

# **Finanzierung des ÖPNV in dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen:**

**Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV**

**Abschlussbericht**

FE-Vorhaben Nr. 70.0784/2006/

**im Forschungsprogramm Stadtverkehr**

**des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

**Büro für Verkehrsplanung und Verkehrsforschung**

Prof. Dr. G.W. Heinze; Prof. Dr.-Ing. Heinrich H. Kill

Berlin, im Juli 2008



## Vorwort

Den Ausgangspunkt dieses Forschungsvorhabens bildete die bisherige Förderpraxis im ÖPNV ländlicher Räume. Angesichts sich verschärfender Randbedingungen erscheint in Teilräumen ein baldiges Zusammenbrechen der ÖPNV-Versorgung oder ihre drastische Einschränkung nicht mehr unwahrscheinlich. Zugleich sprechen Finanz-, Umwelt-, Energie- und Autokrise für seinen Bedeutungsgewinn.

Grundlegende Aufgabenstellung war daher zunächst eine sorgfältige Analyse der bisherigen Förderpraxis, ihrer Schwächen und Stärken sowie der unterschiedlichen Erfahrungen vor Ort (Kapitel 1 und 2).

Um System prägende Trends sowie Best-practice als intelligenten Ordnungsrahmen und lokale Auffanglösungen zu identifizieren, wurde eine Vielzahl von Experten und Praktikern auf der Angebots-, Nachfrage-, Planer- und Politikseite einbezogen und befragt (Kapitel 3 und 4).

Dabei zeigte sich in den verschiedensten Regionen Deutschlands ein sehr breites Spektrum von Organisations- und Finanzierungsformen, auch wenn die Vereinbarkeit mancher Formen mit dem vorhandenen Ordnungsrahmen durchaus strittig ist. Die außerordentlich langen Klärungsfristen bei Rechtsunsicherheit tragen sicherlich zu dieser Vielfalt bei.

Das Ergebnis bilden Empfehlungen des Auftragnehmers für eine zukunftsfähige ÖPNV-Politik ländlicher Räume und konkrete Umsetzungsvorschläge zur Finanzierung eines beliebten ÖPNV für dünnbesiedelte ländliche Räume (Kapitel 5). Sie setzen eine möglichst flexible Ausgestaltung des Finanzierungssystems sowie möglichst eindeutige Rahmenbedingungen des Ordnungsrahmens voraus. Besonders brisant erwies sich die unerwartet breite Überzeugung der Befragten, das zurzeit für den ÖPNV aufgewandte Finanzvolumen reiche aus, wenn die für den ÖPNV verfügbaren Mittel flexibel und effizient verwendet werden dürfen und dabei eingespartes Geld im System ÖPNV bleibt. Zentrale Bedeutung erhalten vielmehr wieder Produkt und Kunde. Deshalb sollte ein „Neuer ÖPNV“ nicht bedeuten, traditionellen ÖPNV intelligenter zu finanzieren. Was vielmehr gebraucht wird, sind produktstrategische Konsequenzen.

Unstrittig ist, dass der ÖPNV auf die höchst unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den verschiedenen Regionen Deutschlands am besten mit einem Wettbewerb der Wettbewerbssysteme antworten sollte. Dafür werden in diesem Forschungsbericht erfolgreiche Beispiele genannt.

Das vorliegende Gutachten ist das Ergebnis rekursiven Vorgehens, das neue Ergebnisse gleichzeitig in die verschiedenen Berichtsteile einfließen ließ. Je nach Interessenlage und Zeitbudget dürfte das Gutachten abschnittsweise gelesen werden. Deshalb sind Redundanzen gewollt.

## Zusammenfassung

Nach Auffassung der Gutachter ist ein - über Schülertransporte hinausgehender - ÖPNV auch in dünn besiedelten ländlichen Räumen unverzichtbar. Obwohl in Teilräumen ein Zusammenbruch der ÖPNV-Versorgung oder ihre drastische Einschränkung nicht mehr unwahrscheinlich erscheint, sprechen Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Energie- und Autokrise zugleich für einen Bedeutungsgewinn. Deshalb stellt dieses Projekt die Frage in den Mittelpunkt, warum sich die seit Jahrzehnten bekannten Lösungen nur langsam durchsetzen.

Ausgangspunkt dieses Forschungsvorhabens ist die bisherige Förderpraxis im ÖPNV ländlicher Räume und ihre Schwächen wie Stärken. Regional wird in Deutschland ein sehr breites Spektrum von Organisations- und Finanzierungsformen sichtbar, dessen Vereinbarkeit mit dem vorhandenen Ordnungsrahmen durchaus umstritten ist. Dazu gehören sowohl umfassende innovative Regelungen als auch pfiffige Nischenlösungen. Um Best practice, System prägende Trends und Auffangstrategien zu identifizieren, wurde die ÖPNV-Politik der Länder Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Thüringen sowie der Kreise Wittenberg, Oberhavel und des Kurortes Templin untersucht.

Den Kern des Projekts bildeten jedoch Informationen und Erfahrungen aus teilstrukturierten Interviews mit einer Vielzahl von Experten und Praktikern der Angebots-, Nachfrage-, Planer- und Politikseite. Dieses Insiderwissen wurde zu Empfehlungen für ein anreizorientiertes Finanzierungssystem verdichtet. Nebenbedingung war ihre Vereinbarkeit mit dem gegebenen Ordnungsrahmen in einer Anpassungsphase des deutschen Ordnungsrahmens an die EG-VO Nr. 1370/2007.

Besonders brisant erwies sich die unerwartet breite Überzeugung der Befragten, das zurzeit für den ÖPNV aufgewandte Finanzvolumen reiche aus, wenn die für den ÖPNV verfügbaren Mittel flexibel und effizient verwendet werden dürfen und dabei eingespartes Geld im System ÖPNV bleibt. Zentrale Bedeutung erhalten vielmehr wieder Produkt und Kunde. Deshalb sollte ein „Neuer ÖPNV“ nicht bedeuten, überkommene Lösungen intelligenter zu finanzieren. Was vielmehr gebraucht wird, sind produktstrategische Konsequenzen mit entsprechenden finanz- und ordnungspolitischen Anreizen. Auch im ÖPNV der Fläche warten neue Geschäftsfelder und Wachstumsbereiche auf ihre Erschließung und die Renaissance des Jedermann-Verkehrs hat begonnen. Da Flächenländer vor allem Flächenverkehrsmittel brauchen, ist hier das Verhältnis zwischen SPNV und ÖSPV neu zu definieren. Budgetausgleich ist finanziell ergiebig, überfällig und möglich.

Das Produkt und den Kunden in den Mittelpunkt zu stellen heißt, gestärkte Aufgaben- und Ausgabenträger vor Ort, nachfragefreundliche Planungsprinzipien, rationalisierter Schülerverkehr, maßgeschneiderte Konzepte und Kommunikation und Marketing. Die beste Nutzerfinanzierung erfolgt durch gestaffelte Schulanfangszeiten und durch Fahrgelderlöse eines beliebten ÖPNV, dessen Preise für alle Gruppen bezahlbar bleiben. Dazu sollten Regionalisierungsmittel abhängig vom Wachstum der Fahrgastzahlen und den Eigenmitteln der Kreise vergeben werden. Staatliche Investitionen und der steuerliche Querverbund sollten wettbewerbsneutral ausgestaltet und Standards flexibilisiert werden.

Auch wenn Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt, sollte der ÖPNV auf die höchst unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den verschiedenen Regionen Deutschlands am besten mit einem Wettbewerb der Wettbewerbssysteme antworten. Dafür werden in diesem Forschungsbericht viele erfolgreiche Beispiele genannt. Dazu gehört vor allem das Wittenberg-Modell eines neuen ÖPNV, der – bei nahezu gleichem öffentlichen Finanzvolumen - jedem Bürger des Landkreises jede Stunde mindestens eine Fahrt bietet und dies zwischen 4 und 24 Uhr an 7 Tagen der Woche. Deshalb werden maßgeschneiderte Lösungen durch Optionsfreiheit für Länder und Kreise besonders begünstigt.



## Inhaltsangabe

Vorwort (zugleich Sachstandsbericht)

Zusammenfassung

Gliederung

Verzeichnis der Übersichten

|                                                                              | Seite      |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 Empirie: Best-practice, Finanzierungspraxis und Ordnungsrahmen</b>      | <b>9</b>   |
| 1.1 Der Stellenwert des ländlichen ÖPNV                                      | 9          |
| 1.2 Die Größenordnung des ÖPNV in der Fläche                                 | 12         |
| 1.3 Unternehmensdaten ländlicher ÖPNV-Unternehmen                            | 13         |
| 1.4 Die ÖPNV-Struktur eines Brandenburger Landkreises: Landkreis Oberhavel   | 16         |
| 1.5 Best practice der ÖPNV-Finanzierung                                      | 26         |
| 1.51 Hessen                                                                  | 26         |
| 1.52 Brandenburg                                                             | 59         |
| 1.53 Sachsen-Anhalt                                                          | 81         |
| 1.54 Landkreis Wittenberg                                                    | 91         |
| 1.55 Nordrhein-Westfalen                                                     | 117        |
| 1.56 Thüringen                                                               | 125        |
| 1.6 Der Ordnungsrahmen und sein Spielraum für Veränderungen (RA L. Fiedler)  | 131        |
| <b>2 Analyse: Stärken-Schwächen-Analyse</b>                                  | <b>145</b> |
| 2.1 Die Herausforderung                                                      | 145        |
| 2.2 Finanzierungsinstrumente des ÖPNV im ländlichen Raum:                    | 147        |
| 2.3 Aufgabenträger und Szenarios                                             | 169        |
| 2.4 Finanzierungskonflikte innerhalb des ÖV und zwischen ÖV und MIV          | 177        |
| <b>3 Planungspraxis: Die Befragung</b>                                       | <b>181</b> |
| 3.1 Untersuchungsdesign                                                      | 181        |
| 3.2 Sozialwissenschaftlicher Pflichtenkatalog                                | 192        |
| 3.3 Offenheit durch Vertrauen                                                | 196        |
| 3.4 Auswertung der Interviews: Antwortenprofile                              | 197        |
| 3.5 Ein roter Faden der Antworten                                            | 271        |
| <b>4 Ergebnisse: Trends und Strategien</b>                                   | <b>275</b> |
| 4.1 Erkennbare Trends im ÖPNV und ihre Folgen für seine Finanzierung         | 275        |
| 4.2 Die Zukunft des ÖPNV im ländlichen Raum als strategische Herausforderung | 297        |
| <b>5 Die Gutachter: Empfehlungen</b>                                         | <b>303</b> |
| <b>6 Literatur</b>                                                           | <b>341</b> |
| <b>Kurzfassung</b>                                                           | <b>361</b> |



## Verzeichnis der Übersichten

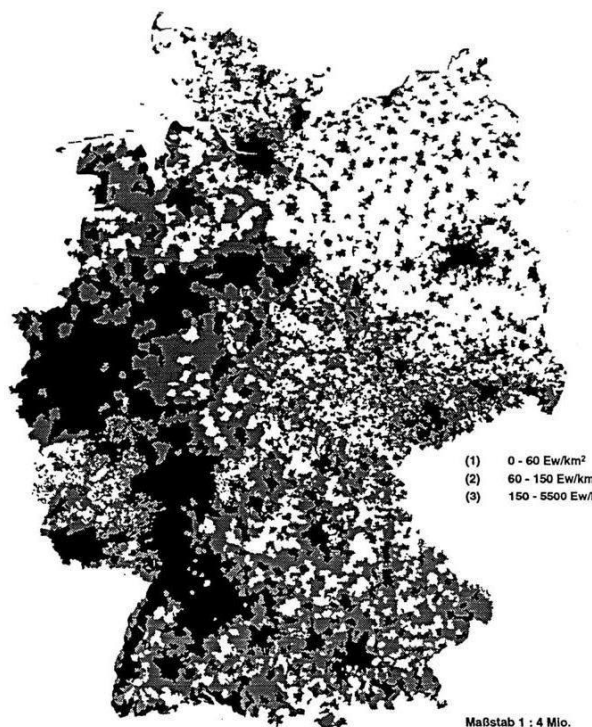
|                                                                                                                                            | Seite |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Übersicht 1-1: Bevölkerungsdichte in Deutschland: Stufung in drei Flächen gleicher Größe                                                   | 9     |
| Übersicht 1-2: Bevölkerungsdichte in Nordostdeutschland 2004                                                                               | 9     |
| Übersicht 1-3: Verknüpfung von Lage- und Siedlungsstrukturtypen                                                                            | 10    |
| Übersicht 1-4: Ländliche Raumtypen in der Bundesrepublik Deutschland                                                                       | 11    |
| Übersicht 1-5: Raumtypen und ihre prozentualen Bevölkerungsanteile (B) sowie Flächenanteile (F)                                            | 11    |
| Übersicht 1-6: Betriebswirtschaftliche Vergleichsdaten ausgewählter ÖPNV-Unternehmen                                                       | 14    |
| Übersicht 1-7: Das Land Brandenburg und sein engerer Verflechtungsbereich                                                                  | 17    |
| Übersicht 1-8: Einwohnerdichte 2004                                                                                                        | 18    |
| Übersicht 1-9: Einwohnerentwicklung 1990-2004 und Arbeitslosenrate 2004                                                                    | 19    |
| Übersicht 1-10: Verkehrsleistungen im Süd- und Nordteil des Kreises                                                                        | 20    |
| Übersicht 1-11: Finanzströme für den übrigen ÖPNV im Landkreis Oberhavel                                                                   | 21    |
| Übersicht 1-12: Erlöse und Kosten des Busverkehrs im Süd- und Nordteil                                                                     | 22    |
| Übersicht 1-13: Prozentuale Erlösaufteilung zwischen Süd- und Nordteil des Kreises                                                         | 24    |
| Übersicht 1-14: Organigramm der Oberhavel Holding (Stand 01.01.2008)                                                                       | 24    |
| Übersicht 1.15: Das Phasenkonzept hessischer Wettbewerbspolitik                                                                            | 37    |
| Übersicht 1.16: Ausschreibungsvolumen im Busverkehr des RMV                                                                                | 38    |
| Übersicht 1.17: Die Organisationsstruktur des hess. ÖPNV nach dem ÖPNV-Gesetz 2005                                                         | 40    |
| Übersicht 1.18: Die Finanzierung des ÖPNV im RMV-Verbundgebiet 2006                                                                        | 43    |
| Übersicht 1.19: Die Finanzierung des Lokalverkehrs in Hessen                                                                               | 46    |
| Übersicht 1.20: Die Finanzströme im ÖPNV des Werra-Meißner-Kreises                                                                         | 48    |
| Übersicht 1.21: Ergebnisse der Busausschreibungen in Hessen 2002-2006<br>(Stand 31. August 2006, in Klammern Stand 1. August 2005)         | 52    |
| Übersicht 1.22: Preisreduktion der einzelnen Linienbündel gegenüber Altbetreiber                                                           | 55    |
| Übersicht 1.23: Streuung der Angebotspreise in Abhängigkeit von der Losgröße                                                               | 55    |
| Übersicht 1.24: Der 11-Punkte-Katalog des Landesverbandes Hessischer Omnibus-<br>unternehmer zum Mittelstandsschutz                        | 57    |
| Übersicht 1.25: Das Streckennetz der Eisenbahnunternehmen im Verkehrsverbund Berlin-<br>Brandenburg 2006 (ohne DB-Tochter S-Bahn)          | 66    |
| Übersicht 1.26: Angebotsanpassungen in der SPNV-Bestellpolitik des Landes Brandenburg<br>an die Kürzungen der Regionalisierungsmittel 2006 | 68    |
| Übersicht 1.27: Finanzströme des ÖPNV vor der Reform, seit 2005 und seit 2008                                                              | 70    |
| Übersicht 1.28: Nachfrageschwache Bahnstrecken in Brandenburg                                                                              | 80    |

|                                                                                                                                             | Seite |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Übersicht 1.29: Die Linienbündel der Verkehrsbedienung im Altkreis Wittenberg                                                               | 93    |
| Übersicht 1.30: Die Finanzierung des ÖPNV im Landkreis Wittenberg 200                                                                       | 98    |
| Übersicht 1.31: Funktionsweise des Wittenberger Modells                                                                                     | 100   |
| Übersicht 1.32: Liniennetz und Tarifzonen für den Regionalverkehr im Landkreis Wittenberg                                                   | 107   |
| Übersicht 1.33: Tarife und Tarifbestimmungen im Neuen Wittenberger Busverkehr                                                               | 108   |
| Übersicht 1.34: Vergleich Fahrplankilometer und Fahrgastzahlen im Landkreis Wittenberg in den Jahren 2006 und 2007                          | 110   |
| Übersicht 1.35: Neue Kenndaten in der 1. Fortschreibung des Nahverkehrsplans 2007-2014                                                      | 115   |
| Übersicht 1.36: SPNV-Angebot im Landkreis Wittenberg 2007-2008                                                                              | 116   |
| Übersicht 1.37: Zuordnung aller 23 kreisfreien Städte und 31 Landkreise von NRW zu Verkehrsverbünden und Verkehrsgemeinschaften             | 118   |
| Übersicht 1.38: Grafische Darstellung der Verkehrsverbünde und Verkehrsgemeinschaften                                                       | 120   |
| Übersicht 2.1: Prozentuale Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die Länder gemäß Regionalisierungsgesetz § 5 Absatz 3                 | 155   |
| Übersicht 2.2: Der Erfolg der Regionalisierung 1997-2004                                                                                    | 158   |
| Übersicht 2.3: Der Kosten-Erlös-Vergleich als Berechnungsmethode der Ausgleichsmittel gemäß § 45a PBefG                                     | 160   |
| Übersicht 2.4: Formel zur Berechnung des Ausgleichsbetrags nach § 45a PBefG                                                                 | 161   |
| Übersicht 2.5: Die Spitzenproblematik im Schülerbusverkehr                                                                                  | 165   |
| Übersicht 2.6: Von wem werden die nachfolgend aufgeführten Aufgabenbereiche im Einzelnen wahrgenommen?                                      | 171   |
| Übersicht 2.7: Wie viele Mitarbeiter/innen sind mit der Erledigung der Aufgaben betraut, die vom Aufgabenträger selbst wahrgenommen werden? | 172   |
| Übersicht 2.8: Einschätzung der finanziellen Lage und möglicher Kompensationsmaßnahmen durch die Aufgabenträger                             | 172   |
| Übersicht 2.9: Kompensierungsmöglichkeiten aus Sicht der Aufgabenträger                                                                     | 173   |
| Übersicht 2.10: Einschätzung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch die Aufgabenträger                                                            | 174   |
| Übersicht 3.1: Programm des Workshops                                                                                                       | 189   |
| Übersicht 3.2: Teilnehmerliste des Workshops                                                                                                | 191   |
| Übersicht 3.3: Verkehrswachstum ausgewählter SPNV-Strecken seit der Regionalisierung                                                        | 242   |
| Übersicht 3.4: Zusammenfassung bekannter TouristCards 2008                                                                                  | 246   |
| Übersicht 3.5: Bushaltestelle im Stadtgebiet Wittenberg (Foto: Garbe)                                                                       | 249   |
| Übersicht 3.6: Das Templiner Modell                                                                                                         | 250   |
| Übersicht 3.7: Fahrgastzahlen im Templiner Stadtbusverkehr 1997-2007                                                                        | 252   |
| Übersicht 4-1: Bevölkerungsveränderungen 1993-2002 sowie Prognosen 2002-2020                                                                | 276   |

# 1. Empirie: Best-practice, Finanzierungspraxis, Ordnungsrahmen

## 1.1 Der Stellenwert des ÖPNV in der Fläche

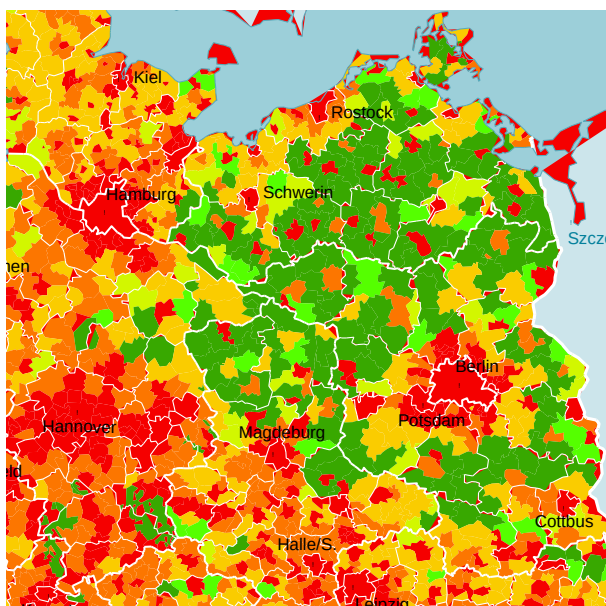
Wird Deutschland entsprechend seiner Bevölkerungsdichte in drei Flächen gleicher Größe gegliedert, tritt der Sondercharakter dünn besiedelter ländlicher Räume besonders deutlich hervor (Übersicht 1-1). Seine Konsequenzen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bilden kritische Faktoren und zugleich charakteristische Einsatzbedingungen im Flächenverkehr: kleine Nachfragemengen, lange Strecken, Umsteigezwänge und hohe Pkw-Dichte.



**Übersicht 1-1: Bevölkerungsdichte in Deutschland: Stufung in drei Flächen gleicher Größe (Schallaböck, Hesse 1995)**

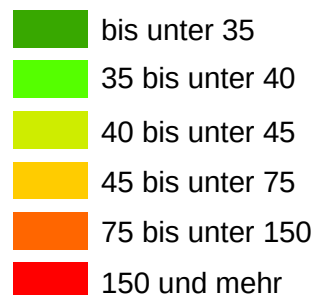
Dünnbesiedelt, mit vielen Kleinstädten, wenigen und weit auseinander liegenden Mittelstädten sowie der Metropole Berlin ergeben sich für Nordostdeutschland vor allem zwei Erreichbarkeits- und Kommunikationsprobleme:

- die Verknüpfung der Siedlungen mit 60-150 Einwohnern/km<sup>2</sup> durch Verkehrskorridore des Regional- und Fernverkehrs und
- die Anbindung und Versorgung der vielen Dörfer in den ausgedehnten Flächen bis 60 Einwohnern/km<sup>2</sup> mit ihrer kinderarmen, stark alternden, aber dort verbliebenen Bevölkerung.



**Übersicht 1-2: Bevölkerungsdichte in Nordostdeutschland 2004 (BBR 2007)**

### Bevölkerungsdichte



Übersicht 1-2 zeigt die Bevölkerungsdichte der Ämter Nordostdeutschlands 2004 (BBR 2006). In den an Berlin grenzenden Landkreisen Brandenburgs wird bereits heute eine unsichtbare Linie deutlich: Gebiete mit 150 Personen/km<sup>2</sup> und darüber im Berliner Umland sowie 40 Personen/km<sup>2</sup> in den Berlinfernen Gebieten und dies mit weiterhin sinkender Tendenz. Ab 35 Personen/km<sup>2</sup> aber wird die vorhandene Infrastruktur unbezahlbar (Landrat Schröter, Landkreis Oberhavel 1998). Diese Dichte aber wiesen schon 2005 in Brandenburg 30% der Ämter auf, die 46% der Landesfläche, aber nur 14% der Landesbevölkerung umfassten (2020: 34/51/15%, Landesamt für Bauen und Verkehr 2006). In Mecklenburg-Vorpommern entfielen auf diese Kategorie 2004 sogar 33% aller Ämter mit 51% der Landesfläche, aber nur 18% der Landesbevölkerung (2020: 35/53/19) (H.-J. Bucher, BBR 11.12.2006). Die geringen Änderungen bis 2020 signalisieren Handlungsbedarf.

Der Tatbestand vorherrschender Kleinstgemeinden wurde durch die Gemeindereformen der letzten Jahre verwischt. Auf Dörfer bis zu 500 Einwohnern entfielen im Jahre 1996 noch 64% der Gemeinden Brandenburgs, aber nur 12% der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt 1997). Für den ÖPNV bedeutet die hohe Zahl von Ämtern geringer Bevölkerungsdichte politische Zwänge, der geringe Bevölkerungsanteil äußerst niedrige Verkehrsnachfrage und der hohe Flächenanteil teure Beförderungsweiten.

Unterschiede der Bevölkerungsdichte, der Zentrenreichbarkeit und des Siedlungs- und Verkehrsflächenanteils haben zu einer Vielzahl von Abgrenzungen geführt. Dazu gehören landesplanerische Raumstrukturgliederungen, die Abgrenzung nach Kriterien der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO, 1993), die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR und die Raumstrukturtypen des Raumordnungsberichtes 2005.

Ein innovatives Konzept einer neuen Raumtypisierung der BBR (Spangenberg 2008) stützt sich nun auf flächendeckende Strukturdaten des Geografischen Informationssystems (GIS). Es kombiniert in einem kleinräumigen Analyseraster die beiden Dimensionen „Strukturtyp städtisch-ländlich“ anhand der räumlichen Verteilung und Charakteristik der Ortslagen im Nahumfeld und „Lagetyp zentral-peripher“ anhand der erreichbaren Bevölkerungspotentiale im regionalen Umfeld. Strukturmerkmale als erste Dimension bilden Siedlungsdichte, Siedlungsanteil, Siedlungsabstand und Siedlungsgröße. Lagemerkmale als zweite Dimension des Zentrum-Peripherie-Gefälles bilden die regionale Lage und Verkehrsanbindung zu Bevölkerungskonzentrationen sowie großräumige Siedlungs- und Verkehrsachsen.

### Übersicht 1-3: Verknüpfung von Lage- und Siedlungsstrukturtypen (Spangenberg 2008)

|               | städtisch                                                                           | gemischt                                                                            | ländlich                                                                            |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| sehr zentral  |  |  |  |
| zentral       |  |  |  |
| peripher      |  |  |  |
| sehr peripher |  |  |  |

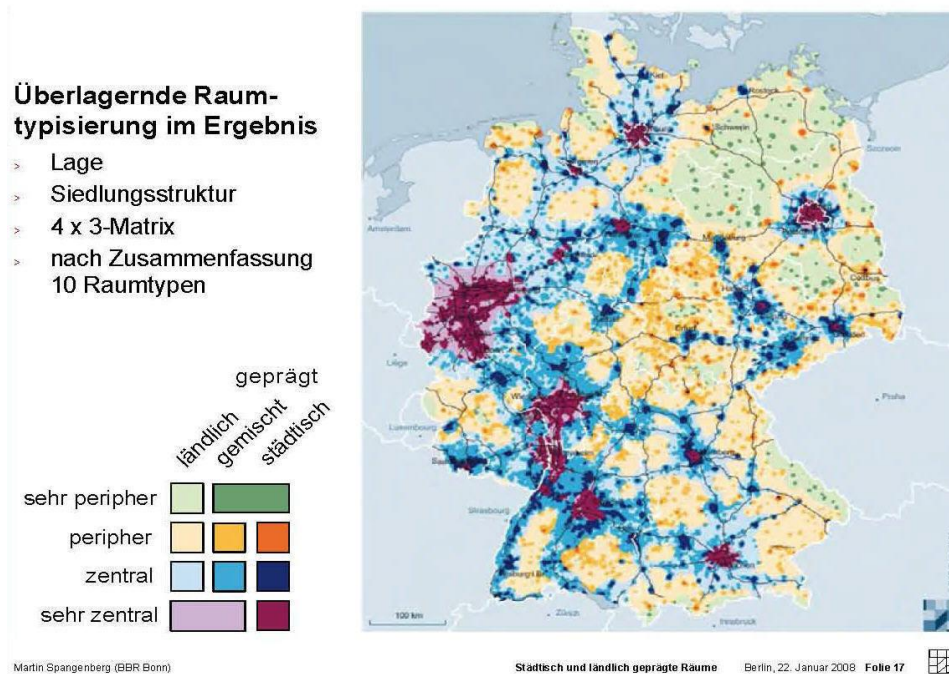
strukt. und ländlich geprägte Räume      Berlin, 22. Januar 2008      Folie 16

Durch die Verknüpfung von Lage- und Siedlungsstrukturtypen entsteht eine 4x3-Matrix. Durch zwei nicht besetzte Felder bilden sich 10 mögliche Raumtypen. Es handelt sich dabei um die Überlagerung einer lokal charakterisierten städtisch und ländlich geprägter Gebiete durch eine regionale Einteilung zentral und peripher gelegener Gebiete. Diese Einteilung nach einheitlichen Kriterien bildet das Bundesgebiet flächendeckend ab. Wegen ihrer Kleinräumigkeit kann sie sich wechselnden administrativen Grenzen anpassen.

Das Ergebnis bildet die Karte der Raumtypen

und die Tabelle der jeweiligen Bevölkerungs- und Flächenanteile (Spangenberg 2008 und Informationen am 5.5.2008).

#### Übersicht 1-4: Ländliche Raumtypen in der Bundesrepublik Deutschland



#### Übersicht 1-5: Raumtypen und ihre prozentualen Bevölkerungsanteile (B) sowie Flächenanteile (F)

| Lage<br>Erreichbarkeit | Prägung im Stadt-Land-Kontinuum |                  |                 |
|------------------------|---------------------------------|------------------|-----------------|
|                        | Ländlich                        | Gemischt         | Städtisch       |
| Sehr peripher          | B 2,8<br>F 14,1                 | B 0,4<br>F 0,3   | -<br>-          |
| Peripher               | B 11,1<br>F 33,1                | B 5,0<br>F 5,3   | B 1,5<br>F 0,5  |
| Zentral                | B 9,8<br>F 19,4                 | B 15,5<br>F 14,6 | B 18,8<br>F 5,6 |
| Sehr zentral           | -<br>-                          | B 3,0<br>F 1,9   | B 32,2<br>F 5,1 |

Für die hier vorgelegte Arbeit ergeben sich daraus drei Schlussfolgerungen:

- Über ihre Nachfrage und Kosten prägen die unterschiedlichen Ausprägungen ländlicher Räume auch die finanziellen Verhältnisse des ÖPNV: im Umland von Verdichtungsräumen, auf großen Entwicklungs- und Verkehrsachsen und in peripherer Lage mit oder ohne besondere Standortvorteilen (wie Tourismus). Besondere Problemgebiete für den ÖPNV sind Teilräume geringer und sinkender Bevölkerungsdichte, kleiner Siedlungen und peripherer Lage.



- Ländliche Räume bilden eine politisch bedeutsame Kategorie. In ihrer schärfsten Abgrenzung ohne Mischformen umfasst sie zwei Drittel (66,6%) der Fläche der Bundesrepublik Deutschland mit einem knappen Viertel (23,7%) der Bevölkerung. Die besondere Problemkategorie peripherer und sehr peripherer ländlicher Räume umfasst noch ein Siebtel (13,9%) der Bevölkerung und knapp die Hälfte (47,2%) der Fläche.
- Die höchsten Anteile dieser Gebietskategorie liegen in den neuen Bundesländern.

## 1.2 Die Größenordnung des ÖPNV in der Fläche

Zum ÖPNV in ländlichen Räumen existieren keine amtlichen Statistiken. Hier ist der ÖPNV inzwischen zu einem hoch subventionierten Schülerverkehrssystem degeneriert. Deshalb wird in der Fläche Ostdeutschlands (und Kleinstädten bis etwa 50.000 Einwohnern) der Anteil des ÖPNV an den beförderten Personen aller Verkehrsträger in der Größenordnung von 10% geschätzt (Proziv 2.1.2008).<sup>1</sup> Investitionsentscheidungen im ländlichen ÖPNV werden inzwischen vollständig auf die wenig anspruchsvolle Massennachfrage des Schülerverkehrs ausgerichtet, mit sonstigen Fahrgästen als Zugabe. Der Schüleranteil an den Fahrgastzahlen der Landkreise Brandenburgs beträgt etwa 70-80% (Proziv 2.1.2008). In Brandenburg gilt: Je weiter entfernt von Berlin, desto höher. Die Eigenschaften des Pkws sind hier längst allgemeine Meßlatte im Personenverkehr. Bevölkerungsentwicklung und private Massenmotorisierung senken nun dramatisch die Zahl von Schülern und Senioren als verbliebenen Zwangsbenutzern.

Der Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) ordnet innerhalb seiner VDV-Statistik die beiden Strukturgruppen „Überregionaler Verkehr (nur Bus)“ und „Klein- und mittelstädtischer Verkehr bis 100.000 Einwohner (nur Bus oder Bus und Straßenbahn)“ als Öffentlicher Straßenpersonenverkehr ländlicher Räume ein. VDV-Unternehmen dieser beiden Strukturgruppen beförderten 2006 1,85 Mio. Fahrgäste (VDV: Fahrten). Dies entsprach 24,7% aller VDV-Strukturgruppen aller VDV-Unternehmen im Straßenpersonenverkehr. Unter Berücksichtigung der vielen, aber aufkommensschwachen Busunternehmen, die nicht dem VDV angehören<sup>2</sup>, und unter Abzug der Stadtverkehre in den kreisfreien und kreisangehörigen Städten bis 100.000 Einwohnern dürften etwa 30% aller ÖPNV-Fahrgäste auf den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) in Landkreisen entfallen. Wegen der längeren Fahrtweiten beträgt der entsprechende Anteil dieser beiden Strukturgruppen an der Verkehrsleistung (Personenkilometer) mit 17.293 Mio. Pkm 37,7%.<sup>3</sup> Darin ist jedoch der SPNV nicht enthalten.

