12

Zum Gutachter

Die **Interlink GmbH** arbeitet in drei Schwerpunktthemen: der *Integrierten Verkehrsplanung* bei der Erstellung und Umsetzung von Mobilitätskonzepten mit einem Schwerpunkt auf dem Umweltverbund sowie der klassischen ÖPNV-Angebotsplanung, dem *automatisierten und vernetzten Fahren im ÖPNV* und der verkehrsträgerübergreifend wirkenden *Logistik*. Die Arbeiten finden im Auftrag von Gebietskörperschaften und Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen, privaten Unternehmen und politischen Institutionen überwiegend für Projekte innerhalb Deutschlands – von Sylt bis zum Bodensee, von der Dorfgemeinde bis zur Metropole – statt. Der Sitz der 2004 gegründeten Gesellschaft befindet sich in Berlin und eine Niederlassung existiert in Potsdam, darüber hinaus besteht für die Projekte im Norden ein Projektbüro in Kiel.

Dipl.-Ing. **Robert Hänsch** hat Stadt- und Regionalplanung sowie Verkehrsplanung in Berlin und Oxford studiert. Seit etwa 16 Jahren ist er in der Mobilitätsbranche beruflich tätig und hat in Beratungsunternehmen Projekte von der Millionenmetropole bis zur kleinen Gemeinde begleitet. In seiner forschenden Tätigkeit hat er sich besonders mit der Evaluation von Modellprojekten für die Mobilität in Räumen und Zeiten geringer Nachfrage beschäftigt.

Weitergehende Hinweise

- 1** Bei unseren Ausführungen haben wir zum besseren Verständnis in der Seitenspalte Verweise zu den Fragen aus dem Fragenkatalog ergänzt. Dazu haben wir die Fragen der Fraktionen nach dem Kennbuchstaben entsprechend der Reihenfolge durchnummeriert. Zu folgenden Einzelfragen nehmen wir nur sehr kurz Stellung: A1: Die Schwarzfahrerquote stellt aus unserer Sicht nur ein untergeordnetes Thema dar und spielt bei der Diskussion über die Finanzierung des ÖPNV keine relevante Rolle. S6: Zur Fahrzeugfinanzierung verzichten wir hier auf Ausführungen. S9: International sind zum Beispiel die skandinavischen Länder bekannt, die durch eine stärker regionale und zentrale Finanzierung der Angebote einheitliche und leistungsfähigere Angebote in der Fläche ermöglichen.
- 2** Details dazu sind bspw. unter <https://www.vcd.org/artikel/wir-fordern-von-der-bundesregierung-einen-oepnv-gipfel/> verfügbar.
- 3** Das Konzept „PlusBus“ hat sich bspw. in den letzten Jahren erfolgreich etabliert. Wichtig ist aus unserer Sicht die Berücksichtigung realer Wegekettens (z. B. Dauer Regelarbeitstag, Freizeitangebote), die neben einem verlässlichen Taktangebot insb. auch zusätzliche Angebote im Abend- und Wochenendverkehr erfordern. Vgl. dazu auch die Vorschläge des ADAC unter https://assets.adac.de/image/upload/v1587133942/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/expertendialog-17-zukunft-des-oeffentlichen-verkehrs-adac-bro_qisiso.pdf; wir schlagen weitergehend vor, auch Orte ab 200 Einwohnern in die Betrachtung einfließen zu lassen.
- 4** Z. B. das „Kompetenzzentrum Neue ÖPNV-Angebotsformen Baden-Württemberg“ oder die „Fachzentren Mobilität“ in Hessen.