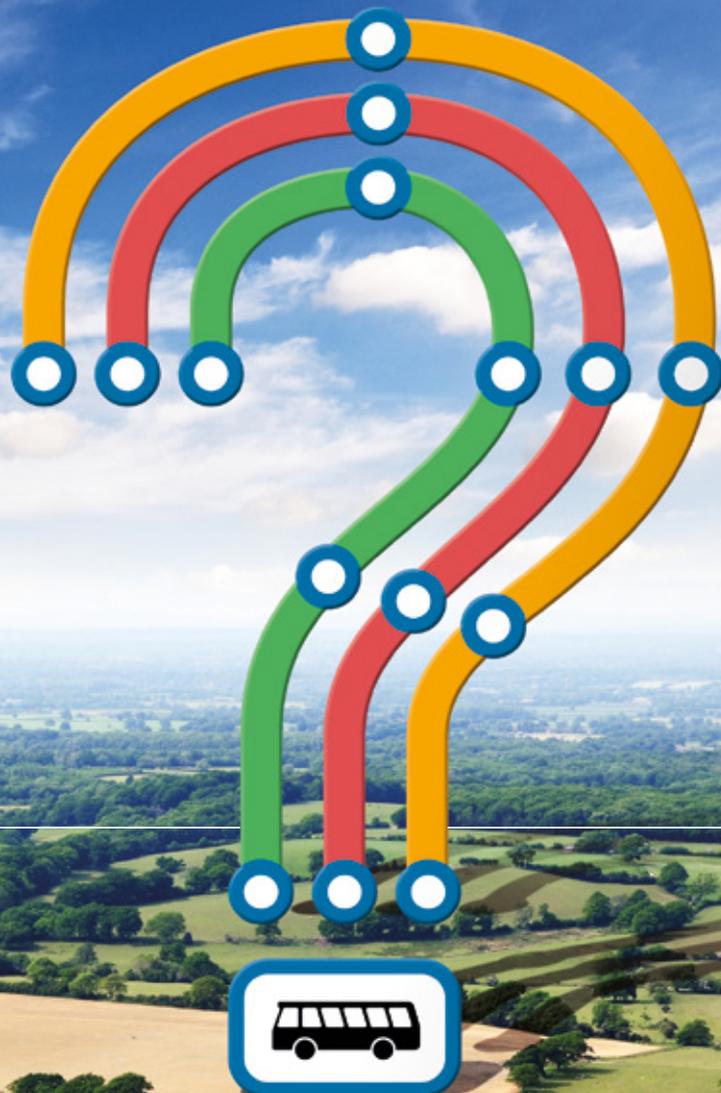


Die Zukunft des ländlichen ÖPNV in Brandenburg

Thesenpapier der VDV Landesgruppe Ost



Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.
Landesgruppe Ost
Leipziger Platz 8
10117 Berlin

In Zusammenarbeit mit
Planungsbüro für Verkehr
Bornkessel & Markgraf
Scharnweberstraße 56
www.pbv-berlin.de

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangssituation und Zielstellung	5
2. Der Verkehr im Land Brandenburg	6
2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen und Entwicklungen im Land Brandenburg	7
2.2 Grundlegende verkehrliche Eckdaten	8
2.3 Aufkommensstarke Linien	10
2.4 Alternative Bedienformen	11
2.5 Exkurs: Kalkulatorische Eckpunkte	12
3. Strategien 2022	14

1. Ausgangssituation und Zielstellung

Die Sicherstellung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in den ländlichen Gebieten des Landes Brandenburg ist vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen eine Herausforderung mit zunehmender Dynamik.

Dabei spielen insbesondere die Aspekte Demographie und Einwohnerentwicklung eine wesentliche Rolle. Die Entwicklung verläuft dabei regional sehr unterschiedlich. Grundsätzlich lassen sich aber folgende Trends festhalten:

- Das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt.
- Die Anzahl der Bevölkerung in den ländlichen Regionen schrumpft (in unterschiedlichem Ausmaß)
- Immer weniger junge Menschen stehen einer steigenden Zahl von Senioren gegenüber.
- Landflucht und Abwanderung in die großen Zentren und Verdichtungsräume verstärken die festgestellten demografischen Prozesse.

Während für Berlin oder Potsdam zum Teil deutliche Einwohnerzuwächse zu verzeichnen sind, müssen sich die übrigen Regionen häufig auf stark rückläufige Bevölkerungszahlen einstellen.

Diese Veränderungen wirken sich auch auf den öffentlichen Personennahverkehr aus:

- Die Gesamtzahl potenzieller Fahrgäste sinkt (je ländlicher die Region, umso schneller sinken die Fahrgastzahlen)
- Der Anteil älterer Fahrgäste steigt dabei an
- Die Anzahl der beförderten Schüler stagniert (wird in Zukunft wieder sinken)
- Die Reiseweiten der Schüler steigen (wegen fortgesetzter Schulstandortschließungen)

Hinzu tritt ein gerade im ländlichen Raum tendenzieller Rückgang des verfügbaren Haushaltseinkommens. Gleichzeitig entsteht ein öffentlicher Diskurs über den ländlichen ÖPNV, der zum Teil von Parteien, Interessengruppen oder Beratungsgesellschaften getragen wird. Im Zuge dieses Diskurses werden mitunter Teil-Lösungen zu Patentrezepten erklärt, die in ambitionierte Erwartungen an die Verkehrsunternehmen münden.

Verschärft wird diese (zum Teil irrationale) Erwartungshaltung durch die Diskrepanz zwischen sinkenden öffentlichen Zuschüssen für den ÖPNV und steigenden Erwartungen an dessen Qualität. Die Verkehrsunternehmen sind dabei nur begrenzt in der Lage, zusätzliche Fahrgeldeinnahmen zu erzielen, da die Tarifmaßnahmen im Verbund durch die öffentlichen Aufgabenträger beschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund erscheinen eine Bestandaufnahme und die Suche nach möglichen Handlungsoptionen grundlegend erforderlich. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen – Landesgruppe Ost will mit der Herausgabe dieses Positionspapiers zur Thematik „Ländlicher ÖPNV“ auf wesentliche Probleme und Herausforderungen im derzeitigen ländlichen Verkehr im Land Brandenburg aufmerksam machen und mögliche künftige Entwicklungslinien aufzeigen.

Basis der nachfolgenden Ausführungen bildet eine Befragung der Mitgliedsunternehmen im Land Brandenburg aus dem Jahre 2014. Zunächst sollen die wesentlichen Ergebnisse dieser Erhebung zusammengefasst werden. Darauf aufbauend erfolgt die Ableitung von künftigen Handlungsfeldern zur langfristigen Sicherung des ländlichen Verkehrs im Land Brandenburg. Erfolgskritisch ist nach Meinung der Autoren eine realistische Sicht auf die kommenden Herausforderungen verbunden mit einem tieferen Verständnis der Mechanismen für die Änderung von Verkehrsangeboten. Dies gilt sowohl für den Zusammenhang von Änderungen des Verkehrsangebots auf die Nachfrage, als auch für die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Folgen. Nur wenn Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ein gemeinsames Verständnis für Ziele und Maßnahmen im ländlichen ÖPNV haben bzw. entwickeln, können die Herausforderungen der Zukunft bewältigt werden. Dazu will dieses Papier einen Beitrag leisten.

