

FOCUS

EIN OFFIZIELLES POSITIONSPAPIER DER UITP

Die Entwicklung des ÖPNV in weniger dicht besiedelten Gebieten durch angemessene Fahrgeldsysteme

Der Regionalverkehr deckt alle ÖPNV-Dienstleistungen ab mit Ausnahme von Fernverkehr und ÖPNV innerhalb von Städten.

In dieser Hinsicht sind viele Interpretationen möglich. Die Grenzen sind nicht eindeutig und hängen von unterschiedlichen Voraussetzungen in den einzelnen Ländern ab. In einem kleinen, dicht besiedelten Land könnte der Regionalverkehr zum Beispiel mit Stadt- oder Vorortverkehr vermischt werden. In großen Ballungsgebieten wird der Regionalverkehr im Allgemeinen mit Vorortverkehr vermischt, insbesondere der Schienenverkehr. Außerdem kommen oft 50% und mehr der Straßennutzer in städtischen Gebieten aus der umliegenden Region. Dieses bedeutet, dass eine enge Beziehung zwischen den Verkehrsproblemen in dicht bebauten Gebieten und denen in der Region besteht.

Diese Stellungnahme behandelt den öffentlichen Personennahverkehr in ländlichen und weniger dicht besiedelten Gebieten, die eine wichtige Komponente des Regionalverkehrs darstellen. Ziel dieses Focus Papers ist die Formulierung von Empfehlungen zu Preis- und Fahrgeldsystemen, um einen lebensfähigen ÖPNV in weniger dicht besiedelten Gebieten zu ermöglichen.

Besonderheiten des ÖPNV in weniger dicht besiedelten Gebieten



Regionalverkehr wird im Allgemeinen in ländlichen Gebieten, wo die Bevölkerungsdichte gering ist, betrieben. Er ist häufig durch eine niedrigere und verstärkt heterogene Nachfrage charakterisiert, er dient wenigen Menschen, die über ein weites Gebiet verteilt leben, und hat Auslastungsspitzen am Morgen und am Abend. Der Betrieb eines Regionalverkehrssystems ist in vielen Ländern auf den Schultransport ausgerichtet und ziemlich unregelmäßig. Er neigt verstärkt dazu, bedarfsgesteuert zu sein. Innerhalb des Regionalverkehrs können verschiedene Ebenen des Verkehrsnetzes unterschieden werden: Verbindung der Hauptstadt mit den kleineren Städten im Gebiet über direkte Linien, Verbindung der Dörfer mit den Kleinstädten, Verbindung des Gemeindezentrums mit seinen Randgebieten und umliegenden Dörfern.

Dies ist ein offizielles Positionspapier der UITP, des Internationalen Verbands für öffentliches Verkehrswesen. Die UITP zählt mehr als 2000 Mitglieder in 80 Ländern der ganzen Welt und vertritt die Interessen der wichtigsten Akteure in diesem Sektor. Ihre Mitgliedschaft setzt sich aus Verkehrsbehörden und -verbänden, aus privaten und öffentlichen Verkehrsbetrieben aller Verkehrsarten des ÖPNV sowie aus der Industrie zusammen. Die UITP befaßt sich mit den wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und managementspezifischen Aspekten des Personennahverkehrs und setzt sich für die Entwicklung einer Politik zur Förderung der Mobilität und des öffentlichen Verkehrs in der ganzen Welt ein.



Wenn die Finanzierung für den ÖPNV im Allgemeinen nicht einfach ist, so stellt sie für den Regionalverkehr ein akutes Problem dar und dieses insbesondere in weniger dicht besiedelten Gebieten. Da der zur Verfügung stehende Markt eher spärlich und die Nachfrage niedrig ist, ist es unwahrscheinlich, ein öffentliches Personennahverkehrssystem ohne die starke Intervention und die finanzielle Abdeckung der Behörden anbieten zu können. Die beschränkte Anzahl der Fahrgäste und die Notwendigkeit, die Tarife auf erschwinglichem Niveau zu halten, verhindern, dass der Markt einen gewinnbringenden Service anbieten oder einen hohen Grad an Kostendeckung sicherstellen könnte. Dieses bedeutet, dass seitens der Aufgabenträger nicht nur Vergütungen oder Ausgleichszahlungen, sondern eine starke finanzielle Unterstützung notwendig ist.

Der ÖPNV ist ein öffentlicher Service und repräsentiert daher einen Sektor, wo die öffentliche Intervention in Form von Regulierung existiert. Dieses Eingreifen zielt in erster Linie auf die Definition der Rolle des Akteurs und auf die Gewährleistung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes, sei es in einem freien Markt oder nicht. In diesem Zusammenhang stellt die Festlegung und Kontrolle des Transport-Preisniveaus ein Werkzeug für die öffentliche Verwaltung dar, ihre sozialen und politischen Ziele zu verfolgen.