Beide Strukturgruppen des ländlichen Raumes weisen 2006 im Straßenpersonenverkehr gegenüber 2005 ein Wachstum von 0,9% in der Zahl der Fahrten auf. Dies liegt zwar unter dem VDV-Gesamtwachstum von 1,3%, aber ist positiv. Damit ist zumindest 2006 der traditionelle Gegensatz zwischen dem hohen Wachstum der Ballungsgebiete und der negativen Entwicklung der ländlichen und kleinstädtischen Gebiete überwunden. Diese erfreuliche Entwicklung trifft auch für das Ost-West-Verhältnis zu. Sowohl im Aufkommen

---

<sup>1</sup> Diese Schätzung durch Honigmann (Proziv Berlin 2.1.2008) stützt sich auf eine Vielzahl – durch Proviz - bearbeiteter und ausgewerteter Nahverkehrspläne in allen neuen Bundesländern.

<sup>2</sup> Nach Auskunft des BDO-Präsidenten Steinbrück gibt es in Deutschland etwa 5.000 private Busunternehmen, von denen aber nur 20% mindestens eine Liniengenehmigung besitzen (Barteld 2007:19). Als davon im ÖSPV tätige Teilmenge nennt Sterzenbach (2007) für 2004 2.634 Unternehmen.

<sup>3</sup> Zusatzinformation des VDV (Frau Dziamor 14.1.2008)



(Fahrgäste) als auch in der Leistung (Pkm) des gesamten Straßenpersonenverkehrs aller Strukturtypen bleibt der Unterschied zwischen alten und neuen Bundesländern sichtbar, aber hat sich deutlich verringert. Während die Fahrgastzahlen in den alten Bundesländern um 1,5% zugenommen haben, stagnieren jetzt die neuen Bundesländer bei -0,1%. In den Personenkilometern bleibt diese Diskrepanz von 4,2% gegenüber -1,5% noch ausgeprägter. Dies wird auf höhere Fahrgastzahlen bei sinkender Reiseweite der verkehrsstarken Ballungsgebiete zurückgeführt (VDV-Statistik 2006:6,94).

### 1.3 Unternehmensdaten ländlicher ÖPNV-Unternehmen

Die Darstellung von Kosten- und Erlösstrukturen von ÖPNV-Unternehmen in der Fläche anhand von Unternehmungsbilanzen und Verlust- und Gewinn-Rechnungen erwies sich als schwierig. Mehrere angesprochene Verkehrsunternehmen baten mit dem Hinweis auf die Wettbewerbssituation um Verständnis, detaillierte Zahlen nicht zur Verfügung stellen zu können. Schließlich stellte sich die Frage nach der Aussagekraft solcher Zufallsauskünfte. Aus diesem Grunde wurde die Verkehrsberatung PROZIV Verkehrs- und Regionalplaner Dr. Günzel, Salzwedel und Graf PartG gebeten, repräsentative Durchschnittswerte anonymisiert zur Verfügung zu stellen. Auf ÖPNV-Fragen spezialisiert, hat diese Firma in den letzten Jahren etwa 30 Nahverkehrspläne und über 150 Verkehrskonzepte erarbeitet. Sie prüft und testiert Unternehmen nach den EuGH-Kriterien „Altmark Trans“ als „durchschnittlich und gut geführt“, kennt den Markt und verfügt über die entsprechenden Daten. Die bestehende Vertrauensbasis durch langjährige Zusammenarbeit rechtfertigte dieses Vorgehen, das zudem – soweit wie möglich - durch Angaben der Oberhavel Holding und des Landkreises Wittenberg und durch die späteren Interviews abgesichert wurde.

Wie in den Original-Erläuterungen von PROZIV vom 5.2.2008 dargestellt, wählte diese Verkehrsberatung acht (nicht genannte) Verkehrsunternehmen unterschiedlicher Größe von insgesamt 28 (nicht genannten) Busverkehrsunternehmen vier ost- und 2 westdeutscher Flächenländer aus, ermittelte ihre absoluten Leistungswerte, Kosten<sup>4</sup> und Erlöse sowie Defizite und errechnete daraus – gewichtet – Durchschnittswerte für das Jahr 2006.

Diese Durchschnittswerte zeigen

- eine heterogene Eigentumsstruktur der Unternehmen,
- erhebliche Größenunterschiede der Unternehmen,
- Kosten von rund 2 Euro pro Fahrplankilometer,
- je nach Vergabe an Subunternehmer Personalkosten von 28-54% der Gesamtkosten,
- eine Kostenunterdeckung von 14-38%, die in sehr unterschiedlicher Weise durch Haushaltszuwendungen für Verlustausgleich weitgehend aufgefangen wurde,
- wobei jedoch in sieben von acht Fällen ein bleibendes Defizit in Höhe von 0,1-9,1% der Kosten signalisiert, dass diese Verkehrsunternehmen von der Substanz leben: durch unterlassene Fahrzeugerneuerung und unvollständige Amortisation von Betriebsanlagen.

---

<sup>4</sup> Wie auf Nachfrage bestätigt, wurden die Begriffe Aufwendungen und Kosten hier synonym verwandt.

# Übersicht 1-6: Betriebswirtschaftliche Vergleichsdaten ausgewählter ÖPNV-Unternehmen (Quelle: Proziv 2008)



## Betriebswirtschaftliche Vergleichsdaten ausgewählter ÖPNV-Unternehmen

| Unternehmen<br>(Code)                                                                   | Anteil an Nutzfahr-<br>leistungen (in %) | Aufwendungen pro Fahrplan-km (in EUR) |                |                                         |                                             |                |                                                   | Erlöse/Erträge pro Fahrplan-km (in EUR) |                                  |                               |                                                    |                                                    | Aufwandsdeckungsgrad<br>(%) | Fehlbeträge und Haushalt-<br>zuwendungen pro Fahrplan-km |                                                         |                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------|
|                                                                                         |                                          | Aufwand, gesamt<br>davon              | Personalkosten | Kosten Material/<br>bezogene Leistungen | darunter Kosten für<br>Kraft- u. Schmierst. | Abschreibungen | sonst. betr.<br>Aufwands- /<br>neutrale Aufwands. | Erlöse/erträge,<br>gesamt<br>davon      | Erlöse aus<br>Fahrausweisverkauf | Ausgleich nach § 45a<br>PBefG | Fahrgelderstattung<br>SGB IX, §§ 1-45 ff.<br>PBefG | sonstige betriebl.<br>Erträge, neutrale<br>Erträge |                             | Aufwandsdeckungs-<br>fehlbetrag                          | Haushaltzuwendungen<br>für Verlustausgleich<br>(in EUR) | verbleibendes<br>Ergebnis |
|                                                                                         |                                          |                                       |                |                                         |                                             |                |                                                   |                                         |                                  |                               |                                                    |                                                    |                             |                                                          |                                                         |                           |
| A                                                                                       | 21,5                                     | 1,981                                 | 1,039          | 0,592                                   | 0,197                                       | 0,180          | 0,170                                             | 1,239                                   | 0,632                            | 0,324                         | 0,070                                              | 0,214                                              | 62,5                        | -0,742                                                   | 0,711                                                   | -0,031                    |
| B                                                                                       | 16,5                                     | 1,972                                 | 0,718          | 0,945                                   | 0,134                                       | 0,193          | 0,115                                             | 1,729                                   | 1,100                            | 0,518                         | 0,033                                              | 0,078                                              | 87,7                        | -0,243                                                   | 0,202                                                   | -0,041                    |
| C                                                                                       | 15,5                                     | 2,109                                 | 1,096          | 0,653                                   | 0,258                                       | 0,186          | 0,174                                             | 1,369                                   | 0,856                            | 0,401                         | 0,019                                              | 0,092                                              | 64,9                        | -0,740                                                   | 0,719                                                   | -0,021                    |
| D                                                                                       | 13,7                                     | 1,997                                 | 0,814          | 0,856                                   | 0,190                                       | 0,121          | 0,206                                             | 1,277                                   | 0,727                            | 0,452                         | 0,026                                              | 0,072                                              | 63,9                        | -0,720                                                   | 0,654                                                   | -0,066                    |
| E                                                                                       | 11,6                                     | 1,876                                 | 0,517          | 1,123                                   | 0,105                                       | 0,122          | 0,114                                             | 1,611                                   | 1,054                            | 0,458                         | 0,030                                              | 0,070                                              | 85,9                        | -0,265                                                   | 0,246                                                   | -0,019                    |
| F                                                                                       | 7,6                                      | 1,962                                 | 1,050          | 0,515                                   | 0,277                                       | 0,262          | 0,135                                             | 1,350                                   | 0,712                            | 0,534                         | 0,071                                              | 0,034                                              | 68,8                        | -0,612                                                   | 0,741                                                   | 0,129                     |
| G                                                                                       | 7,5                                      | 1,777                                 | 0,919          | 0,492                                   | 0,322                                       | 0,203          | 0,163                                             | 1,302                                   | 0,824                            | 0,414                         | 0,017                                              | 0,046                                              | 73,2                        | -0,475                                                   | 0,473                                                   | -0,002                    |
| H                                                                                       | 6,1                                      | 1,963                                 | 1,026          | 0,533                                   | 0,274                                       | 0,205          | 0,199                                             | 1,518                                   | 0,917                            | 0,488                         | 0,018                                              | 0,095                                              | 77,3                        | -0,445                                                   | 0,267                                                   | -0,178                    |
| gewichteter Mittelwert                                                                  |                                          | 1,978                                 | 0,911          | 0,726                                   | 0,216                                       | 0,175          | 0,166                                             | 1,404                                   | 0,840                            | 0,433                         | 0,034                                              | 0,097                                              | 71,0                        | -0,574                                                   | 0,555                                                   | -0,019                    |
| Summe Nutzfahrleistung<br>(1000 Fahrplan-km/Nutzwagen-km)                               |                                          |                                       |                |                                         |                                             |                |                                                   |                                         |                                  |                               |                                                    |                                                    |                             |                                                          |                                                         |                           |
| 23.048<br>(100 %)                                                                       |                                          |                                       |                |                                         |                                             |                |                                                   |                                         |                                  |                               |                                                    |                                                    |                             |                                                          |                                                         |                           |
| Summe Aufwendungen/Erlöse u. Erträge/Haushaltmittel/verbleibendes Ergebnis<br>(in TEUR) |                                          | 45.597,8                              | 21.000,2       | 16.737,4                                | 4.967,9                                     | 4.029,9        | 3.830,3                                           | 32.354,1                                | 19.360,1                         | 9.985,9                       | 777,3                                              | 2.230,8                                            |                             | -13.243,7                                                | 12.812,8                                                | -430,9                    |

Datenstand: im Regelfall 2006



## Betriebswirtschaftliche Vergleichsdaten ausgewählter ÖPNV-Unternehmen

|                                                                                         |                                          | Aufwendungen pro Fahrplan-km |                |                                         |                                             |                |                                                   | Erlöse/Erträge pro Fahrplan-km |                                  |                               |                                           |                                                    | Fehlbeträge und Haushalt-zuwendungen pro Fahrplan-km |                                             |                       |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------|----------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------|--|
| Unternehmen<br>(Code)                                                                   | Anteil an Nutzfahr-<br>leistungen (in %) | Aufwand, gesamt              | Personalkosten | Kosten Material/<br>bezogene Leistungen | darunter Kosten für<br>Kraft- u. Schmierst. | Abschreibungen | sonst. betr.<br>Aufwändg. /<br>neutrale Aufwändg. | Erlöse/erträge,<br>gesamt      | Erlöse aus<br>Fahrausweisverkauf | Ausgleich nach § 45a<br>PBefG | Fahrgelderstattung<br>SGB IX, §§ 1-45 ff. | sonstige betriebl.<br>Erträge, neutrale<br>Erträge | Aufwandsdeckungs-<br>fehlbeträge                     | Haushaltzuwendungen<br>für Verlustausgleich | verbleibendes Defizit |  |
|                                                                                         |                                          | Anteile in %                 |                |                                         |                                             |                |                                                   |                                | Anteile in %                     |                               |                                           |                                                    |                                                      | in % der Aufwendungen                       |                       |  |
| A                                                                                       | 21,5                                     | 100,0                        | 52,4           | 29,9                                    | 9,9                                         | 9,1            | 8,6                                               | 100,0                          | 51,0                             | 26,1                          | 5,6                                       | 17,3                                               | 37,5                                                 | 35,9                                        | 1,6                   |  |
| B                                                                                       | 16,5                                     | 100,0                        | 36,5           | 47,9                                    | 6,8                                         | 9,8            | 5,8                                               | 100,0                          | 63,6                             | 30,0                          | 1,9                                       | 4,5                                                | 12,3                                                 | 10,2                                        | 2,1                   |  |
| C                                                                                       | 15,5                                     | 100,0                        | 52,0           | 31,0                                    | 12,2                                        | 8,8            | 8,3                                               | 100,0                          | 62,5                             | 29,3                          | 1,4                                       | 6,8                                                | 35,1                                                 | 34,1                                        | 1,0                   |  |
| D                                                                                       | 13,7                                     | 100,0                        | 40,8           | 42,9                                    | 9,5                                         | 6,1            | 10,3                                              | 100,0                          | 56,9                             | 35,4                          | 2,0                                       | 5,6                                                | 36,1                                                 | 32,7                                        | 3,3                   |  |
| E                                                                                       | 11,6                                     | 100,0                        | 27,6           | 59,9                                    | 5,6                                         | 6,5            | 6,1                                               | 100,0                          | 65,4                             | 28,4                          | 1,9                                       | 4,3                                                | 14,1                                                 | 13,1                                        | 1,0                   |  |
| F                                                                                       | 7,6                                      | 100,0                        | 53,5           | 26,2                                    | 14,1                                        | 13,4           | 6,9                                               | 100,0                          | 52,7                             | 39,6                          | 5,3                                       | 2,5                                                | 31,2                                                 | 37,8                                        | -6,6                  |  |
| G                                                                                       | 7,5                                      | 100,0                        | 51,7           | 27,7                                    | 18,1                                        | 11,4           | 9,2                                               | 100,0                          | 63,3                             | 31,8                          | 1,3                                       | 3,6                                                | 26,7                                                 | 26,6                                        | 0,1                   |  |
| H                                                                                       | 6,1                                      | 100,0                        | 52,3           | 27,2                                    | 14,0                                        | 10,4           | 10,1                                              | 100,0                          | 60,4                             | 32,1                          | 1,2                                       | 6,3                                                | 22,7                                                 | 13,6                                        | 9,1                   |  |
| gewichteter Mittelwert                                                                  |                                          | 100,0                        | 46,1           | 36,7                                    | 10,9                                        | 8,8            | 8,4                                               | 100,0                          | 59,8                             | 30,8                          | 2,4                                       | 6,9                                                | 29,0                                                 | 28,1                                        | 0,9                   |  |
| Summe Nutzfahrleistung<br>(1000 Fahrplan-km/Nutzwagen-km)                               |                                          |                              |                |                                         |                                             |                |                                                   |                                |                                  |                               |                                           |                                                    |                                                      |                                             |                       |  |
|                                                                                         | 23.048<br>(100 %)                        |                              |                |                                         |                                             |                |                                                   |                                |                                  |                               |                                           |                                                    |                                                      |                                             |                       |  |
| Summe Aufwendungen/Erlöse u. Erträge/Haushaltmittel/verbleibendes Ergebnis<br>(in TEUR) |                                          | 45.597,8                     | 21.000,2       | 16.737,4                                | 4.967,9                                     | 4.029,9        | 3.830,3                                           | 32.354,1                       | 19.360,1                         | 9.985,9                       | 777,3                                     | 2.230,8                                            | -13.243,7                                            | 12.812,80                                   | -430,9                |  |

(Überdeckung des Fehlbetrages)

-6,6

Datenstand: im Regelfall 2006

## **Erläuterungen zur Datentabelle betriebswirtschaftliche Daten von ÖPNV-Unternehmen**

Aus einem Datenbestand von insgesamt 28 Busverkehrsunternehmen der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen, Hessen und Niedersachsen wurden 8 Unternehmen ausgewählt, die einen repräsentativen Durchschnitt bilden. Um die Streuung innerhalb dieser Gruppe mit einer bestimmten Datenspanne deutlich zu machen, wurden die Werte dieser Unternehmen anonymisiert aufgelistet. Datenstand ist überwiegend 2006.

Es handelt sich überwiegend um mittelgroße Unternehmen, die sich in kommunalem Eigentum befinden oder private Mehrheitsbeteiligung aufweisen.

### **Merkmale und Hinweise zur Interpretation der Daten:**

Die jeweiligen ÖPNV-Leistungen haben einen Umfang von ca. 1,5 bis 5,0 Mio. Fahrplan-km pro Jahr.

Die Unternehmen betreiben überwiegend Regionalbuslinien, in unterschiedlichem Umfang auch Stadtbuslinien in Mittelstädten bis 50.000 Einwohnern, aber keinen überwiegenden Stadtverkehr, keinen Straßenbahn- oder Obusverkehr.

Aufwendungen für Nutzfahrleistungen außerhalb des ÖPNV (freigestellter Schülerverkehr, Ersatzverkehr für SPNV-Unternehmen, in geringem Umfang auch Reiseverkehr) sowie Nicht-Verkehrsleistungen (z. B. Reparaturleistungen, Fremdbetankung für verbundene Unternehmen oder Dritte) wurden auf kalkulatorischem Weg abgegrenzt. Deshalb beziehen sich die betriebswirtschaftlichen Daten **nur** auf die ÖPNV-Leistungen (Linienverkehr).

Erhebliche Auswirkungen auf die Personalaufwendungen ergeben sich aus den unterschiedlichen Vergütungstarifen. Der frühere BMT/BAT-Ost ist bei den Unternehmen in den neuen Bundesländern zwar fast überall abgelöst, aber die Bedingungen für die Überleitung unterscheiden sich erheblich hinsichtlich des Besitzstandsschutzes für die übernommenen Beschäftigten, die außerdem weitgehenden Kündigungsschutz genießen. Demgegenüber sind in den Unternehmen zum Teil Vereinbarungen zur Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich getroffen worden. Daher haben die mittleren Personalkosten (einschließlich Sozialkosten) pro Beschäftigten und Jahr eine Spannweite zwischen den Unternehmen von 26.800 bis 36.600 EURO pro Jahr.

Der Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamtkosten beträgt in der Regel etwa 50 %. Bei Anteilen deutlich darunter ist zu berücksichtigen, dass hohe Leistungsanteile bei Subunternehmen liegen, die sich dann in der Position „bezogene Leistungen“ wiederfinden. Würden nur die eigenen Leistungen betrachtet, ergäbe sich ein Personalkostenanteil von knapp 60 %. Unter diesem Durchschnitt liegen vor allem die thüringischen und hessischen Unternehmen.

Die Differenzierung bei den spezifischen Kraftstoffkosten und deren Anteil an den Gesamtkosten ist neben dem Umfang der eigenen Leistungsdurchführung sowohl auf Preis- als auch auf Verbrauchskomponenten zurückzuführen. So können die Unternehmen je nach Region und Großhändler sehr unterschiedliche vertragliche Abnahmekonditionen vereinbaren. Zudem trägt die Struktur der durchgeführten Leistung (je ländlicher, desto geringerer Verbrauch) und des eingesetzten Fahrzeugparks (je moderner und komfortabler, desto höherer Verbrauch) zu dieser Differenzierung bei.

Was die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG und die Fahrgelderstattung nach SGB IX (Schwerbehinderte) betrifft, konnten wegen der Datenlage nicht in allen Fällen enthaltene Zahlungen für Vorperioden eliminiert werden.

Die Position „Haushaltzuwendungen für den Verlustausgleich“ weist extreme Strukturunterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen auf. Sie enthält Landesmittel, Mittel nach den Finanzausgleichsgesetzen der Länder (FAG), Kreismittel (wobei einzelne Kreise, besonders in Mecklenburg-Vorpommern, keine eigenen Haushaltsmittel aufwenden) und in einigen Fällen auch Finanzierungsbeiträge von kreisangehörigen Städten.

Die Position „Verbleibendes Ergebnis“ zeigt, dass es inzwischen leider üblich geworden ist, nicht das gesamte Defizit auszugleichen. In der Regel geht dies zu Lasten der Investitionen. Die Folge besteht im erhöhten Durchschnittsalter der Fahrzeuge, dem teilweise aber auch zurückgehende jährliche Laufleistungen gegenüberstehen, und in nicht vollständiger Amortisation von Betriebsanlagen. Teilweise werden allerdings und dies vor allem in den neuen Bundesländern, Betriebsanlagen abgeschrieben, die so heute nicht mehr entstehen würden (wie Betriebshöfe mit überschätztem Kapazitätsbedarf und Abstellhallen für den gesamten Fuhrpark, RBL-Systeme in der teuersten Ausführung u. ä.). Sie sind auch in den zurückliegenden Jahren nur durch die Fehlanreize der Förderpraxis entstanden. Insofern ist in vielen Einzelfällen eine verminderte Amortisationsquote durchaus nachvollziehbar und gerechtfertigt.

#### **1.4 Die ÖPNV-Struktur eines Brandenburger Landkreises: Landkreis Oberhavel <sup>5</sup>**

Zu den erfolgreichen Kreisen Brandenburgs gehörend, zeigt auch dieser Landkreis mit seinem ÖPNV die charakteristischen Probleme der Flächenbedienung.<sup>6</sup> Der Fläche nach eher einer der kleineren Kreise, ist er von seiner Bevölkerung und dessen Wachstum her zweitgrößter Landkreis des Landes. Auch im Kreisranking des Bruttoinlandsprodukts wie bei der Bruttowertschöpfung liegt dieser Kreis auf dem vierten Platz von 18 kreisfreien Städten und Landkreisen. Im Norden von Berlin gelegen, weist er den höchsten Auspendlersaldo aller Kreise auf, wobei 70% der Auspendler in Berlin arbeiten (LBV 20067).

Mit seiner typischen Tortenstück-Form Brandenburger Landkreise grenzt er im Süden an Berlin und im Südwesten an den [Landkreis Havelland](#). Damit gehört der südliche Teil des Kreisgebiets („Teilraum Germendorf“) zum engeren Verflechtungsbereich von Berlin-Brandenburg und bildet einen Teil des dicht besiedelten und wirtschaftlich aktiveren Speckgürtels. In diesem Südteil befinden sich auch Standorte der Transporttechnik, Stahlindustrie, Recycling, Kunststoffe/Chemie und Biotechnologie/Life Sciences. Auch die Kreisstadt und das Mittelzentrum Oranienburg liegen hier.<sup>7</sup>

Im Norden hingegen grenzt der nördliche bevölkerungsarme Teil („Teilraum Gransee“) an ebenso und noch dünner besiedelte Gebiete: an den [Landkreis Ostprignitz-Ruppin](#) im

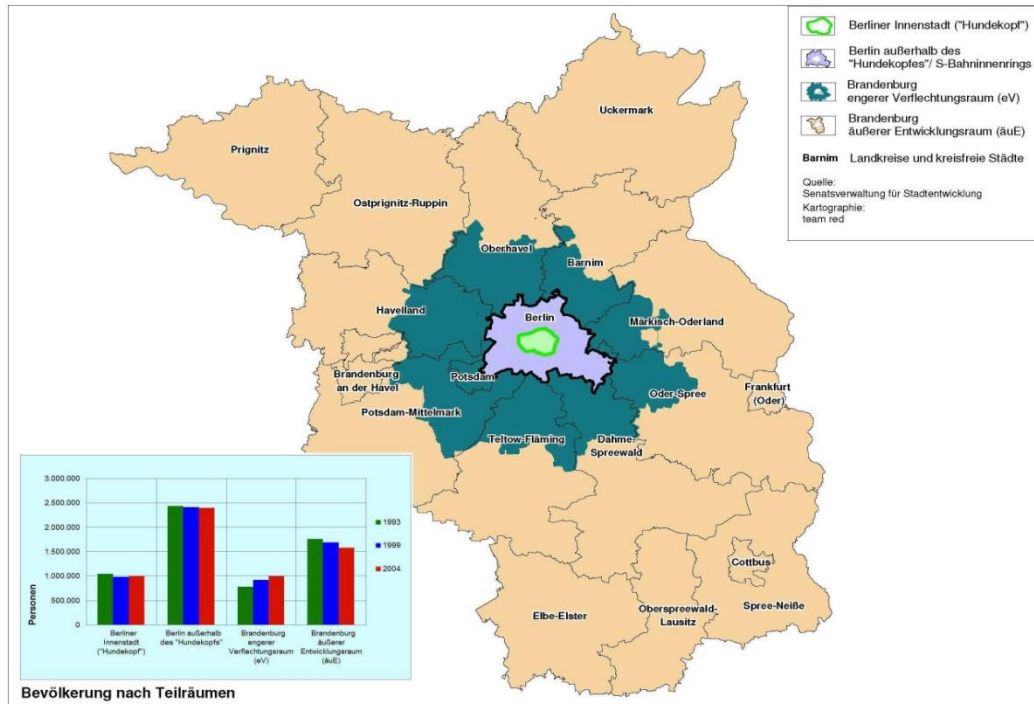
<sup>5</sup> Datenquelle, soweit nicht anders angegeben: Oberhavel Holding Besitz- und Verwaltungsgesellschaft 2008

<sup>6</sup> Auch die parteipolitische Struktur des Kreises, die den ÖSPV prägt, ist nicht untypisch. Bei der letzten Kreistagswahl 2003, an der sich 46% der Wahlberechtigten beteiligten, erhielten CDU 16% der Stimmen, SPD 15%, Die Linke 11% und die Grünen sowie FDP je 3%. Der Landrat gehört der SPD an und ist seit 1993 im Amt.

<sup>7</sup> Vom Standort Germendorf werden über den engeren Verflechtungsraum hinaus aber noch die Stadt Liebenwalde und Löwenberg bedient: Linie 803 (Oranienburg > Nassenheide > Freienhagen > Liebenwalde > Liebenthal); Linie 805 (Oranienburg > Zehlendorf > Kreuzbruch > Liebenwalde); Linie 802 (Oranienburg > Teschendorf > Neuendorf > Löwenberg). Vom Standort Gransee wird jedoch die Stadt Liebenwalde ebenfalls angefahren: Linie 831 (Liebenthal > Liebenwalde > Löwenberg); Linie 843 (Liebenwalde > Zehdenick). Eine gemeindescharfe Trennung ist deshalb nicht möglich. Deshalb wurden auch die Linienverkehrsgenehmigungen nach Linienbündel Nord und Süd beantragt. Rechnete man die Stadt Liebenwalde noch zum Standort Germendorf (Altkreis Oranienburg), kämen noch 140 km<sup>2</sup> und 5.448 Einwohner dazu. Wegen Geringfügigkeit wird diese Überschneidung vernachlässigt.

Nordwesten, den mecklenburg-vorpommerischen **Landkreis Mecklenburg-Strelitz** im Norden, die Uckermark im Nordosten und Barnim im Osten. Über die Hälfte der Kreisfläche bilden Landschafts- oder Naturschutzgebiete. Vor allem im Nordteil dienen die Flächen der Landwirtschaft und dem naturnahen Tourismus.

### Übersicht 1-7: Das Land Brandenburg und sein engerer Verflechtungsbereich

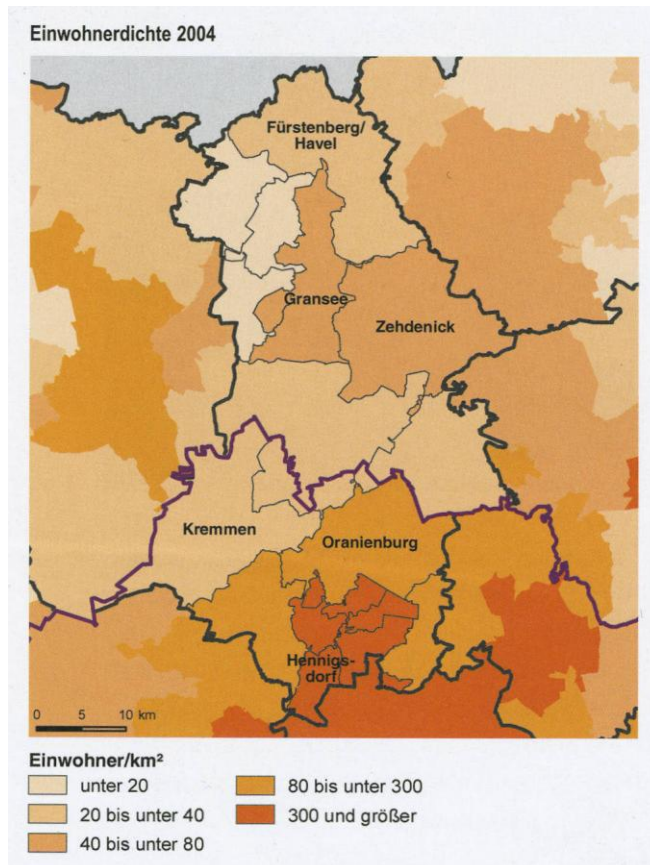


Quelle: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/verkehr\\_in\\_zahlen/download/s\\_012.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/verkehr_in_zahlen/download/s_012.pdf)

Auch ist dieser Landkreis schon politisch reorganisiert: In der Kreisgebietsreform 1993 wurde er aus den beiden Altkreisen Gransee und Oranienburg gebildet und in der Gebietsreform 2003 wurde die Anzahl der Gemeinden von 93 (1993) auf nur 19 reduziert. Dadurch hat sich die durchschnittliche Flächengröße je Gemeinde auf fast 95 km<sup>2</sup> nahezu verfünffacht.

Wegen dieses Strukturgefälles täuschen sowohl die mittlere Bevölkerungsdichte von 112 Einwohner/km<sup>2</sup> als auch die Wanderungsgewinne von 166.000 Einwohnern (1993) auf 201.000 Einwohner (2007). Obwohl der Nordteil 63% der Kreisfläche umfasst, leben hier nur 22% der Kreisbevölkerung. Im Südteil wiederum leben auf 37% der Kreisfläche 78% der Kreisbevölkerung. Dementsprechend weist der Norden eine Bevölkerungsdichte von 38 E/ km<sup>2</sup> auf und der Süden 239 E/ km<sup>2</sup>. Gebiete im Nordteil mit Dichtewerten von 20 Personen/km<sup>2</sup> entsprechen mittelschwedischen Verhältnissen. Auch die Bevölkerungsgewinne konzentrieren sich auf den Süden. Der Landkreis Oberhavel zeigt eindrucksvoll die unsichtbare Bruchlinie der an Berlin grenzenden Landkreise Brandenburgs: 200 Personen/km<sup>2</sup> im Umland Berlins und 40 Personen/km<sup>2</sup> weiter außen mit sinkender Tendenz.





Ab 35 Personen/km<sup>2</sup> aber wird Infrastruktur, wie wir sie kennen, unbezahlbar (wie es Landrat Schröter dieses Kreises schon 1998 formulierte).

Dieses räumliche und wirtschaftliche Süd-Nord Strukturgefälle prägt Nachfrage, Angebot und Finanzierung des ÖPNV.

Das Eisenbahnsystem besteht aus Strecken des Berliner Außenrings, der Nordbahn nach Stralsund und der Kremmener Bahn nach Neuruppin. S-Bahn-Strecken verbinden Berlin mit Oranienburg und Hennigsdorf. 34.000 Auspendler und 14.000 Einpendler bilden ein erhebliches Potential für den SPNV. Rund 70% der Auspendler arbeiten in Berlin und kommen vor allem aus dem Südteil des Kreises. Die Hälfte der Einpendler sind Berliner, die ebenfalls fast ausschließlich im Südteil des Kreises arbeiten (LBV 2006:299).

**Übersicht 1-8: Einwohnerdichte 2004 [Quelle: LBV (2006): 296]**

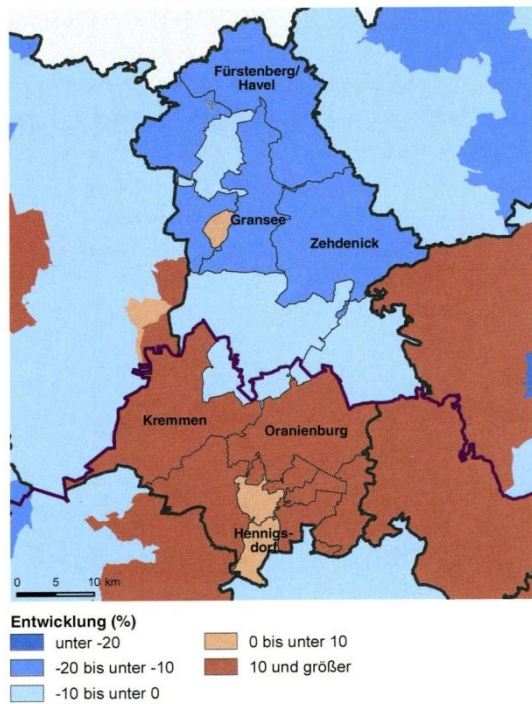
Der SPNV leistete im Jahr 2006 3,9 Mio. Zugkilometer gegenüber 4,0 im Jahre 2005 (Statistisches Bundesamt 2007). Im Landesnahverkehrsplan 2008-2012 (Sachstand 24.9.2007) wird die SPNV-Nachfrage im 2. Halbjahr 2006 als Querschnittsbelastung auf der Nordbahn bis Fürstenberg mit >3000 Fahrgästen und auf der Kremmener Bahn <3000 angegeben. Sorgenkinder sind die Querverbindungen zwischen Neustadt – Löwenberg – Templin sowie Berlin – Basdorf mit <500. Die Potentialabschöpfung der Pendler an den Bahnhöfen des Kreises wird als sehr hoch bis hoch bezeichnet.