2. Der Verkehr im Land Brandenburg

Grundlage der nachfolgenden Ausführungen ist eine Erhebung zum ländlichen Verkehr bei den Mitgliedsunternehmen des VDV im Land Brandenburg. Die Daten wurden für die Darstellung der Ergebnisse zusammengefasst bzw. anonymisiert.

Nachfolgend erfolgt eine Erläuterung der zentralen Ergebnisse der Erhebung in den Bereichen

- [Allgemeine Grundlagen \(Abschnitt 2.2\)](#)
- [Aufkommensstarke Linien \(Abschnitt 2.3\)](#)
- [Alternative Bedienformen \(Abschnitt 2.4\)](#)

Zunächst werden jedoch einige wesentliche strukturelle Entwicklungen und Zusammenhänge im Land Brandenburg aufgezeigt ([Abschnitt 2.1](#)).

Eine Darstellung bestehender kalkulatorischer Rahmenbedingungen im ländlichen Verkehr steht am Schluss dieses Kapitels ([Abschnitt 2.5](#)). Dieser Exkurs will zu einem besseren Verständnis für die grundlegende Situation der im ÖPNV tätigen Verkehrsunternehmen beitragen.



2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen und Entwicklungen im Land Brandenburg

Im Land Brandenburg leben derzeit ca. 2,45 Mio. Menschen. Mit einer Bevölkerungsdichte von 83 Einwohnern/km² (Bundesdurchschnitt: 225 Einwohner/km) besteht insgesamt eine dünne Besiedlung der das Land umfassenden 29.500 km². Dabei schwanken die Besiedlungsdichten zwischen 37 Einwohnern/km² im Landkreis Prignitz und 116 Einwohnern/km² im Landkreis Barnim.

Nach derzeitigen Prognosen wird die Bevölkerungszahl bis zum Jahre 2030 einen Stand von 2,251 Mill. Einwohnern erreichen, was einen Rückgang von ca. 8 % zum Status quo bedeutet.

Der Bevölkerungsrückgang in den kreisfreien Städten wird nach den vorliegenden Prognosen ca. 10 % betragen. Abweichend davon ist nur in Potsdam ein langfristiger Anstieg der Bevölkerung zu erwarten.

Bei den Landkreisen ist für alle 14 Kreisgebiete mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Dieser Prozess läuft in den an Berlin angrenzenden Kreisen aufgrund der Zuwanderung in den Speckgürtel meist mit einer geringeren Intensität ab. Insgesamt ergeben sich aber auch hier entscheidende Rückgänge. Besonders betroffen sind die peripheren Landkreise Elbe-Elster,

Oberspreewald-Lausitz, Prignitz, Spreewald-Lausitz und Uckermark mit Rückgängen von über 20 % der Einwohner zum Status quo.

Hinzu kommt die zunehmende Alterung der Gesellschaft. Hier sind teilweise dramatische Entwicklungen zu erwarten. So sinkt die Zahl Personengruppe von 6-16 Jahren bis zum Jahre 2030 um ca. 15 %. Diese für den ÖPNV wichtige Zielgruppe geht damit bis 2030 kontinuierlich zurück und wird zu Aufkommensrückgängen im Schülerverkehr führen. Dagegen steigt die Zahl der Altersgruppe 65 Jahre und älter um ca. 50 %.

Der Motorisierungsgrad im Land Brandenburg liegt derzeit bei 546 PKW/1000 Einwohner. Damit liegt Brandenburg noch über dem Bundesdurchschnitt (Bundesdurchschnitt 539 PKW/1000) und weit über dem Motorisierungsgrad in Berlin (342 PKW/1000 Einwohner).

Der ländliche ÖPNV muss sich diesen Herausforderungen stellen und passgenaue Lösungen für die jeweilige Region entwickeln. Gerade die zu erwartenden strukturellen Verschiebungen lassen grundlegende Problemfelder erkennen, die zu der schon bestehenden kritischen Situation in dünn besiedelten Gebieten hinzu treten.



2.2 Grundlegende verkehrliche Eckdaten

Von den sich an der Umfrage beteiligenden Verkehrsunternehmen werden zwischen 20 und 80 Linien betrieben, was zunächst eine relativ große Spannweite bedeutet (s. Abbildung 1) und aufzeigt, wie unterschiedlich groß die Bedienungsgebiete in den Landkreisen sind.

Die einzelnen Linien erbringen dabei im Durchschnitt ca. 100.000 Fpl.-km p.a.. Von daher kann bei Umfang und Struktur der erbrachten Leistungen insgesamt von einer allgemeinen Vergleichbarkeit ausgegangen werden.

Abbildung 1: Anzahl der betriebenen Linien

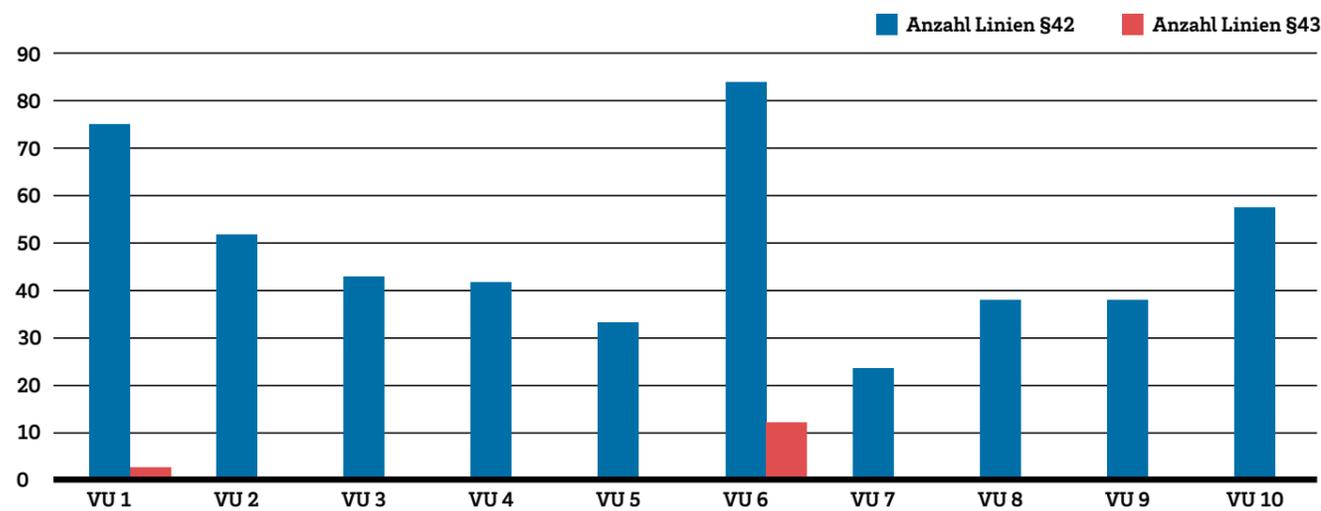
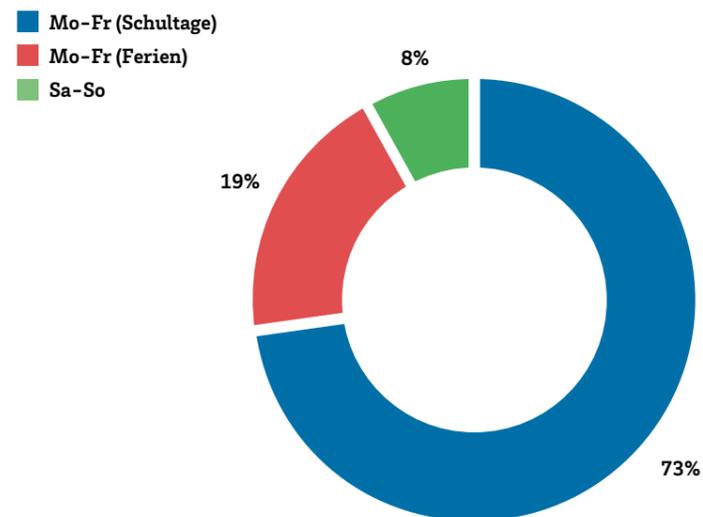


