



Leitprojekt „Flexible Bedienformen im ÖPNV“ - Werkzeug 8

Thema Finanzierung
Stand 10.2.2017

Dieses Werkzeug richtet sich in erster Linie an lokale Aufgabenträger, Verkehrsmanagementgesellschaften, Bürgerbusvereine und Verkehrsunternehmen oder andere Beteiligte und Interessenten, die einen Verkehr auf der Basis einer flexiblen Bedienform oder eines Bürgerbusverkehrs aufbauen wollen oder zu einer Klärung der Finanzierung dieser Verkehre beitragen müssen oder wollen.

1 Hintergrund

Planung, Aufbau und Betrieb der flexiblen Bedienformen und der Bürgerbusverkehre erfordern finanzielle Mittel. Gerade bei den flexiblen Bedienformen muss allen Beteiligten klar sein, dass die Kosten für die realisierte Verkehrsleistung, betrachtet in Euro pro Besetzkilometer (tatsächlich mit Fahrgast gefahrene Kilometer), relativ hoch sind. Trotzdem ist das Bedarfsverkehrsangebot fast immer kostengünstiger als ein vergleichbares Angebot im Linienverkehr, wenn man die Kosten pro Fahrplankilometer (tatsächlich angebotene, aber nur potenziell genutzte Fahrzeugkilometer, die im Fahrplan veröffentlicht sind) zwischen Linien- und Bedarfsverkehr vergleicht. Bei den Bürgerbussen sind die Betriebskosten relativ gering, da die Personalkosten weitgehend entfallen. Aber auch beim Bürgerbus entsteht Aufwand, z. B. für die Bewältigung eines Eigenanteils an der Fahrzeugbeschaffung, der Verwaltung und den Betrieb, der unabhängig von der Durchführung der einzelnen Fahrten eingeplant und bewältigt werden muss. Auch die Vorhaltung von Rückfallebenen z. B. bei Ausfall von Fahrer/innen oder Fahrzeugen ist zu berücksichtigen. Deren Vorhaltung (i. d. R. beim benachbarten Busverkehrsunternehmen) führt zu finanziellem Mehraufwand, der eingeplant werden muss.

Hier gilt es, den verschiedenen finanziellen Anforderungen in den verschiedenen Entwicklungsphasen eines Verkehrs durch eine geeignete Finanzierungs- und Förderkonzeption gerecht zu werden und gleichzeitig eine Finanzierung bzw. Förderung als Hebel zur Durchsetzung von Standards zu nutzen.

2 Empfehlungen

Die Einrichtung von ÖPNV-Verkehren weist meist drei grundlegende Phasen auf:

- Am Anfang steht die Konzeptphase, in der unter Berücksichtigung verschiedener Anforderungen das verkehrliche und betriebliche Konzept für diesen Verkehr ausgearbeitet wird und in deren Anschluss die Finanzierung und Umsetzbarkeit zu klären ist. Die Ergebnisse dieser Phase stellen die Grundlage für die Finanzierung bzw. Förderung dar. Begleitet werden sollte diese Phase von einer landesweit in diesem Thema aktiven und kundigen Person ("Kümmerer¹").
- Im Anschluss daran folgt nach Beschluss zur Fortsetzung der Arbeiten und zum Vorbereiten des Verkehrs die Aufbauphase, in der – unter Begleitung des "Kümmerers" – das Konzept in die betriebliche Realität umgesetzt wird, ggf. ergänzt um Ausschreibung und Vergabe der Verkehre und/oder der Disposition (je nach Situation vor Ort in Abhängigkeit von den Verkehrsverträgen).
- Nach Inbetriebnahme schließt die Betriebsphase an, in der der Betrieb durchgeführt wird und eine stetige Angebotspflege stattfindet. Im Rahmen der Angebotspflege sollte das zugrunde liegende Konzept stetig überprüft und aktualisiert werden.

Die beiden erstgenannten Phasen haben zwar finanziell und zeitlich gesehen eine deutlich nachgeordnete Bedeutung, stellen aber die inhaltliche und finanzielle Grundlage des späteren Betriebs dar und bedürfen einer entsprechend soliden Ausführung. Während Einnahmen aus Fahrgeldern ausschließlich in der dritten Phase generiert werden, laufen Kosten in allen drei Phasen auf und bedürfen einer Finanzierung.