Der Öffentliche straßengebundene Personennahverkehr (auch „übriger ÖPNV“ genannt) wird von der Oberhavel Verkehrsgesellschaft mbH durchgeführt. Sie gehört zur Oberhavel Holding Besitz- und Verwaltungsgesellschaft mbH, einer 100%-Tochter des Landkreises Oberhavel. Die Oberhavel Verkehrsgesellschaft hält sämtliche 39 Linienverkehrsgenehmigungen, davon 20 im Südteil Germendorf und 19 im Nordteil Gransee. Das Liniennetz besteht aus 946 Kilometern und 542 Haltestellenbereichen. Auch wenn es nur eine Handvoll ist, gibt es eine ausreichende Zahl von Taxiunternehmen als Subunternehmer.

Das Fahrplanangebot umfasst etwa 4,8 Mio. Angebotskilometer, gefahren werden aber nur 4,3 Mio. Kilometer (2007). Die Differenz besteht in 790.000 angebotenen Kilometern mit RufBussen, von denen aber nur 200.000 Kilometer nachgefragt und geleistet werden. Dies ergibt jährlich etwa 6 Mio. Linienfahrgäste und – einschließlich der beförderten Schüler – 41,7 Mio. Personenkilometer. Über sämtliche Fahrten, Einsatzräume und Fahrzeuge bedeutet dies eine mittlere Fahrtweite von 7 km und einen mittleren Besetzungsgrad von 10 Personen aller Art.

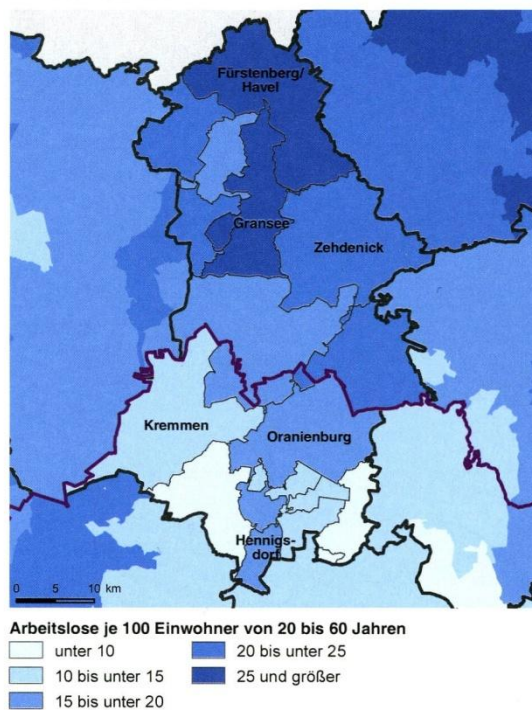
## Übersichten 1-9: Einwohnerentwicklung 1990-2004 und Arbeitslosenrate 2004

Einwohnerentwicklung 1990 bis 2004



Quelle: LBV (2006): 2976

Arbeitslosenrate 2004



Quelle: LBV (2006): 300

Nach neueren Erkenntnissen der Oberhavel Verkehrsgesellschaft mbH (OVG) werden 57% der Fahrgäste als Nicht-Schüleranteil an der gesamten Verkehrsleistung bezeichnet.

Nach einer Untersuchung der PTV AG vom 25.4.2008 stellt der Landkreis Oberhavel rund 6% aller ÖPNV-Fahrgäste des Landes Brandenburg. Der Anteil am gesamten straßengebundenen ÖPNV beträgt 3% und am SPNV 15%. Der Anteil der Übersteiger zwischen straßengebundenem ÖPNV und SPNV beträgt im straßengebundenen ÖPNV 5% und im SPNV des Kreises 11%. Der Anteil dieses Landkreises an der Landesfläche beträgt rund 6% und an der Landesbevölkerung 8%. Insofern spiegelt der unterproportionale Anteil am straßengebundenen ÖPNV vor allem die geringe Nachfrage nach Linienbusverkehr wider und der überproportionale Anteil am SPNV die Beliebtheit der Bahn von und nach Berlin. Dahinter steht letztlich die Teilung in einen dünn besiedelten Norden und den dicht besiedelten Süden. Die niedrige Nachfrage im SPNV des Flächenlandes Brandenburg mit seiner noch immer hohen SPNV-Netzdichte mag ein weiterer Faktor sein.

Diese Leistung der Oberhavel Verkehrsgesellschaft mbH (OVG) teilt sich auf den Südteil Germendorf und den Nordteil Gransee wie folgt auf:

#### Übersicht 1-10: Verkehrsleistungen im Süd- und Nordteil des Kreises

|                                         |                  |             |
|-----------------------------------------|------------------|-------------|
| <b>Fahrplankilometer OVG insgesamt:</b> | <b>4.330.000</b> | <b>100%</b> |
| <b>Germendorf</b>                       | <b>2.980.000</b> | <b>69%</b>  |
| davon OVG-Bus                           | 2.000.000        | 67%         |
| davon Subunternehmen-Bus                | 780.000          | 26%         |
| davon Subunternehmen-LT                 | 200.000          | 7%          |
| <b>Gransee</b>                          | <b>1.350.000</b> | <b>31%</b>  |
| davon OVG-Bus                           | 780.000          | 58%         |
| davon Subunternehmen-Bus                | 220.000          | 16%         |
| davon Subunternehmen-LT                 | 150.000          | 11%         |
| davon Subunternehmen-RufBus             | 200.000          | 15%         |

Quelle: OVG 2008

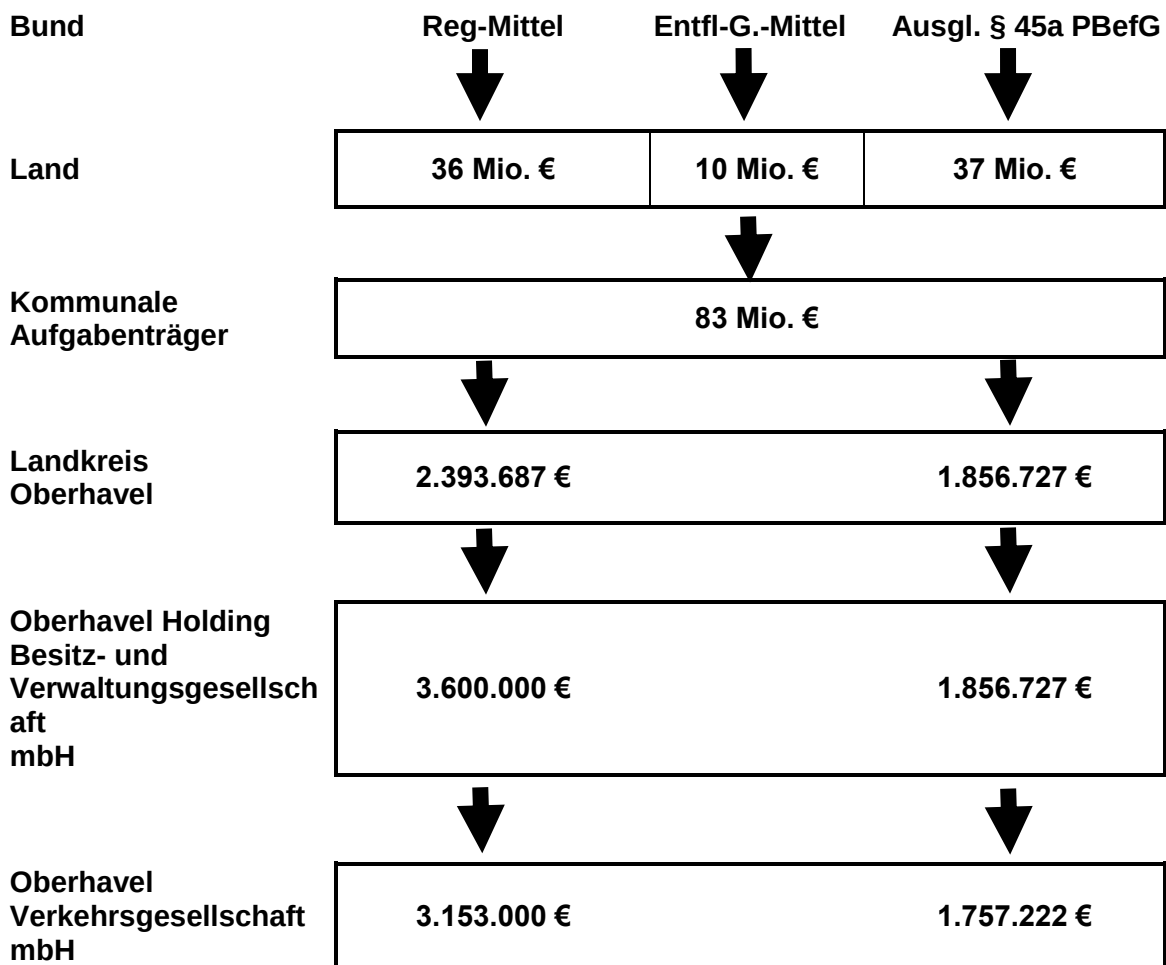
Obwohl nur 22% der Kreisbevölkerung im Nordteil Gransee leben, werden hier 31% der Fahrplankilometer geleistet. Dieses dünn besiedelte Gebiet umfasst jedoch 63% der Kreisfläche und weist kleinere Siedlungsgrößen auf. Deshalb sind hier auch die mittleren Beförderungsweiten höher. Wegen der geringen und sinkenden Schülerzahlen sind die Besetzungsgrade der Busse niedrig. Um zeitaufwändige Schleifenfahrten zu minimieren und die Kosten anzupassen, wird nur die reichliche Hälfte der Fahrplankilometer durch die OVG selbst gefahren und der Rest an Subunternehmer vergeben. Im Südteil Germendorf hingegen übernimmt die OVG selbst zwei Drittel. Auffällig ist im dünn besiedelten Nordteil auch der Kilometeranteil von 15% Rufbus-Bedienung, die an einen vorherigen Anruf gebunden ist. Mit anderen Worten: Je niedriger die Nachfragedichte, desto kostengünstiger wird eingekauft. Je kleiner die Beförderungsgefäße sind, umso bedarfsorientierter erfolgt die Bedienung und umgekehrt.



Dies spiegelt sich in der Kostenstruktur wider.<sup>8</sup> Im dünn besiedelten Norden sind die Buskilometerkosten der OVG 23% höher als im Süden. Durch die Vergabe an Subunternehmer und die Leistungserstellung durch einen höheren Anteil bedarfsorientierter Angebotsformen aber werden die Kosten erheblich gesenkt. Der Kosten steigernde Effekt höherer Beförderungsweiten im dünn besiedelten Norden wird auch in den höheren Subunternehmerkosten bei Bus und Linientaxi sichtbar.

#### Übersicht 1-11: Finanzströme für den übrigen ÖPNV im Landkreis Oberhavel

##### Bündelung der finanziellen Mittel im Land Brandenburg ab 01.01.2008



Quelle: OVG 2008

Nach § 5 Nr. 2 ÖPNVFV sind 514.300 € - dies entspricht 12,1% der Zuweisungen an den Landkreis Oberhavel (4.250.414€) - für Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur zu verwenden.

<sup>8</sup> Die absoluten Zahlen zur Kosten-Erlös-Situation wurden den Auftragnehmern (GWH) regional differenziert mit der nachdrücklichen Bitte zur Verfügung gestellt, sie aus Wettbewerbsgründen Dritten nicht zugänglich zu machen. Der hier vorgelegte Text ist mit der Oberhavel Holding Besitz- und Verwaltungsgesellschaft mbH abgestimmt.

Diese Verkehrsleistungen und Kosten werden durch Fahrgeldeinnahmen, Landeszuweisungen für Grundfinanzierung und Ausbildungsverkehr und einen Eigenanteil des Landkreises finanziert. Das Land Brandenburg stellt auf der Grundlage des §10 Abs. 2 ÖPNV-Gesetz rund 83 Mio. Euro als zweckgebundene Zuweisungen für die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger für den übrigen ÖPNV für das Jahr 2008 zur Verfügung. Diese teilen sich in Mittel für die Grundfinanzierung und Mittel für den Ausbildungsverkehr auf. Bis zum Jahr 2007 wurden die Zuweisungen für den Ausbildungsverkehr durch das Land direkt an die im Landkreis im Ausbildungsverkehr tätigen Verkehrsunternehmen gezahlt. Im Zuge der Neuordnung der Finanzierung im Land Brandenburg werden diese zweckgebundenen Zuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte ausgereicht. Gemäß Bescheid des Landesamtes für Bauen und Verkehr vom 05.09.2007 erhält der Landkreis für das Jahr 2008 auf der Grundlage der ÖPNV-Finanzierungsverordnung eine Zuweisung von 4.250.414 Euro. Diese Zuweisung setzt sich zusammen aus:

|                      |                                   |
|----------------------|-----------------------------------|
| § 1 Abs. 2 ÖPNVFV    | 2.393.687 € Grundfinanzierung und |
| § 1 Abs. 3, 4 ÖPNVFV | 1.856.727 € Ausbildungsverkehr.   |

Entsprechend dem Kreistagsbeschluss Nr. 3 / 0093 werden 15% der Grundfinanzierung für Investitionen (359.000 €) zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur im Bereich des übrigen ÖPNV verwendet.

Eine Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen im Linienverkehr und Schülerverkehr nach Schülerverkehr/Nichtschülerverkehr sowie Nordteil Gransee/Südteil Germendorf gibt das Bild des ÖPNV in der Fläche anschaulich wieder. Obwohl die Bevölkerungsanteile zwischen Nord- und Südteil des Kreises 22% : 78% betragen, ist das Verhältnis der gesamten Fahrgeldeinnahmen nur 16% : 84%. Da diese Einnahmen nicht die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr enthalten, dürfte diese Relation sowohl die Rabatte der Schülerzeitkarten als auch niedrigere Schülerzahlen im dünn besiedelten Nordteil Gransee widerspiegeln. Hier – im dünn besiedelten Norden - beträgt der Anteil der Schülerverkehrseinnahmen an den Gesamterlösen 62% gegenüber 33% im Südteil Germendorf.

Diese erdrückende Dominanz des Schülerverkehrs im Nordteil Gransee wird beim Erlösansatz ohne Schülerverkehr offenkundig. Obwohl die Bevölkerungsanteile – wie gesagt – 22% : 78% des Kreises betragen, entfallen nur 10% der gesamten sonstigen Fahrgelderlöse auf den Nordteil Gransee gegenüber 90% des Südtails Germendorf.

Diese geringere Fahrtenhäufigkeit der Nordbevölkerung kennzeichnet die Bedienungsstrategie der Holding. Da jede Angebotsausweitung mit einer überproportionalen Kostenzunahme verbunden ist, wird das gegenwärtige Angebot als Versorgungsoptimum mit optimaler Kapazitätsauslastung angesehen. Wegen der geringen Bevölkerung werden in den Schulferien nur 20% der Fahrten mit großen Fahrzeugen durchgeführt und am Wochenende nur in ausgewiesenen Bereichen mit fahrplanabhängigem Anrufbus und Linientaxi. Damit spiegelt dieser 10%-Anteil der Verkehrsnachfrage von Nichtschülern die niedrige ÖPNV-Liniendichte wider, die wiederum Kosten bedingt keine erhebliche Angebotsausweitung erlaubt, aber auch keine Beschwerden auslöst. Erfolgen Anregungen und Kritik, werden neue Angebote erprobt, die 6-12 Monate dauern und in Ausnahmefällen – wie derzeit in Henningsdorf – durchaus 2 Jahre. Nebenbedingung solcher Versuche ist in der Regel eine Eigenbeteiligung der begünstigten Gemeinden.

## Übersicht 1-12: Erlöse und Kosten des Busverkehrs im Süd- und Nordteil

|                                                                       | Erlöse      | Erlöse      | Erlöse OVG  |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Gebiet                                                                | Germendorf  | Gransee     | Kreisgebiet |
|                                                                       | ↓           | ↓           | ↓           |
| Fahrgeldeinnahmen                                                     | 3.667.700 € | 717.300 €   | 4.385.000 € |
|                                                                       | ↓           | ↓           | ↓           |
| Ehem. § 45a-Mittel                                                    | 1.209.206 € | 547.794 €   | 1.757.000 € |
|                                                                       | ↓           | ↓           | ↓           |
| Abgeltungsbetrag<br>(Landeszuschüsse<br>+ Eigenmittel des<br>Kreises) | 1.355.828 € | 1.797.172 € | 3.153.000 € |
|                                                                       | ↓           | ↓           | ↓           |
| Gesamt<br>Kosten/Erlöse                                               | 6.232.734 € | 3.062.266 € | 9.295.000 € |
|                                                                       | ↑           | ↑           | ↑           |
| Kosten OVG                                                            | 5.032.734 € | 2.412.266 € | 7.445.000 € |
|                                                                       | ↑           | ↑           | ↑           |
| Kosten<br>Subunternehmen                                              | 1.200.000 € | 650.000 €   | 1.850.000 € |
|                                                                       | ↑           | ↑           | ↑           |
|                                                                       | Germendorf  | Gransee     | Kreisgebiet |
|                                                                       | Kosten      | Kosten      | Kosten      |

Quelle: OVG 2008-05-27

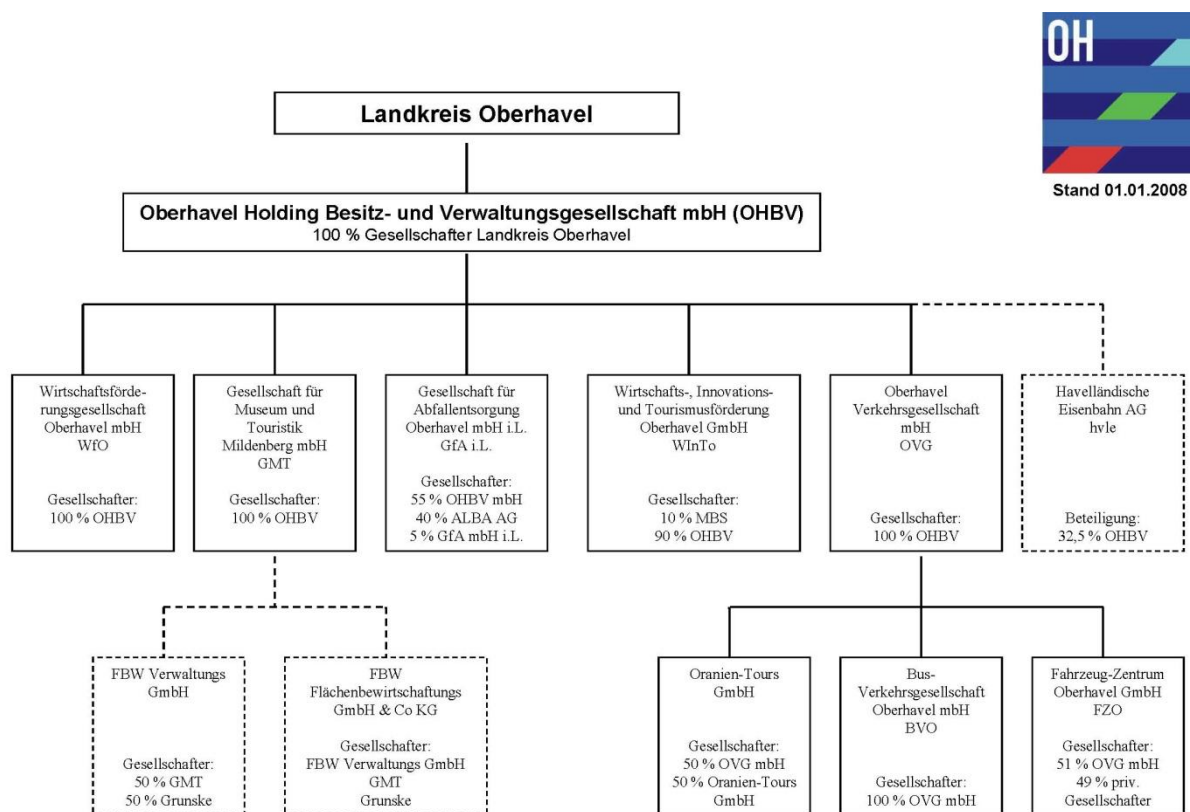
Die Konsequenzen dieser Struktur werden beim Erlös-Kosten-Vergleich deutlich. Danach wäre im dünn besiedelten Nordteil selbst im Schülerverkehr keine Kosten deckende Busbedienung möglich.

### Übersicht 1-13: Prozentuale Erlösaufteilung zwischen Süd- und Nordteil des Kreises

|                                        |      |
|----------------------------------------|------|
| <b>Erlösansatz gesamt</b>              |      |
| davon Erlöse Germendorf                | 84%  |
| davon Erlöse Gransee                   | 16 % |
| <b>Erlösansatz ohne Schülerverkehr</b> |      |
| davon Erlöse Germendorf                | 90%  |
| davon Erlöse Gransee                   | 10%  |
| <b>Erlösansatz nur Schülerverkehr</b>  |      |
| davon Erlöse Germendorf                | 73 % |
| davon Erlöse Gransee                   | 27%  |

Quelle: OVG 2008

### Übersicht 1-14: Organigramm der Oberhavel Holding (Oberhavel Holding 2008, Stand 01.01.2008)



Soll die Anbotsattraktivität im ÖPNV nachhaltig gesteigert werden, werden irgendwo Gewinne gebraucht, um – anfängliche oder dauerhafte - Mindereinnahmen ausgleichen zu können. Letztlich wäre die Oberhavel Holding Besitz- und Verwaltungsgesellschaft mbH eine solche Lösung (Übersicht 1-14). Als 100%-Tochter des Landkreises inhousefähig, reichen ihre Unternehmen von der Bewirtschaftung eigener Immobilien über Abfallwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Tourismus bis zum ÖPNV einschließlich Bahnverkehr. Sie ist

Bestell- und Regieebene des ÖPNV im Landkreis und hat zugleich den ÖPNV aus der Kreisverwaltung herausgelöst.

Für das Jahr 2008 plant die OVG einen Kostendeckungsgrad von 72%.<sup>9</sup> Darin sind auch Gewinne der OVG für zusätzliche Leistungen, wie im Gelegenheitsverkehr, im Schienenersatzverkehr, beim Verkauf von Kraftstoffen sowie Gewinne aus Vermietung und Verpachtung von mobilen und immobilien Anlagevermögen enthalten. Diese Kostenunterdeckung von rund 30% wird durch Eigenmittel des Kreises und Landesmittel ausgeglichen.

---

<sup>9</sup> Dieser Aufwandsdeckungsgrad enthält jedoch keine GVFG-Zuschüsse für Fahrzeuge, das Rechnergestützte Betriebsleitsystem (RBL) und Betriebshöfe.

## 1.5 Best practice der ÖPNV-Finanzierung

Die Planer haben noch immer endgültige Antworten im Auge und dies unter den vertrauten Randbedingungen der Industriegesellschaft. Aber dieses Planungsverständnis hat sich ebenso überlebt wie die Randbedingungen der Industriegesellschaft. Um nicht nur als Verweigerungsmacht und Hindernis zu erscheinen, sondern wieder als Anreger, Lenkungsfaktor und Entwicklungsstrategie zu wirken, wird in der Planung "Best practice" vor allem zu Moderation, zum Anregen pfiffiger Lösungen, zu informellem Handeln, zu Insellösungen, zum Miteinanderreden und zu ständiger Kurskorrektur. Best practice gibt Überblick, indem sie regionale Vergleiche gewährt, die der einzelnen Region aus ihrer Perspektive kaum möglich sind. Die folgenden Beispiele bilden eine nüchterne Bestandsaufnahme von Auffanglösungen unter unterschiedlichen Randbedingungen, um Kapitalfehlleitung zu verringern.

### 1.51 Hessen - Best practice einer ÖPNV-Landesgesetzgebung: Starke Verkehrsverbünde mit Ausschreibungswettbewerb

Hessen ist das wirtschaftsstärkste Flächenland Deutschlands und mutiger Vorreiter des kontrollierten Wettbewerbs. Da es im ÖPNV keinen gewachsenen Wettbewerbsmarkt gibt, sind seine Entwicklungsschritte, Lösungen und Ergebnisse für alle Bundesländer von besonderem Interesse.

#### Der Hintergrund<sup>10</sup>

Hessen ist ein mittelgroßes dicht besiedeltes Flächenland. Unter den 13 deutschen Flächenländern liegt Hessen mit einer Fläche von 21.114 km<sup>2</sup> auf Platz 7, mit einer Bevölkerung von rund 6 Mio. Einwohnern auf Platz 5 und mit seiner durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 289 Einwohnern/ km<sup>2</sup> (2002) auf Platz 4. Nach seinem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung ist Hessen jedoch das wirtschaftsstärkste Flächenland Deutschlands und weist zusammen mit Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz die niedrigsten Arbeitslosenzahlen aller Bundesländer auf.<sup>11</sup>

Knapp drei Viertel aller Erwerbstätigen Hessens sind im Dienstleistungsbereich tätig: jeweils etwa zu einem Drittel im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr, im Bereich Finanzierung Vermietung und Unternehmensdienstleistungen sowie im Bereich öffentliche und private Dienstleistungen (Wildgrube 2002). Diese Struktur ist Ergebnis eines tief greifenden Strukturwandels eines Bauernlandes zum Finanzplatz Europas, der von seiner zentralen Lage Hessens im geteilten Deutschland besonders begünstigt wurde. Die zentrale Lage Südhessens wird an seinen Verkehrsdrehscheiben deutlich. Mit über 50 Mio. Fluggästen pro Jahr ist der Rhein-Main-Flughafen in Frankfurt/Main der größte Flughafen Kontinentaleuropas, über das Autobahnkreuz Frankfurt/Main fahren täglich über 330.000 Fahrzeuge und der Hauptbahnhof Frankfurt/Main weist täglich über 350.000 Fahrgäste auf (Landesportal Hessen 2007). Gute Erreichbarkeit und Strukturwandel gehören deshalb zur Normalität dieses erfolgreichen Wirtschaftsraumes.

<sup>10</sup> Die folgenden Aussagen zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur stützen sich auf Berlin-Institut (2007), Kreisausschuss Fulda (2007), Umweltatlas Hessen (2006), Wildgrube (2007). Die Strukturziffern der Verkehrsverbünde wurden ihren Internet-Homepages entnommen:

<sup>11</sup> Das hessische BIP in jeweiligen Preisen betrug im Jahre 2004 32.060 Euro gegenüber dem deutschen Durchschnitt von 26 390 Euro (Thalheimer 2006:92).

Als Wohlstands- und Zersiedlungseffekt ist die private Massenmotorisierung des Landes weit fortgeschritten und prägt die Marktstellung des ÖPNV. Mit einer Pkw-Dichte von 595 Pkw/1.000 E (1.1.2007) liegt Hessen auf Platz 4 aller Bundesländer (Bundesdurchschnitt 566 Pkw/1.000 E.) (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007). Mit einem SPNV-Angebot von rund 8 Zug-Kilometern/Einwohner gehörte Hessen zum Mittelfeld aller Bundesländer (ohne Stadtstaaten). Dieses Bild zeigte sich auch im Öffentlichen Straßengebundenen Personennahverkehr (ÖSPV) 2003. Wird die Zahl der Fahrgäste im ÖSPV auf die Bevölkerung bezogen, ergab sich mit 75 Fahrgästen/E ein Wert, der einem mittleren Wert aller Bundesländer (ohne Stadtstaaten) entspricht (List 2006:12-15).

Die genannten Gesamtwerte verdecken jedoch ein erhebliches Süd-Nord-Gefälle zwischen Südhessen (Regierungsbezirk Darmstadt), Mittelhessen (Regierungsbezirk Gießen) und Nordhessen (Regierungsbezirk Kassel). Rund drei Fünftel der Bevölkerung lebten 2006 in Südhessen und je ein Fünftel in Mittel- und Nordhessen. Zwei Drittel aller hessischen Beschäftigten arbeiten im südhessischen Rhein-Main-Gebiet. Hier werden drei Viertel der hessischen Brutto-Wertschöpfung erwirtschaftet, hier erreicht die Industriedichte den - nach dem Ruhrgebiet – höchsten Wert Deutschlands und hier ist auch der Dienstleistungsanteil (Tertiarisierungsquote) am größten. Trotzdem weisen auch südhessische Landkreise dünn besiedelte ländliche Regionen auf (wie Odenwald, der östliche Wetteraukreis und der Main-Kinzig-Kreis). Kleinräumig zeigt sich eine Verschiebung der Beschäftigung aus den städtischen Agglomerationen (Offenbach, Darmstadt, Kassel, Frankfurt/M) in ihre angrenzenden Landkreise („Speckgürtel“), wie den Main-Taunus-Kreis (Wildgrube 2002). Deshalb bildet der SPNV in allen Regionen Hessens eine Grundlage der starken Pendlerströme.

In Nordhessen und im Osten Mittelhessens weisen die meisten Landkreise - mit Ausnahme von Kassel und Fulda - eine Dichte weit unter 150 Einwohnern/km<sup>2</sup> auf. Hier erreicht auch die Arbeitslosigkeit hohe Quoten.

Die Gesamtbevölkerung Hessens stagniert mit leichter Schrumpfungstendenz. Durch Außen- und Binnenwanderungen gewinnen Südhessen und sein Rhein-Main-Gebiet Bevölkerung und vergrößern die regionale Disparität zum schrumpfenden Nordhessen. Die höchsten Bevölkerungsverluste werden deshalb in den nordhessischen Kreisen Werra-Meißner-Kreis, Kassel, Hersfeld-Rotenburg, Schwalm-Eder-Kreis und Waldeck-Frankenberg, aber auch im südhessischen Vogelsbergkreis, Lahn-Dill-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Marburg-Biedenkopf erwartet.

Mit dem Verkehrsverbund Rhein-Main (RMV) und dem Nordhessischen Verkehrsverbund (NVV) verfügt Hessen seit 1994/95 über zwei machtvolle Verkehrsverbünde, die das Land in zwei große Kooperationsräume aufteilten und sich als Regieebene konsequenter ÖPNV-Politik anboten. Ihre Verbundtarife und Angebotsausweitung bildeten eine wesentliche Grundlage für die landesweite Entwicklung eines leistungsstarken ÖPNV im Umweltverbund aus Bahn und Bus, Fahrrad- und Fußverkehr. Beide Verkehrsverbünde bilden regionale Klammern und stiften Identität. So hat es der RMV geschafft, dass beispielsweise der strukturschwache Vogelsbergkreis wie auch die Wirtschaftsmetropole Frankfurt/Main im Aufsichtsrat nur über eine Stimme verfügen und meist auch mit einer Stimme sprechen.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Deshalb wird die immer wieder geäußerte politische Forderung nach einem einzigen hessischen Verkehrsverbund mit erheblichen Vorbehalten versehen.



Mit 14.000 km<sup>2</sup> Fläche und 5 Mio. Einwohnern im Verbundgebiet ist der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) der weit größere von beiden. Das Verbundgebiet umfasst Süd- und Mittelhessen. Dazu gehören 15 Landkreise, 7 Sonderstatusstädte und 4 kreisfreie Städte. Kern ist der Verdichtungsraum Rhein-Main mit seinem dichten S-Bahn-Netz und radialen Hauptverkehrsachsen mit Schienenstrecken aus dem Umland. Das Verkehrssystem des RMV umfasst 43 Bahnlinien mit 405 Stationen, 780 Buslinien mit rund 10.000 Bushaltestellen sowie 156 Verkehrsunternehmen im Verbund (Stand: 07/2007). Finanzieller Kern ist die S-Bahn in der Region um Frankfurt/M.<sup>13</sup>

Der Nordhessische Verkehrsverbund (NVV) umfasst 7.000 km<sup>2</sup> Fläche mit etwa 1 Mio. Einwohner, davon 50% im Großraum Kassel. Dazu gehören die kreisfreie Stadt Kassel, 5 Landkreise und zwei niedersächsische Kommunen als Enklaven. Das Verkehrssystem des Verbundgebietes schließt 7.113 km Streckennetz sowie 84 Bahnhöfe und Bahnstationen sowie 5.608 Haltestellen-Positionen ein (Stand 2007).