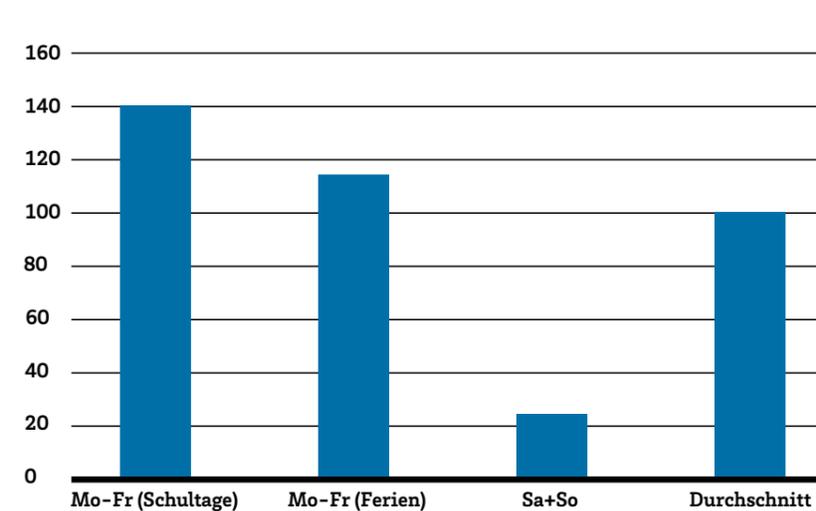
Abbildung 2: Verteilung der Leistungen auf Wochentage



Über 70% der Leistungen werden dabei an Schultagen erbracht. Der Anteil der Wochenendverkehre liegt im Durchschnitt bei 8 % (Abbildung 2).

Bei ca. 190 Schultagen im Jahr (52 % aller Tage) lässt sich somit die herausragende Bedeutung des Schülerverkehrs für den ländlichen ÖPNV ableiten. Angebot und Nachfrage im Wochenendverkehr sind dagegen von geringerer Bedeutung.

Abbildung 3: Täglich erbrachte Leistungen im Vergleich

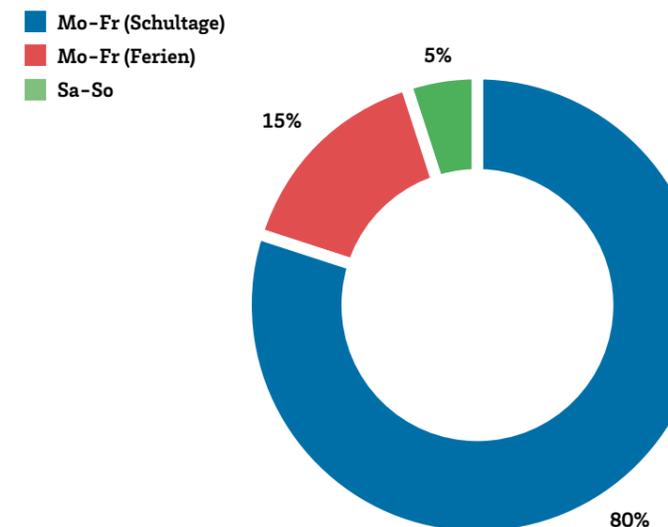


Betrachtet man die durchschnittlich täglich erbrachten Leistungen im Vergleich zum Jahresdurchschnitt, so ergibt sich folgendes Bild. Es zeigt sich der geringe Leistungsumfang am Wochenende im Vergleich zu den anderen Wochentagen. Eine Analyse der beförderten Fahrgäste ergibt eine noch deutlich höhere Bedeutung des Verkehrs an Schultagen.

An Schultagen werden insgesamt 80 % der Fahrgäste befördert. Der Anteil der Fahrgäste an Wochenenden liegt dagegen nur bei 5 % (Abbildung 4).

Der Schülerverkehr bildet somit das Rückgrat des ÖPNV im ländlichen Bereich und ist insbesondere für die wirtschaftliche Darstellung des Flächenverkehrs von wesentlicher Bedeutung.

Abbildung 4: Verteilung der Fahrgäste auf Wochentage



Daraus kann jedoch noch nicht automatisch geschlossen werden, dass die Angebotsausrichtung im ländlichen Verkehr grundsätzlich den Markterfordernissen entspricht. Im Freizeit- und Tourismusverkehr können regionale Unterschiede auftreten, die sich nicht vereinheitlichen lassen. Dessen Bedeutung ist also nur im Zusammenhang mit den regionalen Besonderheiten einschätzbar.