Im Interesse einer soliden Planung sollte die Konzeptphase von den jeweiligen Kommunen und dem Aufgabenträger finanziert werden. Die Aufbauphase bedarf einer ergänzenden Finanzierung bzw. Förderung (für Unterstützung bei der Fahrzeugbeschaffung, den Aufbau der Personaleinsatzplanung, der Verkaufsgeräte, weitere Unterstützung bei Betrieb, Verwaltung und in rechtlichen Fragen), die Betriebsphase selbst sollte von den Kommunen, Dritten und dem Land finanziert bzw. gefördert werden. Dieser Ansatz folgt dem Grundsatz, dass ein über die Vorstellungen des jeweiligen lokalen Aufgabenträgers (also des Kreises oder der kreisfreien Stadt) hinausgehendes Angebot von den lokalen Initiatoren (z. B. den kreisangehörigen Städten und Gemeinden) verantwortet und finanziert werden sollte. Trotzdem müssen einige Vorgaben und Rahmenbedingungen beachtet werden, auch um den vorhandenen ÖPNV nicht zu schädigen. Hierfür können die Aufgabenträger sorgen, da sie die Herausgabe von finanziellen Mitteln mit inhaltlichen Forderungen zur Angebotsgestaltung und zur Integration in das vorhandene ÖPNV-System verbinden können.

Die Aufbauphase ist die bei allen Verkehren unruhigste und sensibelste Phase, da hier die operative Grundlage für den Betrieb gelegt wird. In diesem Rahmen sind folgende Themen zu bearbeiten:

- Eine Person muss beim Aufbau des Verkehrs hauptverantwortlich alle relevanten Prozesse steuern. Ggf. sind hierfür Kosten zu berücksichtigen.

¹ Der Begriff „Kümmerer“ meint eine Person, die beispielsweise bei einer überregional tätigen Organisation wie HVV, NAH.SH oder VNO angestellt ist und zu deren Aufgaben u. a. die Beratung von Beteiligten bei der Planung und Umsetzung von Rufbus- und Bürgerbus-Projekten zählt.

- Betriebsmittel sind zu beschaffen (Fahrzeuge, ggf. Dispositionssystem etc.). Diese Kosten sind einmalig, aber Erneuerung und Ersatzbeschaffung, ggf. auch Lizenzkosten müssen mit berücksichtigt werden.
- Die betriebliche und vertriebliche Organisation ist aufzubauen (einmalig, aber mit dauerhaftem Aufwand verbunden). Diese Aufgabe kann ggf. gemeinsam mit anderen Verkehrsunternehmen in der Region organisiert werden.
- Fahrpersonal ist ggf. einzustellen und zu schulen (hier: Bürgerbus; einmalig zu Beginn, aber Daueraufgabe).

Finanzierungsbedarf besteht bei allen Verkehren, allerdings in unterschiedlicher Höhe und in den jeweiligen Positionen unterschiedlich ausgeprägt. Die Kosten entstehen im investiven sowie im konsumtiven Bereich und sollten zwischen den gewerbsmäßig und den ehrenamtlich organisierten Verkehren differenziert betrachtet werden.

Finanzierungsbedarf	Gewerbsmäßig organisierte Verkehre	Ehrenamtlich organisierte Verkehre
Investitionsaufwand		
Fahrzeuge	Mischnutzung möglich	ja
besondere Fahrzeugausstattung	ja	ja
Haltestellenmasten und Informationseinrichtungen	ja	ja
Kommunikationseinrichtungen (Telefon/Funk)	ja	ja
Besondere Software (z. B. zur Disposition)	häufig ja	ggf. ja
Büroausstattung	meist vorhanden	ja
Betriebskosten		
Personalkosten	ja	i. d. R. nein
Personenbeförderungsscheine, ärztliche Untersuchungen und Schulungen	ja	ja
Betriebsstoffe (z. B. Kraftstoff)	ja	ja
Wartungs- und Instandhaltungsaufwand für die Fahrzeuge	ja	ja
Versicherungen (Fahrzeug, Haftpflicht)	ja	ja
Kleinschäden, Selbstbeteiligung	ja	ja
Steuern	ja	ja
Kapitalkosten und Abschreibungen	ja	ja
Kosten für die Führerscheine der Fahrer/innen	Nein	ja
Telefon- und Datenverbindungen	i. d. R. bereits vorhanden	ja

Tabelle 1: Finanzierungsbedarf flexibler Betriebsformen und von Bürgerbussen, Quelle: eigene Darstellung Interlink