Der Landkreis Bergstraße im Rhein-Neckar-Dreieck und äußersten Süden Hessens gehört – mit einer Ausstiegsoption - zum Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) der Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

Dieser Strukturvergleich zeigt aber auch den Größenunterschied zwischen RMV und NVV: Beträgt das Verhältnis ihrer räumlichen Ausdehnung 2:1 und der Einwohnerzahl 5:1, so beträgt das Verhältnis der Jahresbudgets durch das Land Hessen 4,7:1 (RMV: 425 Mio. Euro, NVV 90 Mio. Euro) und der Regiekosten 3,7 (RMV: 21,2 Mio. Euro, NVV 5,8 Mio. Euro) (Lometsch 11.2.2008).

Die Fahrpläne dieser Verkehrsverbünde sind regional und lokal abgestimmt. Die Fahrkarten umfassen Regelfahrkarten, Kombi-Tickets, Job-Tickets und Semester-Tickets. Inzwischen existiert zwar das landesweite Hessen-Ticket als Verbundticket der hessischen Verkehrsverbünde NVV, RMV und VRN. Es berechtigt bis zu 5 Personen am Gültigkeitstag zu beliebig vielen Fahrten. Es gilt an den Werktagen Montag bis Freitag von 9.00 Uhr bis Betriebsende, an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen in Hessen von Betriebsbeginn bis Betriebsende. An einem einheitlichen Tarif für das Hessen wird jedoch gearbeitet, derzeit gibt es lediglich einen großen Übergangsbereich. Die Verbünde praktizieren eine nutzerfinanzierte Preispolitik marktorientiert ermittelter Fahrpreise.

Gegenüber den Bedingungen ostdeutscher Reformländer zeigt dieser Hintergrund des hessischen ÖPNV Hessens aber auch, dass es sich hier um langjährig gewachsene Unterschiede handelt, die einen regional angepassten ÖPNV entstehen ließen. Auch deshalb weist der ÖPNV hier keine derartig ausgeprägten Zyklen auslaufender Liniengenehmigungen auf, wie die neuen Bundesländer, bedingt durch Wiedervereinigung und Transformation des ÖPNV.

---

<sup>13</sup> Im RMV entfielen 2006 auf die S-Bahn zwar nur 7% des Leistungsangebots (Fahrzeugkilometer), aber 17% der Fahrgäste (Fahrgäste oder Personenfahrten) und 24% der Erträge (Fahrtentgelt). Das Gegenstück bildeten die Lokalen Busse im Verbundgebiet. Sie leisteten zwar 53% der Gesamtkilometer und beförderten 41% der Fahrgäste, aber erzielten nur 29% der Erträge (RMV Verbundbericht 2006:50-54).

## Gründe für die hessische Vorreiterrolle

Zum ÖPNV gehört eine unübersichtliche „Gemengelage“ aus gemein- und betriebswirtschaftlichen Zielen, Unwirtschaftlichkeit und der „langjährig akzeptierten Praxis quasi automatischen Defizitausgleichs durch die öffentliche Hand“ (Rhiel 2003a). Deshalb geht die Dynamik des Wachstumsbereichs Mobilität am ÖPNV vorbei. Dies bringt für dicht besiedelte Räume alle Nachteile extremer und noch wachsender Pkw-Mobilität mit sich (Rhiel 2003a, HMWVL 2004).

Seit der Aufbruchsstimmung nach Gründung von RMV und NVV hat sich die positive Entwicklung des ÖPNV in Hessen abgeschwächt. Daran änderten auch einige erfolgreiche Projekte, wie die geplante Inbetriebnahme der Rodgau-S-Bahn und erster Abschnitte der Regio-Tram, wenig (Wagner 2005a).

Zu jedem Euro des Fahrschein-Preises im hessischen ÖPNV gibt allein das Land 0,90 Euro dazu. Dazu kommen noch die Fördermittel der Kommunen. Um das schlechte Image des ÖPNV zu verbessern und seine – durchaus unverzichtbaren – öffentlichen Zuschüsse effektiver einsetzen zu können, ist deshalb Wettbewerb überfällig. Denn Wettbewerb ist der Motor der sozialen Marktwirtschaft und der ÖPNV kein Ausnahmehereich.<sup>14</sup>

Angesichts der unsicheren Rechtslage und des wachsenden Wettbewerbsdrucks sollen vor allem die kommunalen Verkehrsbetriebe wettbewerbsfähig gemacht werden (Rhiel 2003b:3).

Als vorrangig wird herausgestellt, dass die Hessische Landesregierung im Besteller-Ersteller-Prinzip als ein entscheidendes Mittel erkannte, um verschiedene Zielsetzungen gemeinsam umzusetzen: die kommunale Verantwortung für Daseinsvorsorge zu erhalten, das Verkehrsangebot nicht dem Markt zu überlassen, Wettbewerb zu nutzen (Beyersdörfer E-Mail 20.3.2008)<sup>15</sup>.

Nach acht Jahren Rot-Grün wird Hessen seit 1999 wieder von CDU und FDP regiert. Mindestens seit diesem Zeitpunkt wird über den Ausschreibungswettbewerb zur Kostensenkung diskutiert. Die öffentlichen Haushalte sind zu konsolidieren und die – im Koch-Steinbrück-Papier festgelegten – Mittelkürzungen für Leistungen und Investitionen des ÖPNV aufzufangen. Die Grundprinzipien der späteren Novellierung des ÖPNVG 2005 wurden bereits 2002 in den „Eckpunkten für den Wettbewerb. Öffentlicher Personennahverkehr in Hessen“ des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vorweggenommen. Auch die Idee und Gründung der Verkehrsverbünde wurde schon zur Zeit der SPD-Regierung umgesetzt.

Als hessisches Credo gilt (Beyersdörfer, HMWVL, E-Mail 20.3.2008):

- ÖPNV muss als Aufgabe der Daseinsvorsorge verstanden werden.
- Die ÖPNV-Aufgabenträger müssen die Verantwortung für diese Aufgabe übernehmen.

<sup>14</sup> „Die Hessische Landesregierung sieht im Wettbewerb ein entscheidendes Mittel, um im ÖPNV weitere Kräfte für ein innovatives hochwertiges und kostengünstiges Angebot zu mobilisieren, um Verkrustungen aufzulösen, Kundenorientierung zu fördern und zu einem marktkonformen Preis-Leistungs-Verhältnis zu kommen“ (HMWVL 2002:2).

<sup>15</sup> Ergänzung und Anregung von S. Beyersdörfer (HMWVL) auf eine frühere Vorlage dieser Darstellung durch ein Email am 20. März 2008 an die Auftragnehmer

- Eine verantwortliche Daseinsvorsorge im ÖPNV ist nicht nur aus rein verkehrspolitischen Gründen erforderlich; sondern bedarf einer koordinierten Festlegung von konkreten Zielen aus unterschiedlichen Fachbereichen (Verkehr, Umwelt, Regionalplanung, Sozialverantwortung, innere Sicherheit, Schulentwicklung, Haushaltsrecht, Wirtschaftsförderung (z.B. Mittelstand, Tourismus) u.ä.)
- Landespolitisch ist festzulegen, ob diese Aufgabenträgerschaft auf Landesebene oder kommunaler Ebene erfolgen soll.
- Die Übernahme einer Aufgabenträgerschaft bedeutet eine klare Trennung der politischen Verantwortung für den ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge von den betriebswirtschaftlich orientierten unternehmerischen Aufgaben des Verkehrsleisters.
- Die politisch beschlossenen Ziele können durch einen transparenten und leistungsfähigen Mitteleinsatz und über vertragliche Zielvereinbarungen und Leistungsanreize gesteuert werden.
- Um geeignete Dienstleister ist in - je nach Zielschwerpunkten eines Aufgabenträgers unterschiedlichen - transparenten Verfahren zu werben, wie z.B. Ausschreibung einer Leistung; Ausschreibung mit funktionalen Elementen; Ausschreibung eines festen Zuschusses, Vergabe einer Genehmigung als ausschließliches Recht u.ä..
- Die Maßnahmen sind regelmäßig zu evaluieren und mit anderen Aufgabenträgern (Bundesländern, Kommunen) über Kennzahlen abzugleichen und ggfs. zu korrigieren (Stichwort: Wettbewerb der Wettbewerbsysteme).
- Dauerhafte finanzielle Unterstützungsverpflichtungen aus staatlichen Mitteln im reinen Vertrauen darauf, dass der bisherige Genehmigungsinhaber das beste Angebot aus unternehmerischem Interesse anbietet, entziehen sich der politischen Verantwortung für die o.g. Politikfelder).
- Bei begrenzten ÖPNV-Mitteln ist der politische Auftrag der Daseinsvorsorge besser über Einsparungen durch Effizienzsteigerungen als über Einsparungen durch Angebotsminimierung und Streckenstilllegungen zu erfüllen. Zusätzlich können damit bestehende Arbeitsplätze erhalten bleiben.

## Die Neuordnung des ÖPNV

Mit Wettbewerbslösungen waren zahlreiche Erwartungen verknüpft (Anhörung 2005; Wagner 2005: Auswertung Workshop 1): Wettbewerb fördere innovative Ideen und flexible Lösungen, begünstige dadurch Effizienzgewinne, die wiederum Einsparungen und relative Preissenkungen erlaubten. Damit lasse sich der ÖPNV stabilisieren. Ausschreibungen stärkten die Aufgabenträger gegenüber Verkehrsunternehmen und erzwingen dessen kundenorientierte Ausgestaltung. Ausschreibungen dynamisierten eine verkrustete Branche und passten sie damit einem international zwingenden Trend an. Ausschreibungen förderten Kooperationen. „Der kleine Busunternehmer mit 6 bis 8 Bussen wird kaum Chancen haben, aus seinem Auftragsverhältnis herauszukommen und eine Ausschreibung zu gewinnen. Wenn er das will, ist ihm dringend anzuraten, mit anderen zu kooperieren“ (Verkehrsminister Rhiel 2003a). Losgröße, parallele Ausschreibungen und die zeitliche Streckung der Ausschreibungen bildeten zwar Schwachstellen mittelständischer Busunternehmer, aber liessen sich mittelstandsfreundlich ausgestalten.

## Befürchtungen

In der öffentlichen Diskussion herrschte Einigkeit, den ÖPNV zu stärken. Gegen den Ausschreibungswettbewerb als alleinige Vergabeform aber wurden eine Reihe von

Befürchtungen eingewandt (Anhörung 2005, Haindl 2005, Wagner 2005: Auswertung Workshop 1): Ausschreibungswettbewerb hieße: Der Billigste gewinnt und damit meist nicht der Beste. Es werde dann nur noch an Orten und in Bereichen hoher Nutzen-Kosten-Quotienten investiert. Dies begünstige Räume und Linien hohen Verkehrsbelastung und benachteilige entlegene Landesteile. Gleichzeitig aber verschiebe sich die Verantwortung für den ÖPNV von Land und Bund zu den kommunalen Aufgabenträgern. Die kommunalen Träger wiesen jedoch alte Personalgrößen auf, die sich nur allmählich verändern ließen. Deshalb könnten sie sich dem Wettbewerb noch nicht stellen. Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) kenne leider nur den Ausschreibungswettbewerb und vernachlässige andere Vergabeverfahren, wie Genehmigungswettbewerb, marktorientierte Direktvergabe und Betrauung. Preisdumping erfolge vor allem durch Lohndumping. Je enger und detaillierter die Ausschreibungen seien, desto größer würde der Druck auf die Personalkosten als verbleibender Gestaltungsspielraum.<sup>16</sup> Viele kommunale Verkehrsunternehmen müssten höhere Tarife des öffentlichen Dienstrechtes bezahlen. Große internationale Anbieter böten zu Dumpingpreisen an. Wegen fehlender Alternativen akzeptiere das Personal der über den Markt geräumten regionalen mittelständischen Unternehmen Niedriglöhne. Da diese aber Zusatzjobs mit sich brächten und die Qualifikation beeinträchtigten, seien sie mit geringerer Qualität und Sicherheit verbunden. Kleine und mittlere Anbieter aus der Region würden durch Großunternehmen verdrängt. Damit entstünden Oligopole, die zur Marktneuordnung führen. Ihre Marktmacht begrenze Einsparungen auf kurze Fristen und führe nach der Marktberingung zu Preissteigerungen.

Da alle Bundesländer betonten, ein rechtssicheres Verfahren zu praktizieren, stelle die hessische Ausschreibungspraxis gegenüber EU-Recht vorausseilenden Gehorsam dar, widerspreche geltendem Bundesrecht und verkörpere einen Sonderweg innerhalb der deutschen Bundesländer.

Ziel des Ausschreibungswettbewerbs sei die preisgünstigste Lösung. Damit konzentriere sich die Rationalisierung auf die reine Beförderungsleistung und führe zu „Lohnkutschern“ und Subunternehmern. Je besser ein ÖPNV aber sein soll, desto höher müsse der Anteil der Planungs- und Organisationsleistung sein (Netzmanagement, Fahrplangestaltung und –koordination). Damit gingen diese dispositiven und kreativen Aufgaben auf Verbünde und Nahverkehrsorganisationen über. Sie aber sind vom Kunden weiter entfernt als das Verkehrsunternehmen. Zudem sei damit eine Personalausweitung verbunden, die in Hessen auf über 1.000 Stellen geschätzt werde und deren Personalkosten die Einsparungen weit überstiegen. Deshalb stelle diese „Wettbewerbsförderung“ Verstaatlichung oder Kommunalisierung dar (Bagdahn 2006). Ausschreibungen beschränkten sich nicht auf den Vergabepreis, sondern erzeugten zusätzliche Kosten (wie Abfindungszahlungen, Sozialpläne, Arbeitslosengeld, Wohngeldunterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit durch Marktverlust) und Nutzen, die eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung erforderten.

Weil das Vergabemodell des Ausschreibungswettbewerbs nach der preisgünstigsten Lösung sucht, müssten Bedingungen und Standards vorgegeben werden. Funktional auszuschreiben, sei mit der Gefahr gerichtlicher Nachprüfung verbunden. Deshalb sei - vor allem im Hinblick auf Qualität und „nicht auskömmliche“ Dumping-Angebote - die unternehmerische Kreativität durch detaillierte Vorgaben der Verkehrsverbünde zu ersetzen.

---

<sup>16</sup> So wurden beispielsweise in einer Ausschreibung des Linienbündels Niestetal im NVV Fahrzeuge mit 5-Gang-Automatikgetriebe vorgegeben (Beitrag Metz, Anhörung 2005:39).

Dadurch bestünde die Gefahr durch detaillierte Vorgaben den angestrebten Wettbewerb mit seinen Einsparungen zu ersticken.

Die – nach Auftragskilometern – tatsächlichen Gewinner der Ausschreibungen seien hochdefizitäre kommunale Unternehmen und ihre Töchter. Weil ihre angebotenen Preise aber nicht auskömmlich wären, würden die Eigentümer dieser Gesellschaften Verlierer (Bagdahn 2006).

Wettbewerb allein reiche nicht. Dazu müsse ein Konzept (Masterplan ÖPNV in Hessen) zugunsten eines „staufreien Hessens“ kommen (Wagner 2005: Masterplan, Hessischer Landtag 16/4039)

Nach der Diskussion des Gesetzentwurfs wurde dementsprechend von Kritikern gefordert (Wagner 2005: Auswertung Workshop 1): Das ÖPNV-Gesetz ist durch qualitative und soziale Standards zu ergänzen. Rahmenbedingungen des Wettbewerbs sind festzulegen, indem geeignete Unternehmen z.B. anhand ihrer Eigenkapitalbasis ausgewählt werden und auskömmliche Preise festgelegt werden. Die Verkehrsunternehmen sollten an der Nahverkehrsplanung beteiligt werden.

Diesen Befürchtungen wurde bei der Umsetzung des Ausschreibungskonzeptes Rechnung getragen: durch die Vermeidung von Dumpinglöhnen durch die Verpflichtung zur Anwendung des LHO/Verdi-Tarifs als Mindesttarif, durch Überprüfbarkeit von möglichen Dumpingangeboten durch die Verpflichtung zur Einreichung einer Urkalkulation im verschlossenen Umschlag bei Angebotsabgabe; durch Bildung von kleinen Losen; durch Evaluierung des Aufwands auf Aufgabenträgerseite, durch vergaberechtliche Möglichkeiten für die Aufgabenträger, nicht der preisgünstigsten Lösung den Vorrang einzuräumen, sondern qualitative und soziale Kriterien zu berücksichtigen u.a. (Beyersdörfer E-Mail 20.3.2008).

### **Der hessische Weg**

1991 beschäftigt sich die für den europäischen Wettbewerb zentrale EG-VO Nr. 1191/69 mit Wettbewerbsverfälschungen, indem sie Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes aufgehoben hat. Sie durften nur noch gegen einen Ausgleich auferlegt oder vertraglich vereinbart werden. Dabei besitzen Verträge Vorrang vor der sog. Auferlegung. Kern dieser Verordnung ist das Besteller-Ersteller-Prinzip für Betriebskostenzuschüsse im ÖPNV. Leistungen sind zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu erbringen.

Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr, kann jedoch von dieser Verordnung ausgenommen werden, wenn das betreffende Mitgliedsland von einer solchen sog. Teilbereichsausnahme Gebrauch macht.

1993 wird das Personenbeförderungsgesetz an diese europarechtlichen Bestimmungen angepasst und novelliert. Dabei wird zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen unterschieden. Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren (§8, 13 PBefG) decken Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn den Aufwand. Damit gelten auch Verkehrsleistungen, die unter Zahlung von öffentlichen Zuschüssen erbracht werden, als eigenwirtschaftlich. In der Praxis wurde diese Regelung dafür herangezogen, auch kommunalen Verkehrsunternehmen bei Zahlung des Defizitausgleichs durch den Eigentümer (Quersubventionierung, andere Zuwendungen) als eigenwirtschaftlich zu behandeln. Ausschreibungswettbewerb und Vereinbarungen nach dem „Geringste-Kosten-Prinzip“ nach §13a PBefG entfallen damit.

Am 24.07.2003 verschärft der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit seinem Altmark Trans-Urteil die Suche nach einer rechtssicheren Vergabepaxis und begünstigt

Wettbewerbslösungen. Der EuGH stellt fest, dass die Zahlung öffentlicher Mittel zum Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen keinen finanziellen Vorteil und keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten verschaffen darf. Vier Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um dabei keine staatliche Beihilfe darzustellen: (1) Das betreffende Unternehmen muss klar definierte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen. (2) Die Parameter für die Ausgleichsberechnung müssen vorher objektiv und transparent aufgestellt sein. (3) Der Ausgleich darf höchstens die Kosten zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen decken. Die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn sind zu berücksichtigen. Eine Überkompensation ist auszuschließen, wenn die Vergabe im Wettbewerb erfolgt. (4) Grundlage der Berechnung sind die Kosten, die bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen einem durchschnittlichen gut geführten Unternehmen entstehen würden. Eine solche Analyse ist entbehrlich, wenn das Verkehrsunternehmen durch ein (Wettbewerbs-)Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge ermittelt wurde.

Dieses Urteil hat in der Fachöffentlichkeit eine heftige Diskussion ausgelöst. Teilweise wurde ihm eine Ausschreibungspflicht für alle Verkehre abgeleitet, für die öffentliche Mittel eingesetzt werden. Demgegenüber würden die Verkehrsleistungen, die ohne öffentliche Mittel auskommen, dieser Ausschreibungspflicht nicht unterliegen wenn sie durch den nationalen Gesetzgeber wirksam aus dem Geltungsbereich der EG-VO Nr. 1191/69 herausgenommen worden ist.

Hierzu stellt im Jahr 2003 ein von Hessen in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten des Kompetenzzentrums Wettbewerb (KCW) fest, dass aus dem deutschen Personenbeförderungsrecht keine rechtssichere Teilbereichsausnahme abgeleitet werden kann (KCW 2003, 2004).

Die hessische Landesregierung schließt sich dieser Ansicht an und stellt in einem Hinweis des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 12.3.2004<sup>17</sup> (sog. Güttler I) fest, dass die EG-VO Nr. 1191/69 anzuwenden ist, wenn für eine Verkehrsleistung staatliche Beihilfen (wie Mittel nach §45a PBefG und §148 SGB IX) gezahlt werden. Dies aber ist im deutschen Personenbeförderungsrecht in der Regel auch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren der Fall. Deshalb sind auch diese wie gemeinwirtschaftliche Verkehre zu behandeln und der „Geringste-Kosten-Verordnung“ zu unterwerfen. Verkehrsverträge sind der Auferlegung vorzuziehen. Ein Vergabeverfahren ist zeitlich vorzulagern. Geringste Kosten sind in der Regel gegeben, wenn die Verkehrsleistung im Wettbewerb vergeben und ein Vergabeverfahren nach VOL/A durchgeführt wird. Direktvergaben sind nur noch als Übergang zum Wettbewerb vertretbar. Wettbewerbsangebote von Verkehrsunternehmen im Vergabeprozess dürfen keine von der öffentlichen Hand gewährten Vorteile enthalten

Im Dezember 2005 wird das hessische ÖPNVG erlassen. Zu seinem Kern gehört das Besteller- Ersteller-Prinzip und funktionierender Wettbewerb.

Am 17.2.2006 ergänzt das Hessische Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) diese Empfehlungen (sog. Güttler II). Hintergrund sind vor allem Erfahrungen mit bisherigen Ausschreibungen, neue EuGH-Entscheidungen und die in Aussicht stehende Nachfolgeverordnung zur EG-VO Nr. 1191/69. Nach mittelstands-

---

<sup>17</sup> Die Rechtsqualität dieses Erlasses ist umstritten, da er eine Empfehlung sei, aber keine Verwaltungsanweisung. Dies ist besonders problematisch, da er sich von §13 (Eigenwirtschaftlicher Verkehr) PBefG §8 Abs.4 Satz 1 PBefG (Vorrang eigenwirtschaftlichen Verkehrs vor gemeinwirtschaftlichem) löst (Anhörung 2005).

freundlichen Empfehlungen kleinerer Linienbündel und der Forderung nachvollziehbarer Urkalkulationen betrifft der Kern dieses Erlasses die Absicht der EU-Kommission, einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag, der nicht dem Vergaberecht unterworfen ist, als Direktvergabe an einen internen Betreiber auch beihilferechtlich zuzulassen, wenn vier Bedingungen erfüllt sind: (1) Das begünstigte Verkehrsunternehmen muss sämtliche Verkehrsdienstleistungen im Zuständigkeitsbereich der betreffenden Behörde ausführen. (2) Es darf sich anderen Orts an keinen Vergabeverfahren im Wettbewerb beteiligen. (3) Die beabsichtigte Direktvergabe muss öffentlich bekannt gemacht werden. (4) Der gewährte Ausgleichsbetrag an den internen Betreiber ist nach bestimmten Regeln zu ermitteln (Marktvergleichspreis).

Hierzu teilt das HMWVL mit, dass „unter Berücksichtigung des derzeitigen Beratungsstandes in den Ratsgremien der EU die Bereitschaft besteht, für die Stadtverkehre, deren Genehmigungen 2006 oder 2007 auslaufen und die Bedingungen einer Inhouse-Vergabe erfüllen, genehmigungsrechtliche Übergangsregelungen jeweils im Wege der Einzelfallentscheidungen zu treffen. Den Magistraten der betroffenen Städte, die sich auf dieser Grundlage gegen eine öffentliche Ausschreibung der Verkehrsleistungen im Wettbewerb entscheiden möchten, empfehle ich, entsprechende Gespräche mit meiner Fachabteilung aufzunehmen, die dann auch die jeweils zuständige PBefG- Genehmigungsbehörde einbeziehen wird.“ Drei hessische Städte haben dieses Gesprächsangebot angenommen, in Folge des Urteils des BVerwG am 19. 10. 2006 jedoch keine Inhouse-Vergabe mehr angestrebt. Diese betreffenden Unternehmen haben eigenwirtschaftliche Anträge gestellt. Zu zwei Genehmigungen liegen der EU-Kommission Beihilfebeschwerden vor.

Am 27.6.2007 werden beide Empfehlungen vom HMWVL nochmals ergänzt (sog. Güttler III). Neuer Hintergrund ist die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 19.10.2006. Danach hat das nationale Recht die eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen rechtssicher aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen, so dass die Zahlung öffentlicher Mittel die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistung nicht in Frage stellt. Danach hat sich die bisherige Praxis in Hessen, nach der die Zahlung von öffentlichen Mitteln die Genehmigung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen ausschließt, als rechtswidrig erwiesen. Vor diesem Hintergrund werden im Erlass – bis zur entsprechenden PBefG-Novellierung - Eckpunkte für eine einheitliche Verfahrensweise zur Genehmigung eigenwirtschaftlich beantragter Linienverkehrsgenehmigungen ab 2007 angeordnet (Verfahrensfestlegungen, Veröffentlichung, Fristen, inhaltliche Bewertung und Mitwirkung der Aufgabenträgerorganisation).

### **Elemente des Wettbewerbs<sup>18</sup>**

Wesentliche Elemente des hessischen Modells bilden Nahverkehrspläne, SPNV-Teilnetze und Bus-Linienbündel, Vergabeverfahren und Verkehrsverträge. Hinzu kam seit 1999 das ständige Gespräch mit allen Beteiligten am ÖPNV-Markt: den Aufgabenträgern (Verbünde, LNG), den Verkehrsunternehmen, den Gewerkschaften (ver.di, Transnet), den Verbänden (LHO, VDV, IHK), den kommunalen Spitzenverbänden und den Genehmigungsbehörden (Achenbach 2007c:12).

---

<sup>18</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf Arbeiten und Gespräche mit dem Geschäftsbereichsleiter Bestellmanagement des RMV, Hartmut Achenbach (2006, 2007a,b,c).

## Nahverkehrspläne

Nahverkehrspläne bilden den Rahmen für die Entwicklung des Regional- und Lokalverkehrs. Deshalb werden sie vom jeweiligen Aufgabenträger des regionalen und lokalen Verkehrs aufgestellt und von den betreffenden Gremien für zumeist 5 Jahre beschlossen. Aufgabenträger des Regionalverkehrs sind die Verkehrsverbünde als Aufgabenträgerverbünde, Aufgabenträger des Lokalverkehrs sind die kreisfreien Städte, die Sonderstatusstädte und die Landkreise.

Der Regionale Nahverkehrsplan 2004-2009 des RMV definiert beispielsweise die ÖPNV-Standards im Verbundraum und enthält die SPNV-Teilnetze und Linienbündel im Buspersonennahverkehr (BPNV) sowie ein regionales Maßnahmenkonzept mit 60 Projekten.

Die lokalen Nahverkehrspläne der lokalen Aufgabenträger enthalten das lokale ÖPNV-Angebot, das betreffende Regionalverkehrsangebot im integrierten Taktfahrplan und Tarifverbund sowie die lokalen Linienbündel im BPNV.

## Teilnetze und Linienbündel

Die Linienbündel im BPNV werden durch die Besteller definiert. Um den Mittelstand zu schützen und Angebotsvielfalt zu erhalten, sind sie so groß zu wählen, dass sie von kleineren Eisenbahn- und Busunternehmen noch bewältigt werden können und Oligopole verhindert werden. Lokal und regional gemischte Linienbündel sind mit lokalen Aufgabenträgern abzustimmen. Dies betrifft vor allem die Laufzeiten der Linienbündel und die lokale Verantwortung regionaler Linien.

Für den wettbewerbsorientierten Zuschnitt der Teilnetze im Schienenverkehr waren Optimierungsaspekte des Verkehrs, des Betriebsablaufs und des betriebswirtschaftlichen Ergebnisses maßgebend. Im SPNV wurde dazu das RMV-Netz in S-Bahn, Hauptnetz, Regionalnetz und Linien mit erheblichem Anteil außerhalb des Verbundgebiets gegliedert.<sup>19</sup> Damit sollten Fahrzeug- und Personaleinsatz optimal gestaltet, oligopolähnliche Strukturen möglichst vermieden und Synergieeffekte durch Standardisierung des netzweiten Betriebs erreicht werden. Beim Zuschnitt der etwa 300 regionalen und lokalen Buslinien im RMV zu schließlich 59 Linienbündeln wurde ihrer wirtschaftlichen Tragfähigkeit („Auskömmlichkeit“) besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ihr Zuschnitt in wirtschaftlich eigenständige Linienbündel erfüllte die Vorgaben des PBefG und des 10-Punkte-Katalogs des HVMWL zur Genehmigungspraxis im Linienverkehr vom 22. Dezember 1999 in Zusammenarbeit mit den lokalen Aufgabenträgern und den Genehmigungsbehörden. Die Nahverkehrspläne lieferten die räumlichen, verkehrlichen und zeitlichen Planungsprofile der Nachfrageseite und die kleinräumige Marktstruktur vorhandener Anbieter gab angebotsseitige Orientierungsgrößen wirtschaftlich tragfähiger Ausgestaltung. So beträgt der durchschnittliche Fahrzeugbedarf der 59 Linienbündel des RMV etwa 18 Busse pro Bündel.<sup>20</sup> Die Linienbündel des NVV sind mit 8-

---

<sup>19</sup> Detailliert dazu Achenbach (2006):182-185

<sup>20</sup> Der Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer hatte 2005 rund 220 Mitgliedsbetriebe mit 2.500 Bussen, d.h. etwa 10-11 Busse entfallen auf einen durchschnittlichen mittelständischen Betrieb (Beitrag Beth, Anhörung 2005:54).



12 Bussen pro Bündel noch kleiner.<sup>21</sup> Ebenso wichtig ist die regional flexible und zeitlich gestreckte Gestaltung der Ausschreibung der Linienbündel.<sup>22</sup>

### **Das Vergabeverfahren**

Das Vergabeverfahren erfüllt die Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) und der Vergabeordnung (VgV). Es ist transparent, offen und diskriminierungsfrei angelegt. Grundlage bildeten die zeitlich jeweils geltenden Empfehlungen und Hinweise des HMVWL vom 12. März 2004, 17. Februar 2006 und 27. Juli 2007 (sog. Güttler I, II, III). Um kleineren und mittleren Verkehrsunternehmen die Teilnahme am Wettbewerb zu ermöglichen, werden Bietergemeinschaften zugelassen.

Von entscheidender Bedeutung ist das Erkennen und Neutralisieren von Wettbewerbsverzerrungen. Neben Dumping-Angeboten internationaler Konzerne gehören dazu vor allem Kalkulationen kommunaler Verkehrsunternehmen, die z. B. auf eine marktübliche Verzinsung nach Vollkosten verzichten, überlange kalkulatorische Abschreibungsfristen ihrer Fahrzeuge ansetzen und von einer erheblichen Verlusttoleranz durch ihre Einbindung in den steuerlichen Querverbund ausgehen. Deshalb werden alle Angebote im Vergabeprozess auf Auskömmlichkeit geprüft. Liegt ein Ausreißer mindestens 15% über oder unter einem anderen Angebot, wird vom RMV Nichtauskömmlichkeit vermutet. Hierfür wird eine Urkalkulation in einem verschlossenen und versiegelten Umschlag gefordert, die im Bedarfsfall ausgewertet wird.

### **Die Verkehrsverträge**

Die Verkehrs- und Verkehrs-Service-Verträge sorgen für finanzielle Transparenz und Qualitätssicherung. Dazu werden die Leistungen genau definiert. Die Erfolgsorientierung auf der Vertragsebene beruht auf messbaren Indikatoren, Belohnungen und Strafen und zielt auf Qualitätserhöhung und steigende Fahrgastzahlen.

### **Die Wettbewerbsphasen**

Die Herausforderung lautete, den Übergang des ÖPNV eines gesamten Bundeslandes in eine Wettbewerbsordnung geordnet und gleitend sicherzustellen (Übersichten 1.15 und 1.16). Dazu wurde 2002 das Wettbewerbskonzept in die Phasen Vorlauf, Übergang und Wettbewerb gegliedert. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Vorlaufphase schon begonnen und sollte mit dem Fahrplanwechsel Dezember 2004 enden.

Die Übergangsphase sollte 6 Jahre für den ÖSPV und 11 Jahre für den SPNV in Anspruch nehmen. Ausschließlicher Wettbewerb wurde im ÖSPV ab 2010 und im SPNV ab 2015 erwartet. Wird der Beginn der konkreten Vorbereitungen auf 2000 terminiert, benötigt die gesamte Transformation 10-15 Jahre.