2.3 Aufkommensstarke Linien

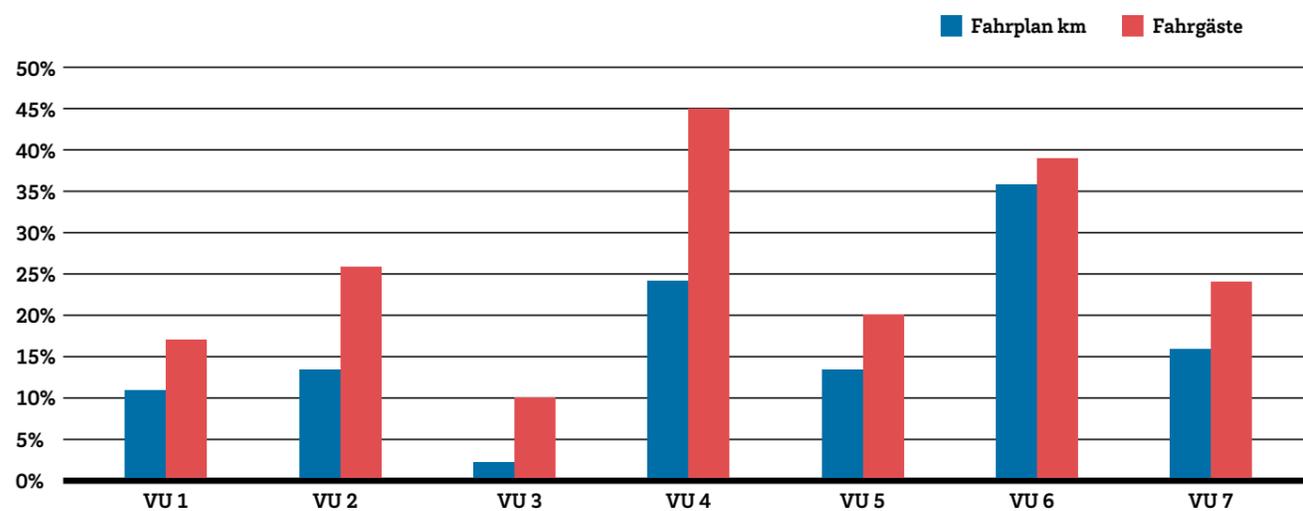
Ein zweiter Fragenkomplex bestand in der Analyse vergleichbarer Strukturelemente aufkommensstarker Achsen. Von daher erfolgte eine Befragung zur Struktur der 3 aufkommensstärksten Linien der jeweiligen Unternehmen. Dabei wird deutlich, dass der Anteil dieser Linien an der Gesamtleistung und am Gesamtaufkommen überdurchschnittlich hoch ist (Abbildung 5).

Wie die Abbildung zeigt, erbringen die jeweiligen 3 aufkommensstärksten Linien überwiegend mehr als 10 % der angebotenen Gesamt-Verkehrsleistungen. Das Fahrgastaufkommen der aufkommensstärksten Linien ist im Verhältnis zum Gesamtaufkommen überproportional hoch und liegt innerhalb

einer Gesamtbetrachtung auch relativ über dem Anteil der angebotene Fahrplankilometer. Der Anteil des Schülerverkehrs liegt dabei in einer Spanne von 20-80 %, im Durchschnitt aber unter 50 %.

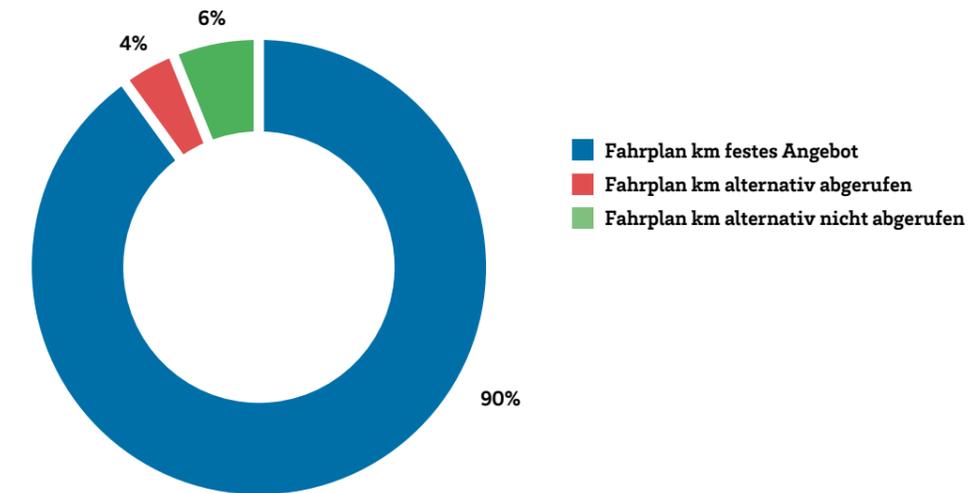
Deutlich wird bei dieser Betrachtung, dass durch die 3 aufkommensstärksten Linien wesentliche Potenziale über den Schülerverkehr hinaus erschlossen werden. Gerade auf Achsen mit Bündelungseffekt spielt somit auch der „Jedermannverkehr“ im ländlichen ÖPNV eine wesentliche Rolle. Eine Differenzierung der einzelnen Angebotsstrukturen muss daher ein grundsätzlicher Bestandteil der Angebotsplanung des ländlichen ÖPNV bleiben.

Abbildung 5: Leistungsanteil und Fahrgastaufkommen der 3 aufkommensstärksten Linien



2.4 Alternative Bedienformen

Abbildung 6: Anteil alternativer Bedienformen an Gesamtleistung



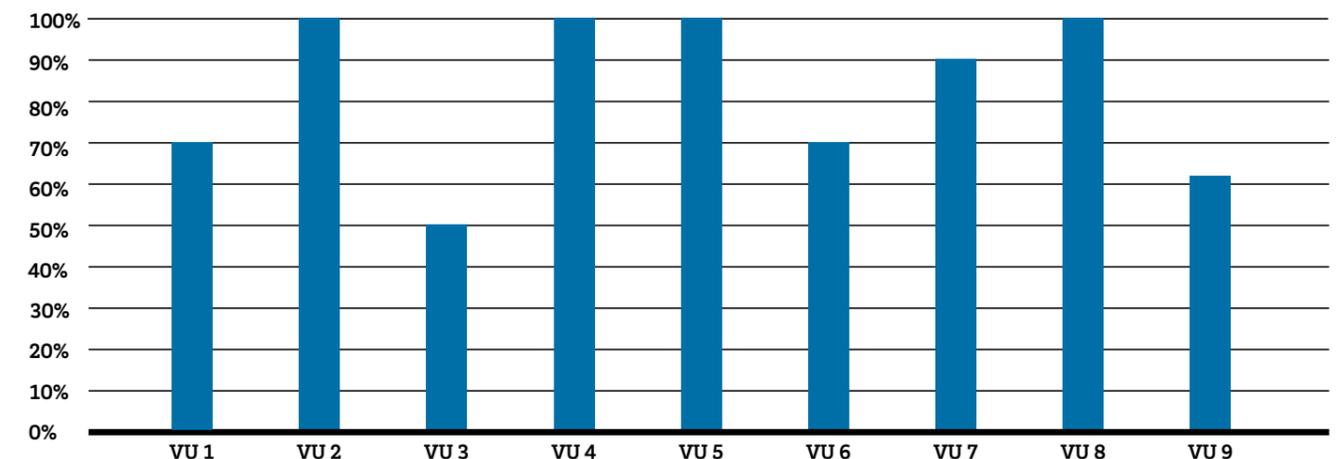
Neben dem konventionellen Linienverkehr erfolgte eine Erhebung zu Struktur und Angebot alternativer Bedienformen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass bei den einzelnen Unternehmen sehr unterschiedliche Systeme vorgehalten werden. Eine einheitliche Struktur für alle Unternehmen lässt sich daher nicht beschreiben. Der Anteil alternativer Bedienformen an den angebotenen Fahrplankilometern liegt im Durchschnitt bei ca. 10 % (Abbildung 6).