Festlegung von Fahrpreisen im ÖPNV in weniger dicht besiedelten Gebieten

Die Festlegung des Preisniveaus spiegelt einige wichtige Überlegungen und die Ziele der Wirtschaftspolitik wider: die effiziente Verteilung der Ressourcen, die Reduzierung von finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand, die Erreichung einer regionalen Ausgeglichenheit und die Unterstützung einiger wirtschaftlichen Aktivitäten. Die größte Herausforderung für die öffentliche Verwaltung ist die Festlegung der Preisstruktur, die die Bedürfnisse der Nutzer an einer bezahlbaren, öffentlichen Dienstleistung und das wirtschaftliche Interesse des Betreibers in Einklang bringt.



Um die Praktiken im Bereich der Preissysteme besser verstehen und Empfehlungen verfassen zu können, hat die UITP-Arbeitsgruppe zum Thema Preissysteme im Regionalverkehr eine Umfrage gemacht. Diese sollte relevante Informationen und Daten sammeln. Der Fragebogen deckte eine große Breite an Themen ab, wie Ziele, Charakteristiken und Strategieänderungen bei Fahrgeldsystemen und Preisniveaus sowie Politik zu ermäßigten Tarifen. Die Umfrageergebnisse sind in einem separaten Bericht¹ zusammengefasst. Die Hauptschlussfolgerungen werden weiter unten vorgestellt.

Die Verantwortungsverteilung für Entscheidungen bei Fahrgeldsystemen zwischen Aufgabenträgern und Betreibern variiert je nach Land und in einigen Fällen nach dem betroffenen Gebiet, der Verkehrsmittel oder der Art der Dienstleistung. Im Wesentlichen gibt es drei unterschiedliche Situationen:

1. Entscheidung der Aufgabenträger: der Aufgabenträger entscheidet, der Betreiber spielt keine formale Rolle oder hat das Recht auf Anhörung.
2. Vorschlag des Betreibers: Tarife werden auf Grundlage des Vorschlags des Betreibers festgelegt. Dieser Vorschlag bedarf der Genehmigung durch den Aufgabenträger.
3. Entscheidung des Betreibers: der Betreiber entscheidet, der Aufgabenträger spielt keine formale Rolle. Diese Situation wird besonders häufig in offenen Marktsystemen beobachtet.

Analysiert man die Anteile von direkten Fahrgeldeinnahmen an den Gesamteinnahmen, so zeigt sich, dass im Allgemeinen die Betriebskosten nicht vollständig durch die Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden. Die Differenz zu den Einnahmen wird durch Ausgleichszahlungen für Fahrpreisermäßigungen, andere gewerbliche Einnahmen (z. B. Werbung), weitere Vergütungen seitens der Aufgabenträger zur Erreichung der gewünschten Bedienungsqualität und Drittzahlern (z. B. Arbeitgeber) bestritten. Die Umfrage zeigt, dass die Abdeckung der Betriebskosten durch die Fahrgeldeinnahmen höher ist, wenn die Verantwortung der Preisgestaltung bei den Betreibern liegt. Nichtsdestotrotz enthält die Umfrage in diesen Fällen keinerlei Informationen zu der ÖPNV-Auslastung.

¹ UITP-Bericht "Preissysteme im Regionalverkehr", Mai 2005

Unterschiedliche Fahrgeldsysteme werden genutzt. Das Zonen-Tarif-System wird jedoch am weitesten verbreitet, gefolgt von dem Einheitstarif-System. Es gibt darüber hinaus viele Gründe solche Systeme auszuwählen, aber die meisten ÖPNV-Netzwerke unterstreichen ihre Einfachheit für den Nutzer und den Betreiber sowie die historischen Gründe. Es gibt jedoch keine eindeutige Verbindung zwischen den Zielen, die ein ÖPNV-System erreichen möchte und dem genutzten Fahrgeldsystem selbst.

Wenn die Einnahmen als Ergebnis einer Preiserhöhung steigen oder sinken, wird häufig akzeptiert, dass dieses von der funktionsfähigen Beziehung zwischen Fahrpreisen und Kundschaft, wie in der Nachfragekurve dargestellt, abhängt. Normalerweise wird diese durch das Konzept der Preiselastizität dargestellt, die als Quotient der Veränderungen der Nachfrage in Prozent und der Veränderung des Preises in Prozent definiert ist.

Der „Grundwert“ der Preiselastizität im ÖPNV beträgt 0,3. Es sollte erwähnt werden, dass die Elastizitätswerte in ländlichen Gebieten oft höher sind als in Ballungszentren, und so die geringe Anziehungskraft des öffentlichen Personennahverkehrs und die einfachere Alternative des privaten Transportmittels widerspiegelt. Dennoch führt eine Preiserhöhung nicht notwendigerweise zu einer sinkenden Nachfrage, sie könnte aber eine Veränderung im Verhalten der Fahrgäste durch die Nutzung von verschiedenen Preisen zur Folge haben, wie dieses in der Region Kopenhagen festgestellt wurde. Dieses ist die sogenannte Kreuzpreiselastizität.



