

## Kurzbericht

Auftraggeber:  
Bundesministerium für Digitales und Verkehr  
Referat G 12  
Robert-Schuman-Platz 1  
53175 Bonn

Fachlich-inhaltliche Begleitung: Referat G 15

# Methodik und Empfehlungen zur Entwicklung bundeseinheitlicher Standards für das ÖPNV-Angebot

Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS), Forschungs-  
kennzeichen (FKZ) VB710007

### Autoren

KCW GmbH  
Bernburger Straße 27  
10963 Berlin

ISB RWTH Aachen University  
Mies-van-der-Rohe-Straße 1  
52074 Aachen

10.01.2025

### Urheberrechtshinweis

Dieses Angebot unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Veröffentlichung oder Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.

# 1 Übersicht über die empfohlenen Standards

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) dient verschiedenen Gemeinwohlinteressen. Zu diesen zählen der Schutz des Klimas, der Schutz der Umwelt und der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung, außerdem die Sicherung lebenswerter Städte und Regionen sowie die Sicherung von Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben. Diese Gemeinwohlinteressen lassen sich verdichten auf zwei für die Entwicklung von bundeseinheitlichen ÖPNV-Standards wesentliche Ziele: die Sicherung von *Teilhabe* und die Schaffung der Voraussetzungen für eine *Verkehrsverlagerung* (vom MIV auf den ÖPNV).

Im Fokus des Forschungs- und Entwicklungsprojektes<sup>1</sup> stehen zwei Anforderungsprofile für den ÖPNV, und zwar jenes der *Verfügbarkeit des ÖPNV* und jenes der *Erreichbarkeit durch den ÖPNV*. Sie grenzen innerhalb des weiten Felds der ÖPNV-Qualität, zu dem etwa auch Komfort und Verlässlichkeit gehören, die für die Qualität des ÖPNV-Angebots relevanten Aspekte ab. Der Begriff der ÖPNV-Qualität bezieht sich dabei auf Standorte bzw. Räume und geht somit über die Qualität an den Zugangstellen zum ÖPNV selbst hinaus.

Für die Messung der Angebotsqualität werden drei *Indikatoren* empfohlen, die Teile oder die Gesamtheit der Anforderungsprofile quantifizierbar beschreiben und sich im Zielbezug ergänzen (vgl. Tabelle 1). Im Laufe des Projekts durchgeführte Analysen und Erprobungen bestätigen ihre Anwendbarkeit und Aussagekraft. Jeweils wurden *Qualitätsstufen* definiert, die zur Bewertung der Qualität des ÖPNV-Angebots geeignet sind und in Verbindung mit Erfüllungsgraden, die bestimmen, welcher Anteil der Bevölkerung das Angebot in einer bestimmten Qualität am Wohnort vorfinden, als Grundlage für wirksame *Standards* (mit Richt-, Soll- und Zielwerten) dienen.

**Tabelle 1 Indikatoren und ihr Bezug zu Zielen und Anforderungsprofilen des ÖPNV-Angebots**

Ziel der Gestaltung des ÖPNV Angebots	Anforderungsprofil	
	Verfügbarkeit des ÖPNV	Erreichbarkeit durch den ÖPNV
<b>Grundangebot (Teilhabsicherung)</b>	<b>Verfügbarkeitsindikator</b> Entfernung zu einer Haltestelle mit einer spezifischen Bedienqualität	<b>Anbindungsindikator</b> Reisezeit zum nächsten Mittelzentrum
<b>Attraktives Angebot (Verkehrsverlagerung)</b>		<b>Erreichbarkeitsindikator</b> Erreichbarkeit von Bevölkerung mit ÖPNV im Vergleich zum MIV

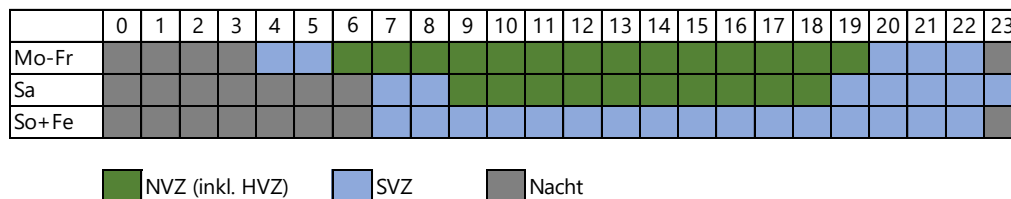
Quelle: eigene Darstellung

<sup>1</sup> Der ursprüngliche Titel des FuE-Projektes lautete: „Entwicklung bundesweiter Mindeststandards der ÖPNV-Erreichbarkeit - Erstellung der Methodik“.

Die Berechnung der Indikatoren bedarf jahresaktueller Fahrplandaten (verfügbar über die „durchgängige elektronische Fahrgastinformation“ [DELFI]; derzeit ohne flächenbezogene Bedarfsverkehre) und kleinräumig verfügbarer Bevölkerungsdaten. Die Statistik erlaubt die Verwendung von Zensusdaten, die nach Rasterzellen von 100 m x 100 m aufgeschlüsselt sind, allerdings nur in größeren zeitlichen Abständen aktualisiert werden (zuletzt 2022).