Die angebotenen Leistungen werden dabei in unterschiedlicher Intensität abgerufen. Der Abrufungsgrad variiert sehr stark und liegt im Durchschnitt bei 40 %. Ein grundsätzlicher

Trend lässt sich jedoch nicht verzeichnen, da innerhalb der einzelnen Unternehmen sehr unterschiedliche Abrufungsgrade bestehen. Die Leistungen der alternativen Bedienung werden überwiegend fremd vergeben (Abbildung 7). Der Anteil fremd vergebener Leistungen liegt in der Regel deutlich über 50 %.

Die Kosten je abgerufenen Kilometer alternativer Bedienung liegen ca. 10 % unter den Kosten des konventionellen Linienverkehrs. Der Anteil alternativer Bedienformen an den Gesamtkosten liegt dabei bei ca. 6 %. Bestehende kalkulatorische Grundlagen werden im nachfolgenden Abschnitt 2.5 erläutert.

Abbildung 7: Anteil fremd vergebener Leistung alternative Bedienung



2.5 Exkurs: Kalkulatorische Eckpunkte

An dieser Stelle wollen wir kurz die Grundlagen der Kalkulation für die unterschiedlichen Formen des ÖPNV erläutern. Damit wollen wir eine Basis für die Diskussion schaffen, wie Veränderungen in der Gestaltung des ländlichen ÖPNV sich auf die Kosten auswirken. Unsere Angaben müssen dabei kursorisch bleiben.

Basis des ländlichen ÖPNV ist der Verkehr mit Linienomnibussen. Die dabei eingesetzten Kapazitäten sind immer auf die Anforderungen der Spitzenlast ausgelegt. Die Hauptverkehrszeit bestimmt daher grundlegend den erforderlichen Bedarf an Fahrzeugen und Personal. Spezifische Kleinbusse für Fahrten außerhalb der Spitzenlast erfordern die Vorhaltung entsprechender zusätzlicher Fahrzeuge (neben den Bussen für die Spitzenlast). *siehe unten

Bei der Durchführung des Linienverkehrs der fiktiven Linie 4711 sind allgemein folgende Kostenblöcke zu berücksichtigen:

- Personalkosten für den Fahrer
- Kosten für das Fahrzeug (Abschreibungskosten)
- Kraftstoff und sonstige Betriebsstoffe
- Kosten für regelmäßigen Instandhaltungsaufwand
- Anteilige Kosten für die Verwaltung (Disposition, Vertrieb etc.)

Diese Kostenpositionen werden auf die Leistung je km umgerechnet und ergeben die spezifischen Kosten pro Fahrplankilometer. Die Wirtschaftlichkeit des Angebots wird ermittelt, indem die Kosten pro Fahrplankilometer den Einnahmen je Fahrplankilometer gegenüber gestellt werden. Als Faustregel gehen wir in Ostdeutschland davon aus, dass 1 Euro bei den Kosten durch ca. 0,5 Euro Fahrgeldeinnahmen gedeckt ist. Der Kostendeckungsgrad durch echte Fahrgasteinnahmen beträgt dann also 50%. Es ist also logisch, dass bei deutlichen Abweichungen nach unten, der Linienverkehr auf dem Prüfstand steht. Gehen die Einnahmen auf einer Linie gegen Null, wird ein verantwortungsvolles Verkehrsunternehmen prüfen, ob Leistungen reduziert, oder die Leistung ganz oder teilweise auf flexible Angebote umgestellt werden soll.

Nehmen wir an, eine Prüfung für die Linie 4711 ergibt ein negatives Ergebnis und die Linie soll fortan durch einen Rufbus bedient werden. Der Rufbus wird vom ÖPNV-Unternehmen selbst beschafft und selbst betrieben. Für den Betrieb des Rufbusses auf der Linie 4711 fallen jetzt folgende Kosten an:

- Personalkosten für den Fahrer
- Kosten für das Fahrzeug (Abschreibungskosten)*
- Kraftstoff und sonstige Betriebsstoffe
- Kosten für regelmäßigen Instandhaltungsaufwand
- Anteilige Kosten für die Verwaltung (Disposition, Vertrieb etc.)

und zusätzlich:

- + Kosten für den Linienomnibus (Abschreibungskosten)*
- + Spezifischer Zusatzaufwand bei der Disposition (Anrufzentrale)

Falls also der Rufbus auf der Linie 4711 genau so oft oder annähernd so oft eingesetzt wird, wie es ursprünglich beim Linienbus der Fall war, steigen die Kosten gegenüber dem Linienbetrieb sogar an oder bleiben bestenfalls gleich hoch. Fährt der Rufbus öfter, als der Linienbus gefahren wäre, steigen die Kosten massiv an. Fährt der Rufbus deutlich seltener als der Linienbus, führen die Einsparungen bei Kraftstoff und Instandhaltungsaufwand möglicherweise zu einer Gesamt-Kostenreduzierung. Alle anderen Kosten sind nämlich immer vorhanden. Der Fahrer muss bezahlt werden, auch wenn er nicht fährt; Die Abschreibungskosten für die Fahrzeuge fallen immer an; die anteiligen Kosten für die Verwaltung müssen immer aufgebracht werden und die Anrufzentrale ist in jedem Fall zu besetzen – egal ob jemand tatsächlich anruft.

Anders sieht die Kalkulation aus, wenn ein Anrufsammeltaxi eingesetzt wird, das einem Dritten gehört. In diesem Fall wird in der Regel ein Festpreis für jede durchgeführte Fahrt vereinbart, die auch die Disposition durch den Dritten enthalten kann. Schon ein geringfügig geringerer Abrufgrad gegenüber den Linienfahrten kann hier zu einer deutlichen Kostenreduzierung führen. Abhängig ist ein solches Angebot allerdings davon, dass sich auch und gerade in ländlichen Regionen genügend Anbieter für Anrufsammeltaxi-Angebote finden lassen. Dies ist keineswegs an jedem Ort und zu jeder Zeit der Fall.

Vor diesem Hintergrund sind abgerufene Leistungen alternativer Bedienung nur bedingt günstiger als Leistungen des konventionellen Linienverkehrs. Aufgrund des hohen Anteils an Fremdvergaben dürfte der ab 2015 geltende Mindestlohn bei Subunternehmern im durch Taxen bedienten Verkehr zu einer deutlichen Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit führen. Dieser Effekt verstärkt die ohnehin schwindende Verfügbarkeit von Taxileistungen im ländlichen ÖPNV.