Finanzierungsbedarf	Gewerbsmäßig organisierte Verkehre	Ehrenamtlich organisierte Verkehre
Wartungsverträge z. B. für Dispositionssoftware	Ja, sofern vorhanden	i. d. R. nein, ggf. im Falle Bedarfsverkehr
Mieten für Abstellflächen oder -hallen und für Büroräume	Vorhanden	ja
Laufende Information und Öffentlichkeitsarbeit (Internetseiten, Fahrplanveröffentlichungen, Veranstaltungen etc.)	Ja	ja
Sonstiges		
Aufwendungen für die Pflege des Angebotes, IHK, Berufsgenossenschaft, Rechts- und Steuerberatung etc.	meist vorhanden, ggf. Zusatzaufwand erforderlich	ja

Die gewerbsmäßig organisierten Verkehre werden überwiegend im Kontext mit anderen Geschäftsfeldern des Unternehmens (z. B. konventioneller Taxi- oder Mietwagenverkehr) durchgeführt; die Bürgerbusvereine hingegen agieren ausschließlich zum Zweck des Betriebs dieses einen Bürgerbusverkehrs. Auch dies führt zu unterschiedlichen Kostenbelastungen.

Der HVV bietet auf seiner Homepage zwei online-Kalkulationstools, mit dem fahrplangebundene und fahrplanfreie Angebote berechnet werden können. Mit wenigen und leicht verfügbaren Eingangsdaten lassen sich damit beispielsweise überschlägig Besetztkilometer und Fahrzeugbedarf sowie Kosten und Erlöse ermitteln (siehe: www.hvv.de/ueber-uns/publikationen/planung-flexibler-angebotsformen/).

Grundsätzlich sollte versucht werden, die hier behandelten Verkehre in größere Verkehrsverträge – soweit vorhanden – einzubinden und damit aus einem ständigen Finanzierungsdruck herauszunehmen. Wo die Einbindung in größere Verkehrsverträge nicht gelingt oder nicht sinnvoll erscheint, sollte anderweitig versucht werden, eine längerfristig währende Finanzierungsgrundlage zu schaffen. Eine ergänzende Finanzierung durch Aufgabenträger, Kommunen, interessierte Dritte, Förderer etc. muss trotzdem möglich sein, auch und gerade um die Verbundenheit der jeweiligen Verkehre mit der Region und den Akteuren deutlich zu machen.

Eine Kopplung der Finanzierung an die Einhaltung von Standards ist im Sinne einer einheitlichen Nutzeroberfläche und der einfachen Handhabung und der Weiterentwicklung des Angebotes für die Beteiligten erforderlich. Dies kann bei Fahrzeugen relativ einfach über eine entsprechend fahrzeuggebundene Förderung gewährleistet werden, die das Erfüllen bestimmter Anforderungen voraussetzt. Allerdings wäre es wünschenswert, eine Finanzierung bzw. Förderung aus öffentlichen Mitteln auch für andere Systemkomponenten wie z. B. für die Disposition, den Vertrieb und die Fahrgastinformation einzurichten.

Bei der Ausreichung von öffentlichen Mitteln ist darauf zu achten, dass für die Einrichtung eines solchen Verkehrs ein öffentliches Interesse vorliegt und dass durch Berücksichtigung im Fahrplan (Umsteigemöglichkeiten), Vertrieb (im regional gültigen Tarif) oder Auftritt (Fahrzeugfarben, Fahrplaninformationen) ein Bezug zum sonstigen ÖPNV in der Region aufgebaut wird.

3 Harmonisierungsbedarf und offene Fragen

Konkreter und akuter Harmonisierungsbedarf besteht bei den Themen zur Finanzierung der flexiblen Bedienformen und der Bürgerbusse zwar nicht, dennoch bedarf es einer längerfristig sichergestellten Finanzierungsgrundlage. Diese muss den Aufwand in den Konzept-, Aufbau- und Betriebsphasen behandeln, wobei es hier keiner einheitlichen Regelung in der Metropolregion Hamburg bedarf. Einheitlich behandelt werden sollte jedoch die Form der Kopplung an die Einhaltung von Standards, hier sind geeignete Regelungen zu entwickeln.

Die unentgeltliche Beförderung von Menschen mit Behinderungen, die einen amtlichen aG-Ausweis mit Wertmarke vorweisen können, kann bei Bürgerbusvereinen zu merkbaren Einnahmeverminderungen führen. Die Ausgleichszahlungen nach §148 SGB IX stehen zunächst dem Genehmigungsinhaber bzw. Betriebsführer – in der Regel also Busunternehmen - zu. Ob diese die gesetzlichen Ausgleichszahlungen an Bürgerbusvereine weiterreichen, muss vertraglich geregelt werden. Gleiches gilt auch für Ausgleichszahlungen nach §45a PBefG.