Empfehlungen

Einwohner, die in regionalen Gebieten leben, haben dieselben Mobilitätsrechte wie diejenigen, die in Stadtgebieten leben. Auf Grund der geringen Dichte zeichnen sich diese Gebiete durch die höhere Effizienz der privaten Verkehrsarten aus und der Wert der verkehrlich genutzten Fläche ist weniger bedeutend als in Stadtgebieten. Der Motorisierungsgrad ist höher und macht den öffentlichen Personennahverkehr weniger anziehend. Aus diesem Grund muss der Regionalverkehr einem starken Wettbewerb seitens des Individualverkehrs ins Auge sehen. All diese Parameter beeinflussen die Festlegung des Preises. In diesem Zusammenhang formuliert UITP die folgenden Empfehlungen:

1. Der Regionalverkehr trägt dazu bei, Menschen in der ländlichen Umgebung zu halten und verhindert eine Abwanderung in die Städte, die zur Zersiedelung führen könnte. Daher ruft die UITP die zuständigen Behörden auf, einen Ansatz zu verfolgen, der die Transportentwicklung in die Stadt- und Landplanungspolitik integriert.
2. Es gibt eine Vielzahl an Fahrgeldsystemen, die im Regionalverkehr angewendet werden können. Wie auch immer das übernommene System aussieht, so muss es die Ziele des öffentlichen Dienstes, die von den Aufgabenträgern definiert werden, und die wirtschaftlichen Interesse des Betreibers in Einklang bringen.
3. Der Regionalverkehr muss eine wesentliche Rolle spielen, um einen gesellschaftlichen Ausschluss und eine Isolation von abgelegenen und ländlichen Gebieten zu verhindern. Zu diesem Zweck sollte die Preispolitik die soziale Rolle des Regionalverkehrs durch das Angebot von ermäßigten Fahrpreisen für bestimmte Fahrgastgruppen, wie es in Stadtgebieten der Fall ist, widerspiegeln.
4. Wenn die Fahrpreise von der Behörde festgelegt werden, müssen die Betreiberunternehmen angemessen für den Transport von bestimmten Fahrgastgruppen zu ermäßigten Preisen entschädigt werden.
5. Die Reise im ländlichen Raum ist oft der erste Teil einer längeren Fahrt und er erhält somit eine Zubringerrolle für das gesamte ÖPNV-Netzwerk. Aus diesem Grund empfiehlt die UITP die Entwicklung von integrierte Transportlösungen durch das Angebot von ‚Haus-Haus‘-Preis- und Fahrgelderhebungssystemen.

6. Wenn konventionelle ÖPNV-Systeme in finanzieller Hinsicht nicht gerechtfertigt werden, empfiehlt die UITP die Entwicklung von bedarfsgesteuerten Lösungen² oder die Ausarbeitung von Synergien mit individuellen Verkehrsarten und Taxis. In diesem Fall sollten die Fahrgeldsysteme die komplette Mobilitätskette, inkl. Parkgebühren, enthalten.
7. Zusätzlich zu den von den Aufgabenträgern festgelegten Grunddienstleistungen werden die ÖPNV-Betreiber in weniger dicht besiedelten Gebieten dazu ermutigt, besondere Dienstleistungen zu entwickeln, für die die Preise auf einer wirtschaftlichen Basis festgelegt sind.
8. Um die Belastungen der Finanzfördermittel zu senken, empfiehlt die UITP zusätzliche Finanzierungsquellen in Betracht zu ziehen, insbesondere solche, die durch die Vorteile dieser Dienstleistung ihre Kosten decken können. („der Nutznießer zahlt“)³. In diesem Zusammenhang sollten Fahrstrecken des öffentlichen Personennahverkehrs, die Einkaufszentren oder Freizeit-/Touristenstätten in abgelegenen Gebieten bedienen von deren Entwicklern unterstützt werden. Gleichmaßen könnte von den Entwicklern von neu errichteten Wohngebieten ein Beitrag verlangt werden, deren Wert durch die Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln steigt.

Zusammenfassung : Die UITP erinnert an die Notwendigkeit, den ÖPNV in weniger dicht besiedelten Gebieten zu erhalten und zu entwickeln, und fordert die Behörden auf, die benötigte, finanzielle Unterstützung bereitzustellen, so dass eine nachhaltige Mobilität gewährleistet werden kann.

² Vgl. UITP Core Brief „Weshalb ist die Entwicklung öffentlicher Beförderungsangebote für nachfrageschwache Zeiten und Räume von entscheidender Bedeutung?“, November 2004

³ Vgl. UITP Focus Paper „Die Finanzierung des ÖPNV-Betriebs“, April 2003



Dieses Focus Paper wurde von der Arbeitsgruppe zum Thema „Preissysteme im Regionalverkehr“ ausgearbeitet.