3. Strategien 2022

Die Analyse zeigt die Bedeutung des Schülerverkehrs innerhalb des ländlichen ÖPNV. Abseits weniger Hauptlinien ist der Linienverkehr zum überwiegenden Teil auf die Fahrtbeziehungen zwischen Wohnorten der Schüler und Schulstandorten ausgerichtet. Das gilt für den Linienweg ebenso wie für die Fahrtzeiten. An dieser Ausrichtung wird sich auch in Zukunft und in



Schülerverkehr im Havelland

Anbetracht der weiter sinkenden Schülerzahlen im Grundsatz nichts ändern. Auch in Zukunft werden die Schüler die zentrale Fahrgastgruppe im ländlichen ÖPNV bleiben. Wir erwarten sogar, dass deren Bedeutung weiter steigt, denn durch fortschreitende Schulstandortschließungen wächst der Anteil der Schüler, die mit dem ÖPNV zu ihrer Schule kommen. Ebenso steigt dadurch die durchschnittliche Reiseweite pro Schüler. Im Ergebnis erwarten wir also kaum Veränderungen zum Status Quo bei den zu erbringenden Leistungen des ÖPNV im Schülerverkehr. Diese müssen jedoch vor dem Hintergrund eines starken Rückgangs der Gesamtschülerzahlen bewältigt werden. Damit verbunden wird eine grundlegende konzeptionelle, betriebliche und wirtschaftliche Neubewertung der bestehenden Verkehre sein. Man könnte auch sagen, die Bedeutung des ÖPNV für die Rahmenbedingungen der Bildungspolitik wird zunehmen.

Die Verkehrsunternehmen werden aus eigenem Interesse alles tun, um die Linien- und Fahrplanung optimal auf die Schulstandorte und die Schulanfangszeiten abzustimmen und dabei die betrieblichen Erfordernisse im Blick zu behalten. In einigen Teilen des Landes Brandenburg konnten bereits positive Erfahrungen mit der Staffelung der Schulanfangszeiten gemacht werden. Wo dieses Instrument noch nicht eingesetzt wird, sollte intensiv darüber nachgedacht werden, denn damit verbunden kann es zu Entzerrungen in der Spitzenzeit kommen, die sowohl den Schülern/Fahrgästen als auch den Verkehrsunternehmen nützen.

Um jenseits des reinen Schülerverkehrs zusätzliche Verlagerungspotenziale vom MIV zu erreichen, sehen wir Handlungsoptionen in der klaren Hierarchisierung des Verkehrsangebots. Dabei gilt die Faustregel: Je dünner besiedelt die Region, desto diversifizierter und vielfältiger wird das Verkehrsangebot. Diese Hierarchisierung ist durch nachfolgende Grundlagen charakterisiert:

Hauptachsen

Schnelle umsteigefreie Verbindungen auf Hauptachsen sind (dies hat die Analyse gezeigt) das wesentliche Element, um relevante Fahrgastgruppen jenseits der Schüler und Auszubildenden zu erreichen. Diese Hauptachsen werden in der Regel in einem merkbareren Takt erbracht und mit qualitativen Sondermerkmalen ausgestattet (Reisezeit, Fahrzeuge, Extra-Angebote). Durch die damit verbundene Gewinnung von Berufspendlern kann es in der Regel auch zu einer wesentlichen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit kommen. Diesen bereits bestehenden Ansatz gilt es, weiter zu entwickeln. Wir empfehlen daher eine intensive Prüfung, ob in Brandenburg das bestehende SPNV-Netz durch tangential ausgerichtete unternehmensübergreifende Buslinien ergänzt werden kann. Diese Linien könnten sowohl die übergeordneten Verkehrsbeziehungen im Land Brandenburg stärken als auch den Aufgabenträgern als Grundgerüst für zusätzliche eigene Taktverkehre dienen. Alle weiteren Linien – egal ob klassische Linienverkehre mit Ergänzungsfunktion oder flexible Bedienformen – könnten auf diese Hauptachsen referenzieren (z.B. als Zubringer fungieren). Für die Hauptachsen ist weiterhin von Bedeutung, dass auch in den Ferien relevante Verkehre stattfinden und so über das ganze Jahr ein kontinuierliches Angebot besteht.



Start des „PlusBus“ der Verkehrsgesellschaft Belzig im Dezember 2014

Mit diesen Hauptachsen verlässt der ÖPNV auch in ländlichen Räumen das Stigma, alleine für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge zuständig zu sein. Vielmehr zeigt dieses Angebot auf, dass es ein vollwertiges Alternativangebot zum PKW-Verkehr geben kann. Zwar werden Hauptachsen nie jeden Ort erreichen können (dies scheidet per Definition aus), dennoch sind diese Angebote erweiterbar und zeigen Politik, Verwaltung und potenziellen Nutzern die Leistungsfähigkeit des Systems ÖPNV auf. Der Nutzen liegt auf der Hand. Neue Fahrgäste erhalten eine günstige Mobilitätsalternative und die Orte (Klein-, Mittel- und Oberzentren) werden vom PKW-Verkehr der Einpendler entlastet. Im Grunde ist der vertaktete Verkehr auf Hauptachsen die attraktivste Form des ÖPNV und verspricht das größte Fahrgastaufkommen im Vergleich zu anderen Formen des ÖPNV.

Die Einrichtung von vertakteten Hauptachsen kommt aber dort an ihre Grenzen, wo das zu erwartende Fahrgastaufkommen einen wirtschaftlichen Betrieb nicht rechtfertigt.

Nebennetz / Feinerschließung

Neben (bzw. in der Wertungshierarchie unter) die vertakteten Hauptachsen treten weitere Linienverkehre, die zur Ergänzung eingesetzt werden. Diese Verkehre sind entweder Zubringerlinien zu den Hauptachsen, weitestgehende Schülerverkehrslinien oder Linien zu selektiven Zeiten zur Anbindung schwach frequentierter Räume (aber noch immer mit relevanter Fahrgastnachfrage). Bei diesen Linienverkehren werden keine dichten Taktzeiten angeboten, sondern das Fahrplanangebot richtet sich nach den Hauptzeiten der Nachfrage. Die Linienführung ist nicht unbedingt direkt, sondern bezieht eine Vielzahl von Haltestellen ein, die eine relevante Fahrgastnachfrage in einem Korridor erwarten lassen. Auch für diese Angebote werden Linienbusse der Verkehrsunternehmen eingesetzt.

Ergänzungsangebote werden auch in Zukunft in der Regel Schülerverkehre sein oder Verkehre, die nur in den Hauptverkehrszeiten eine relevante Nachfrage versprechen. Außerhalb der Hauptverkehrszeiten werden diese Angebote durch flexible Angebote ergänzt, die nur dann eingesetzt werden, wenn Nachfrage im Einzelfall besteht.