Hessen war damit das erste Bundesland mit einem verbindlich vereinbarten Wettbewerbsszenario für den Bahnbusverkehr und auch im Schienenverkehr mit seinem vollständigen Ausschreibungskonzept eines von wenigen. Mehrere Bundesländer

---

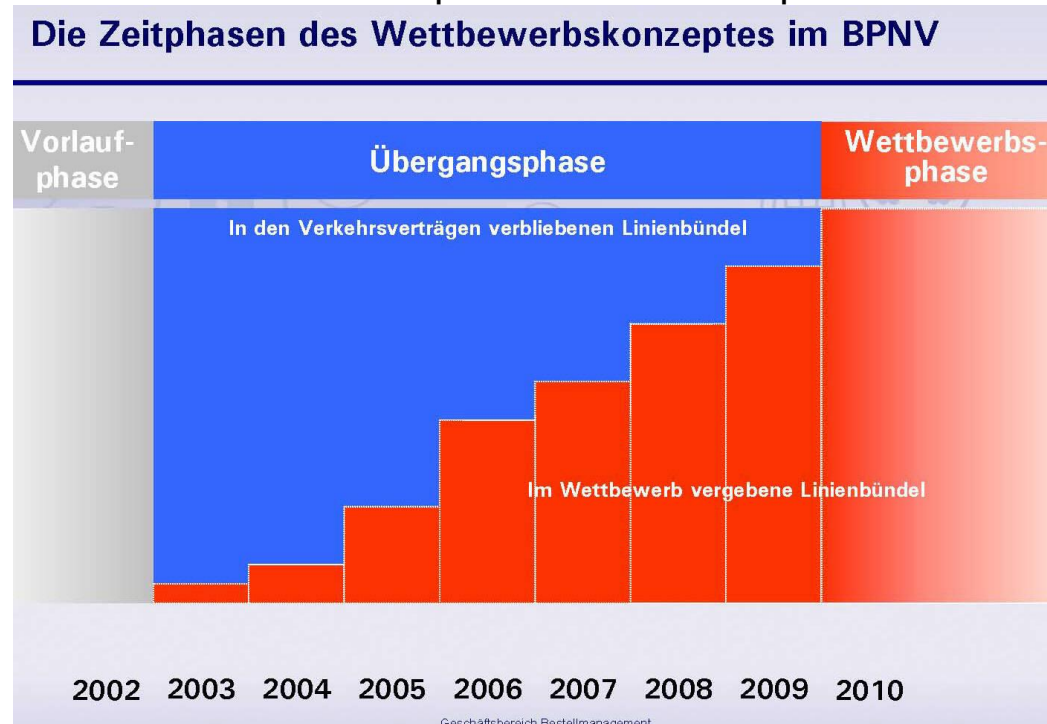
<sup>21</sup> Im NVV umfasst ein Linienbündel durchschnittlich 400.000-600.000 Jahreskilometer Wagenleistung, allerdings mit einer erheblichen Streubreite. Ein Bündel mit 200.000 Jahreskilometern gilt als Bündel für 4 Busse (Beitrag Rabenmüller, Anhörung:32).

<sup>22</sup> Vgl. dazu Beitrag Sparmann (2005), Anhörung:33

vereinbarten lediglich eine Abbestellquote von ca. 20% aber nahmen 80% der Leistungen vom Wettbewerb mittelfristig aus (Rhiel 2003a).

Die folgende Darstellung der konkreten Phaseninhalte, die sich auf Achenbach (2006, 2007a) stützt, zeigt die Größe des Vorhabens, den Ausschreibungswettbewerb als Vergabeverfahren für ein Bundesland zu standardisieren, rechtssicher zu gestalten und Qualität zu sichern.

**Übersicht 1.15: Das Phasenkonzept hessischer Wettbewerbspolitik**



Quelle: Achenbach (2007a)

### **Vorlaufphase (bis Dezember 2004)**

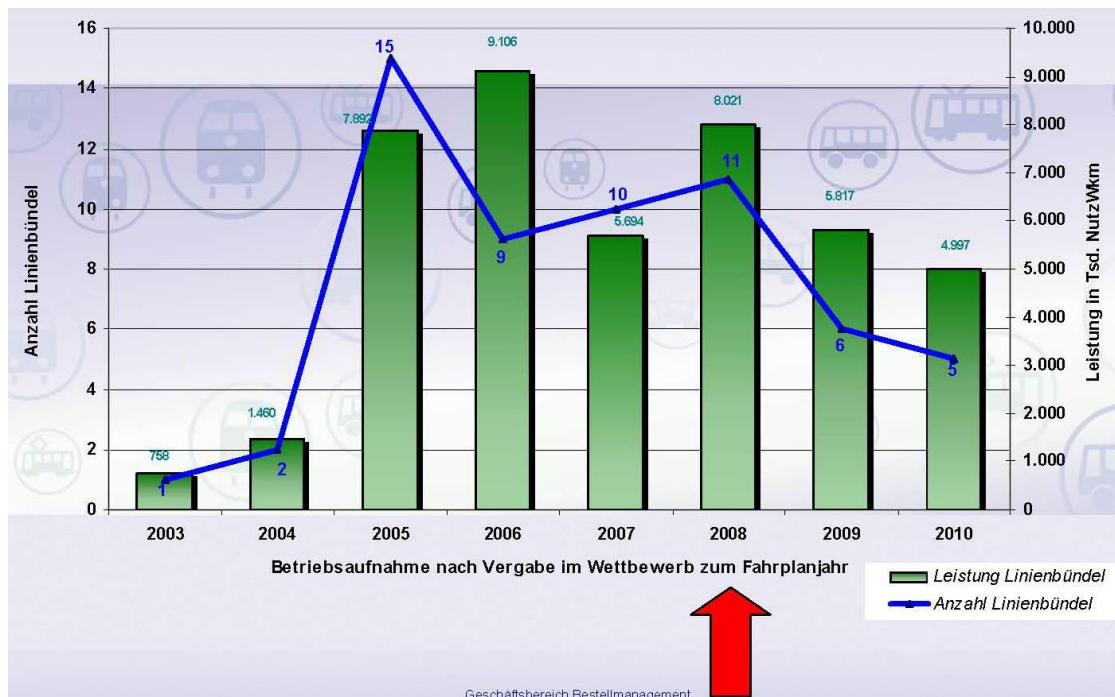
In der Vorlaufphase werden die Ausschreibungsunterlagen vorbereitet. Dies beginnt mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für Ausschreibungen regionaler Verkehrsdienstleistungen, geht zum Benchmarking über europaweit durchgeführte Ausschreibungsverfahren von Verkehrsdienstleistungen im SPNV und BPNV und führt zu einem Vergabehandbuch mit standardisierten Mustervergabeunterlagen für den BPNV und SPNV. Entscheidungen über Vertragsart (Brutto- oder Nettovertrag mit/ohne Anreizsystem) sind zu treffen.

Die Linienbündel im BPNV werden durch die Besteller definiert und lokal/regional gemischte Linienbündel mit lokalen Aufgabenträgern abgestimmt. Hinzu kommen die Qualitätsstandards des Anreizsystems, seine Bonus-Malus-Regelungen und der Sanktionskatalog.

Genehmigungsrechtliche Kriterien sind mit den Genehmigungsbehörden (Regierungspräsidien) abzuklären. Dazu gehört die Harmonisierung der Genehmigungslaufzeiten innerhalb des betreffenden Linienbündels, das Anhörungsverfahren zur Liniengenehmigung und die Erteilung von Liniengenehmigungen durch die Genehmigungsbehörden.

Verkehrsverträge über Fahr-, Betriebs- und Marketingleistungen sind im Verhandlungsverfahren mit Altunternehmen abzuschließen. Konkret vergeben wurden im Bereich des RMV 60 Linienbündel und 27 Teilnetze mit Vergabezeitpunkten des regionalen Nahverkehrsplanes.

**Übersicht 1.16: Ausschreibungsvolumen im Busverkehr des RMV**



Quelle: Achenbach (2007c)

### Übergangsphase von 2004 bis 2009 im Buspersonennahverkehr

In dieser Phase werden die definierten Linienbündel Schritt für Schritt offen und europaweit nach dem Besteller-Ersteller-Prinzip ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben. Es handelt sich um Bruttoanreizverträge mit einem Leistungsverzeichnis, das die Leistungsprofile der Verkehrsdienstleistungen enthält.

### Wettbewerbsphase ab 2010 im ÖSPV und 2015 im SPNV

In dieser Phase werden Verkehrsdienstleistungen nur noch im Wettbewerb vergeben.

### Der konkrete Übergang in den Wettbewerb

Im Schienenverkehr des RMV wurden 2003 Verkehrsverträge mit der DB AG bis 2014, mit der Hessischen Landesbahn (HLB) bis 2014 und mit der Kahlgrund-Verkehrsgesellschaft bis 2005 geschlossen. Dabei handelte es sich um 43 SPNV-Linien über 35 Mio. Zugkilometer im Regional- und S-Bahn-Verkehr. Bis 2012 werden Teile von Haupt- und Regionalnetzen schrittweise im Ausschreibungswettbewerb vergeben. Früher ausgeschrieben werden Teilnetze, auf denen keine oder nur wenige, vom Land geförderte Fahrzeuge verkehren und auf denen keine oder nur geringe Aus- und Neubauten erfolgen. Nach Vergabe im Wettbewerb betragen die Vorlaufzeiten bis zur Betriebsaufnahme für S-Bahn-Teilnetze 4-5

Jahre und für die übrigen Netze 1,5-3 Jahre. Bereits ausgeschrieben und vergeben wurden die Teilnetze Drei-Länder-Eck, Kahlgrundbahn, Südhessennetz, Taunusstrecke, Nordost-Hessen-Netz und Odenwaldbahn.

Im Busverkehr schloss der RMV 2002 einen Verkehrs-Service-Vertrag mit den 3 Regionalbusgesellschaften der DB AG. Er läuft bis 2009 und enthält die schrittweise linienbündelscharfe Reduktion des Leistungsumfangs. Die Vorlaufzeiten im Busverkehr sollen etwa 1 Jahr betragen. Dies gibt dem Gewinner von Ausschreibungen genügend Vorbereitungszeit bis zur Betriebsaufnahme.

Im Verbundgebiet des NVV wurden inzwischen alle SPNV-Strecken, mit Ausnahme der RegionalExpresse auf der Main-Weser-Bahn, vergeben. Dabei konnte die DB AG keine einzige Ausschreibung gewinnen.

### **Das neue ÖPNV-Gesetz 2005**

Dem Entwurf, der am 18.4.2005 im Kabinett beschlossen wurde, folgten 3 Lesungen und eine Anhörung im Hessischen Landtag (Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr, 30.6.2005), deren Anregungen zum ÖPNV-Gesetz (ÖPNVG GVBl. II 60-37) vom 1.12.2005 führten. Damit blieb Hessen zeitlich hinter den Reformländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt zurück, aber blieb Pionier einer vollständigen Wettbewerbslösung mit Ausschreibungswettbewerb. Das Gesetz fasst alle gesetzlichen Finanzierungsquellen zusammen.

Kern des ÖPNVG 2005 ist das Besteller-Ersteller-Prinzip<sup>23</sup>. Daraus ergibt sich die Bündelung der Fördermittel bei den Aufgabenträgerorganisationen, die Verkehrsfinanzierung durch transparente Verträge, Finanzierungsbudgets mit klaren messbaren Zielen und Malus-Regelungen und ziel- statt maßnahmenorientierte Förderung sowie die „Überführung der höchst umständlichen Finanzierung der §45a-Regulierungen in eine Budgetleistung“ (Beitrag Rabenmüller, Anhörung 2005:19-20).

Das hessische ÖPNV-Gesetz kann nicht die Ausschreibungspraxis regeln, da dies Bundesrecht vorbehalten ist. Die grundsätzlichen Fragen des Wettbewerbsrechts im Verkehr sind im allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und im Personenbeförderungsrecht geregelt. Die hessische Praxis verfolgte das Prinzip, übergeordnetes Recht einzuhalten. Insofern präzisiert das neue ÖPNVG lediglich Strukturen und Durchführung, denn schon das bisherige Gesetz erlaubte eine Neuordnung des öffentlichen Verkehrs (Beitrag Rabenmüller, Anhörung 2005:19).

Allgemeine Empfehlungen des HMWVL für die Wettbewerbspraxis bilden die Eckpunkte für den Wettbewerb vom November 2002 und vom 24.05.2004, die Konsequenzen des AltmarkTrans-Urteils vom 12.3.2004 und die Linienbündelung vom 20.7.2000.

Das ÖPNV-Gesetz definiert regionalen ÖPNV als Verkehr auf Eisenbahninfrastruktur, mit Straßenbahnen, Oberleitungsbussen und Kraftfahrzeugen (im Sinne des PBefG) als

---

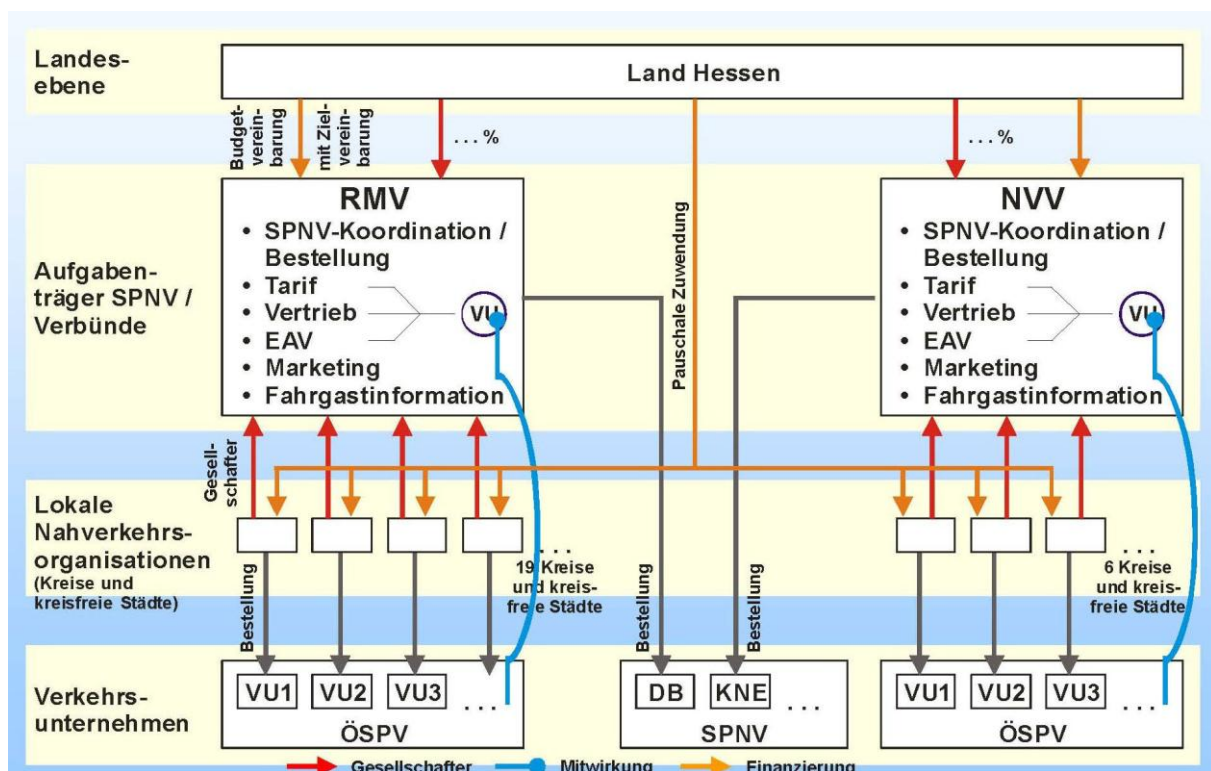
<sup>23</sup> Besteller-Ersteller-Prinzip und 3-Ebenen-Modell sind keine hessischen Erfindungen, sondern wurden hier nur erstmalig landesweit umgesetzt. Ihre Konzeption und erfolgreiche Erprobung erfolgte – mit erheblichen Bundesmitteln – bereits Mitte der 70er Jahre vor allem im sog. Hohenlohe-Modell (auch wenn dieses formal ein 2-Ebenen-Modell war, in dem der Landkreis auch die Regie übernahm).

Kreisgrenzen überschreitenden und regional bedeutenden Verkehr. Der übrige ÖPNV ist lokaler Verkehr, wobei in Zweifelsfällen die zuständige Genehmigungsbehörde entscheidet (§2(2) ÖPNVG). Danach dürfte der Verkehr innerhalb der Landkreise und kreisfreien Städte vor allem Lokalverkehr sein.

### Das 3-Ebenen-Modell

Das Drei-Ebenen-Modell besteht aus Politik-Ebene, Regie-Ebene und Ersteller-Ebene. Das Besteller-Ersteller-Prinzip trennt die Funktionen von Besteller (ÖPNV- Aufgabenträger) und Ersteller (Verkehrsunternehmen). Indem unternehmerisches Handeln und Gemeinwohlverpflichtungen aus Daseinsvorsorge voneinander getrennt werden, entstehen für alle Akteure klare Verhältnisse und damit quantitativ wie qualitativ klar definierte Verkehrsdienstleistungen (Übersicht 1.17).

**Übersicht 1.17: Die Organisationsstruktur des hessischen ÖPNV nach dem ÖPNV-Gesetz 2005**



Quelle: S. Krug, D. Meinhard (2005): Analyse der ÖPNV-Organisation unter Berücksichtigung der Förderstrukturen in Deutschland. Mögliche Schlussfolgerungen für NRW, Gutachten der Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co. KG, Aachen, Dezember 2005, Folie 41

### Die Politik-Ebene

Der ÖPNV ist Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden über 50.000 Einwohnern (Sonderstatusstädte) als Aufgabenträger. Andere kreisangehörige Gemeinden können freiwillig ÖPNV-Aufgaben in eigener Verantwortung übernehmen, aber müssen sie dann auch selbst finanzieren können. Die Aufgabenträger bilden die politische Ebene und sichern ihre Bedienung mit ausreichendem ÖPNV als öffentliche

Daseinsvorsorge, indem sie ihn planen, organisieren und finanzieren. Sie erteilen der Regie-Ebene politische Vorgaben und werden vom Wähler kontrolliert.

### **Die Regie-Ebene**

Auf regionaler Ebene bilden die Verkehrsverbünde und auf lokaler Ebene Lokale Nahverkehrsorganisationen (LNO) als Organisationen der Aufgabenträger die Regieebene. Nach Vorgaben der Aufgabenträger gestalten sie das Leistungsangebot, die Verbund-, Übergangs- und landesweiten Tarife, den Vertrieb und das Marketing, die Einnahmeverteilung und die Verkehrserhebungen. Danach bestellen sie die Verkehrsdienstleistungen. Verkehrsverbünde und LNO dürfen keine Unternehmer im Sinne des PBefG oder AEG sein.

Die Nahverkehrsplanung ist eine vom Land übertragene Pflichtaufgabe. Verkehrsverbünde erstellen regionale Nahverkehrspläne für den SPNV sowie regionalen ÖSPV und die LNO lokale Nahverkehrspläne für den lokalen ÖSPV. Zwischen allen Akteuren und benachbarten Aufgabenträgern abgestimmt, werden die Nahverkehrspläne vom Aufsichtsrat des jeweiligen Verkehrsverbundes bzw. der betreffenden lokalen Nahverkehrsorganisation beschlossen. Ihre Finanzierung ist in den pauschalen Mittelzuweisungen an die Aufgabenträger enthalten.

Dementsprechend ist die Regie-Ebene im Prinzip zweistufig: die drei Verkehrsverbünde für den Regionalverkehr und LNO für den Lokalverkehr. Demnach sollten die Verkehrsverbünde den SPNV und den regionalen ÖSPV bestellen und die LNO den lokalen ÖSPV. Aufgabenträger können aber auch den Verkehrsverbund mit Aufgaben des lokalen Verkehrs beauftragen, wenn sie dessen Kosten einschl. der Regiekosten übernehmen (§6 (1) ÖPNVG). Dementsprechend unterscheidet die Wettbewerbspraxis nicht trennscharf.<sup>24</sup> Vielmehr werden die Aufgabenträger befragt, welche Linien sie – auch unter finanziellen Aspekten - dem Grundnetz und welche dem Ergänzungsnetz zugeordnet sehen wollen.<sup>25</sup> Dies dürfte vor allem auf die Prägung des hessischen ÖPNV durch die drei Verkehrsverbünde als umfassende kompetente Bestell- und Regiegesellschaften zurückzuführen sein.<sup>26</sup> Die Verkehrsverbünde werden von den Wirtschaftsergebnissen und ihrem Aufsichtsrat kontrolliert.

### **Die Ersteller-Ebene**

Die Verkehrsunternehmen befördern die Fahrgäste nach den gesetzlichen Grundlagen (PBefG, AEG) und erstellen die Verkehrsdienstleistungen. Sie werden vom betreffenden Verkehrsverbund kontrolliert.

Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden sind in Hessen die Regierungspräsidien.

---

<sup>24</sup> Nach dem Stand 2003 werden beispielsweise im RMV bis 2010 82,9% des gesamten Buspersonennahverkehrs ausgeschrieben, darunter 22% kommunaler Verkehr, 23,6% lokale Verkehre, 37,2% lokal/regional gemischte Verkehre (Achenbach 2007c:23).

<sup>25</sup> Zur internen Prioritätensetzung wurde das Verkehrsnetz des RMV in ein Grundnetz, auf dem zwei Drittel aller Verkehrsleistungen stattfinden, und ein Ergänzungsnetz eingeteilt.

<sup>26</sup> In der Anhörung zum Gesetzentwurf war die ursprüngliche Absicht erkennbar, die Landesnahverkehrsorganisationen nur befristet einzurichten, um Eigendynamik zu vermeiden und gebietsübergreifende Zusammenarbeit zu sichern (Hessischer Landtag, Anhörung: 9).

## Leitlinien der neuen ÖPNV-Politik Hessens<sup>27</sup>

### ***(1) Um kundengerechte Verkehrsdienstleistungen und günstigere Wettbewerbspreise zu fördern, erfolgt die Vergabe der Verkehrsdienstleistungen grundsätzlich im Wettbewerb.***

Nach §8,9 ÖPNVG wird die Vergabe von Verkehrsdienstleistungen an einen funktionsfähigen Wettbewerb und das Besteller-Ersteller-Prinzip geknüpft. Die Förderung mittelständischer Verkehrsunternehmen zur Erhaltung von Angebotsvielfalt wird als Nebenbedingung ausdrücklich genannt. Dem Ermessen des Aufgabenträgers bleibt es jedoch überlassen, welches Wettbewerbsverfahren er wählt. So wurden die RMV-Szenarien der Ausschreibung des Regionalverkehrs für Busse und SPNV bis 2014 einstimmig vom Aufsichtsrat beschlossen, der aus den Landkreisen des RMV und einem Vertreter des Landes besteht (Sparmann, Anhörung 2005:22).

Das Land Hessen und die Verkehrsverbünde haben ihren Aufgabenträgern empfohlen, dieses Wettbewerbskonzept auch auf die lokalen Verkehre anzuwenden. Damit wird eine landesweite Harmonisierung angestrebt und Verzerrungen zu Lasten von Verkehrsunternehmen verhindert, die sich frühzeitig dem Wettbewerb öffnen. Deshalb bat der Aufsichtsrat den RMV, in seinem Verbundraum Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger des lokalen Verkehrs zusammen mit der Genehmigungsbehörde bei der Ausschreibungspraxis zu unterstützen. Eine ähnliche Praxis verfolgt der NVV (Dippel 14.11.2007).

### ***(2) Die Landeszuwendungen werden bei den Betroffenen gebündelt. Dies sind die ÖPNV-Aufgabenträger und Eigentümer von ÖPNV-Infrastrukturen.***

Sie kennen ihre Präferenzen, Prioritäten und Widerstände am besten. Technisch erfolgt dies durch Übertragung der Landeszuwendungen als mehrjährige Budgets an die Verkehrsverbünde als Aufgabenträgerverbünden. Damit wird die sog. „Spaghetti-Finanzierung“ direkt an die Verkehrsunternehmen beendet, die Intransparenz, Subventionsempfängermentalität und Mitnahmeeffekte begünstigte. Verkehrsverbünde werden als professionelle Regieebene zwischen Bestellern und Erstellern gestärkt. Sie sind Aufgabenträgerverbünde. Ihre Gesellschafter sind die Landkreise und das Land.

Das ÖPNV-Gesetz (§12 ÖPNVG) schreibt fest, dass die gesamten Bundesmittel für den ÖPNV an die Aufgabenträger durchgereicht und nicht – wie vorher – zum Teil zweckentfremdet verwendet werden.

Das Land schließt mit den Verkehrsverbünden Budgetvereinbarungen zum Regional- und Lokalverkehr. So erhält der RMV mit der Finanzierungsvereinbarung zwischen dem RMV und dem Land 2005 – 2009 als Budget jährlich etwa 425 Mio € (Krug, Meinhard 2005), die noch keine Mittel nach §45a PBefG und §145 SGB IX enthalten haben dürften. Dieses Finanzvolumen enthält alle Landesmittel für den regionalen und lokalen ÖPNV.<sup>28</sup> Die Laufzeit der Vereinbarung beträgt 5 Jahre.

Im Jahre 2006 kostete die Verkehrsleistung des RMV für Süd- und Mittelhessen 1,2 Mrd. Euro (Übersicht 1.18). Diese Summe wurde gedeckt durch Fahrgeldeinnahmen (46%), Regionalisierungsmittel des Bundes (24%), Zahlungen von Mitgliedskreisen und –städten (14%), Ausgleichsleistungen (§45a PBefG und §145 SGB IX) 5%, Landeszuschüssen aus

<sup>27</sup> Die Grundstruktur dieser Leitlinien aus der Sicht des RMV wurde entnommen: Sparmann (2005), aber gelten auch für den NVV.

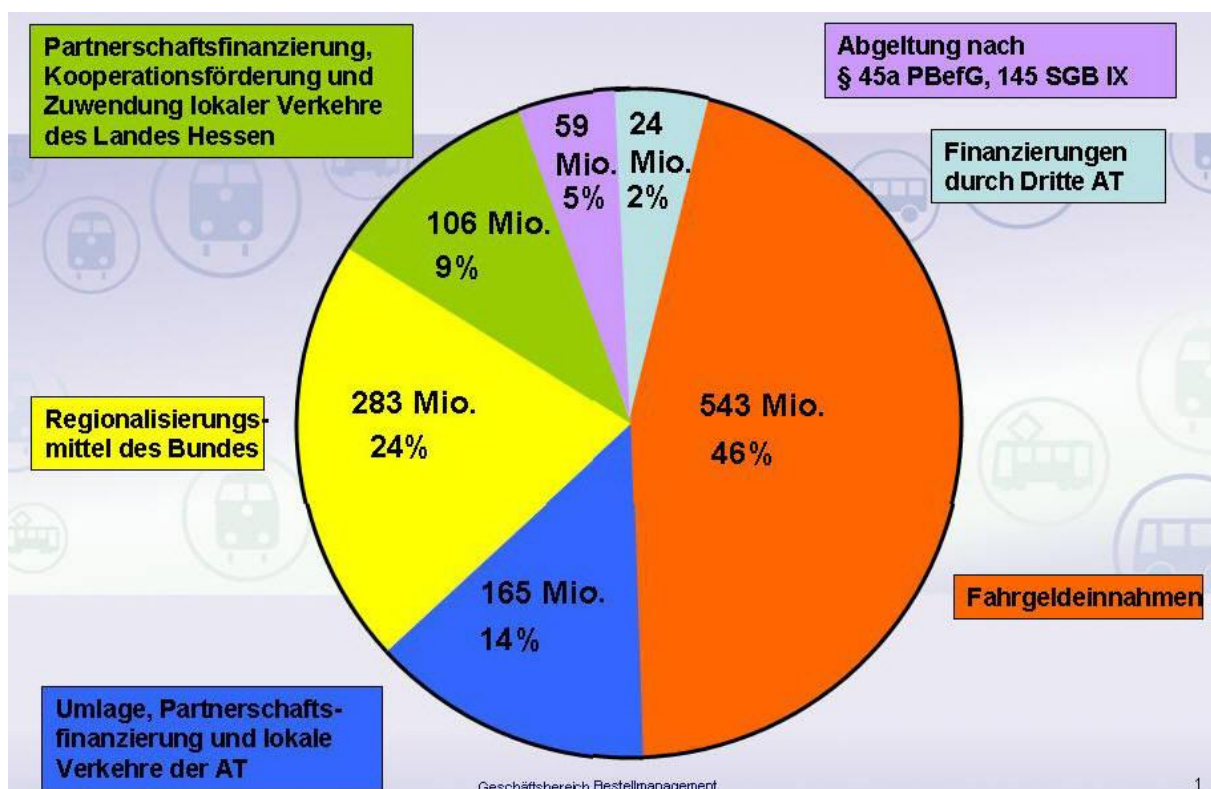
<sup>28</sup> Großvorhaben werden als Einzelfälle gefördert.



Infrastrukturkostenhilfe, Partnerschaftsfinanzierung, Kooperationsförderung u.a. (9%) sowie zusätzliche lokale Einnahmen, wie z.B. aus Werbung (2%) (Achenbach 2007c, RMV Verbundbericht 2006:52).

Darin ist somit die Landesförderung des Lokalverkehrs im RMV-Verbundraum enthalten, soweit sie über den RMV an die die Lokalen Nahverkehrsorganisationen fließt. Diese jährlichen Zuwendungen für den lokalen Verkehr werden aus historischen Gründen noch immer „Infrastrukturkostenhilfe“ bezeichnet. Sie betragen deshalb nur 15% der Soll-Infrastrukturkosten, die restlichen 85% werden von den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften als Verbund-Gesellschaftern getragen. Inzwischen dienen sie zum Bestellen zusätzlicher Verkehrsdienstleistungen, für Vorhaltekosten der lokalen Infrastruktur, für sonstige Ausgaben zur Planung, Marketing, Kundenbetreuung u.a.. Ausgeschlossen ist ihr Einsatz für Regiekosten der lokalen Aufgabenträger, als Ersatz bisher aufgewandter eigener Haushaltsmittel lokaler Aufgabenträger und zur Komplementärfinanzierung sonstiger Landesförderungen. Diese Mittel gehören zur Finanzierungsvereinbarung zwischen dem jeweiligen Verkehrsverbund und dem Land. Die Finanzierungsvereinbarung nennt die Beträge explizit, aber der regionale Schlüssel ist unbekannt (z.B. Stadt Frankfurt/TraffiQ: 10 Mio. Euro/Jahr, Lahn-Dill-Kreis/VLD = 358.000 Euro/Jahr). Als Durchlaufposten werden sie vom Verbund verwaltet und weitergeleitet. Ihre Verwendung ist dem RMV nachzuweisen (incl. Testat Buchprüfer) (Quelle: Scholz 2006:222-223).

**Übersicht 1.18: Die Finanzierung des ÖPNV im RMV-Verbundgebiet 2006**



Quelle: Achenbach (2007c), RMV - Geschäftsbereich Bestellmanagement 2007

Diese Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem Land und seinen Verkehrsverbünden stärken die Aufgabenträger als Gebietskörperschaften der Kunden und schränken die Förderung von Fahrten leerer Fahrzeuge ein. Trotz niedrigerer Budgets entsteht dadurch Planungssicherheit und Gestaltungsspielraum. Die Finanzierungsplanung des ÖPNV erfolgt



in Hessen nur noch durch die Verkehrsverbünde. Die Infrastrukturfinanzierung orientiert sich am Landesentwicklungsplan und an regionalen und lokalen Nahverkehrsplänen, ein landesweiter Fachplan existiert nicht. Damit überlässt das Land Sachthemen zunehmend den Verkehrsverbünden, wie beispielsweise die Koordination von Infrastrukturmaßnahmen im ÖPNV, aber verstärkt seinen Einfluss auf die Verbünde (Krug, Meinhard 2005).

***(3) Wettbewerb erfordert eine Investitionsförderung und den Zugang zur Infrastruktur ohne Diskriminierung.***

Alle Verkehrsdienstleistungen, die mit öffentlichen Zuschüssen verbunden sind, werden der EG-VO Nr. 1191/69 unterworfen. Da staatliche Investitionsförderung zugunsten des ÖPNV unverzichtbar erscheint, ist diese transparent und diskriminierungsfrei zu gestalten. Dies bedeutet im Busbereich das Ende direkter Investitionsförderung an Verkehrsunternehmen wie von Fahrzeugen, Betriebshöfen u.a. und im SPNV den diskriminierungsfreien Zugang zur Schieneninfrastruktur.

***(4) Als Regieebene und Aufgabenträgerorganisation stehen die Verkehrsverbünde im Mittelpunkt. Sie sind die Manager des Wettbewerbs im ÖPNV und entwickeln sich zu Mobilitätsagenturen.***

Die Bestellung kundengerechter Verkehrsdienstleistungen erfordert eine Bestellorganisation. Sie muss für die Verkehrsunternehmen Anreize schaffen, damit sich diese vom „Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister“ (Löcker 2006) entwickeln. Hierfür bieten sich die Verkehrsverbünde an.