Die an die ÖPNV-Angebotsqualität gerichteten Ansprüche variieren in Abhängigkeit von den räumlichen Voraussetzungen und den Verkehrszeiten. Deshalb werden bei der Bildung von Standards die (Soll-)Werte und Erfüllungsgrade nach sieben Raumtypen (regionalstatistische Raumtypologie RegioStaR7 des BBSR) und zwei Verkehrszeiten (Abbildung 1) differenziert.

**Abbildung 1: Empfohlener Standard der Verkehrszeiten**



HVZ = Hauptverkehrszeit, NVZ = Normalverkehrszeit, SVZ = Schwachverkehrszeit

Quelle: eigene Darstellung

Für eine wirksame Sicherung der auf die Mobilität bezogenen Teilhabe bedarf es mindestens eines auf Umsetzung zielenden Richtwerts, besser sogar eines nicht zu unterschreitenden Sollwerts. Mit letzterem haben die *Teilhabe*standards der Verfügbarkeit und der Anbindung an das nächste Mittelzentrum die Funktion eines Mindeststandards (vgl. die obere Zeile in Tabelle 2).

**Tabelle 2: Standards des ÖPNV-Angebots und ihr Zielbezug**

Standard des ÖPNV-Angebots	Ziel	Anforderungsprofil	
		Verfügbarkeit des ÖPNV gemessen in Intervallen, jeweils für NVZ und SVZ	Erreichbarkeit durch den ÖPNV gemessen zu ausgewählten Zeitpunkten in der NVZ
<b>Teilhabe-standard</b>	<b>Teilhabe-sicherung</b> Der Standard soll ein akzeptables Mindestmaß alltagstauglicher Mobilität und damit ein gesellschaftliche Teilhabe ermöglichendes Grundangebot sichern.	<b>Teilhabe-standard der ÖPNV-Verfügbarkeit</b> Richt- oder Sollwert der Verfügbarkeit (bevorzugt gegenüber einem Maßstab), und zwar für die Entfernung zu einer Haltestelle mit einer spezifischen Bedienqualität, verbunden mit Erfüllungsgraden zur Abdeckung unter der Bevölkerung	<b>Teilhabe-standard der Erreichbarkeit</b> Sollwert (bevorzugt im Vergleich zu Maßstab oder Richtwert) für die Maximalreisezeit zu Mittelzentren

Standard des ÖPNV-Angebots	Ziel	Anforderungsprofil	
		Verfügbarkeit des ÖPNV gemessen in Intervallen, jeweils für NVZ und SVZ	Erreichbarkeit durch den ÖPNV gemessen zu ausgewählten Zeitpunkten in der NVZ
<b>Attraktivitätsstandard</b>	<b>Verkehrsverlagerung</b> Der Standard soll den ÖPNV so attraktiv machen, dass es zur Verlagerung von Pkw-Verkehr kommt und ein Klimaschutzbeitrag für den Verkehrssektor geleistet wird.	<b>Attraktivitätsstandard der ÖPNV-Verfügbarkeit</b> Maßstab der Verfügbarkeit, und zwar für die Entfernung zu einer Haltestelle mit einer spezifischen Bedienqualität, verbunden mit Erfüllungsgraden zur Abdeckung unter der Bevölkerung, zur Anwendung für lokale Ziele	<b>Attraktivitätsstandard der Erreichbarkeit</b> Maßstab der Erreichbarkeit, und zwar für das Verhältnis aus der mit ÖPNV und MIV in 30 min erreichbaren Bevölkerung, verbunden mit Erfüllungsgraden, zur Anwendung für lokale Ziele

Quelle: eigene Darstellung

Für die Schaffung von Voraussetzungen einer Verkehrsverlagerung wiederum können *Attraktivitätsstandards* auf Grundlage des Verfügbarkeits- und Erreichbarkeitsindicators gebildet werden, da beide Indikatoren eine Korrelation zwischen Qualitätsstufen und Verkehrsmittelwahl liefern. Der Standard soll eine Verbesserung des Angebots bewirken, wozu der Zielzustand ins Verhältnis zum – lokalen – Status-quo gesetzt werden muss. Insofern fungieren die Qualitätsstufen nicht als bundeseinheitlicher Zielwert, sondern als Maßstab für die lokale Anwendung (vgl. die untere Zeile in Tabelle 2).

## 2 Empfehlungen für Standards (nach Tabelle 2)

### 2.1 Teilhabe- und Attraktivitätsstandards der ÖPNV-Verfügbarkeit

Die Teilhabe- und Attraktivitätsstandards der ÖPNV-Verfügbarkeit bewerten die Verfügbarkeit des ÖPNV an einzelnen Standorten nach den Parametern Abfahrtenhäufigkeit, höchstrangiger ÖPNV-Modus, Verkehrszeit und Fußwegeentfernung. Maßgeblich für die Zuordnung von *Haltestellen zu Kategorien* sind die Zahl der stündlichen Abfahrten über alle ÖPNV-Modi und unabhängig von der Richtung sowie der höchstrangige ÖPNV-Modus, dessen Berücksichtigung mindestens zwei Abfahrten pro Stunde voraussetzt (vgl. Tabelle 3). Die *Qualitätsstufen* für die zu bewertenden Standorte (Rasterzellen, s. o.) werden über die Fußwegeentfernung (tatsächliche Fußwege) zu den kategorisierten Haltestellen gebildet (vgl. Tabelle 4).