Umstritten ist die Frage, ob eine zusätzliche Feinerschließung abseits der Hauptverkehrswege – also in Wohngebiete hinein – weitere Fahrgastpotenziale eröffnen kann. Eine Regel wird es dafür nicht geben. Bedingung für eine so verstandene Feinerschließung ist der Einsatz kleinerer Fahrzeuge, die sowohl in engeren Straßen manövrieren können, als auch eine höhere Akzeptanz durch die Bewohner erfahren (Lärm, Abgase). Dagegen sprechen höhere Kosten für zusätzliche Strecken und Einsatzzeiten sowie längere Fahrzeiten für alle Fahrgäste auf der jeweiligen Linie. Zusätzliche Feinerschließungen gehören demnach

eher in das Feld der flexiblen Bedienformen. Chancen einer zusätzlichen Feinerschließung sollten über zeitlich und räumlich begrenzte Pilotprojekte ermittelt werden.

Alternative/Flexible Bedienformen

Der Einsatz flexibler Bedienformen wie Rufbus, Anrufsammeltaxi etc. wird sich auch in Zukunft an zwei wesentlichen Zielen ausrichten:



Kleinbus der OVG

1. Optimierter Ressourceneinsatz: Einerseits ist der Einsatz von Linienbussen zu bestimmten Zeiten und/oder in bestimmten Relationen wirtschaftlich und ökologisch nicht vertretbar, weil es Zeiträume ohne bzw. mit extrem geringer Nachfrage gibt.
2. Steigerung der Attraktivität für den Fahrgast: Wenn der Linienverkehr aus Gründen der Ressourceneffizienz erheblich eingeschränkt werden muss, kann ein Anruf beim Verkehrsunternehmen eine passgenaue Fahrt für die Bedürfnisse eines einzelnen Fahrgastes auslösen (möglicherweise mit weiteren Zusatznutzen, wie Feinerschließung durch Abholung vor der Haustür o.ä.).

Gradmesser dieser Feinerschließungsergänzungen muss aus Sicht der Verkehrsunternehmen das wirtschaftliche Resultat sein. Steigt der Zuschussbedarf für das Gesamtsystem an, ist aus unternehmerischer Sicht keine Grundlage für einen erfolgreichen Regelbetrieb gegeben. Erwartet der Aufgabenträger dennoch eine verstärkte Feinerschließung, ist der Gesamtbetrag für die Bestellung des ÖPNV zu erhöhen. Nähere Aussagen dazu müssen sich außerdem im Nahverkehrsplan widerspiegeln. Flexible Angebote können entweder in bestimmten Räumen den Linienverkehr komplett ersetzen oder nur zu bestimmten Zeiten einzelne Fahrten ersetzen. Wie aufgezeigt, können flexible Bedienformen aber nur dann wirtschaftlich sinnvoll eingesetzt



Busverkehr in der Uckermark

werden, wenn nicht alle Fahrten abgerufen werden. Darüber hinaus übersteigen die Grenzkosten der Fahrten die vergleichbaren Kosten des regulären Linienbetriebs. Auch hier gilt: Sollte der Aufgabenträger dennoch eine Fortführung der flexiblen Bedienformen trotz wirtschaftlichen Nachteils gegenüber regulärem Linienbetrieb erwarten, muss dies durch entsprechende Bestellerentgelte gedeckt sein.

Wichtiger Aspekt bei der Realisierung flexibler Bedienformen ist die Disposition der Fahrten. Kleine ÖPNV-Unternehmen (bzw. Unternehmen mit nur geringem Volumen an flexiblen Bedienformen) sind mit dieser Aufgabe leicht überfordert. Entweder ist die Übernahme durch regionale Taxirufzentralen oder eine landesweite Disposition sinnvoll. Flexible Bedienformen werden weiterhin überwiegend durch Subunternehmer erbracht. Nur so ergibt sich ein nennenswerter wirtschaftlicher Effekt. Die zukünftig auch bei Subunternehmern greifende Verordnung zum Mindestlohn wird aber zu einer grundlegenden Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit führen. Wie sich dies auf die Gesamtrentabilität auswirkt und welche betrieblichen Schlussfolgerungen zu ziehen sind, bleibt zunächst abzuwarten.

Zu berücksichtigen ist dabei die zukünftige Genehmigungspraxis flexibler Bedienformen. Hier bestehen zunehmend rechtliche Unsicherheiten, die langfristig einer Klärung durch den Gesetzgeber bedürfen.

Weitere Angebote

Unterhalb flexibler Bedienformen gibt es andere Elemente des ÖPNV (im weitesten Sinne), die einer genaueren Betrachtung zu unterziehen sind. Einerseits betrifft dies die sogenannten „Bürgerbus“-Systeme, bei denen zumeist ein Verein die Fahrleistungen erbringt, die aber durch das ÖPNV-Unternehmen im Fahrplan garantiert werden. Weitere Leistungen durch das ÖPNV-Unternehmen betreffen vielfach die Werkstattleistungen für die Fahrzeuge, die Vermarktung des Angebots etc. Diese Bürgerbus-Angebote sind für die ÖPNV-Unternehmen mit erheblichen Risiken behaftet, die u.a. die Zuverlässigkeit der Fahrtendurchführung betreffen. Während das ÖPNV-Unternehmen einerseits die Fahrten im eigenen Fahrplan garantiert, hat es keinerlei Eingriffsmöglichkeiten für die tatsächliche Durchführung der Fahrten. Auch das Qualitätsversprechen ist mit nicht professionellem Fahrpersonal nur schwer einzuhalten. Dies wiegt deshalb besonders schwer, da für den Fahrgast im Grunde nicht erkennbar ist, dass es sich um ein „besonderes“ Angebot außerhalb des Regelbetriebs handelt. Wir empfehlen, Bürgerbussysteme in der Regel nicht anzuwenden.

Eine weitere Möglichkeit unterhalb flexibler Bedienformen ist die Einbeziehung von Verleih-Angeboten. Dies betrifft Pkw ebenso wie Fahrräder und Pedelecs. Es ist wünschenswert, dass

auch im ländlichen ÖPNV solche Ergänzungsangebote vermehrt erprobt werden. Besonders an touristisch interessanten Orten wären Pilotprojekte sinnvoll. Ohne das finanzielle Engagement des Aufgabenträgers wird es jedoch nicht gehen. Dabei ist das örtliche ÖPNV-Unternehmen mit seinen Kenntnissen der Distanzen und der ÖPNV-Alternativen die richtige Relais-Station. Ein mögliches Element zur Erweiterung der Bedienung des ländlichen Raums mit dem ÖPNV ist der Einsatz des „Kombibus“, bei dem zusätzlich zur Beförderung von Fahrgästen im Linienverkehr auch Güter/Pakete transportiert werden. Dieses System kann geeignet sein, als Imagefaktor des ländlichen ÖPNV in den jeweiligen Regionen zu dienen. Auch ein Deckungsbeitrag für das ÖPNV-Unternehmen kann damit erzielt werden. Die jeweiligen regionalen Bedingungen sind aber bei der Konzipierung



KombiBus der UVG im Einsatz

dieses Systems zu beachten. Nicht jeder Raum ist dafür geeignet und nicht überall wird sich das Angebot wirtschaftlich tragen können.

