

# **Bürger statt Bürokratie – Mobilitätsgeld direkt**



## **Das Ende der Verkehrsverbünde - Ein jahrzehntealtes System stößt an seine Grenzen**

Verkehrsverbünde prägen seit Jahrzehnten die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Deutschland. Ursprünglich geschaffen zur Tarifvereinheitlichung und Angebotskoordination, haben sie sich zu komplexen, schwer steuerbaren Institutionen entwickelt. Der vorliegende Beitrag untersucht aus

ordnungsökonomischer, verkehrswissenschaftlicher und governance-theoretischer Perspektive, ob Verkehrsverbände ihren ursprünglichen Zweck noch erfüllen. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass Verkehrsverbände strukturelle Ineffizienzen, Verantwortungsdiffusion und Innovationshemmnisse verursachen und daher ordnungspolitisch wie funktional durch schlankere Organisationsformen ersetzt werden sollten.

Der öffentliche Personennahverkehr gilt als eine zentrale Säule nachhaltiger Mobilität. Seine Leistungsfähigkeit hängt jedoch nicht allein von finanziellen Mitteln, sondern maßgeblich auch von institutionellen Strukturen ab.

Verkehrsverbände entstanden in den 1960er- und 1970er-Jahren als Antwort auf fragmentierte Tarifsysteme und unkoordinierte Verkehrsangebote. Heute

stehen sie angesichts wachsender Kosten, steigender Komplexität und einem Zuwachs an vielen nicht originären Aufgaben, zunehmend in der Kritik. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Verkehrsverbände in ihrer Mehrheit kleinteiligen Form noch ein zeitgemäßes Organisationsmodell darstellen.

## **Grundlegendes**

Aus ordnungspolitischer Sicht ist staatliches oder staatsnahes Handeln unter anderem nur dann gerechtfertigt, wenn es klar definierte Ziele effizient erreicht und eindeutige Verantwortlichkeiten gewährleistet. Institutionen, die Verantwortung fragmentieren, Informationsasymmetrien verstärken und Fehlanreize setzen, widersprechen diesen Grundsätzen. Diese Konstruktion erschwert eine klare Steuerung, da Entscheidungsrechte, Finanzierungsverantwortung und

operative Zuständigkeiten in der Regel auseinanderfallen.

Verkehrsverbände sind keine operative Verkehrsunternehmen, noch haben sie eine direkte Budgetverantwortung. Bei Leistungsdefiziten (z. B. Unpünktlichkeit, Angebotskürzungen, Qualitätsmängeln) ist vielfach unklar, wer tatsächlich verantwortlich ist: der Verbund, das Verkehrsunternehmen oder z. B. der Aufgabenträger. Diese institutionelle Verantwortungsdiffusion verhindert eine wirksame Kontrolle und Sanktionierung. Die Verbände agieren als Mittelverteiler und Koordinatoren, ohne selbst dem Wettbewerbsdruck ausgesetzt zu sein. Dadurch entstehen geringe Effizienzreize zur Kostenkontrolle, Prozessinnovation oder kundenorientierter Angebotsgestaltung. Die Tarif-, Einnahmenaufteilungs- und Gremienstrukturen vieler

Verkehrsverbände sind hochkomplex. Ein erheblicher Teil der vom Bürger finanziell zur Verfügung gestellten Mittel fließt in Abstimmungsprozesse, Verwaltung und interne Koordination, statt in die Verbesserung des Verkehrsangebots. Dies steht im Widerspruch zu Effizienzanforderungen öffentlicher Daseinsvorsorge. Verkehrsverbände wirken faktisch in der Folge als Innovationshemmer. Neue Betreiber, flexible On-Demand-Angebote oder digitale Mobilitätsdienste stoßen in der Regel nicht nur auf gesetzliche, sondern auch auf tarifliche und organisatorische Hürden. Die Verbundstruktur begünstigt vielfach bestehende Anbieter und verhindert damit nicht selten einen dynamischen Wettbewerb um Qualität und Effizienz.