Für den Attraktivitätsstandard der ÖPNV-Verfügbarkeit können diese Qualitätsstufen als Maßstab zur Setzung von Entwicklungszielen verwendet werden. Für den Teilhabestandard werden bundeseinheitliche Richt- oder Sollwerte in Verbindung mit Erfüllungsgraden empfohlen. Diese differenzieren nach Raumtyp und Verkehrszeit (vgl. Tabelle 5).

**Tabelle 3: Empfehlung zur Bildung von Haltestellenkategorien für den Verfügbarkeitsindikator**

Abfahrten pro Stunde (über alle ÖPNV-Modi)	höchststrangiger ÖPNV-Modus			
	SPNV	ÖSPV Schiene	ÖSPV Bus	Flächen- verkehr
≥ 24	I	II	III	VII
≥ 12	II	III	IV	VII
≥ 6	III	IV	V	VII
≥ 3	IV	V	VI	VII
≥ 2	V	VI	VII	VII

Flächenverkehr ist fahrplanfreier Bedarfsverkehr, der aufgrund seiner Fahrplanfreiheit nicht in Fahrplandatenbanken erfasst wird. Seine Berücksichtigung hängt davon ab, dass eine Methodik entwickelt wird, die seine systematische Erfassung ermöglicht und den Vergleich mit Linienverkehr erlaubt. Fahrplangebundener Bedarfsverkehr wird als Teil des ÖSPV (Bus) bereits erfasst.

Quelle: eigene Darstellung

**Tabelle 4: Empfehlung zur Bildung von Qualitätsstufen aus Haltestellenkategorien und Einzugsbereich für den Verfügbarkeitsindikator**

Haltestellen- kategorie	fußläufiger Einzugsbereich				
	≤ 300 m	≤ 500 m	≤ 750 m	≤ 1000 m	≤ 1250 m
I	A	A	B	C	D
II	A	B	C	D	E
III	B	C	D	E	F
IV	C	D	E	F	(G)
V	D	E	F	(G)	(H)
VI	E	F	(G)	(H)	(H)
VII	F	(G)	(H)	(H)	(H)

Quelle: eigene Darstellung

**Tabelle 5: Richt- oder Sollwerte für den Teilhabestandard der ÖPNV-Verfügbarkeit im Linienverkehr**

Raumtyp nach RegioStaR7		Normalverkehrszeit (NVZ)		Schwachverkehrszeit (SVZ)	
		Qualitäts- stufe	Erfüllungs- grad	Qualitäts- stufe	Erfüllungs- grad
Stadt- region	71   Metropole	D	95 %	E	95 %
	72   Regiopole, sonstige Großstadt	E	95 %	F	95 %
	73   Mittelstadt, städtischer Raum	F	85 %	F	85 %
	74   Kleinstädtischer, dörflicher Raum	F	65 %	F	65 %

Raumtyp nach RegioStaR7		Normalverkehrszeit (NVZ)		Schwachverkehrszeit (SVZ)	
		Qualitätsstufe	Erfüllungsgrad	Qualitätsstufe	Erfüllungsgrad
Ländliche Region	75   Zentrale Stadt	F	90 %	F	90 %
	76   Mittelstadt, städtischer Raum	F	75 %	F	75 %
	77   Kleinstädtischer, dörflicher Raum	F	55 %	F	55 %

Raumtypen gebildet nach der Regionalstatistischen Raumtypologie (RegioStaR)

Quelle: eigene Darstellung

## 2.2 Teilhabestandard der Erreichbarkeit durch den ÖPNV

Der Teilhabestandard der Erreichbarkeit bewertet die Reisezeit von Standorten zum nächstgelegenen Mittelzentrum. Mittelzentren sind Zentrale Orte, die in Landesraumordnungsplänen bestimmt und ausgewiesen werden. Um die Reisezeiten zu ihnen zu bestimmen, sind Zentrumsbereiche zu definieren. Der Sollwert für die Reisezeit zu einem Mittelzentrum beträgt – unabhängig vom Raumtyp der Gemeinde – 45 min. Der Teilhabestandard der Erreichbarkeit durch den ÖPNV gilt als erfüllt, wenn der in Tabelle 6 gesetzte Erfüllungsgrad, der in Abhängigkeit vom Raumtyp der Gemeinde und der Verkehrszeit jenen Anteil der Bevölkerung benennt, für den dieser Sollwert erreicht werden soll, erreicht ist.

**Tabelle 6: Teilhabestandard der Erreichbarkeit durch den ÖPNV**

Raumtyp nach RegioStaR7		Normalverkehrszeit (NVZ)		Schwachverkehrszeit (SVZ)	
		maximale Reisezeit	Erfüllungsgrad	maximale Reisezeit	Erfüllungsgrad
Stadtregion	71   Metropole	45 min	99 %	45 min	99 %
	72   Regiopole, sonstige Großstadt	45 min	99 %	45 min	99 %
	73   Mittelstadt, städtischer Raum	45 min	99 %	45 min	95 %
	74   Kleinstädtischer, dörflicher Raum	45 min	95 %	45 min	85 %
Ländliche Region	75   Zentrale Stadt	45 min	99 %	45 min	99 %
	76   Mittelstadt, städtischer Raum	45 min	85 %	45 min	80 %
	77   Kleinstädtischer, dörflicher Raum	45 min	85 %	45 min	80 %

Die Reisezeit wird gemessen für die Anbindung an das nächstgelegene Mittelzentrum.