Auch die Verkehrsverbünde unterliegen dem Strukturwandel (Sparmann 2005). Aus Unternehmensverbünden der 1970er/1980er Jahre entwickelten sich 1990/2000 Aufgabenträgerverbünde. Die erste Generation der Unternehmensverbünde konzentrierte sich auf Tarifverbünde, Unternehmenszusammenschlüsse und betriebliche Optimierungen. Die Aufgabenträgerverbünde setzten die Regionalisierung um und neue Organisations- und Finanzierungssysteme. Die Infrastruktur wurde modernisiert und das Leistungsangebot ausgeweitet, die Fahrgastzahlen erhöht und die Wirtschaftsergebnisse verbessert. Dieser Weg führt jetzt in Richtung Verkehrsdienstleister und zum Mobilitätsverbund mit integriertem und vernetztem Verkehrsangebot. Dazu gehören integriertes Marketing, integrierte Verkehrsangebote, all-in-one-Mobilitätsdienstleistungen, Markenbildung und -führung, Kundenbindung und -loyalisierung, innovative Vertriebs- und Informationssysteme, Abbau von Zugangsbarrieren und neue Organisationsmodelle. Dies zeigt sich in einem möglichst landesweiten Verbund-Tarif und zentralen Vertrieb. Die Wertschöpfungskette „Informieren – Buchen/Nutzen - Zahlen“ ist durch Innovationen und Qualitätssprünge gekennzeichnet. Dazu gehört vor allem das elektronische Fahrgeld- Management.

Die Regiekosten des Verkehrsverbunds RMV, d.h. Personal- und Sachmittelkosten, dürfen jährlich 21,2 Mio. € nicht überschreiten. Diese Begrenzung soll den Einsatz von Haushaltsmitteln und den Rückzug der Kreise aus der Verbundfinanzierung verhindern. Höherer Verwaltungsaufwand bei Ausschreibungen soll durch Ausschreibungsgewinne kompensiert werden.

Zielvereinbarungen mit dem Land Hessen richten sich auf die Steigerungen der Marktreichweite, der Kundenzufriedenheit und der Effizienz. Wie die Entwicklung von Fahrleistungen, Fahrgastzahlen und Kostendeckungsgrad zeigt, sind die Verkehrsverbünde ein voller Erfolg. Im Zeitraum 1996-2004 sind die Fahrgastzahlen des RMV um 20% gestiegen, die Fahrleistungen im SPNV stiegen um rund 27%, aber sanken im BPNV um 13% wegen Inbetriebnahmen neuer S-Bahnstrecken bzw. wurden lokalisiert. Aufwand und

Ertrag nahmen um rund 27% zu, aber der Kostendeckungsgrad stieg von 44% auf 50%. Der öffentliche Zuschuss pro Euro Fahrpreis ist von 1 Euro auf 80 Cent gesunken und die Zahl der Arbeitsplätze im RMV hat um 3.000 zugenommen (Achenbach 2007c).

**(5) Die Zuständigkeit der Verkehrsverbünde für den Regionalverkehr betont dessen Vorrangstellung.**

Das hessische ÖPNVG unterscheidet zwischen Regional- und Lokalverkehr. „Regionaler Verkehr ist der öffentliche Personennahverkehr auf einer Eisenbahninfrastruktur ... und auf einer Linie mit Straßenbahnen, Oberleitungsbussen oder Kraftfahrzeugen im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes ..., die die Gebietsgrenze des Aufgabenträgers überschreitet und deren regionaler Charakter bedeutend ist. Der übrige öffentliche Personennahverkehr ist lokaler Verkehr. In Zweifelsfällen entscheidet die nach dem Personenbeförderungsgesetz zuständige Genehmigungsbehörde“ (§2 Abs.2 ÖPNVG). Für ihren Regionalverkehr sind die Gebietskörperschaften und die Verkehrsverbünde zuständig, für den Lokalverkehr die lokalen Nahverkehrsorganisationen (§6 ÖPNVG).<sup>29</sup>

Im Regionalverkehr gilt das sog. Solidarprinzip und im Lokalverkehr das sog. Belegenheitsprinzip (Sparmann 2005). Nach dem Solidarprinzip wird das Defizit des jeweiligen Verkehrsverbundes nach festen Schlüsseln auf alle Gesellschafter umgelegt und verhindert, dass der einzelne Aufgabenträger nur den regionalen Verkehr seines eigenen Kreisgebietes bezahlt. Damit sorgt das Solidarprinzip für den Ausgleich zwischen Ballungsraum und Fläche und sichert überall in Hessen ein Mindestangebot an ÖPNV. Trotzdem ist auch im wohlhabenden Hessen eine wachsende regionale Differenzierung des ÖPNV-Angebotes zu beobachten. „Obwohl das Solidarmodell für uns gestaltungsmäßig wichtig ist, beginnen wir, das Angebot stärker nachfrageorientiert zu fahren und die Verkehrsmittel dort einzusetzen, wo wir auch hohe Auslastungen erreichen“ (Sparmann, Anhörung, 30.6.2005). „Effizienz hat höhere Priorität als öffentliche Daseinsvorsorge“ (Sparmann, ÖPNV hat Zukunft 2005). Im Ministerium „Schwerkraftgesetz“ genannt, fördert wirtschaftlicher Erfolg (= erwartete Einnahmen) verstärkte Mittelvergabe und begünstigt „Schwerkraftkorridore“. Demgegenüber besagt das Belegenheitsprinzip, dass Leistungen im Lokalverkehr von der Gebietskörperschaft bezahlt werden, auf deren Gebiet sie erfolgen. Damit soll der Forderung nach besseren Verkehrsangeboten ohne Gegenfinanzierung vorgebeugt werden.

Die Verantwortung der Gebietskörperschaften für ihre lokalen Aufgabenträger umfasst auch die Übernahme von Mindereinnahmen oder nicht gedeckten Defiziten aus dem Regionalverkehr. Grundlage hierfür ist der Einnahmenaufteilungsvertrag des betreffenden Verkehrsverbundes. Einnahmen sind Fahrgeldeinnahmen aus Verbundtarif, Übergangs- und Gemeinschaftstarifen mit benachbarten Tarifkooperationen sowie Sonderangeboten. Es gilt das Leistungsprinzip, d.h. Einnahmen bleiben dort, wo sie erwirtschaftet wurden, vermindert um Fremdnutzer und Übersteiger (Scholz 2006:223).

Als Datenbasis dienen Erhebungen und Interviews im gesamten Streckennetz, die - mit Fahrplandaten verknüpft - den tatsächlichen Einnahmen gegenübergestellt werden. In der jährlichen Abrechnung werden noch regionale Leistungen, wie Kooperationsförderung, Umlagen und Forderungen für Regieleistung berücksichtigt (Scholz 2006:223).

---

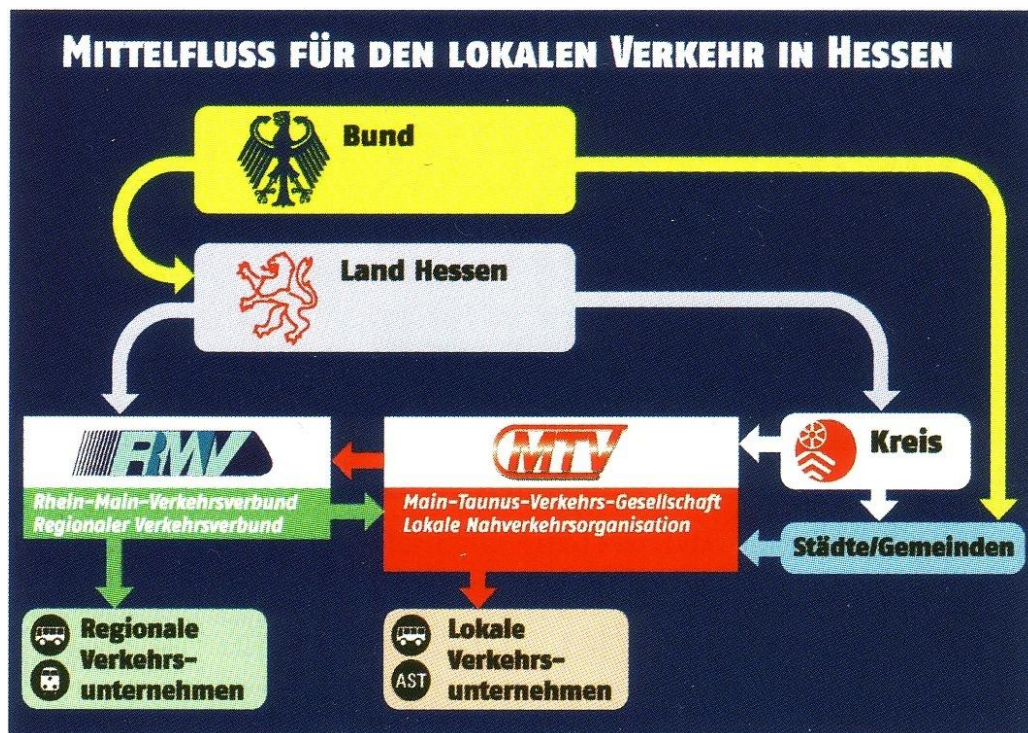
<sup>29</sup> Nur bei der Vergabe von Verkehrsdienstleistungen wird den LNO kostenlose Hilfestellung durch den Verbund gegeben.

Den lokalen ÖPNV finanzieren die Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden über 50.000 Einwohnern (Sonderstatusstädte) als Aufgabenträger weitgehend selbst und meist jeder für sich. Wie bereits ausgeführt, können andere kreisangehörige Gemeinden freiwillig ÖPNV-Aufgaben in eigener Verantwortung übernehmen, aber müssen sie dann auch selbst finanzieren. Auch hier gilt im Prinzip derselbe Ordnungsrahmen (Wettbewerb, 3-Ebenen-Modell, Bestellerprinzip) wie im Regionalverkehr, nur eine Stufe tiefer (lokale Nahverkehrsgesellschaften, lokale Verkehrsunternehmen) und z. T. überlagert durch die hilfreiche Übernahme von Tätigkeiten durch den kompetenteren und durchsetzungsstarken Verkehrsverbund (Übersicht 1.19, Scholz 2006: 223).

Als charakteristische Finanzierungspositionen eines lokalen Aufgabenträgers in Hessen werden genannt (Scholz 2006:223, RMV 1995):

- Einnahmen gemäß Einnahmenaufteilung  
Die Fahrgeldeinnahmen bleiben bei den Verbundunternehmen. Für Übersteiger und fremd genutzte Fahrausweise fallen Ausgleichsbeträge an. Die Fahrgeldeinnahmen bestehen aus Erlösen der Verkaufsstellen, der Schülerabonnements, der Fahrkartenautomaten, der Card-o-Maten, der Jahresabos und der Jobtickets.

**Übersicht 1.19: Die Finanzierung des Lokalverkehrs in Hessen**



Quelle: Scholz (2006:223)

- Partnerschaftsfinanzierung  
Sie dient zur Verbesserung des regionalen Verkehrs über das Status-quo-Angebot zum Fahrplan 1993/94 hinaus, das bereits über Verkehrsverträge vereinbart wurde und vom Verkehrsverbund mit durchgereichten Regionalisierungsmittel bezahlt wird. Für Mehrleistungen werden 50% vom Land und 50% von den betreffenden Gebietskörperschaften übernommen. Die nach dem Belegenheitsprinzip betroffenen Gebietskörperschaften müssen diesen Mehrbestellungen zustimmen.

- **Zuwendung für den lokalen Verkehr (früher: „Infrastrukturkostenhilfe“)**  
Inzwischen ist die Zweckbestimmung dieser Landeszuwendungen für den lokalen Verkehr ausgeweitet worden und umfasst die Bestellung lokaler ÖPNV-Verkehrsdienstleistungen, die Qualitätssicherung und –verbesserung, die Vorhaltekosten der lokalen ÖPNV-Infrastruktur und investive Kleinmaßnahmen der lokalen Infrastruktur. Vorher beschränkt auf Investitionen für Fahrwege, Fahrzeuge und Werkstätten sowie für deren Instandhaltung bei den Verkehrsunternehmen des Lokalverkehrs, die vom Land zu 15% und von der betreffenden kommunalen Gebietskörperschaft übernommen werden. Orientierungsrahmen sind die sog. Sollkosten, d.h. Durchschnittskosten pro Betriebszweig, differenziert nach 4 Regionalklassen: Großstädte, Sonderstatusstädte, Landkreise in dicht besiedelten Gebieten und Landkreise in dünn besiedelten Gebieten. Diese Pauschalisierung begünstigt effiziente Verkehrsunternehmen. Grundlage ist die bei den Verbundverkehrsunternehmen inzwischen eingeführte Trennungsrechnung von Betriebs- und Infrastrukturkosten. Dahinter stand die Absicht des Landes, nur die Infrastrukturkosten des ÖSPV anteilig öffentlich zu fördern, aber die Betriebskosten durch die Verkehrsunternehmen selbst erwirtschaften zu lassen. (Scholz 2006:222).
- **Infrastrukturkostenausgleich gegenüber Dritten**  
Hierbei handelt es sich um die gebietskörperscharfe Zuordnung der Vorhaltekosten von Infrastruktur. Diese werden nach den Betriebsleistungen der Gebietskörperschaften als Nutzer bei grenzüberschreitenden Verkehren auf diese aufgeteilt.
- **Kooperationsförderung**  
Sie decken die Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste des Verbundtarifs ab. Hinzu kommen die Verwaltungs- und Regiekosten des Verkehrsverbunds. 85 % dieser verbundbedingten Belastungen werden durch Landesmittel gefördert, die restlichen 15% entfallen auf die betreffende Gebietskörperschaft.
- **Deltafinanzierung**  
Als Eigentümer ihrer lokalen Nahverkehrsgesellschaften sind die kommunalen Gebietskörperschaften für sie finanziell verantwortlich. Deshalb sind Defizite im Lokalverkehr von ihnen zu übernehmen. Defizite im Regionalverkehr werden gemäß Einnahmenaufteilungsvertrag als Umlage anteilig übernommen.
- **Ausgleich gemäß §45a PBefG**  
Seit 2005 schließen diese Finanzausweisungen des Landes auch die Ausgleichszahlungen für Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs nach § 45a (PBefG) ein und werden von den Verbünden pauschalisiert an die lokalen Aufgabenträger weitergereicht (Scholz 2006:223).
- **Ausgleich gemäß §145 Sozialgesetzbuch (SGB).**  
Nach der Übersicht 1.20 von Achenbach (2007c) fließen auch die Erstattungen für unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten nach §145 Sozialgesetzbuch (SGB) inzwischen über den Verkehrsverbund.
- **Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Finanzausgleichsgesetzen (FAG)**  
Lokale Aufgabenträger, Städte und Gemeinden können projektbezogen direkt beim Bund GVFG-Mittel beantragen.
- **Zusätzliche Positionen**  
Hierzu zählt das breite Spektrum der Zuschüsse und Mittel an und aus Beteiligungen etc. Besonders bekannt sind Vorteile aus dem kommunalwirtschaftlichen

Querverbund durch Steuerersparnis und Gewinnübertragung. Andere Beispiele bilden die Übernahme von Infrastrukturkosten und überhöhten Personallasten durch den Eigentümer, verbundbedingte Lasten (wie Alteinahmegarantien), Gesellschaftereinlagen der Eigentümer und Werbeeinnahmen.

In der folgenden Übersicht 1.20 werden die Finanzströme des ÖPNV am konkreten Fall des Werra-Meißner-Kreises dargestellt und ihre Positionen erklärt (Darstellung des NVV 2008 in Abstimmung mit dem Werra-Meißner-Kreis).

**Übersicht 1.20: Die Finanzströme im ÖPNV des Werra-Meißner-Kreises**



Quelle: NVV in Abstimmung mit dem Werra-Meißner-Kreis, 11.2.2008

**Anmerkungen:** In den Nahverkehr Werra-Meißner fließen 1,385 Mio. Euro aus folgenden Quellen:

**Kommunen:**

50%-Partnerschaftsfinanzierung der Gemeinden des Kreises zugunsten eines Verkehrs, der besser ist als das Status quo-Angebot um Fahrplanwechsel 1993/94. Die anderen 50% kommen vom Land. Die Mittel dienen Stadtbussystemen.

**I-Hilfe:**

Es handelt sich um Landeszuwendungen für den lokalen Verkehr (ehem. Infrastrukturkostenhilfe).

**Umlage:**

Es handelt sich um Defizite im Regionalverkehr, die gemäß Einnahmenaufteilungsvertrag von den kommunalen Gebietskörperschaften als Eigentümern ihrer lokalen Nahverkehrsgesellschaften übernommen werden.

**Eigenmittel Kreis:**

Mittel des Kreises für seinen ÖPNV.

Diese Gesamtsumme von 1,385 Mio. Euro fließt als jeweiliger 50%-Zuschuss zu Verkehrsverträgen über Regionalverkehr oder gemischte Regional- und Lokalverkehre. Die anderen 50% bilden Landeszuwendungen über den NVV. Die Verkehrsverträge über ein lokales Bündel werden zu 100% vom Nahverkehr Werra-Meißner bezuschusst. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Verträge:

**Verkehrsvertrag Lossetalbahn:**

Es handelt sich um einen Vertrag mit einer Straßenbahn, der nicht ausgeschrieben wurde.

**Verkehrsverträge Regionale Bündel:**

Partnerschaftsanteil für ein regionales Bündel, das vom NVV ausgeschrieben wurde.

**Verkehrsverträge Mischbündel regional/lokal:**

Verkehrsverträge, die vom NVV ausgeschrieben wurden.

**Verkehrsverträge lokales Bündel:**

Es handelt sich um den Stadtbus Eschwege und ein lokales Bündel des Schülerverkehrs Eschwege. Die Ausschreibung erfolgte durch den Kreis allein, aber mithilfe eines Fremdbüros.

**Weitere Kosten (ca.80%) werden über Einnahmen und 45a gedeckt.**

Dabei handelt es sich um Fahrentgelte, Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr (§45a PBefG) sowie um Erstattungen für die Freifahrt von Schwerbehinderten nach § 148 SGB IX.

***(6) Deshalb ist die Förderung des ÖPNV zielorientiert ausgestaltet und löst damit die bisher maßnahmenbezogene Förderung ab.***

Auch deshalb enthält das ÖPNV-Gesetz von 2005 keinen Hinweis auf eine Vorrangstellung des SPNV, auch wenn sich diese faktisch in den bevölkerungsstarken Landesteilen in der Infrastrukturfinanzierung (Strecken, Bahnhöfe) widerspiegelt.

Die Landeszuwendungen können alternativ konsumtiv oder investiv eingesetzt werden. Es besteht lediglich eine allgemeine Zweckbindung an den ÖPNV und die Landeshaushaltsordnung. Damit entsteht Flexibilität und Bürokratieabbau. Auch können die Budgets ins Folgejahr übertragen werden. Damit wird traditionelle Ressourcenfehleitung vermieden.

Um Gestaltungsspielraum und Flexibilität zu stärken, legt das Land als Fördermittelgeber in den Vereinbarungen keine umzusetzenden Maßnahmen fest, sondern nur die Ziele, die mit den Fördermitteln erreicht werden sollen.

***(7) Die Mittelvergabe erfolgt erfolgsorientiert.***

Im Gegensatz zur Praxis anderer Reformländer (wie Brandenburg oder Sachsen-Anhalt), erfolgt die Erfolgsorientierung nicht im Rahmen direkter Landeszuweisungen, sondern über die Verkehrsvereinbarungen zwischen Land und Verkehrsverbund und über die Verkehrsverträge zwischen dem Verkehrsverbund und dem Verkehrsunternehmen.

Auf der oberen Ebene zwischen Land und Verkehrsverbund werden die mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen gesetzlich festgeschrieben und mit Zielvereinbarungen und Leistungsanreizen für erfüllte Zielvorgaben verknüpft. Die Vereinbarungen orientieren sich an den messbaren Zielkriterien Marktreichweite (Steigerung der Fahrgeldeinnahmen gegenüber dem Vorjahr), Kundenzufriedenheit (Ergebnisse der in den Verkehrsverträgen festgeschriebenen Qualitätsziele) und Effizienz (Preisdeckungsgrad im Regionalverkehr sowie Anteil der im Wettbewerb vergebenen SPNV- und ÖSPV-Leistungen). Bei



Nichterreichen der Ziele können vom RMV bis zu 8,1 Mio. Euro pro Jahr (< 2%) und vom wesentlich kleineren NVV bis zu 1,6 Mio. Euro zurückgefordert werden.<sup>30</sup> Es existiert ein umfassendes Berechnungsverfahren zur Überprüfung der Ziele und klare Berichtspflichten. Der Verkehrsverbund muss das Land informieren über wichtige Geschäftsvorfälle, den geplanten Mitteleinsatz, wesentliche Ergebnisse des Controllings sowie Gutachten und Ergebnisse von Untersuchungen und Erhebungen.

Dementsprechend zielen die Ausschreibungen auf einen kundenfreundlichen und wirtschaftlichen Eisenbahn- und Busbetrieb. Auf der unteren Ebene zwischen Aufgabenträgerorganisationen (als Bestellern) und Verkehrsunternehmen (als Erstellern) werden befristete vertragliche Regelungen abgeschlossen, die von den Regierungspräsidien als Aufsichts- und Genehmigungsbehörden berücksichtigt werden. Diese Anreizverträge enthalten Leistungsumfang, Leistungsqualität, die Höhe des finanziellen Ausgleichs, die Anreize zur Kundenorientierung und Leistungssteigerung, zur Flexibilität der Angebotsgestaltung und Sanktionen bei Nicht- und Schlechterfüllung. Das Anreizsystem belohnt Risikobereitschaft. Diese Betriebsleistungen werden durch Zählungen, Messungen und Befragungen überprüft. Berichtspflichten sind festgelegt. Der RMV vergibt 8-Jahres-Verträge im ÖSPV und 10 bis 15 Jahre im SPNV.

### **Die Bewertung des hessischen Weges**

Die Kürzung des engeren Erprobungszeitraums seit 12. März 2004 (sog. Güttler I), die sich mehrfach verändernden Rahmenbedingungen durch Empfehlungen und Hinweise der Landeregierung (sog. Güttler I, II, III) infolge der zwischenzeitlichen Rechtssprechungen bzw. der Nachfolgeverordnung zur EG-VO Nr. 1191/69 sowie das Fehlen eines unabhängigen öffentlich zugänglichen Wettbewerbsberichtes erlauben noch keine abschließende Bewertung.<sup>31</sup>

In einer von Vorsicht und Passivität geprägten ÖPNV-Szene hat Hessen Wettbewerb gewagt. Auch wenn die konkrete Lösung im Rückblick als rechtlich fehlerhaft interpretiert wird, dürfte der hessische Weg dem ÖPNV als zukunftsfähige Alternative zum Auto weit mehr genützt haben als das „Weiter wie bisher“.

Das Besteller-Ersteller-Prinzip schafft eine klare Organisationsstruktur, reduziert die Zahl der Akteure und konzentriert sie auf ihre Stärken: die Politik auf Spielregeln und Machtmonopol, die Verkehrsunternehmen auf die Beförderungsfunktion und die Verkehrsverbünde auf Alles dazwischen. Deshalb könnte sich eine Herausforderung der Zukunft aus der Logik machtbewusster Aufgabenträgerverbünde und kommunaler Verkehrsunternehmen ergeben, Wettbewerb und Dynamik zu ihren Gunsten zu kontrollieren.

Die Absicht, durch Wettbewerb für alle Verkehrsunternehmen auch Bewegung in die kommunalen Verkehrsunternehmen zu bringen, war nur begrenzt erfolgreich. Im Gegensatz zur europarechtlich begründeten ÖPNV-Ausschreibungspolitik Hessens lässt die EG-VO 1370/07 ein breites Spektrum von Vergabelösungen zu. Auch deshalb musste der Wettbewerbserlass mehrfach nachgebessert werden (Güttler I – II - III). Eigenwirtschaftliche

---

<sup>30</sup> Die Angabe für den NVV stammt von Lometsch (11.2.2008).

<sup>31</sup> In der Anhörung des Hessischen Landtags zum ÖPNV-Gesetz 2005 wurde von mehreren Seiten ein Wettbewerbsbericht gefordert. Soweit bekannt, liegen ein interne Wettbewerbsberichte an den Aufsichtsrat des RMV vor (mündliche Auskunft von Achenbach, ).

Verkehre mussten nicht nur wieder zugelassen werden, sondern erhielten erneut Vorrang.<sup>32</sup> Für kommunale Verkehrsunternehmen wiederum ist unter bestimmten Bedingungen Inhouse- und Direktvergabe möglich. Wie der BDO einwendet, ist damit durch Güttler III ein gespaltenen Markt entstanden. So stehen derzeit alle Großstädte Hessens (mit Ausnahme von Bad Homburg) vor der Frage, auszuschreiben oder direkt zu vergeben.

Diese Praxis verstößt möglicherweise gegen den Gleichheitsgrundsatz (BDO 2005). Auch bedeutet die Forderung nach Urkalkulationen im Hinblick auf Dumpingangebote die Durchleuchtung von Verkehrsunternehmen.

Zu den Kernelementen des hessischen Modells gehören die erweiterten Gestaltungsräume der Verkehrsverbünde, die von diesen als Konsequenz öffentlicher Sparpolitik interpretiert werden (Sparmann, Anhörung 2005:20). Deshalb steht auch der Regionalverkehr im Mittelpunkt des hessischen Weges. Als faktische Wettbewerbsbehörden bündeln die Verbünde den regionalen ÖPNV, um ihn zukunftsfähig zu machen und gegen potentielle ausländische Konzerne zu stärken. Hessenweit müssen sich letztlich nur zwei Verkehrsverbünde abstimmen. Politisch gewollt, steht diesem Rationalisierungsvorteil ihre Macht als regionale Monopole, Kreativitätsmaschinen, Vergabestellen und Kontrollbürokratien gegenüber. Über sie laufen fast alle Landeszuwendungen und Informationen.

Die zweistufige Struktur von Regional- und Lokalverkehr prägt ihre Finanzierung und überlässt den Lokalverkehr vor Ort den Betroffenen. Dies entspricht dem landespolitischen Willen weitgehender Selbstorganisation. Da sie den Lokalverkehr finanzieren, sind die LNO frei zu entscheiden, wie sie ihn organisieren. Überlässt sie ihre Planung jedoch dem Verkehrsverbund, ist es dessen Aufgabe, in Zukunft verstärkt auf steigende Fahrgastzahlen durch erhöhte Angebotsaktivität hinzuwirken. Damit entspricht diese finanzielle Trennung von Regional- und Lokalverkehr in dünn besiedelten Landkreisen der verkehrsplanerischen Forderung einer Flächenerschließung durch wenige schnelle aufkommensstarke Verkehrsachsen (= Regionalverkehr) und flächenhaften Zubringer- und Verteilerverkehr (= Lokalverkehr) durch verstärkten Einsatz fahrplanunabhängiger Angebotsformen.

Durch den Übergang von Wertschöpfungsstufen auf die Verkehrsverbünde verschiebt das hessische Modell insofern die Macht von den Verkehrsunternehmen zu den Aufgabenträgern und deren Regieorganisationen. Die konzeptionelle Kreativität und Kundennähe wird nun von den Verkehrsverbünden und Lokalen Nahverkehrsorganisationen erwartet. Die Schwächen der Verbünde bestehen in der Gefahr von Größennachteilen, Überregulierung und Erstarrung. So können die Zielvereinbarungen beispielsweise kurzfristig nicht angepasst werden. Die Verkehrsverbünde werden von den Wirtschaftsergebnissen und ihrem Aufsichtsrat kontrolliert. Die Kreisebene möchte sich jedoch gegenüber dem Fahrgast als Akteur darstellen. Auch deshalb ist beispielsweise der RMV allein durch seine 27 Gesellschafter ein großes und hoch komplexes Gebilde (Krug, Meinhard 2005).

Im Zeitraum 2002 bis Ende August 2006 wurden in Hessen rund 20% aller Schienenverkehre und 30% aller Busverkehre ausgeschrieben. Die Ausschreibungen im Schienenverkehr fanden vor allem im Verbundgebiet des NVV statt und die Busausschreibungen überwiegend im Gebiet des RMV (HMWVL 5.12.2006).

---

<sup>32</sup> Nach Auskunft des RMV gibt es zumindest im regionalen Busverkehr keine eigenwirtschaftlichen Verkehre mehr (Auskunft Achenbach 16.11.2007).



Im SPNV Hessens handelte es sich konkret um 9 Mio. ausgeschriebene Zug-km der jährlich geleisteten 46 Mio. Zug-km. In den Jahren 2004-2005 wurde vor allem Ländergrenzen überschreitender SPNV und 2006-2007 SPNV auf ausschließlich oder überwiegend hessischem Gebiet ausgeschrieben. Obwohl die DB Regio den Markt mit über 90% Marktanteil beherrscht, haben die Ausschreibungen ihre Konkurrenten gewonnen (HMWVL 5.12.2006).

Im Busverkehr entfielen diese ausgeschriebenen 30% der jährlichen Gesamtfahrleistung von 150 Mio. Buslinienkilometern auf 81 Linienbündel mit 44 Mio. Buslinienkilometern Jahresfahrleistung (Übersicht 1.21).

Die Gewinner lassen sich zu drei großen Gruppen zusammenfassen: (1) Die größte Gruppe bildeten mit 36 Linienbündeln und 14 Mio. Buskilometern mittelständische Unternehmen. Dies entspricht 44% der Bündel und 32% der Leistungen. (2) Die zweitgrößte Gruppe bildeten konzerngebundene Verkehrsunternehmen. Sie gliedern sich in nationale Unternehmen (Regionalbusgesellschaften der DB AG und Hessische Landesbahn) und in internationale konzerngebundene Verkehrsunternehmen, wie Arriva oder Veolia. Diese Gruppe gewann insgesamt 32 Bündel und 17 Mio. Buskilometer. Dies entspricht 39% der Bündel und 39 % der Leistungen. (3) Als dritte Gruppe gewannen kommunale und kommunal-private Verkehrsunternehmen 13 Bündel und 13 Mio. Buskilometer. Dies entspricht 16% der Bündel und 30% der Leistungen.

**Übersicht 1.21: Ergebnisse der Busergebnisse in Hessen 2002-2006**  
(Stand 31. August 2006, in Klammern Stand 1. August 2005)

| <b>Bieter</b>                                                                                              | <b>Bus-km-Leistung<br/>pro Jahr in Mio.</b> | <b>Leistungs<br/>anteil<br/>in %</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------|
| Private Verkehrsunternehmen und<br>Bietergemeinschaften                                                    | 14,0<br>(7,1)                               | 31,6 %<br>(25,9)                     |
| Kommunal-private Bieter                                                                                    | 5,2<br>(6,5)                                | 11,6 %<br>(23,7)                     |
| Kommunale Verkehrsunternehmen                                                                              | 8,1<br>(4,7)                                | 18,3 %<br>(17,1)                     |
| konzerngebundene Unternehmen<br>national (Regionalbusgesellschaften der<br>DB AG und Hessische Landesbahn) | 11,2<br>(6,6)                               | 25,4 %<br>(23,9)                     |
| konzerngebundene Unternehmen<br>international                                                              | 5,8<br>(2,5)                                | 13,1 %<br>(9,3)                      |
| <b>Gesamt</b>                                                                                              | <b>44,3 Mio. km<br/>(27,3 Mio. km)</b>      | <b>100 %</b>                         |

Quelle: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (05.12.2006):  
Pressemitteilung

Wie die Ergebnisse der Busergebnisse zeigen, konnten sich private Verkehrsunternehmen und Bietergemeinschaften behaupten und gegenüber dem

Vorjahresstand sogar Marktanteile hinzugewinnen. Wegen ihrer Ausgangsbedingungen werden sie von kleinen Losgrößen begünstigt, so dass sie prozentual mehr Linienbündel als Buskilometer gewannen. Ihr Erfolg ist aber nicht Ausschreibungsgewinnen bisheriger privater Betreiber gleichzusetzen. So stellte Achenbach (2006:192) fest, dass im Rahmen der bis dahin im regionalen und lokalen Busverkehr des RMV vergebenen 16 Linienbündel mit insgesamt 43,6 Mio. Nutzwagenkilometern kein einziger Altunternehmer mehr bei seinem früheren Linienverkehr im Regional- und Lokalverkehr zum Zuge kam.<sup>33</sup>

Was aber ist mit den Busunternehmern passiert, die nicht mehr ihre alten Linienbündel gewinnen konnten? Nach Auskunft des NVV haben viele Betreiber nur zwischen internationalen Konzernen gewechselt. Manche privaten Bewerber haben sich nicht mehr allein, sondern nur eingebunden in Konzernangebote beworben. Auch hätte man sich hier mit der Rolle als bloße Carrier abgefunden. Einige Verkehrsunternehmen hätten jedoch auch verkauft. Vor allem sind durch den Wettbewerb Kooperationen gestärkt worden. Auch gibt es zwei Privatfirmen, die noch neue Bündel gewonnen haben.

Der Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer (LHO) stellte am 12.07.2007 fest, „dass die privaten Busunternehmer eindeutig zu den Verlierern der letzten Ausschreibungsrunden gehören“. So gehöre inzwischen die Mittelhessische Verkehrsgesellschaft zu den internationalen konzerngebundenen Unternehmen. Auch im Lahn-Dill-Kreis und in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Rotenburg-Bebra habe Abellio gewonnen, so dass der Leistungsanteil konzerngebundener internationaler Unternehmen statt 13,1%, wie mit Stand vom 31.8.2006 von Minister Rhil behauptet, 31% betrage. Dementsprechend sei der Anteil der Privaten gesunken. Hinzu komme, dass „Anmietungen von den neuen Betreibern nur geringfügig oder überhaupt nicht erfolgen“ (LHO 12.07.2007:2).