## **Vertiefende Betrachtung**

Die Verbände waren ein Produkt ihrer Zeit: einer Zeit z.B. ohne Smartphones, ohne digitale Ticketing Systeme, ohne Echtzeitdaten. Sie waren notwendig, weil es keine technischen Alternativen gab. Deutschland hat heute über 60 Verkehrsverbände, hunderte Aufgabenträger und Tarifgemeinschaften. Jeder Verbund hat in der Regel z.B. eigene Tarifzonen, eigene Preislogiken, eigene Übergangsregelungen, eigene Apps, eigene Gremien und eigene Einnahmenaufteilungsmechanismen. Die Liste lässt sich verlängern. Diese Strukturen sind historisch gewachsen, aber kaum noch zeitgemäß. Sie führen zu einer bürokratischen Überlagerung, die nicht nur teuer ist, sondern auch Innovationen bremst.

Viele Verbände haben eine Fülle an Gremien, wie z.B. Verbundräte, Aufgabenträgerkonferenzen,

Tarifkommissionen, Lenkungskreise, politische Steuerungsgremien und operative Arbeitsgruppen. Diese Gremien müssen sich abstimmen, bevor Entscheidungen getroffen werden können. Das führt zu langen Entscheidungswegen, die in einer Zeit, in der Mobilitätspolitik schnell reagieren sollte, zunehmend hinderlich sind.

Die Tarifstrukturen vieler Verbände sind so kompliziert, dass selbst Fachleute Mühe haben, sie vollständig zu verstehen. Für Fahrgäste sind sie oft schlicht unverständlich.

Verkehrsverbände verursachen erhebliche Kosten. Dazu gehören insbesondere Personal, Verwaltung, Tarifentwicklung, Marketing, Vertrieb, Einnahmenaufteilung, Rechtsabteilungen (oder eine kostspielige Rechtsberatung durch z. B. spezialisierte Kanzleien) und Kommunikationsabteilungen. Diese Kosten werden im hohen Maße von der

öffentlichen Hand getragen, führen aber auch regelmäßig zu höheren Preisen für die Fahrgäste.

Ökonomisch betrachtet stellt sich die Frage: Warum soll ein System mit dutzenden parallelen Verwaltungsstrukturen weiter existieren, wenn z.B. bundesweit digitalisierte ÖPNV-Systeme die Aufgaben der Verkehrsverbände vielfältig obsolet machen können. So können z.B. Tarifdaten zentral verwaltet werden, ein Ticketing kann bundesweit digital erfolgen, Echtzeitdaten können zentral bereitgestellt werden und eine Einnahmenaufteilung algorithmisch erfolgen. Doch die deutschen Verbände existieren weiter – und damit auch ihre regionalen Strukturen. Das führt zu einem paradoxen Zustand. Politisch wird immer deutlicher, dass die Verbände nicht mehr zu den Zielen moderner Mobilitätspolitik passen.

Die Welt hat sich insbesondere durch die Digitalisierung verändert und stellt das System vor eine historische Zäsur. Die Frage ist nicht mehr, ob die Verbundlandschaft zu verändern ist. Die Frage kann nur noch sein, wie radikal diese Veränderung ausfallen muss.

Es bieten sich z. B. mehrere denkbare Zukunftsszenarien an: Die Verbände bleiben bestehen, werden – und dies ist unabdingbar - aber erheblich verschlankt und wesentlich in ihrer Zahl reduziert. Diese Entwicklung kann bis hin zu einem verschlankten Verkehrsverbund auf Landesebene verfolgt werden. Es besteht in diesem Fall allerdings die Gefahr der Schaffung eines Wasserkopfes auf Landesebene, Beispiele großer existierender Verkehrsverbände mit großen Wasserköpfen verstärken diese Befürchtung. Eine Verschlankung der

ÖPNV-Bürokratie ist längst überfällig und unabdingbar.

Denkbar ist auch eine Integration der Verbände in bestehende Landes- oder Bundesstrukturen, oder allgemein in übergeordnete Behörden; auch hier gilt, dass frühzeitig insbesondere der Bildung eines aufgeblähten Apparats entgegenzutreten ist.

Letztendliche Zielsetzung sollte es jedoch sein, als beste Lösung auch im ÖPNV eine „ÖPNV-Ordnung“ nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, somit der in der Bundesrepublik allgemein gültigen und verbindlichen (siehe Staatsvertrag zur deutschen Einheit 1990) Wirtschaftsordnung, zu schaffen.