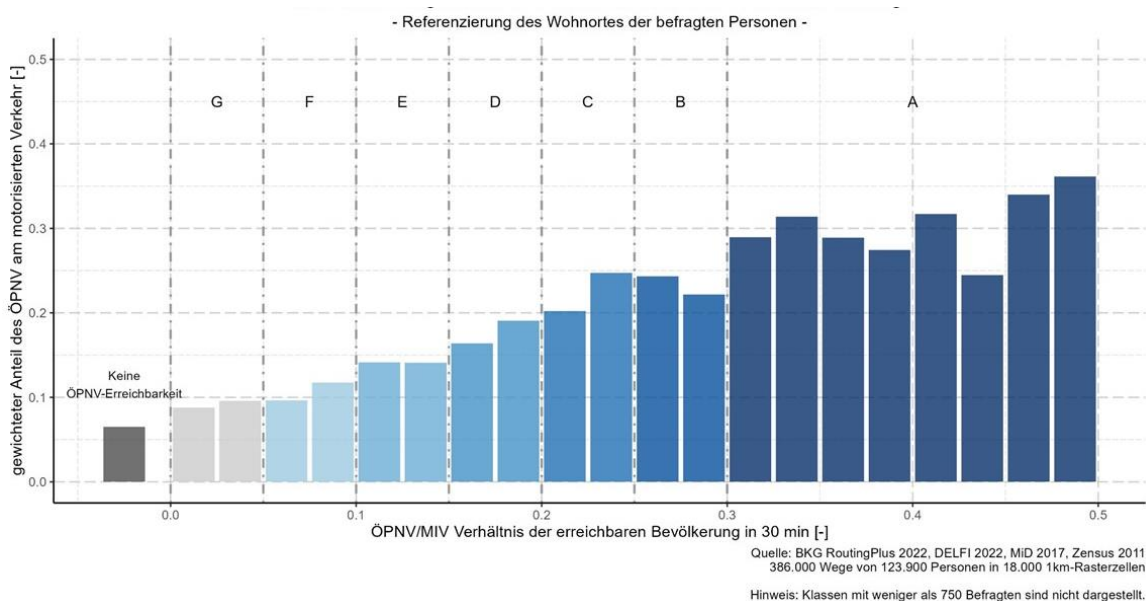
Quelle: eigene Darstellung

## 2.3 Attraktivitätsstandard der Erreichbarkeit durch den ÖPNV

Der Erreichbarkeitsindikator quantifiziert die Anzahl der innerhalb von 30 min Reisezeit mit dem ÖPNV erreichbaren Personen und setzt diese in Relation zur Bevölkerung, die in gleicher Zeit mit dem MIV erreicht werden kann. Der Attraktivitätsstandard der Erreichbarkeit bewertet

das ÖPNV-Angebot anhand dieses Indikators. Sobald der Indikator besser ist als 0,3, wird die höchste Qualitätsstufe A vergeben. Die weiteren Qualitätsstufen folgen in 0,05er-Schritten bis zur Stufe F (Indikator 0,05 bis 0,1). Der Standard dient als Maßstab zur Beschreibung der ÖPNV-Qualität. Empfohlen wird, ihn heranzuziehen, um Verbesserungen durch lokale oder regionale Planungen zu erfassen. Eine Verbesserung bereits um eine Qualitätsstufe bietet Potenzial zur Verkehrsverlagerung (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2 Zusammenhang zwischen der Qualitätsstufe des Erreichbarkeitsindikators und der Verkehrsmittelwahl im motorisierten Verkehr**



Gewichteter Anteil des ÖPNV nach MiD 2017  
Quelle: eigene Darstellung

### 3 Anwendungsfälle

#### 3.1 Wirkung auf Ebenen der Verantwortung

Der Rechtsrahmen ermöglicht eine nach Ebenen der Verantwortung gestaffelte Instrumenten-Kaskade zur Etablierung von ÖPNV-Angebotsstandards. Sie enthält Anhaltspunkte für die Setzung von Anreizen und Pflichten, die über bloße, bislang wenig erfolgreiche Empfehlungen hinausgehen und auf die entwickelten Richt- bzw. Sollwerte und Maßstäbe zurückgreifen können. Ein solches System von Anreizen und Pflichten wirkt auf die einzelnen Verantwortungsebenen unterschiedlich.

Grundsätzlich obliegt die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots den *ÖPNV-Betreibern*. Sie werden ihr Angebot entsprechend dem Standard gestalten, wenn die Aufgabenträger des ÖPNV ihnen im Verkehrsvertrag bzw. im Öffentlichen Dienstleistungsauftrag (ÖDA) entsprechende Angebotsanforderungen vorgeben. Die damit verbundenen Mehrkosten müssen die Aufgabenträger den Verkehrsunternehmen ausgleichen.

Die *ÖPNV-Aufgabenträger* wiederum werden den Betreibern standardverwirklichende Angebotsanforderungen vorgeben, wenn sie dazu entweder von den Ländern verpflichtet werden und/oder die Länder finanzielle Anreize in ausreichender Höhe mit der Realisierung bestimmter ÖPNV-Standards verknüpfen.