Der RMV betont trotz aller Einwände, Rügen und juristischen Anfechtungen der ersten Vergabeverfahren eine Reihe von Wettbewerbserfolgen (Achenbach 2006, 2007).

Der Wettbewerb hat auf allen Seiten Kooperationen begünstigt. Auf der Anbieterseite hat der Wettbewerb Bietergemeinschaften und damit Größenvorteile gefördert. Auf der Aufgabenträgerseite werden Vergabeverfahren für regional/lokal gemischte Linienbündel gemeinsam von dem jeweiligen Verkehrsverbund und dem lokalem Aufgabenträger durchgeführt. Dies erhöht die Mitbestimmung und Mitgestaltung der lokalen Aufgabenträger (Achenbach 2007, Henss 2007:180).

Der Wettbewerb hat den Strukturwandel der Verkehrsunternehmen beschleunigt. Dazu zählen Reorganisationen kommunaler Verkehrsunternehmen, Ausgründungen von Töchtern, strategische Partnerschaften mit Dritten und die Bildung neuer Geschäftsfelder (wie Eisenbahnverkehr). Dieser Sicht wird entgegengehalten, dass die allgemeine öffentliche Finanzknappheit dazu geführt habe, dass die Zahl und Leistungsbreite kommunaler Unternehmen gewachsen ist, um Gemeindehaushalte aufzufüllen (Beitrag Debling, Anhörung 2005:45)

---

<sup>33</sup> Dabei wurde das Personal meist vom Nachfolger des Altunternehmers übernommen. Auch bei der Frage nach den Betriebshöfen und Fördergeldern wurde bisher ein Weg gefunden, ihre Zweckbestimmung zu erhalten.

Auf der Grundlage einer KCW-Studie zieht Achenbach (2007c) als Leiter des Bestellmanagements eine Zwischenbilanz des RMV nach 5 Jahren Ausschreibungswettbewerb. Seine Datengrundlage bildeten 73 Vergabeverfahren mit 80 Losen in Hessen. Die 23 Lose des RMV darunter umfassten jedoch 18 Mio. Nutzwagenkilometer, d.h. etwa 58% des ausgeschriebenen Gesamtvolumens. Die im folgenden dargestellten Ergebnisse decken sich weitestgehend mit der Pressemitteilung des HMWVL vom 5.12.2006.

- Der Finanzierungsaufwand der Aufgabenträger für den ÖPNV konnte durch Ausschreibungen dauerhaft gesenkt werden. Da der Nutzwagenkilometer um durchschnittlich 32 % billiger eingekauft wurde, betrug die gesamte Brutto-Einsparung des RMV an Besteller-Entgelten über die gesamte Vertragslaufzeit etwa 93 Mio. €.<sup>34</sup>
- Das Preisniveau von 1,84 Euro pro Nutzwagenkilometer blieb über den Untersuchungszeitraum von 10 Jahren inflationsbereinigt stabil. Obwohl die Gutachter nach der Konsolidierung des Marktes mit einem begrenzten Wiederanstieg der Preise gerechnet hatten, zeigte die erste Ausschreibungsrunde bisher keine Preiserhöhungen (Übersicht 1.22).
- Da der Preis vom Leistungsumfang abhängig ist (und umgekehrt), sinkt die erhebliche Streuung der erzielten Preise bis zu einem Leistungsumfang von 1 Mio. Nutzwagenkilometer des jeweiligen Linienbündels (Übersicht 1.23).
- Was die Kosten der Ausschreibung betrifft, werden sowohl die Personalkosten für Vergabeverfahren und Vertragsmanagement über die gesamte Vertragslaufzeit als auch die Sachkosten auf zusammen 10% der Einsparungen geschätzt (juristische Beratung, Verkehrserhebung etc.).

Der Wettbewerb hat die Qualitäts- und Umweltstandards im Verkehrsangebot erhöht. Ausschreibungsbedingt werden „vermehrt neue, komfortable, niederflurige, leise und schadstoffreduzierte Busse eingesetzt (HMWVL 5.12.2006). Im Busverkehr beträgt das mittlere Lebensalter der Busse auf den im RMV ausgeschriebenen Linien nur die Hälfte der Vergleichsfahrzeuge auf Strecken ohne Wettbewerb. Auch erfüllen sie höhere Emissionsstandards als die Fahrzeuge auf Buslinien ohne Wettbewerb (Achenbach 2006, 2007b).<sup>35</sup> Auch wirken sich die Qualitätsvorgaben aus Ausschreibungen auf die gesamte Beschaffungspolitik der Verkehrsunternehmen aus (HMWVL 5.12.2006).

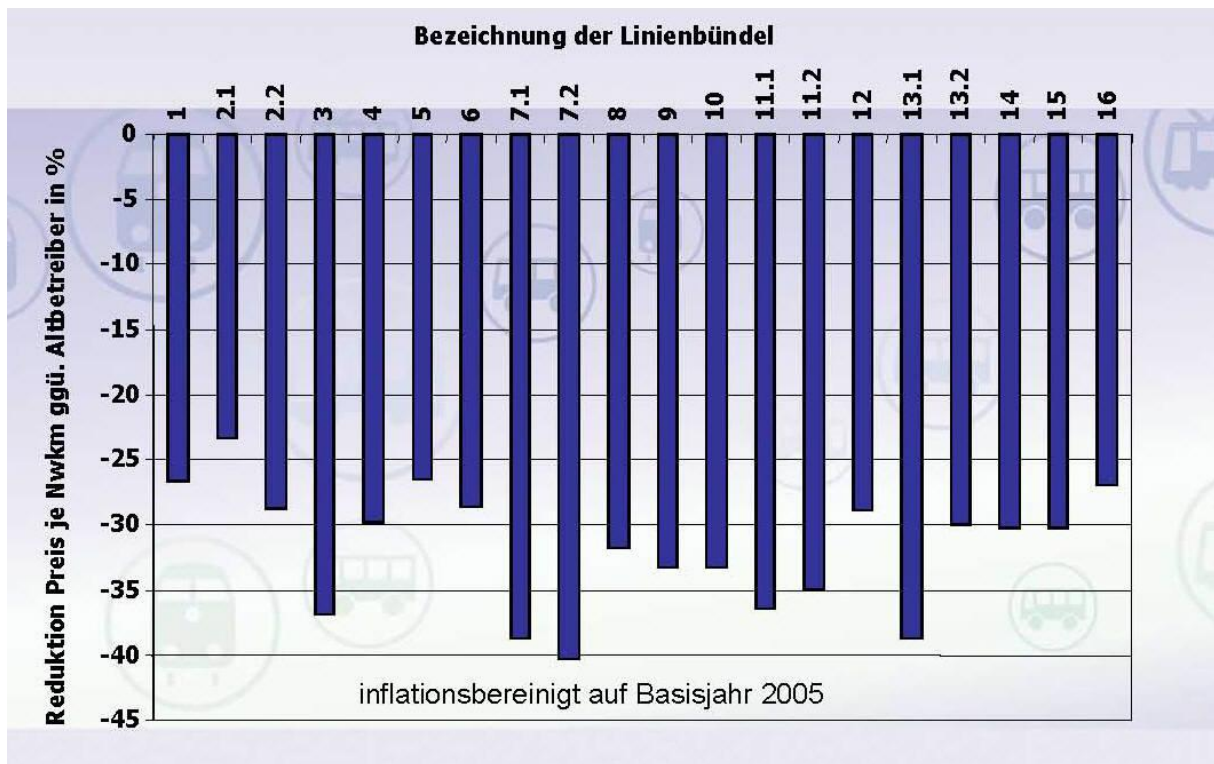
- Im Regionalverkehr wurden bisher fast nur Leistungen der DB Regionalbusgesellschaften ausgeschrieben. Dabei zeigten die bisherigen Losgrößen keine erkennbaren Markteintrittsbarrieren für den Mittelstand. Mittelständische Bietergemeinschaften waren in größeren Linienbündeln erfolgreich. Private Anbieter gewannen 52% der ausgeschriebenen Nwkm und 57% der ausgeschriebenen Linienbündel.

---

<sup>34</sup> Die Basis bilden die Ausschreibungsergebnisse, inflationsbereinigt im Bereich Kraftstoff- und Personalkosten auf Basisjahr 2005. Summe aller Einsparungen bei Bestellerentgelten, jeweils über die gesamte Vertragslaufzeit.

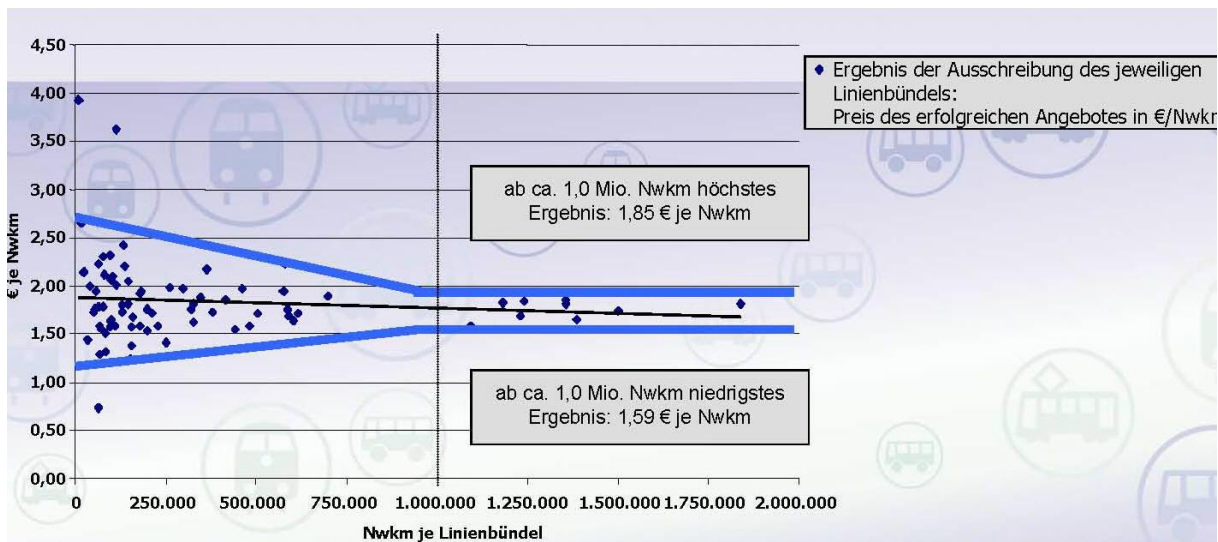
<sup>35</sup> Auf den SPNV-Strecken verkehren fast überall neue behindertengerechte Fahrzeuge.

Übersicht 1.22: Prozentuale Preisreduktion der einzelnen Linienbündel gegenüber Altbetreiber



Quelle: Achenbach (2007c)

Übersicht 1.23: Streuung der Angebotspreise in Abhängigkeit von der Losgröße



Quelle: Achenbach (2007c)

- Pro Linienbündel bewarben sich insgesamt durchschnittlich etwa 7 Bieter. Ein Einfluss der Bieterzahl auf das Preisniveau war nicht erkennbar. Mittelständische Verkehrsunternehmen waren fast immer beteiligt. Auch in den wenigen Fällen, in denen nur 1-2 Bieter anboten, wurde ein gutes Ergebnis erzielt, weil der erwartete Wettbewerb die Höhe des Angebotspreises beeinflusste (HMWVL 5.12.2006).

- Entfielen auf mittelständische Unternehmer als Subunternehmer vor der Ausschreibung 40 % der Nutzwagenkilometer, stieg der Anteil mittelständischer Neubetreiber als Wettbewerbsergebnis und zu Lasten der DB AG auf 52 % (ohne Subunternehmer).
- Die befürchteten Löhne unterhalb des privaten Lohntarifniveaus waren nicht zu erkennen. Die Frage nach der Tarifstruktur der teilnehmenden Verkehrsunternehmen beantworteten die 27 befragten RMV-Unternehmen wie folgt: 81 % legten den Tarifvertrag des Landesverbandes Hessischer Omnibusunternehmer e.V. (LHO) zugrunde, 11 % einen Haustarif (ohne nähere Angaben), 4 % hatten eine Einzelfallregelung (ohne nähere Angaben) und 4 % folgten dem LHO zuzüglich Zulagen. Dafür hat der Wettbewerbsgewinn bei 82 % der befragten 17 Verkehrsunternehmen die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter erhöht.

Der Wettbewerb hat gezeigt, dass „Qualitäts- und Leistungssteigerungen bei geringeren Kosten möglich sind“. Die monetären Effizienzgewinne wurden bereits für das Fahrplanjahr 2005 auf rund 5,7 Mio. Euro geschätzt. Pro Nutzwagenkilometer wurden sie auf 0,50-0,75 Euro beziffert. Hochgerechnet auf 31 Mio. Nutzwagenkilometer, die im Regionalbusverkehr pro Jahr insgesamt ausgeschrieben werden, sind danach jährliche Effizienzgewinne von 15-25 Mio. Euro zu erwarten. Im SPNV erlaubte der Einsatz neuer Fahrzeuge zumindest im Fahrplanjahr 2005 nur marginale Einsparungen (Achenbach 2006:193-194).

Im Dezember 2006 zog Verkehrsminister Rhiel folgendes Fazit: „Die Fahrgäste sind die Gewinner der Ausschreibungen von Bus- und Bahnverkehren in Hessen. Sie profitieren durch verbesserte Fahrpläne, Niederflurbusse und Klimaanlage in den Fahrzeugen. Zudem konnten Fahrpreissteigerungen begrenzt werden. Rund 30 Prozent Einsparungen wurden in den Ausschreibungen von Busverkehren erzielt. Dadurch fällt der tatsächliche jährliche Subventionsbedarf rund 20 Mio. Euro niedriger aus im Vergleich zur Zeit ohne Ausschreibungen. Berücksichtigt man die Leistungsausweitungen infolge der Ausschreibungen, so ergibt sich rechnerisch ein noch weitaus höherer Einsparbetrag. Aus all diesen Gründen wird die Landesregierung den Erfolgskurs der ÖPNV-Ausschreibungen fortsetzen“ (HMWVL 5.12.2006).

Diesen Effizienzgewinnen stehen jedoch erhöhte Transaktionskosten für zusätzliches Personal und Beratungsleistungen gegenüber.<sup>36</sup> Zur Vorbereitung und Umsetzung des Ausschreibungswettbewerbs sind in den kreisfreien Städten und Landkreisen lokale Nahverkehrsorganisationen mit zusätzlichem Personal entstanden. Ihre Integration in größeren Einheiten scheiterte zum Teil auch an lokalen Interessenunterschieden. Auch in den Verkehrsverbünden wurden zusätzliche Mitarbeiter für Verkehrsmanagement und Controlling benötigt. Ihre Transaktionskosten reduzieren zwar die Effizienzgewinne, aber erhöhen – im Vergleich zum Zustand vor den hessischen Ausschreibungswettbewerben – die Quantität und Qualität des ÖPNV (Achenbach 2006:193-194).

---

<sup>36</sup> „Deshalb kommt der weitaus größte Teil der Effizienzgewinne den Fahrgästen durch eine quantitative und qualitative Verbesserung des Leistungsangebotes bei moderaten Tarifierpassungen und der öffentlichen Hand durch geringere Zuschüsse zugute. Der ÖPNV bleibt somit bei besserer Qualität und Quantität auf Dauer bezahlbar“ (Achenbach 2006:193).

Trotzdem ist kein anderes Bundesland Hessen gefolgt. Nach derzeitigem Stand entwickelt sich der Genehmigungswettbewerb (Wittenberger Modell) in Deutschland zum bevorzugten Wettbewerbsmodell.

### Wie geht es weiter?

Bündnis 90 Die Grünen verlangen einen Masterplan für den ÖPNV in Hessen, um ein staufreies Hessen zu sichern. Darin sind Angebot und Tarife weiterzuentwickeln, die Fahrgastrechte zu verbessern, innovative Konzepte zu entwickeln und vorausschauend zu planen (Wagner 2005: Masterplan, Hessischer Landtag 16/4039).

Unter vorausschauender Planung wird von ihnen vor allem der weitere Streckenausbau, die Stärkung des Umweltverbunds, die allmähliche Schaffung von Barrierefreiheit und Trassensicherung verstanden. Innovative Konzepte bedeuten für sie vor allem flexible Bedienungsformen für den ländlichen Raum, E-ÖPNV: Mit Handy, Internet und Email zu Bus und Bahn sowie Modellprojekte nachhaltiger Mobilität. Verbesserte Fahrgastrechte umfassen die Neuorientierung vom Beförderungsfall zum Fahrgast, die Schlichtungsstelle Nahverkehr und Qualität-Scouts. Unter der Weiterentwicklung von Angebot und Tarifen wird verstanden: das Schülerticket, um 365 Tage mobil zum fairen Preis zu fahren, ein Nachtverkehrskonzept für den Ballungsraum, ÖPNV and more: Rabatte für Stammkunden, die Shopping-Card und die Renaissance der Streifenkarte (Wagner 2005: Masterplan, Hessischer Landtag 16/4039).

Im Vordergrund der Diskussion im NVV stehen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung und Kostensenkung des ÖPNV: die Regio-Tram als Schienennahverkehrachse in Ost-West-Richtung im Mischverkehr und mit reaktivierten Strecken, der Express-Bus und das Anruf-Sammel-Taxi (Rabenmüller 2005, Lometsch 2005).

Neben Potentialen weiterer Rationalisierung und Flexibilisierung schenkt der RMV dem Mittelstandsschutz besondere Aufmerksamkeit. Dazu greift er wesentliche Elemente des 11-Punkte-Katalogs des Landesverbandes Hessischer Omnibusunternehmer (LHO) auf (Übersicht 1.24).

**Übersicht 1.24: Der 11-Punkte-Katalog des Landesverbandes Hessischer Omnibusunternehmer zum Mittelstandsschutz (2007)**



### *11-Punkte-Katalog*



- 
1. Bildung kleinerer Lose (10 Busse = 450.000 - 500.000 km pro Jahr)
  2. Vorgabe einer festen Anmietquote bei größeren Losen zu Gunsten kleinerer und mittlerer Unternehmer in Höhe von mindestens 30 %
  3. Aufnahme funktionaler Elemente in die Ausschreibung  
Einbindung unternehmerischem Know-hows in die Planung  
Zulassung von Nebenangeboten bei konstruktiver Ausschreibung

4. Neue Initiativen zur Bildung von Kooperationen mittelständischer Busunternehmen (professionelle Hilfestellung durch das Land)
5. Verbesserung der Bedingungen für den Kapitaleinsatz durch mittelständische Unternehmen durch Unterstützung des Landes (z. B. Kreditförderungsprogramm, Bürgschaftsprogramm etc.)
6. Sicherstellung eines fairen Wettbewerbsverfahrens  
 beim Ausschreibungswettbewerb: Ausschluss von Unterkostenangeboten durch den Aufgabenträger (Vorkalkulation, Urkalkulation)  
 beim Genehmigungswettbewerb: Plausibilitätsprüfung der Kosten/Ertragssituation bei den gestellten Genehmigungsanträgen
7. Inhouse-Vergaben
  - Transparenz der Kosten
  - Beschränkung der Tätigkeit auf den Zuständigkeitsbereich der betroffenen Gebietskörperschaft
  - Unternehmen, die Verkehrsleistungen durch eine Inhouse-Vergabe erhalten haben, dürfen sich nicht an Ausschreibungen beteiligen. Dies muss auch für Schwester- und Tochterunternehmen gelten.
  - Vorgabe einer Anmietquote für kleinere und mittlere Unternehmen in Höhe von mindestens 30 %
8. Genehmigungswettbewerb  
 Aufstellung fairer, diskriminierungsfreier Verfahrensregeln. Hierzu gehört: Veröffentlichung der zur Antragstellung notwendigen Informationen.  
 (Nicht nur Ablauf der Genehmigungsdaten, sondern auch die Einnahmesituation der beantragten Verkehre)  
 Aufstellung von nachvollziehbaren, diskriminierungsfreien Kriterien zur Beurteilung konkurrierender Genehmigungsanträge
9. Entwicklung von rechtssicheren Kriterien für eine Finanzierung durch den Aufgabenträger (Verminderung des Risikos der Rückzahlungsverpflichtung der betroffenen Unternehmen)
10. Gutachtenerstellung  
 Ziel: Wie können unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen im Wettbewerb private mittelständische Unternehmen im Markt gehalten werden?  
 Untersuchung der Rahmenbedingungen:
  - Gestaltung des Wettbewerbsverfahrens  
 (Losbildung, Aufnahme funktionaler Elemente in die Ausschreibungen, Ausschluss von Unterkostenangeboten)
  - Betriebliche Optimierungen  
 Kooperationen  
 Fusionen  
 Bietergemeinschaften
  - Vorgabe einer Anmietquote
  - Genehmigungswettbewerb
11. Moratorium von 3 Jahren  
 bis konkrete Ergebnisse und Hilfestellungen greifen, um zwischenzeitliche Marktaustritte der betroffenen Unternehmen zu verhindern.

---

Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer e. V., 35390 Gießen

So könnten noch kleinere Lose gebildet und bei größeren, verkehrlich und betrieblich notwendigen Losen Anmietquoten vorgegeben werden. In den Verdingungsunterlagen des Ausschreibungswettbewerbs könnten funktionale Elemente ein stärkeres Gewicht erhalten, um das qualitative Wettbewerbsziel nicht durch zu enge überbestimmte Vorgaben zu gefährden. Durch zahlreiche Bieteranfragen mutieren funktionale Elemente allerdings schnell zu konstruktiven. Bei Inhouse- und Direktvergabe ist größere Transparenz erforderlich. Kommunale Unternehmen, die ihre Tätigkeit einer Inhouse- oder Direktvergabe verdanken, müssen sich auf ihren räumlichen Zuständigkeitsbereich beschränken. Sind sie dort tätig, sind sie auf Nachbarmärkten vom Wettbewerb auszuschließen. Auszuschließen sind auch Unterkosten-Angebote. Schließlich wird der Genehmigungswettbewerb als Alternative zum Ausschreibungswettbewerb diskutiert (Achenbach 2007c:25). Wie in der Vergangenheit zielt aber auch dieser LHO-Katalog nur auf die Auslastung von Bussen im Linienverkehr, aber nicht auf das Schaffen eines beliebten Mobilitätsproduktes und damit auf die planerische Erschließung der Gesamtfläche mit der Haustür als Haltestelle, um im Wettbewerb mit dem Pkw neue Fahrgäste zu gewinnen.

Im lokalen Verkehr steigt der Stellenwert sich verändernder Rahmenänderungen, da sie die Planungssicherheit der lokalen Aufgabenträger beeinträchtigen (Scholz 2006: 223). Dazu zählen Verschiebungen in den Zuständigkeiten von Bund und Ländern, Mittelkürzungen und Plafondierungen. Steigende Wachstumsraten des Verkehrs bedeuten dann innerhalb laufender Verkehrsverträge steigende Unterdeckungen bei den Aufgabenträgern als Bestellern. Angesichts der schwierigen Finanzausstattung der lokalen Nahverkehrsorganisationen für ihren lokalen ÖPNV sei dafür zu sorgen, dass Bundesmittel in voller Höhe durchgereicht und die lokale Ebene an den Mehrwertsteuererhöhungen partizipieren darf.

In Richtung verstärkter Nutzerfinanzierung erwartet Scholz Tarifierhöhungen zwischen 4-6% pro Jahr, wobei Zielgruppen mit hoher Elastizität der Nachfrage in Bezug auf den Preis stärker herangezogen werden sollten als Zielgruppen mit geringer Preiselastizität. Dabei wird E-Ticketing besondere Bedeutung beigemessen.

Gerade in einem wohlhabenden Land aber ist die überfällige Attraktivitätssteigerung durch schnelle Achsen und fahrplanunabhängige flächenhafte Zubringer- und Verteilersysteme ein überfälliges Thema. Wie das Wittenberg-Modell zeigt, bietet es die Chance, steigende Fahrgastzahlen und Rationalisierungsgewinne im Linienverkehr anzureizen.

## **1.52 Brandenburg - Best practice einer ÖPNV-Landesgesetzgebung:**

### **Bündelung der Mittel vor Ort und erfolgsorientierte Anreize**

#### **Nahverkehr als Herausforderung**

Brandenburg ist nach Mecklenburg-Vorpommern das am dünnsten besiedelte Bundesland (88 Einwohner/km<sup>2</sup>). 29.000 km<sup>2</sup> groß, aber mit nur 2.539.100 Einwohnern (September 2007) ist es ein ländlich geprägtes Flächenland mit vorherrschenden Kleinstgemeinden, vielen Kleinstädten, nur zwei Städten über 100.000 Einwohnern, wenigen Mittelstädten und der 3,4-Millionen-Metropole Berlin in der Mitte. Damit ist Berlin das faktische Zentrum und das ausgedehnte Brandenburg der faktische Komplementärraum Berlins in einem Radius von rund 80 km ab Stadtgrenze Berlin. Deshalb besteht das Verkehrssystem Brandenburgs aus Speichen von und nach Berlin sowie Ringen, um Berlin zu umgehen. Dies gilt für Autobahnen, Bahnstrecken und Wasserwege.



Wegen dieser Speichen und Ringe um die Nabe Berlin, der großen Fläche und der geringen Bevölkerung wies 2004 der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) Brandenburgs mit 13 Zug-Kilometern/Einwohner das zweithöchste Angebot aller Bundesländer (ohne Stadtstaaten) auf. Angesichts der geringen SPNV-Nachfrage in Flächenländern wird daran der mittlere Zuschussbedarf je Zug-km und die Höhe beanspruchter Regionalisierungsmittel erkennbar. Im Öffentlichen Straßengebundenen Personennahverkehr (ÖSPV) 2003 zeigte sich ein ähnliches Bild. Wird die Zahl der Fahrgäste im ÖSPV auf die Bevölkerung bezogen, ergab sich mit 55 Fahrgästen/E der niedrigste Wert aller Bundesländer (ohne Stadtstaaten) (List 2006:12-15).

Diese Speichen-Nabe-Konstellation prägt die räumliche Verwaltungsstruktur des Landes: 14 meist tortenstückartig auf Berlin zulaufende Landkreise und 4 kreisfreie Mittelstädte (Potsdam, Cottbus, Frankfurt/Oder, Brandenburg). Wegen ihrer Spannweite zwischen Berliner Speckgürtel und Peripherie weisen fast alle Landkreise erhebliche Strukturunterschiede auf, die sich im ÖPNV in besonderer Weise widerspiegeln. 160.000 Brandenburger pendeln nach Berlin und 61.000 Berliner nach Brandenburg (Bogai 2007). Der Tagestourismus ist zentraler Wirtschaftsfaktor und vor allem Nahverkehr. Von 135 Mio. Aufenthaltstagen von Touristen im Land sind 106 Mio. Tagestouristen und nur 29 Mio. Übernachtungstouristen. Von den Tagesreisenden aber kommen 82% aus Berlin (Wirtschaftsministerium, Tourismuskonzeption 2006:8-9).

Auf Dörfer bis zu 500 Einwohnern entfielen im Jahre 1996 – vor der Gemeindereform - noch 64% der Gemeinden Brandenburgs, aber nur 12% der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt 1997). Für den ÖPNV bedeutet die hohe Zahl von Ämtern geringer Bevölkerungsdichte politische Zwänge, der geringe Bevölkerungsanteil äußerst niedrige Verkehrsnachfrage und der hohe Flächenanteil kostspielige Beförderungsweiten.

Innerhalb dieses Flächenlandes bestehen vor allem zwei Erreichbarkeits- und Kommunikationsprobleme:

- die Verknüpfung der Siedlungsschwerpunkte untereinander und mit Berlin durch Verkehrskorridore des Regional- und Fernverkehrs und
- die Anbindung und Versorgung der vielen Dörfer in den ausgedehnten dünn besiedelten Flächen mit ihrer kinderarmen, stark alternden, aber dort verbliebenen Bevölkerung.

Mit einer Pkw-Dichte von 575 Pkw/1.000 E (1.1.2007) lag Brandenburg im Mittelfeld der Bundesländer (Bundesdurchschnitt 566 Pkw/1.000 E.).

### **Leitbilder und Förderstrategien für schrumpfende Regionen**

In den an Berlin grenzenden Landkreisen Brandenburgs wird bereits heute eine unsichtbare Linie deutlich: Gebiete mit 150 Personen/km<sup>2</sup> und darüber im Berliner Umland sowie 40 Personen/km<sup>2</sup> in den Berlinfernen Gebieten und dies mit weiterhin sinkender Tendenz. Ab 35 Personen/km<sup>2</sup> aber wird die vorhandene Infrastruktur unbezahlbar (Landrat Schröter, Landkreis Oberhavel 1998). Diese Dichte aber wiesen schon 2005 in Brandenburg 30% der Ämter auf, die 46% der Landesfläche, aber nur 14% der Landesbevölkerung umfassten (2020: 34/51/15%, Landesamt für Bauen und Verkehr 2006). Die geringen Änderungen bis 2020 signalisieren Handlungsbedarf.

2005 hatte Berlin 3,4 Mio. Einwohner (3.807 E/km<sup>2</sup>) und Brandenburg 2,6 Mio. Einwohner (87 E/km<sup>2</sup>). Nach einer Trendprognose wird Brandenburg 2020 nur noch 2,4 Mio. Einwohner und 2030 2,2 Mio. Einwohner aufweisen. Dieser Bevölkerungsrückgang erfolgt räumlich differenziert. Im Berlin nahen Raum stagniert die Bevölkerungszahl oder wächst geringfügig.

Sie sinkt in der Fläche und konzentriert sich hier auf Zentrale Orte und Regionale Wachstumskerne. Außerhalb dieser Auffangkerne ist Ausdünnung und Entsiedelung zu erwarten. Sozial bedeutet dies eine wachsende „Vergreisung“ durch Geburtenrückgang und Abwanderung, insbesondere junger Frauen. Dementsprechend stark wird sich das Verkehrsverhalten verändern. Gerade in bereits dünn besiedelten Regionen wird sich die Verkehrspolitik auf Nachfragerückgang in schrumpfenden Regionen einstellen müssen (Karwiese 2007). Die Individualisierung der Gesellschaft erhöht den Anteil der Single-Haushalte und damit die Entfernungen zu den Angehörigen, schwächt die sozialen Netzwerke und lässt die Abhängigkeit vom ÖPNV steigen (Fichert 2007).<sup>37</sup> ÖPNV-Gesetz und Straßenbau spiegeln diese Entwicklung wider.

Die bundesweiten und regionalen Folgen der demografischen Entwicklung für die Entwicklung von Verkehrsleistungen wurden in einem Forschungsprojekt des BMVBS „Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050“ untersucht. Grundlage bildeten jeweils zwei Szenarien, die sich durch die Schlagworte „gleitender Übergang“ oder „dynamische Anpassung“ charakterisieren lassen.

Beim Szenario „gleitender Übergang“ steigen die Verkehrspreise mit dem 1,5-fachen der allgemeinen Inflationsrate und die Siedlungsstruktur verändert sich moderat, d. h. die Bevölkerung reagiert in ihrer Wohnortwahl langsamer.

Beim Szenario „dynamische Anpassung“ steigen die Verkehrspreise mit doppelter Inflationsrate und die Siedlungsstruktur verändert sich beschleunigt.

Je nach ihren Entwicklungschancen werden drei Raumtypen unterschieden: „wachsende Regionen“, „mittlere Regionen“ und „schrumpfende Regionen“.

In mittleren Regionen stagniert die Verkehrsleistung im motorisierten Individualverkehr und sinkt gemäßigt je nach Szenario im Öffentlichen Personenverkehr. Hierzu gehören die Planungsregionen Oderland-Spree (Landkreise Märkisch-Oderland, Oder-Spree) und Havelland-Fläming (Landkreise Havelland, Potsdam-Mittelmark, Teltow-Fläming).

In schrumpfenden Regionen nimmt die Verkehrsleistung im motorisierten Individualverkehr leicht bis stark ab, aber die Verkehrsleistung im Öffentlichen Personenverkehr bricht stark ein. Der ÖPNV entwickelt sich hier vom Schüler- und Berufsverkehrsmittel zu einem Verkehrsmittel für Senioren. Außerhalb der Kernstädte lässt sich dann sein traditionelles Linienangebot nicht mehr erfüllen. Hierzu gehören die Planungsregionen Prignitz-Oberhavel (Landkreise Prignitz, Ostprignitz-Ruppin, Oberhavel) und Uckermark-Barnim (Landkreise Uckermark, Barnim) sowie Lausitz-Spreewald (Landkreise Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Spree-Neiße, Oberspreewald-Lausitz). Mit anderen Worten: Kein Landkreis wächst, Nord- und Südkreise schrumpfen und Ost-West-Kreise stagnieren. Eine Vielzahl von Kreisen verfügt über keinen ausgeglichenen Haushalt. Bereits heute wird über die nächste Kreisreform spekuliert und erwartet, dass die 5 Regionalen Planungsgemeinschaften an die Stelle der 14 Landkreise treten und eine weitere Zentralisierung der ÖPNV-Politik begünstigen.