4 Materialien

Die Finanzierung der hier behandelten Verkehre ist Gegenstand einiger Richtlinien, Handreichungen und Handbücher. Die Modelle zu Förderungen und Finanzierungen sind sehr unterschiedlich ausgeprägt, meist entweder auf Bürgerbusse oder auf flexible Bedienformen und die Ingangsetzung dieser Verkehre bezogen. Die Ausführungen in diesem Themenfeld sind im Zusammenhang zu sehen mit dem Themenfeld 7 (Fahrzeuge). Dort werden ebenfalls Hinweise zur Finanzierung gegeben und Beispiele genannt.

- Ein Beispiel für eine inhaltlich weitgehende Förderung liegt im ZVBN mit der "Richtlinie des Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) für die Förderung von ÖPNV-Maßnahmen im Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen" (s. Anlage) vor. Für AST-Verkehre wird "eine einmalige Anschubfinanzierung in Höhe von max. 20.000,00 € (z. B. für Betriebskosten, Marketing etc.)", für Bürgerbusse wird "eine einmalige Anschubfinanzierung in Höhe von max. 25.000,00 € (z. B. für Betriebskosten, niederflurige Fahrzeugbeschaffung, Vertriebstechnik, Marketing usw.)" gezahlt. Die Zahlungen sind gekoppelt an die vorausgesetzte Einhaltung von im VBN-Gebiet geltenden Regeln (zum Nahverkehrsplan, zu Fahrzeugstandards etc.).
- Ergänzend zur Förderung von Länderministerien und von Verbundorganisationen sind auch einzelne Landkreise aktiv. Als Beispiel dient hier der Landkreis Cuxhaven mit drei Ansätzen:

- Seit 1999 werden "sämtliche Maßnahmen der Gemeinden, Samtgemeinden und Städte, aber auch Vorhaben von Privatpersonen, für die seitens des Landes Niedersachsen Zuwendungen zur Förderung des ÖPNV und SPNV gewährt (werden), mit 12,5 Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtkosten (gefördert)". Darüber hinaus übernimmt der Landkreis auch Planungskosten nach den „Richtlinien für die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs im Landkreis Cuxhaven“. Danach wird die konzeptionelle Planung (Grobplanung) zu 100 Prozent gefördert, während die Detailplanung mit 50 Prozent (maximal 5.112,92 €) durch den Landkreis bezuschusst wird.
- Für Betriebskosten gilt folgende Regelung: Überall dort, wo AST-/Rufbus-Verkehre ungenügende Bedienungsqualitäten in genügende bzw. gute Angebotsqualität verbessern, übernimmt der Landkreis 50 Prozent der Betriebskosten. Die restlichen 50 Prozent sind von der jeweiligen Kommune zu tragen. Der zunächst festgelegte Höchstbetrag dieser Förderung der Betriebskostenzuschüsse seitens des Landkreises in Höhe von 15.000 €/Jahr ist derzeit ebenfalls ausgesetzt.
- Nach den "Richtlinien für die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs ÖPNV im Landkreis Cuxhaven" (beschlossen durch den Kreistag 24. März 2004, s. Anlage als Auszug aus dem Nahverkehrsplan des Landkreises Cuxhaven 2014 – 2018) werden weitere Maßnahmen gefördert. Förderungsfähige Vorhaben der Gemeinden, Samtgemeinden und Städte sind die Planung, die Einrichtung und der Betrieb von bedarfsorientierten Verkehren, wie Anruf-Sammel-Taxi- und Rufbussystemen oder Taxi-Ruf-Systemen. Im Einzelnen werden folgende Maßnahmen gefördert:
 - Grobplanung zur Einführung bedarfsorientierter Verkehre
 - Detailplanung und Sachkosten im Rahmen der Einführung bedarfsorientierter Verkehrsformen
 - Betriebskosten bedarfsorientierter Verkehre
- Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr gewährt im Rahmen der "Bestimmungen über die Gewährung von Zuwendungen für die Beschaffung von neuen Bürgerbusfahrzeugen in Niedersachsen" (s. Anlage) nicht nur Mittel für die Erst-, sondern auch für die Ersatzbeschaffung von Bürgerbus-Fahrzeugen. Die Förderquote beträgt maximal 75 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten, welche für niederflurige Busse auf 80.000 € und für hochflurige Busse auf 70.000 € begrenzt ist. Darüber hinaus können für eine behindertengerechte Einstiegshilfe Mehraufwendungen in Höhe von max. 6.000 € ebenfalls zu 75% gefördert werden, maximal damit 4.500 €. Die Höchstfördersumme für Bürgerbus-Fahrzeuge in Niedersachsen beträgt somit 64.500 €. Noch weitergehend sind bei den Bürgerbussen die "Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (VVÖPNVG NRW)". Hier werden sowohl Organisationsaufwendungen (z. B. für ärztliche Untersuchungen, Schulungen, Fortbildungen der ehrenamtlichen Fahrer/innen (...), für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, Verwaltungs- und Sachkosten sowie die Vorbereitung und Durchführung von Versammlungen und anderen Veranstaltungen) pauschal gefördert als auch Erst- und Folgebeschaffungen für Fahrzeuge. Gerade die Folge- bzw. Ersatzbeschaffungen werden von den