Die *Länder* sind damit gefordert, sich zunächst auf bundeseinheitliche ÖPNV-Standards zu verständigen. Sie könnten dann die Anreize für die kommunalen Aufgabenträger des ÖPNV so strukturieren, dass ÖPNV-Teilhabestandards sukzessive erreicht und danach dauerhaft nicht wieder unterschritten werden. Der Anreiz für die ÖPNV-Attraktivitätsstandards wiederum könnte so strukturiert werden, dass das Erreichen höherer Attraktivitätslevel mit einhergehenden messbaren Verlagerungseffekten in mehreren Stufen honoriert wird. Die Anreize sollten im Landesrecht so geregelt werden, dass die ÖPNV-Aufgabenträger in der Finanzierung des ÖPNV dauerhaft mit ihnen kalkulieren können. Ein Ende der Förderung sollte so rechtzeitig angekündigt werden müssen, dass der Anreiz nicht zur Zuschussfalle für die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger wird. Die Länder in ihrer Gesamtheit werden derartige Anreize oder Verpflichtungen nur setzen, wenn der Bund seinerseits einen Mitfinanzierungsanreiz in dafür ausreichender Höhe setzt.

Der Bund wird seinerseits ein Interesse daran haben, einen solchen Mitfinanzierungsanreiz dann – und nur dann – festzulegen, wenn die Länder die beanreizten ÖPNV-Standards auch verwirklichen. Nach der im Gutachten vertretenen Ansicht steht eine solche Konditionierung im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Kompetenznorm (Art. 106a GG).

### 3.2 Aussteuerung der Standards über Pflichten und Anreize

Die Aussteuerung von Standards kann über Empfehlungen hinaus sowohl über Anreize als auch Pflichten erfolgen. Diese Optionen haben für Standards der Teilhabe und Attraktivität unterschiedliche Relevanz, so dass sich letztlich fünf denkbare Fälle der Standardanwendung ergeben, die in Tabelle 7 in einer Systematik dargestellt sind.

**Tabelle 7: Anwendungsfälle für Teilhabe- und Angebotsstandards in ihrer Kombination**

		Teilhabestandard		
		Maßstab	Anreiz	Verpflichtung
Attraktivitätsstandard	Maßstab	A 1	A 2	A 3
	Anreiz	–	A 4	A 5

*Quelle: eigene Darstellung*

Den Ausgangspunkt bildet die Einschätzung, dass eine Basisversion von Angebotsstandards in der Entwicklung eines einfachen Maßstabs besteht, der zur Raumbbeobachtung herangezogen wird und maximal als Grundlage für die Formulierung von Richtwerten und deren Empfehlung



dient. Ein solches Vorgehen ist gleichermaßen für Teilhabe- und Attraktivitätsstandards vorstellbar (Anwendungsfall A 1). Der Mehrwert gegenüber dem Status quo bestünde vor allem in der bundeseinheitlichen Ausformulierung und Operationalisierung von ÖPNV-Angebotsstandards.

Angesichts der ambitionierten Ziele für die Gestaltung des ÖPNV-Angebots kommen aber auch Anwendungsfälle in Frage, bei denen zunächst über eine Beanreizung und in einer konsequenteren Variante sogar Verpflichtung der Standarderfüllung die Wahrscheinlichkeit der Standardumsetzung erhöht wird. Bundeseinheitliche Sollwerte wurden oben für Teilhabestandards vorgestellt, so dass hier die Anwendungsfälle der Beanreizung und Verpflichtung für die Teilhabe durchgespielt und dabei die Attraktivitätsstandards gegenüber dem Anwendungsfall A 1 als Maßstab der Angebotsqualität unverändert mitgeführt werden (Anwendungsfälle A 2 und A 3). Lokal wird es durchaus Aufgabenträger geben, für die Teilhabestandards schon erfüllt sind. Herausforderungen bieten ihnen Attraktivitätsstandards, weshalb in den Anwendungsfällen A 4 und A 5 die Anwendungsfälle A 2 und A 3 jeweils um ein Anreizsystem für Attraktivitätsstandards ergänzt werden.

Diese Anwendungsfälle lassen sich durch weitere Maßnahmen ergänzen. So kann der auf Monitoring und Richtwertempfehlungen fußende Anwendungsfall A 1 durch die verkehrsplanerischen Planwerke bzw. Prozesse (Nahverkehrsplanung, integrierte Verkehrsplanung, SUMP) gut unterstützt werden. Für die darüber hinaus gehenden Anwendungsfälle erweisen sich die Planwerke sogar als unverzichtbar. Das gilt besonders für den Nahverkehrsplan als dem zentralen Instrument zur Steuerung des ÖPNV, der bereits heute kommunale Standards setzt.

Darüber hinaus ist die Bauleitplanung auch dann wichtig, wenn Teilhabestandards verpflichtend sind. In einer solchen Situation müssen sich die Gemeinden bei der Bauleitplanung für ein Neubaugebiet grundsätzlich vertiefter als bisher üblich mit dessen ÖPNV-Erschließung beschäftigen, um zu vermeiden, dass Neubauvorhaben die Erfüllung von Standards allein deshalb verhindern, weil die Feinerschließung mit ÖPNV-Dienstleistungen wegen zu schmaler Straßen oder fehlender Haltestellen nicht adäquat möglich ist.