Schließlich wird auch die Einbeziehung des privaten Pkw in besonders dünn besiedelten Räumen und/oder Zeiten nicht verfügbarer anderer Angebote in ÖPNV eine Rolle spielen. Breits heute realisierte Pilotprojekte (z.B. in Nordhessen) kranken an der relativ geringen Bereitschaft der Pkw-Besitzer, sich als Anbieter in dieses System einzureihen. Mit steigenden Kraftstoffpreisen kann sich dies aber voraussichtlich ändern. Auch dieses Angebot sollte in die Hierarchie des ÖPNV-Angebots integriert werden, sodass eine Vermittlung zwischen Fahrer und Fahrgast nur dann stattfindet, wenn kein anderes ÖPNV-Angebot kanibalisiert werden könnte. Verkehrsunternehmen können hier jedoch als Vermittler und mittelfristig als umfassender Mobilitätsdienstleister auftreten. Das „normale“ ÖPNV-Angebot ist

in jedem Falle der Vermittlung von PKW-Fahrten vorzuziehen. Dafür spricht nicht nur die unsichere Rechtslage für PKW-Mitnahmen, sondern auch die Professionalität der Busfahrer und das Qualitätsversprechen des ÖPNV.

Sonstiges

Zur Qualitätssicherung des Gesamtsystems ist auf eine hohe Anschlusssicherheit zu achten. Dieser ist im Zweifel Vorrang vor der Pünktlichkeit einzuräumen. In diesem Zusammenhang kommt auch dem Haltestellenumfeld eine wesentliche Bedeutung zu. Ein möglichst einheitlicher Haltestellenstandard auf hohem Niveau (z.B. mit Fahrradabstellplätzen) prägt das Bild des ÖPNV auch im ländlichen Verkehr und ist damit eine unübersehbare Visitenkarte des Verkehrsunternehmens.

Ein grundlegendes Problem bildet die Thematik der Barrierefreiheit. Mit Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zum 1. Januar 2013 ergeben sich im Hinblick auf die Barrierefreiheit im ÖPNV neue Anforderungen. Neu verankert wurden Vorschriften zur Barrierefreiheit der Personenbeförderung und zur zeitlichen Umsetzung. Nach § 8 Abs. 3 PBefG werden die Aufgabenträger des ÖPNV nunmehr verpflichtet, im „Nahverkehrsplan ... die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen.“ Hier ergibt sich für die Unternehmen im Land Brandenburg ein enormer Investitionsbedarf, der gerade im ländlichen Verkehr eine grundlegende Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation zur Folge haben könnte, wenn nicht von Seiten der Landesregierung unterstützend eingegriffen wird.

Unklar ist, wie sich aktuelle technische Entwicklungen, wie z.B. das automatisierte Fahren auf die Zukunft des ländlichen ÖPNV auswirken. Sollte sich diese Technik durchsetzen, könnten gerade die flexiblen Bedienformen enorm profitieren.

Resumée

Im Ergebnis halten wir grundsätzlich folgende Netzhierarchie für zukunftsfähig:

Unternehmensübergreifende Linien

- Einführung kreisübergreifender Linien als tangentielle Verbindungen mit Potenzial und räumlich-struktureller Bedeutung
- Ergänzung des SPNV-Netzes (ggf. auch in Räumen und Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage)
- Bestellung erfolgt durch das Land



Rufbus der Havelbus Verkehrsgesellschaft

Hauptnetz konventioneller Linienverkehr

- Hauptachsen bilden auch langfristig die Basis für den ÖPNV im ländlichen Raum bezogen auf den jeweiligen Aufgabenträger
- Vertaktetes Angebot mit hoher Qualität
- Eine Stärkung dieser Achsen führt zu einer Verbesserung des Gesamtsystems

Nebennetz

- Außerhalb des Schülerverkehrs ist auch langfristig nur eine schwache Nachfrage zu erwarten
- Umstellung auf Rufbus mit flächendeckenden Ansätzen als Option für das Nebennetz

Alternative Ansätze

- Langfristig grundlegende Modellprojekte erforderlich (z.B. analog Salzwedel)
- Einbeziehung privater Pkw in das System ÖPNV (ÖPNV-Unternehmen als Disponenten und Vermittler)

Abhängig von der Nachfrage bzw. dem Nachfragepotenzial – das wiederum stark von der Raumstruktur abhängt – werden die Elemente des ländlichen ÖPNV in den unterschiedlichen Landkreisen in Zukunft ganz unterschiedlich kombiniert werden müssen. Nirgendwo wird nur ein einziges Element zum Einsatz kommen. Wie die Elemente optimal kombiniert werden, wird sich im Einzelfall nur vor Ort im Dialog zwischen Aufgabenträgern, Fahrgästen und Verkehrsunternehmen festlegen lassen.

Wir sehen allerdings im Grundsatz drei unterschiedliche „Muster-Typen“ für den ländlichen ÖPNV:

- Insbesondere im engeren Verflechtungsraum mit relativ großen Nachfragepotentialen werden die Hauptlinien im Wesentlichen auch weiterhin durch klassischen Linienverkehr ergänzt. Flexible Bedienformen werden nur im Ausnahmefall und in besonderen Zeiten/Relationen angeboten. Hier geht es in Zukunft verstärkt darum, wie die Attraktivität der Angebote gesteigert und zusätzliche Angebote in den ÖPNV integriert werden können (Carsharing, Bikesharing, E-Bikes etc.)
- In Regionen mit mehreren Zentren aber insgesamt dünner Besiedelung werden flexible Bedienformen einen höheren Stellenwert erhalten. Möglicherweise werden Teile der klassischen Linien dauerhaft durch flexible Angebote ersetzt.
- In extrem dünn besiedelten Regionen werden flexible Bedienformen möglicherweise sogar die dominante Form des ÖPNV werden. Wenige Hauptachsen und Linienverkehre im Schülerverkehr werden durch flächenbezogene Rufbusverkehre o.ä. ergänzt. In diesen Regionen wird möglicherweise auch die Initialzündung zur Integration des privaten PKW-Verkehrs in den ÖPNV erfolgen.

Für die Weiterentwicklung des ländlichen ÖPNV bedarf es einer grundlegenden Diskussion. Das vorliegende Arbeitspapier will hierzu einen Beitrag leisten.



Wir danken den Unternehmen Neißeverkehr GmbH, Busverkehr Oder-Spree GmbH, Uckermärkische Verkehrsgesellschaft mbH, Verkehrsgesellschaft Belzig mbH, Verkehrsbetriebe Brandenburg/Havel GmbH, Oberhavel Verkehrsgesellschaft mbH, Havelbus GmbH, Ostprignitz-Ruppiner Personennahverkehrsgesellschaft mbH und Verkehrsmanagement Elbe-Elster GmbH für die ideale und materielle Unterstützung dieses Projekts.