Im Kern baut z.B. eine ÖPNV-Ordnung nach den Prinzipien der Sozialen

Marktwirtschaft und damit des Staatsvertrages auf den drei Grundsätzen der kundenorientierten Zugänglichkeit, der Subjektförderung und des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs auf. Dies kann zum Beispiel konkret heißen, dass ein zweckgebundenes ÖPNV-Mobilitätsgeld eingeführt wird, das jedem Bürger zur ausschließlichen Nutzung im Öffentlichen Nahverkehr zur Verfügung gestellt wird. Dieses Mobilitätsgeld kann sowohl nach sozialen Merkmalen gestaffelt werden (insbesondere Einkommenshöhe, analog zu den in vielen Regionen existierenden „Sozialtickets“), als auch nach räumlichen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten. Eine solche Nutzerfinanzierung hat den Vorteil, dass die vom Steuerbürger aufgebrauchten Mittel tatsächlich auf der Straße oder Schiene im Betrieb des ÖPNV zum Wohle des einzelnen ÖPNV-Nutzers vor Ort ankommen und nicht wie bisher im hohen Maße in Bürokratien

vernichtet werden. Der ÖPNV kann dann – wie im Personenbeförderungsgesetz vorgegeben – weitestgehend eigenwirtschaftlich betrieben, d. h. durch die Käufe der Nutzer finanziert wird. Die Anbieter haben den Anreiz, ja es besteht für sie sogar der Zwang, ihr Angebot primär an den Wünschen der Kunden und deren Zahlungsbereitschaft und nicht z. B. an bürokratischen Vorstellungen eines Verbundes auszurichten.

# Leidenschaftlicher Zwischenruf für einen unternehmerischen ÖPNV

*Hochschullehrer, Politiker, Unternehmer, Berufskraftfahrer mit Facharbeiterbrief: Prof. Dr. Rüdiger Sterzenbach ist alles in einem. Viele im Saal haben bei ihm an der Hochschule Heilbronn studiert. Die Branche kennt ihn als eloquenten Verfechter eines unternehmerischen ÖPNV, der Sterzenbach, inzwischen Ende 70, nach wie vor ist. Er nutzt das Forum für einen leidenschaftlichen Zwischenruf. Der Ausschreibungswettbewerb der öffentlichen Hand und die Abkehr von eigenwirtschaftlichen Verkehren auf Basis der Linienkonzession habe den Ausnahmefall zur Regel gemacht und das ÖPNV-System auf den Kopf gestellt.*

„Wir haben das Grundelement des Wettbewerbs! Das Wirtschaftsprinzip unserer Demokratie ist die soziale Marktwirtschaft.“

„Wettbewerb ist heute nur Ausschreibung der Fahrleistung. Sonst nix!“

„Ist heute Morgen ein einziges Mal das Wort Fahrgast gefallen? Überlegen Sie sich mal, mit was Sie sich beschäftigen. Wir diskutieren hier über Paragraphen, über Gerichtsprozesse. Aber wo ist der Kunde? Wo ist die Nähe zum Markt?“

„Ganz entscheidend ist, dass kein Anbieter eine Sonderstellung hat.“

„Bringen Sie die Verkehrsverbünde auf das zurück, wo sie herkommen: einheitliche Tarife, Abstimmung des Angebots. Dann werden Sie sehen, welcher Verwaltungsaufwand, welche Bürokratien damit entfallen.“

„Wir brauchen mehr unternehmerische Freiheit.“

„Das sich jemand ein Deutschlandticket holt, der sich ein normales Ticket leisten kann, ist doch reine Verschwendung! Geben Sie das Geld denen, die es sich nicht leisten können.“

„Geben Sie den Kunden das Geld, als Mobilitätsbudget, das nur im ÖPNV ausgegeben werden darf. Dann werden Sie erleben, wie Sie plötzlich Angebot bekommen ... Den Unternehmern fällt was ein. Schreiben Sie denen nichts vor, lassen Sie die machen!“

**„Sie beschäftigen sich mit sich selber, haben wunderschöne Busse, die neueste Technik. Alles können Sie, aber die Verkehrsverlagerungen, für die Sie bezahlt werden, für die Sie Subventionen kriegen, bekommen Sie nicht hin!“**



Prof. Dr. Rüdiger Sterzenbach