Mehrwert generiert außerdem die optional mögliche Verknüpfung mit integralen Taktfahrplänen (ITF) – und zwar besonders dann, wenn die Länder erreichen wollen, dass der Regionalbusverkehr selber in einem integrierten Taktfahrplan gefahren wird und dieser so mit dem SPNV verknüpft wird, dass – pünktliche Fahrpläne vorausgesetzt – im Stundentakt auch die Fläche mit dem Fernverkehr verknüpft ist. Dies bewirkt eine fahrgastorientierte Optimierung des Gesamtsystems und stützt wechselseitig die Angebotsstandards und das Konzept des ITF.

Die Erreichung bestimmter ÖPNV-Standards kann auch zur Fördervoraussetzung von Maßnahmen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gemacht werden oder bei der Priorisierung derartiger Maßnahmen berücksichtigt werden.

### 3.3 Phasen der Umsetzung von ÖPNV-Angebotsstandards

Die Einführung von ÖPNV-Angebotsstandards sollte stufenweise erfolgen. So ergeben sich Phasen, in denen unterschiedliche Anwendungsfälle geeignet scheinen (vgl. Abbildung 3). Ihnen vorangestellt ist eine *Vorbereitungsphase*, etwa für die Gesetzgebung.

**Abbildung 3: Etablierung und Weiterentwicklung der Anwendungsvorgaben für ÖPNV-Standards**



Teilhabestandards = blau; Attraktivitätsstandards = grün; Erprobung = rot

Quelle: eigene Darstellung

In einer *Erprobungsphase* (z. B. 2027 bis 2031) dürfte Anwendungsfall A 1 – ergänzt durch ein Monitoring – die wirtschaftlichste Alternative sein. Im Fokus steht zwar die Raumbesichtigung bzw. das Aufsetzen der Modelle, aber es ist durchaus vorstellbar, darüber hinaus bereits in dieser Zeit Anreize für Mehrleistungen zu setzen, wenn diese Mehrleistungen zu einer Verbesserung der Teilhabe oder der Attraktivität – im Sinne eines Beitrags zur Verkehrsverlagerung – führen. Es können auf diese Weise Erfahrungen mit der Wirksamkeit der Anreize sowie mit Anwendung und Gestaltung der ÖPNV-Standards gesammelt werden. Über Förderprojekte kann die Wirkung der Anreizsetzung für Teilhabe- und Attraktivitätsstandards (Anwendungsfälle A 2 und A 4) sowie der Kombination mit Nahverkehrsplanung, integrierter Verkehrsplanung, SUMPs und Bauleitplanung erprobt werden.

Zu beachten ist, dass ab 2027 besonderer Handlungsdruck entstehen wird, denn ab diesem Jahr soll der Emissionshandel dafür sorgen, dass die Treibhausgasemissionen durch ihre Preisung und Verknappung auch im Verkehrssektor auf das zur Erreichung der EU-Klimaschutzziele zulässige Maß reduziert werden. Ein zügiger Ausbau des ÖPNV zur Sicherung von Teilhabe könnte somit gerade in der Erprobungsphase angezeigt sein. Die für ÖPNV-Angebote nötige Rüstzeit – je nach ÖPNV-Modus aufgrund der Vorbereitungshandlungen unterschiedlich lang – ist bei der Datierung etwaiger Umsetzungsziele zu berücksichtigen, um wirkungslose und damit frustrierende Anreize zu vermeiden.

In der anschließenden *Umsetzungsphase (erster Teil)* sollte auf einen der auf Anreize und/oder Verpflichtung setzenden Anwendungsfälle umgestellt werden. Welcher von ihnen Vorteile bietet, hängt davon ab, ob auf Wirtschaftlichkeit oder Wirksamkeit Wert gelegt wird. So haben wegen des guten Verhältnisses von Aufwand und Nutzen die allein auf Beanreizung setzenden Anwendungsfälle A 2 (nur Teilhabestandards) und A 4 (Teilhabe- und Attraktivitätsstandards) Vorteile. Geht es um die Wirksamkeit, bietet sich ein Anwendungsfall an, der hinsichtlich der Teilhabestandards auf verpflichtende Umsetzung setzt und ggf. durch eine Beanreizung von Attraktivitätsstandards ergänzt wird (A 3 bzw. A 5). Ob Attraktivitätsstandards in der

Umsetzungsphase beanreizt werden, hängt auch davon ab, ob der Bund einen Vorteil darin sieht, Klimaschutz über einen Ausbau des ÖPNV zu betreiben. In dem Fall kann dafür ein jährlich neu zu dotierendes Klimaschutzbudget verfügbar gemacht werden.

Eingeleitet wird dieser Teil der Umsetzungsphase durch eine mit Wirkung ab 2032 anstehende Novelle des Regionalisierungsgesetzes. Die dann neu zu dotierenden Regionalisierungsmittel können einerseits konkrete Anreize zur Vollendung der Teilhabestandards setzen. Sie können andererseits – bei entsprechender finanzieller Ausstattung auch gleichzeitig – für die Finanzierung von Anreizen für Attraktivitätsstandards sorgen. In diese Gestaltung können die Erfahrungen aus der Erprobungsphase einfließen.