Bürgerbusvereinen für erforderliche Förderungen als dringend erforderlich bewertet, gerade im Hinblick auf die hohen Beschaffungskosten, um die Anforderungen an die Barrierefreiheit zu erfüllen.

- Auszug aus den "Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (VVÖPNVG NRW), 2013": "2.3.2 Beschaffung von Bürgerbusfahrzeugen
- als Erstbeschaffung für neue Bürgerbusvorhaben, wenn der vorgesehene Einsatz des Fahrzeuges eine jährliche Laufleistung von mindestens 20.000 km erwarten lässt;
- als Ersatzbeschaffung für Bürgerbusfahrzeuge, die im Förderjahr ein Alter von sieben Jahren erreichen oder ein Alter von fünf Jahren erreichen und eine Laufleistung von über 300.000 km aufweisen; über Ausnahmen entscheidet das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium im Einzelfall. Das Altfahrzeug ist zu veräußern; es kann auf Antrag im Einzelfall für eine Dauer von mindestens zwei Jahren als Reservefahrzeug weiter eingesetzt werden.
- Reparaturen an den Fahrzeugen können in besonderen Härtefällen gefördert werden. Über die Förderfähigkeit entscheidet das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium im Einzelfall."

Ein großer grundsätzlicher Kritikpunkt an den bestehenden Förderprogrammen der einzelnen Länder ist die Ausrichtung auf eine Förderung, die stetig neu beantragt werden muss und je nach Haushaltslage gewährt wird, also auch einer Unsicherheit unterliegt. Dies ist in Brandenburg mit der aktuellen Fassung des ÖPNV-Gesetzes anders geregelt.

- Beispiel: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg, § 10 Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs
 - "(4) Die Zuweisungen nach Absatz 2 werden den Aufgabenträgern unter Berücksichtigung von Strukturmerkmalen einschließlich der Erfordernisse des Ausbildungsverkehrs, der Höhe der eigenen finanziellen Aufwendungen, des Umfangs des Verkehrsangebots und bestimmter Erfolgskomponenten (öffentliche Personennahverkehrsnachfrage) gewährt, soweit eine hinreichende verkehrliche Kooperation gewährleistet ist."
 - Ergänzend hierzu wurde in Brandenburg eine "Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft für die Zuweisung von Mitteln für die Durchführung von Bedarfsverkehren (VVBV)" erlassen <https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/vvbv2013>.
 - Danach erhalten die "(...) Aufgabenträger des übrigen ÖPNV (...) entsprechend den Meldungen der tatsächlich abgewickelten Nutzwagenkilometer (Bedarfskilometer) des Vorjahres gemäß § 2 Absatz 2 der Verordnung über die Finanzierung des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg (ÖPNV-Finanzierungsverordnung) eine zusätzliche Zuweisung. Der Gesamtbetrag soll die Wertigkeit der Bedarfskilometer hinsichtlich der Bemessung der Zuweisungen gemäß § 1 Absatz 2 Nummer 2 und § 1 Absatz 3 Nummer 3 der ÖPNV-Finanzierungsverordnung um circa 50 vom Hundert erhöhen."

Empfohlen wird die Weiterentwicklung z. B. der ZVBN-Förderrichtlinien um die die Regelungen aus Nordrhein-Westfalen zur nachhaltigen und umfassenden Finanzierung der Bürgerbusvereine und -verkehre sowie um die Regelungen des Landes Brandenburg zur Finanzierung der flexiblen Angebote. Insgesamt muss das Ziel darin bestehen, die in Teilen vorhandene Förderung der hier behandelten Verkehre umzuwandeln in eine klare und planbare Finanzierung.