Der *zweite Teil der Umsetzungsphase* wird etwa 2035 eingeläutet. Im Kern geht es darum, die bis dahin etablierten Angebotsstandards mit einer abnehmenden Intensität weiterzufinanzieren. Der Umfang dessen hängt auch von den sonstigen Entwicklungen am Markt ab. So ist damit zu rechnen, dass die für die Senkung des Treibhausgasausstoßes zentrale Antriebstransformation noch bis Mitte der 2030er Jahre andauern wird und deshalb durch wirksame Maßnahmen der Verkehrsverlagerung zu ergänzen sind. Da diese Maßnahmen meist einen längeren Zeitraum zur vollen Wirkungsentfaltung benötigen und außerdem auf Planbarkeit angewiesen sind, werden sie auch nachfolgend bis etwa 2040 noch abgeschwächte Steigerungen enthalten.

Auch über das Jahr 2040 hinaus werden die ÖPNV-Angebotsstandards Mittelbedarf erzeugen. Eine Abweichung nach unten wird für diesen Zeitraum ausgeschlossen werden müssen, weil sonst die Investitionsgüter nicht amortisiert werden können. Weitere Steigerungen sollten mit Zeitvorlauf von mindestens sechs Jahren verbindlich auf den Weg gebracht werden, weil sonst keine adäquate Marktreaktion erwartbar ist.

## 4 Handlungsbedarf

Die vorgestellten Anwendungsfälle fußen auf dem vordringlichen Ziel, die Teilhabestandards zu erfüllen. Das Augenmerk richtet sich darauf, deutschlandweit das ÖPNV-Angebot so zu verbessern, dass der in Tabelle 5 für den Linienverkehr empfohlene Verfügbarkeitsstandard in Form von Richt- bzw. Sollwerten und Erfüllungsgraden erfüllt ist. Das ist auch für die Erfüllung des Teilhabestandards der Erreichbarkeit durch den ÖPNV eine wichtige Voraussetzung, wie Analysen im Projekt ergaben.

Aus dem Standard folgt für Großstädte insofern Handlungsbedarf, als das Angebot im Linienverkehr, das über alle Städte dieses Raumtyps hinweg bereits flächendeckend Qualitätsstufe F oder besser bereithält, auf ein Angebot höherer Qualitätsstufe anzuheben ist. Für kleinere Städte und Gemeinden geht es hingegen noch darum, ein Angebot der Qualitätsstufe F flächendeckend auszurollen. Dies wird nur begrenzt über eine Verdichtung und einen Ausbau des Linienverkehrs gehen. Die Lücke zwischen dem in Tabelle 5 angegebenen Erfüllungsgrad und

einer Abdeckung von 95 % ist entsprechend durch fahrplanfreien Bedarfsverkehr (Flächenverkehr, s. u.) zu schließen.

Der mit der Erfüllung des Teilhabestandards der ÖPNV-Verfügbarkeit einhergehende Aufwuchsbedarf im Linienverkehr ist deutschlandweit unterschiedlich groß. Abbildung 4 liefert einen Überblick über die Situation auf Kreisebene. In allen Raumtypen gibt es darunterliegende Gemeinden, die die Teilhabestandards bereits im Status quo erfüllen oder sie verfehlen. Handlungsbedarf zur Verbesserung der Teilhabechancen gibt es damit auch in Großstädten, gute Teilhabe Voraussetzungen bietet auch der ländliche Raum. Daneben fallen größere Regionen auf, in denen die Standards weitgehend erfüllt oder nicht erfüllt sind.

Letztlich spiegelt die Darstellung die innerhalb der Raumtypen unterschiedlichen Abweichungen vom bundesweiten Durchschnitt. Auch ist für eine eingehende Interpretation der Karte wichtig, dass die von Land zu Land sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen in manchen Räumen feinteiligere Handlungsbedarfe anzeigen als in anderen. Letztlich liegt die ÖPNV-Aufgabenträgerschaft meist bei den Kreisen, die für eine Standarderfüllung verantwortlich sind und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten abwägen werden, wo in ihrem Verantwortungsbereich Verbesserungen zur Standarderfüllung stattfinden sollen und wo nicht. Die Übererfüllung des Standards in der einen kreisangehörigen Gemeinde kann helfen, die Untererfüllung einer anderen auszugleichen, ohne Änderungen am ÖPNV-Angebot vornehmen zu müssen.

Für den weiteren Handlungsbedarf können diese Schlussfolgerungen gezogen werden:

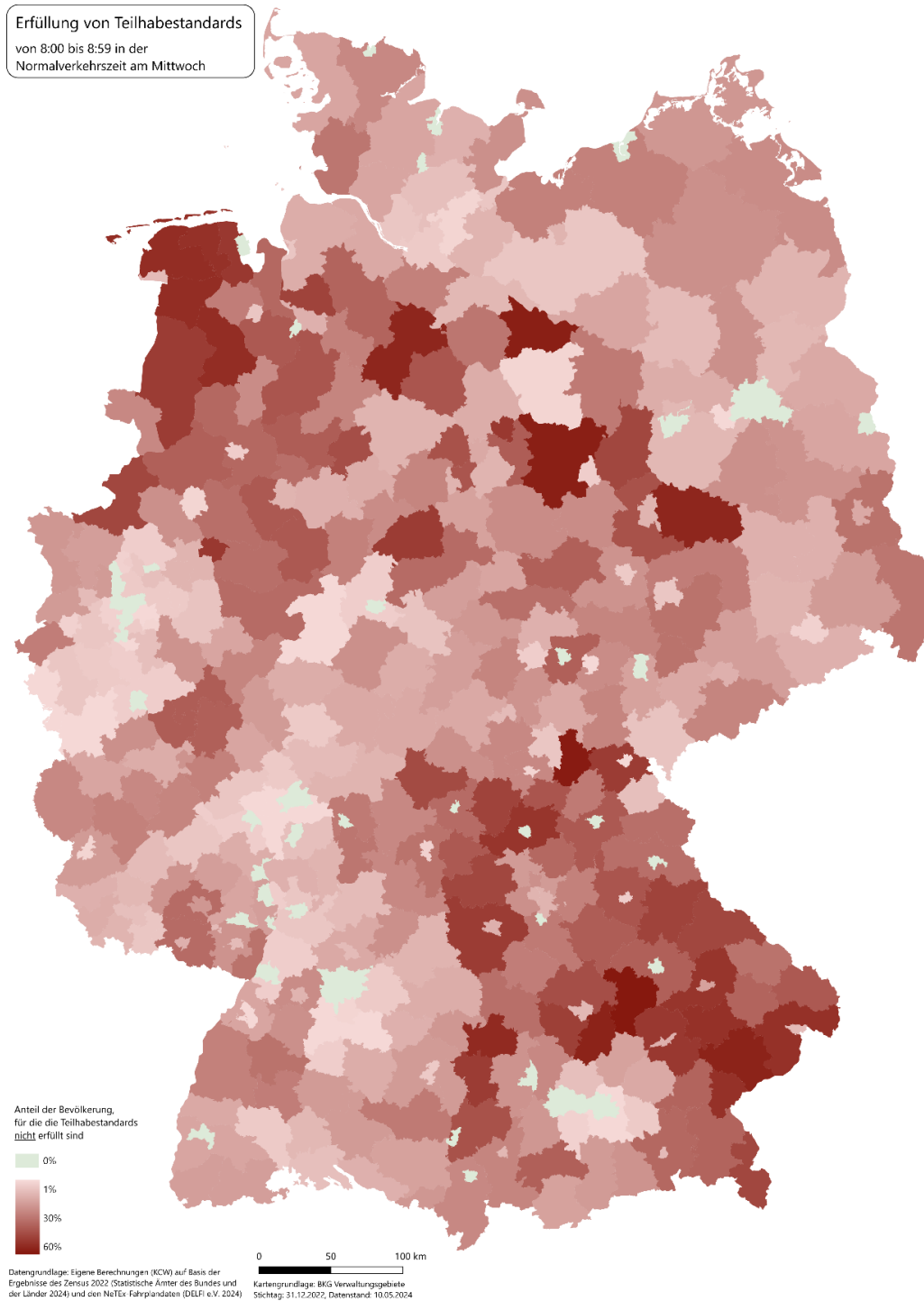
*Erstens:* Da eine relevante Anzahl an Gemeinden die Teilhabestandards bereits im Status quo erfüllen, ist es sinnvoll, über die Teilhabesicherung hinaus auch eine auf Verkehrsverlagerung abzielende Attraktivitätserhöhung zu betreiben.

*Zweitens:* In der Karte dargestellt ist eine Betriebsstunde, die ungefähr das mittlere Angebotsniveau einer werktäglichen NVZ darstellt. Am Rande dieser NVZ und in der samstäglichen NVZ ist das Angebot spürbar schlechter, so dass aus der Aufgabe einer Erfüllung von Teilhabestandards für viele Gemeinden folgt, den Geltungszeitraum eines teilhabesichernden Angebotsniveaus zu vergrößern. Dies wird beispielhaft für die NVZ eines Ferientages in an dem für die 19. Stunde ansteigenden Anteil der Bevölkerung ohne Standarderfüllung deutlich.

*Drittens:* Die Abschätzung des Umfangs der Angebotsverdichtung erfolgt hier auf Grundlage eines Modells, das *aktuelle* Fahrplandaten zur Grundlage hat. Dementsprechend kann das Modell lediglich einen Leistungsaufwuchs im Bestandsnetz abbilden. Die Erfüllung eines Teilhabestandards der ÖPNV-Verfügbarkeit ist also nur möglich, indem das Angebot auf *bestehenden* Linien verbessert wird. In der Praxis wird jedoch in aller Regel ein Aufgabenträger, der die Verbreiterung einer bestimmten Qualitätsstufe erhöhen will, auch die Einrichtung neuer Haltestellen, die Schaffung gänzlich neuer Linien oder die Einrichtung fahrplanfreier Bedarfsverkehre erwägen. Im Status quo sind es nur die großstädtischen Raumtypen, in denen im Schnitt für mindestens 95 % der Bevölkerung Teilhabestandards mit Linienverkehr erfüllt sind. In den anderen Gemeinden bleibt zwischen den Erfüllungsgraden nach Tabelle 5 und einem optimalen

Erfüllungsgrad von 95 % eine Lücke, die nur über Flächenverkehr betriebswirtschaftlich sinnvoll gefüllt werden kann. Diesem wird in Tabelle 3 eine ähnliche Haltestellenkategorie zugewiesen wie einem Busverkehr im Stundentakt.

**Abbildung 4: Lücke zwischen der Erfüllung der raumtypspezifischen Sollwerte für den Linienverkehr und dem Status quo, in Prozent der wohnhaften Bevölkerung je Kreis**



Quelle: eigene Darstellung