---

<sup>37</sup> Große Teile der Infrastruktur erscheinen weitgehend altersunabhängig, aber dichteabhängig. Dies gilt für Systeme und Netze der Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, Energieversorgung und Verkehrsversorgung (Straßen-, Schienen-, Luftverkehr, ÖPNV) sowie wohl auch für Kultureinrichtungen und Tourismusangebote. Angesichts hoher Fixkostenelemente, Unteilbarkeiten, Mindestgrößen und Vorschriften gilt die Devise „Halbierte Dichte, verdoppelte Kosten“. Dahinter stehen technisch-betriebswirtschaftliche, rechtliche und politisch-administrative Faktoren, die den Gesamtkostenverlauf bei rückläufiger Nachfrage auf einem wesentlich höheren Niveau halten als dies bei wachsender Nachfrage der Fall war. Dabei gelten die Bereiche sozialer und mobiler Infrastruktur leichter anpassbar als technische, wie stationäre Leitungsnetze (BBR 2006, Freistaat Thüringen 2006, Siedentop 2006).

Nach einer langen Periode dezentraler Konzentration gelten neue Leitbilder und Förderstrategien. Mit ihnen orientiert Brandenburg seine Verkehrs-, Raumordnungs- und Wirtschaftspolitik auch räumlich auf Wachstum: Förderbasis sind nicht mehr bestehende Defizite, sondern erwartete Potentiale und Erfolge. Die Rationalisierung der ÖPNV-Förderung durch das Land fiel mit einer Straffung und Schwerpunktbildung der Landesplanung und ihrer Förderpolitik zusammen. Durch die Gemeindereform bilden nun Mittelzentren die unterste Ebene der zentralörtlichen Hierarchie und die landesweite dezentrale Konzentration wurde zugunsten des engeren Verflechtungsbereichs um Berlin gestrafft. Das neue Leitbild zur Entwicklung der Hauptstadtregion (2006) betont die Stärken von Berlin und Brandenburg und entwickelt gemeinsame Handlungsstrategien. Das im Entwurf vorliegende Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm (LEPro) der Länder Berlin und Brandenburg befindet sich gegenwärtig im Beteiligungsverfahren. Das 2005 beschlossene Förderkonzept der Brandenburger Landesregierung legt 15 bevorzugt zu fördernden Wachstumskerne und 16 Branchenkompetenzfelder fest. Um sicherzustellen, dass abgelegene Teilräume mit Wachstumszonen verbunden bleiben, wurden „Ankerstädte“ (Mittelzentren) benannt. Sie sichern jedem Bürger den Zugang zu Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit. Durch die Gemeindereform entfiel die Ebene der Unter- und Grundzentren. Das zentralörtliche Fördersystem konzentrierte sich auf die Mittelzentren und die wenigen (kleinen) Oberzentren. Als allgemeine Erreichbarkeitsnorm zu Mittel- und Oberzentren wurden „45 Minuten über die Straße“ definiert, mit welchem Verkehrsmittel auch immer.

Angesichts seiner geographischen Lage und ländlichen Grundstruktur entdeckt Brandenburg seine Drehscheibenfunktion zwischen europäischen Wirtschaftsregionen. Kapazitäten werden geschaffen, um Güterverkehr von der Straße auf Schiene und Wasser zu verlagern, das Wertschöpfungspotential der Logistik zu nutzen und vor allem an den Warenströmen in Nord-Süd-Richtung zu profitieren (Karwiese 2007).

### **Die ÖPNV-Struktur des Landes**

Das Land ist Aufgabenträger für den SPNV und den landesbedeutsamen Busverkehr, die 14 Landkreise und 4 kreisfreien Städte Brandenburgs bilden die Aufgabenträger für den ÖSPV. Zwar besitzt der SPNV als Massenverkehrsmittel im Berlin-Verkehr und „grundlegende Raumerschließungskomponente“ eine gewisse Sonderstellung, aber ohne jeden Vorrang mit der Gefahr von Parallelverkehr durch Schiene und Bus, wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern noch heute.

Die 14 Landkreise und vier kreisfreien Städte sind Eigentümer von 21 kommunalen Verkehrsunternehmen, denen die Mehrzahl der Liniengenehmigungen gehört. Die etwa 30-35 privaten Verkehrsunternehmen fahren meist als Subunternehmer (M. Thomsch, Brandenburger Unternehmergemeinschaft Personennahverkehr (BUG), 13.9.2007).

Die Oberziele des ÖPNV bleiben seit dem Ersten Gesetz von 1995 unverändert. ÖPNV stellt Daseinsvorsorge sicher. Er dient der Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung, der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, dem Umweltschutz und der Verkehrssicherheit. Er soll eine attraktive Alternative zum motorisierten Individualverkehr bilden. Vor allem in und zwischen Verdichtungsräumen hat der ÖPNV Vorrang vor dem MIV.

Das Leistungsangebot des ÖPNV ist mit Landes- und Regionalentwicklung sowie Bauleitplanung zu vernetzen und ganzheitlich zu planen. Es ist grundsätzlich nachfrageorientiert zu gestalten. Lediglich in verkehrsmäßig hoch belasteten Gebieten kann sein Leistungsumfang über die Nachfrage hinausgehen. In ländlichen Räumen ist eine angemessene Bedienung zu gewährleisten.

Nach der Wiedervereinigung wurden im Lande Brandenburg flächendeckende kommunale Verkehrsunternehmen gebildet, die die meisten Liniengenehmigungen besitzen und den Kreisen und kreisfreien Städte gehören. Mit eigenen Verkehrsunternehmen sind weitgehender Wettbewerbsverzicht und Interessenkonflikte der Aufgabenträger (wie bei der Tarifgestaltung) verbunden. In dieser Transformationsphase wurden landeseigene Fördermittel für den ÖPNV großzügig und aufwandsorientiert bemessen. Die folgenden 15 Jahre waren durch ihren Rückgang und ihre weitgehende Kompensation durch § 45a-Mittel gekennzeichnet (Hickmann u.a. 2005:47). Inzwischen verwalten auch die Kreise die Mittel für den Ausbildungsverkehr und nur die Investitionsförderung von Straßenbahn, Großmaßnahmen und SPNV sowie die bundesgesetzlichen Erstattungen für Schwerbehinderte fließen noch direkt an die Verkehrsunternehmen. Die meisten Flächenlandkreise bringen erhebliche Eigenmittel in ihren ÖPNV ein.

Die Regieebene für den SPNV wird landesweit vom Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) ausgefüllt, der aber zu je einem Drittel vom Land Brandenburg, vom Land Berlin und von den Kreisen (einschl. kreisfreien Städten) als Gesellschaftern finanziert wird. Er ist der größte Verkehrsverbund Deutschlands (6 Mio. Einwohner, 30.000 km<sup>2</sup> Fläche, 1.000 Linien, 14.360 Bahnhöfe, 3,4 Mio. tägliche Fahrgäste) (Stoffregen 2008). Der VBB ist zwar ein Aufgabenträgerverbund und die SPNV-Bestellerorganisation, aber auch eine Institution der Verkehrsunternehmen, auch wenn diese nur mit beratender Funktion intensiv mitwirken. Trotz seines ausgedehnten Verbundraums, starker struktureller Unterschiede im Verbundgebiet und als Diener mehrerer Herren unterschiedlicher Interessen funktioniert er wegen seiner landesweiten Ausrichtung. Brandenburg ist damit das einzige Bundesland mit einem einzigen Verkehrsverbund und Verbundtarif.<sup>38</sup> Zu den Aufgaben des VBB zählen vor allem SPNV-Management, die Abstimmung des Verkehrsangebots, Tarif- und Vertriebsmanagement, Einnahmenaufteilung, Verbundmarketing, Fahrgastinformation und Controlling. Darüber hinaus haben das Impuls-Projekt und die stark personengebundene Organisation von Bürgerbussen im Lande den VBB veranlasst, sich auch mit diesen flexiblen Angebotsformen zu beschäftigen. Die Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern von ÖSPV und Busunternehmen – als Regiefunktion des ÖSPV – erfolgt auf der Kreisebene entweder individuell, durch Nahverkehrsgesellschaften, durch Holdings oder durch ÖPNV-Referenten diverser Ämter. Die Zielvorstellungen für den Nahverkehr werden in Landes-Nahverkehrsplänen (2002-2007, 2008-2013) formuliert.

Auch in Brandenburg ist der Öffentliche Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) fast ausschließlich Ausbildungsverkehr. Die Ausgleichszahlungen werden für Rabatte benutzt, um landesweit vergünstigte Ausbildungszeitkarten anbieten zu können. Auch in Brandenburg wies der ÖPNV im ländlichen Raum bis zum ÖPNV-Gesetz 2005 die bekannten Schwachstellen auf: Gefördert wurde der Aufwand angebotener Fahrzeugkilometer, aber nicht der Erfolg in Gestalt beförderter Fahrgäste. Indem der Großteil der öffentlichen Mittel direkt an die

---

<sup>38</sup> Parlamentarische Anfragen der Opposition – wie hier der Linkspartei – lassen jedoch erhebliche Spannungen erkennen. „Die aktuellen Auseinandersetzungen, Kompetenzstreitigkeiten und Ausgründungsabsichten im und um den VBB gefährden dessen Fortbestand. Durch verschiedene Interessenlagen und Kompetenzstreitigkeiten der Gesellschafter ist die Weiterentwicklung des VBB zum Stillstand gekommen. Das hohe Konfliktpotenzial wirkt sich nachteilig aus. Es ist deshalb notwendig, dass sich die Gesellschafter auf gemeinsame Ziele verständigen, die Kernaufgaben des VBB, die bisher das gemeinsame Tarifsysteem, die Einnahmenaufteilung, die Fahrplankoordination sowie Ausschreibungen für den Schienenpersonennahverkehr umfassten, definieren und die weitere positive Entwicklung des VBB sichern. Verbindendes Element sollte in erster Linie das Streben nach einem attraktiven ÖPNV für die gesamte Region Berlin-Brandenburg sein, der den Fahrgast in den Mittelpunkt aller Aktivitäten stellt. Auf den bisher nicht umgesetzten Landtagsbeschluss 3/4809-B vom 04.09.2002 sowie den Prüfbericht des Landesrechnungshofes wird verwiesen.“  
Landtag Brandenburg (24.02.2004): Drucksache 3/7094, 3. Wahlperiode, Antrag der Fraktion der PDS: Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB), Potsdam

Verkehrsunternehmen flossen, besaßen die Aufgabenträger keine Ausgabenverantwortung. Anstatt attraktive ÖPNV-Leistungen zu fördern, standen Investitionen im Vordergrund. Viele Fördermaßnahmen existierten nebeneinander. Eine Erfolgskontrolle aber fehlte. Wichtige Förderinstrumente verstießen gegen die von der EU verlangte Wettbewerbsneutralität. Die Einzelfallförderung war mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Dazu kamen die SPNV-Strecken mit geringer Nachfrage, die problematische Beschaffung von kleinen Fahrzeugen für flexible Angebotsformen, die begrenzte Fördermöglichkeit von Planungskosten im ÖSPV, die schwierige Loslösung von „standardisierter Fahrzeugtechnik“ und die Notwendigkeit, Bürgerbusvereinen finanziell zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der geringen und stark abnehmenden Bevölkerungsdichte, leerer öffentlicher Kassen und erfolgloser landesplanerischer Förderkonzepte entstand die Vorstellung, auch den ÖPNV allein durch Bündelung und Umschichtung vorhandener Landesmittel leistungsfähig, effizient und dauerhaft zu gestalten.

### **Der SPNV: Der Verkehrsvertrag des Landes Brandenburg mit der DB Regio AG**

Das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs 1996 übertrug die Zuständigkeit für Leistungen im SPNV vom Bund auf die Länder. Seitdem ist es den Ländern möglich, Leistungen des SPNV im Wettbewerb zu vergeben. Diese Möglichkeit wird jedoch noch immer nur in geringem Umfang genutzt. Stattdessen werden umfassende Verkehrsverträge mit Laufzeiten von bis zu 15 Jahren direkt, also ohne Ausschreibung, an die DB AG vergeben.

Zum Hintergrund gehört das Urteil der Vergabekammer Magdeburg vom Juni 2002. Sie stellte fest, dass Verkehrsverträge grundsätzlich ausgeschrieben werden müssen. Unzulässig sind lediglich so große Losgrößen, dass sich nur die DB Regio AG aussichtsreich bewerben könnte. Nach erheblichen Protesten der DB AG brachte die Bundesregierung im September 2002 eine neue Vergabeverordnung auf den Weg. Danach sind längerfristige Verkehrsverträge (bis zu 12 Jahre Laufzeit) zulässig und können freihändig vergeben werden, wenn ein wesentlicher Teil der durch den Vertrag bestellten Leistungen während der Vertragslaufzeit ausläuft und anschließend im Wettbewerb vergeben wird. Diese Stufen sollen den Übergang in den Wettbewerb erleichtern.<sup>39</sup>

Daraufhin wurde im Dezember 2002 der sog. Große Verkehrsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und der DB Regio AG abgeschlossen über rund 35 Mio. Zugkilometer pro Jahr, einen Vertragswert von rund 1,9 Mrd. Euro, eine Vertragslaufzeit bis 2012 und eine Ausschreibungsquote von 50%.

Als problematisch wurde in der Öffentlichkeit kritisiert, dass alle hochwertigen - mit hohen Fahrgeldeinnahmen und einer Linienführung durch Berlin verbundenen - Regionalexpress-Linien (RE) im Land Brandenburg bis zum Ende der Vertragslaufzeit von der Ausschreibung ausgenommen sind und eher unattraktive Linien in den Wettbewerb gehen.<sup>40</sup> Soweit Details dieses Vertrags bekannt wurden, werden hohe Entgelte (8,50 EURO pro Zugkilometer)

<sup>39</sup> Gegen diese Forderung spricht die häufig geäußerte Vermutung, kaum eine NE-Bahn sei in der Lage, ein RE-Netz oder auch nur Lose zu betreiben? Deshalb könnte der Schritt um 2002 richtig gewesen sein, die DB Regio nochmals mit langen Verkehrsverträgen auszustatten und dann einen „Fahrplan“ für den Übergang in den Wettbewerb zu schaffen. Problematisch aber war es, die RE-Verkehre hier auszunehmen.

<sup>40</sup> So werden beispielsweise die attraktiven RE-Linien RE 1 Magdeburg – Berlin – Frankfurt/Oder - Eisenhüttenstadt, RE 2 Rathenow – Berlin – Lübbenau – Cottbus, RE 3 Stralsund / Schwedt – Berlin – Elsterwerda, RE 4 Wismar – Wittenberge – Berlin – Jüterbog, RE 5 Rostock / Stralsund – Berlin – Lutherstadt Wittenberg und RE 7 Dessau – Belzig – Berlin – Wünsdorf-Waldstadt demnach noch bis 2012 ohne Ausschreibung betrieben. Ausgeschrieben wurden bisher ausschließlich weniger attraktive Regionalbahnlinien (RB) (Nebenstrecken mit Dieseltraktion), aus dem Verkehrsvertrag mit der DB Regio AG herausgelöst und im Wettbewerb vergeben.

entrichtet und großzügige Verspätungsregelungen akzeptiert.<sup>41</sup> Daraufhin legte die Connex-Gruppe Widerspruch gegen den Verkehrsvertrag ein, da weder Transparenz gegeben sei noch attraktive Bahnlinien mittelfristig ausgeschrieben würden.

Im September 2003 entschied das OLG Brandenburg, dass SPNV-Leistungen als Teil der Daseinsvorsorge nicht ausgeschrieben werden müssen. Damit entstand eine widersprüchliche Situation: Einerseits entschied sich das Land für die Ausschreibung nach VOL/A und damit für strenge Kriterien des Vergaberechts. Andererseits wählte Brandenburg eine wenig transparente wettbewerbsfreie Direktvergabe auf Grund eines Verhandlungsergebnisses, das wiederum nur über Verwaltungsgerichte angefochten werden kann. Daraufhin erteilte die EU-Kommission im Februar 2004 dem Land Brandenburg eine Rüge: Der Rechtsansicht des OLG Brandenburg könne nicht beigegeben werden, vielmehr sei das europäische Vergaberecht stets einzuhalten.<sup>42</sup>

Im Jahr 2006 betrugen die Anteile der verschiedenen Eisenbahngesellschaften an den geleisteten Zugkilometern im SPNV auf Bahnstrecken des Verbundraumes: DB Regio AG 45,45 %, DB-Tochter S-Bahn Berlin GmbH 46,78 %, Ostdeutsche Eisenbahn (ODEG) 4,85 %, Prignitzer Eisenbahn (PEG) 1,35 %, Niederbarnimer Eisenbahn (NEB) 1,01 % und Connex Sachsen (LausitzBahn) 0,55 % (VBB Verbundbericht 2007:28).

### Mögliche Erklärungen

Für die zögerliche Ausschreibungspraxis des Landes werden von Insidern drei Gründe hervorgehoben:

- Der sog. Große Verkehrsvertrag brachte nicht nur die Übernahme des nahezu gesamten Streckennetzes Brandenburgs durch die DB AG (Übersicht 1.25), sondern auch neues Zugmaterial und renovierte Bahnhöfe auf vielen Strecken.<sup>43</sup> Die DB AG

---

<sup>41</sup> Die Entgelte gelten gegenüber Wettbewerbspreisen als um etwa eine Drittel überhöht. Zur Verspätungsregelung gehört, dass bei einer Verspätung bis zu 30 Minuten der Zug als pünktlich gilt.

<sup>42</sup> Wie am 23.10.2007 in der Presse berichtet (DD/PM KOM), hat „die Europäische Kommission ein förmliches Prüfverfahren wegen unerlaubter Beihilfen zugunsten der Deutschen Bahn AG aus dem Verkehrsvertrag mit den Bundesländern Berlin und Brandenburg eingeleitet. Geprüft werden soll, ob der Vertrag Überkompensationen im Sinne des Altmark-Urteils des EuGH beinhaltet. Die Kommission sieht dafür Anzeichen, da die Vergütung auf Basis eines festen Kilometersatzes ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf erfolge, der zudem bei Tarifierhöhungen nicht angepasst werde. Des Weiteren bemängelt die Kommission, dass die offenbar unrentabelsten Strecken bis 2012 aus dem Vertrag herausgelöst und ausgeschrieben werden sollen, wiederum ohne eine Anpassung des Kilometersatzes vorzunehmen. Eine Vergleichbarkeit mit den mit anderen Bundesländern abgeschlossenen Vereinbarungen sei nicht möglich, da diese vertraulich seien. Zudem bestehe der Verdacht, dass die DB AG auch vertragsfremde Interessen eingebracht habe, etwa die Beibehaltung oder Einrichtung von Instandhaltungswerken oder die Erneuerung bzw. den Neubau von Bahnhöfen. Die DB, die Länder und der Bund haben nun die Möglichkeit, die Bedenken der EU auszuräumen, sollte dies nicht gelingen, droht eine Auflösung der Verträge samt entsprechender Rückzahlungsverpflichtungen.“ <http://www.oepnvettbewerb.de/>

Inzwischen erklärte die Bundesregierung in einem Brief an die Brüsseler Generaldirektion Transport, der umstrittene Verkehrsvertrag entspreche geltendem Recht, das Verfahren könne "eingestellt werden". Das Brüsseler Verfahren entscheidet über die künftige Vergabe des gesamten Nahverkehrs in Deutschland, beeinflusst den Börsengang des Staatsunternehmens und gefährdet damit auch die Haushaltsplanungen von Finanzminister Steinbrück. Das Verfahren geht auf eine Beschwerde des Bahnkonkurrenten Veolia (damals Connex) von 2003 zurück. Veolia argumentierte, dass der von den Ländern Berlin und Brandenburg gezahlte Preis das marktübliche Maß für diese Verkehrsleistung übersteige. Die beiden Länder hatten den Vertrag 2002 mit zehnjähriger Laufzeit abgeschlossen. Die Leistungen wurden nicht ausgeschrieben. Der Vertrag legt fest, welche Leistungen die Deutsche Bahn zu erbringen hat.

Vgl. Süddeutsche Zeitung, 31.3.2008

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/572/166097/>

<sup>43</sup> Der Verkehrsvertrag und die Förderung des Rollmaterials durch das Land ermöglichten sehr schnell eine Qualitätssteigerung und damit erst die hohen Fahrgastzahlen von heute. Das eigentliche Problem könnte die Fahrzeugförderung werden, sollte die DB den Vertrag nicht mehr erhalten. Werden die Fahrzeuge in ein anderes Bundesland verkauft, entsteht

ist der größte regionale Arbeitgeber und Verkehrsdienstleister, der die Erreichbarkeit aller wichtigen Produktionsstandorte sicherstellen muss. Diese beschäftigungs- und strukturpolitische Abhängigkeit lässt die Eisenbahnpolitik eines strukturschwachen Flächenlandes hoher struktureller Arbeitslosigkeit nicht unbeeinflusst. Angesichts des sehr unterschiedlichen staatlichen Finanzvolumens für SPNV und ÖSPV liegt die Annahme nahe, dass eine Flexibilisierung für die kleinere Teilmenge ÖSPV leichter durchsetzbar war.

#### Übersicht 1.25: Das Streckennetz der Eisenbahnunternehmen im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg 2006 (ohne DB-Tochter S-Bahn)

Eisenbahnverkehrsunternehmen im VBB

Stand: Dezember 2006



Quelle: Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2007): Verbundbericht 2007:9

der Vorwurf verschwendeter Landesgelder. Die Fahrzeuge an NE-Bahnen abzugeben, könnte wiederum zu Nachforderungen der DB Regio an das Land führen, da die Förderung der – vom Land vorfinanzierten – Fahrzeuge mit geringeren Zuschussbeträgen pro Zugkm an die DB Regio verbunden war.

- Vor diesem Hintergrund und der herrschenden Rechtsunsicherheit stoßen umfangreiche Ausschreibungen auch auf fachliche und organisatorische Schwierigkeiten. Um Erfahrungen auf allen Seiten (Länder, VBB, Verkehrsunternehmen) zu sammeln und Zeit zu gewinnen, werden kleine Lose ausgeschrieben (obwohl diese Zeit nach einem Jahrzehnt Wettbewerb dem Ende entgegen gehen sollte).
- Wie in vielen Bereichen des ÖPNV wird aber auch hier ein Strukturbruch verzögert, weil dies die wirtschaftlichen Verhältnisse noch erlauben und die Schmerzgrenze noch nicht erreicht scheint. Dazu verkörpert der Marktführer DB Regio gerade in Zeiten allgemeiner Neuorientierung Sicherheit und Stabilität. Dies wird durch die Tatsache verstärkt, dass erhebliche Teile der Politbürokratie aus Fachdisziplinen kommen, für die Wettbewerb fachfremd ist. Hinzu kommt – wie in allen Neuen Bundesländern – der lange Schatten bahngeprägter Verkehrserziehung durch Vorkriegszeit und DDR, der Stilllegungen nachfrageschwacher Strecken erschwert. Deshalb werden Kürzungen der Regionalisierungsmittel genutzt, um derartige Leistungen abzubestellen. Dabei wird dem Bund die Schuld zugewiesen, obwohl diese Kürzungen durch Einnahmen aus der Mehrwertsteuer zugunsten der Länder mindestens kompensiert wurden (Übersicht 1.26).

Entspricht diese Linie im SPNV dem bequemen traditionellen Verhalten vieler Bundesländer, ist demgegenüber die ÖSPV-Politik des Landes Brandenburg – die das ÖPNV-Gesetz von 2005 prägt - innovativ, mutig und konsequent.<sup>44</sup>

### **Das neue ÖPNV-Gesetz 2005**

Durch seine ÖSPV-Reformen gilt Brandenburg inzwischen als Vorreiter. Deshalb werden im Folgenden die 3 Phasen – ÖPNV-Gesetz 1995 – ÖPNV-Änderungsgesetz 2005 – ÖPNV-Änderungsgesetz 2006 dargestellt.

Das überlebte Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNV-Gesetz – ÖPNVG) stammt vom 26. Oktober 1995 (GVBl. I S.252) und diente der Umsetzung des Regionalisierungsgesetzes. Es spiegelte die Rahmenbedingungen nach der Wiedervereinigung, die Erwartungen und die politischen Kräfteverhältnisse wider. Die Neuordnung der Finanzierung des übrigen ÖPNV erfolgte im Zweiten Gesetz zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes (beschlossen am 29. Juni 2004, trat es am 1.1.2005 in Kraft und führte zur entsprechenden ÖPNV-Finanzierungsverordnung am 3.1.2005).

Beide Rechtsvorschriften brachten die entscheidende Weichenstellung zugunsten

- neuer Gestaltungsmöglichkeiten gestärkter Aufgabenträger,
- eines effizienteren, weil erfolgsorientierten maßgeschneiderten Mitteleinsatzes vor Ort
- von Planungssicherheit durch dauerhaft gesicherte ÖPNV-Finanzierung, klare Verantwortlichkeiten und konkrete vertragliche Leistungsvereinbarungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen (analog SPNV) in Zeiten knapper Kassen
- der Anpassung an den zukünftigen europäischen Rechtsrahmen für eine wettbewerbskonforme ÖPNV-Finanzierung

---

<sup>44</sup> Dies führt zur Frage nach einer neuen Regelung zur Länge der Verkehrsverträge, wenn 2015 rund zwei Drittel des gesamten deutschen SPNV in nur wenigen Monaten in den Wettbewerb gestellt werden muss.

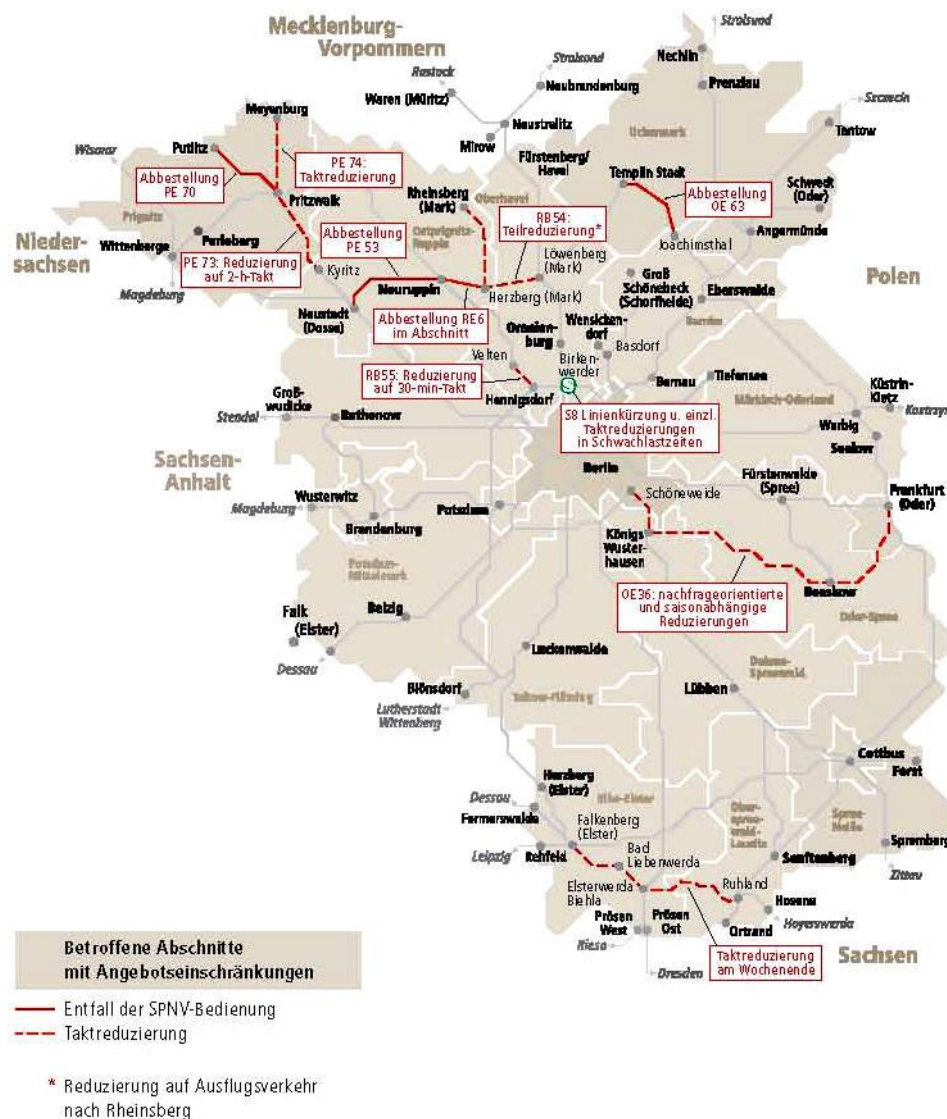


- straffer Verwaltungsabläufe mit kurzen Entscheidungswegen durch den Abbau überlebter Vorschriften und Bürokratie.

Es wird deshalb im Folgenden als neues ÖPNV-Gesetz 2005 bezeichnet.

### Übersicht 1.26: Angebotsanpassungen in der SPNV-Bestellpolitik des Landes Brandenburg an die Kürzungen der Regionalisierungsmittel 2006

Anpassungen im SPNV im Ergebnis der Kürzungen der Regionalisierungsmittel



Quelle: Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2007): Verbundbericht 2007:5

Diese Neuordnung der Finanzierung des übrigen ÖPNV (=ÖSPV) war mit der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU verknüpft.<sup>45</sup> Die Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt verfolgten ähnliche Reformziele und beauftragten deshalb die Südwest Nahverkehrsberatung GmbH, deren Lösungsrichtung deshalb in beiden Ländern deutlich erkennbar ist.

Ab 1.1.2007 gilt bereits das Dritte Gesetz zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes, in der die Kürzung der Regionalisierungsmittel berücksichtigt ist und ab 1.1.2008 den Landkreisen und kreisfreien Städten auch die Mittel für den Ausbildungsverkehr (ehemals § 45a PBefG–Mittel) direkt zugeordnet werden (Drittes Gesetz zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes vom 18. Dezember 2006 zum 1.1.2007, berichtet GVBl.I/07 S.35). Diese erneuten Anpassungen werden unten dargestellt.

### **Was brachte das Gesetz von 2005 konkret Neues?**

Die bis dahin zersplitterte und zum Großteil direkt an die Verkehrsunternehmen überwiesenen Finanzmittel der Landesförderung für den straßengebundenen ÖPNV in Höhe von 45 Mio. Euro wurden gebündelt, als zweckgebundene Pauschalzuweisung an kommunale Aufgabenträger umgelenkt und auf 50 Mio. Euro erhöht. Damit wuchs der Gestaltungsspielraum der Aufgabenträger zur Entwicklung von ÖPNV-Strategien (Übersicht 1.27). Durch die gesetzliche Festschreibung der neuen Pauschalzuweisung wurde Finanzierungskontinuität geschaffen und zugleich eine Obergrenze markiert. Bei 2,6 Mio. Einwohnern und 18 kommunalen Aufgabenträgern entsprach diese Summe etwa 20 Euro/Einwohner sowie 2,8 Mio. Euro/Aufgabenträger.

Diese Landesmittel werden seitdem nach Struktur- und Erfolgskriterien vergeben, so dass ein nachfrageorientierter Wettbewerb zwischen den Landkreisen um diese Mittel entsteht. Gewinner ist ein beliebter ÖPNV.

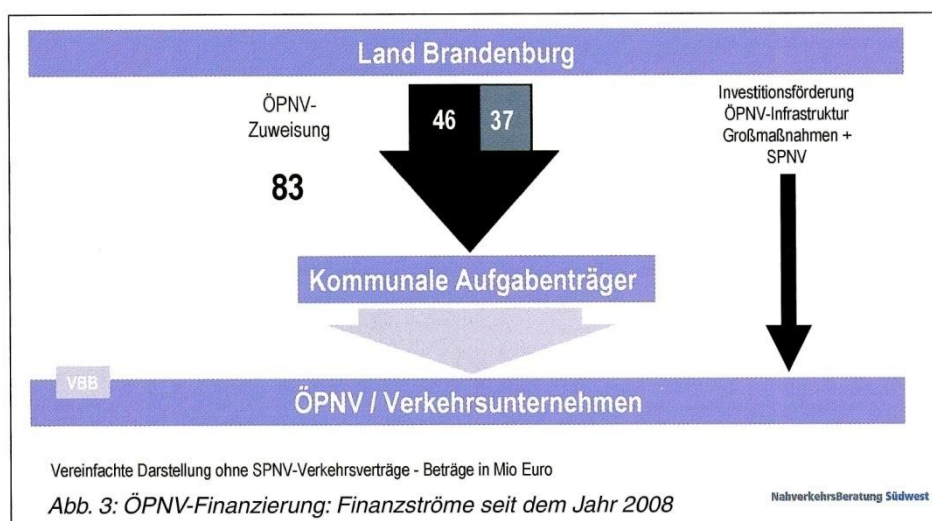
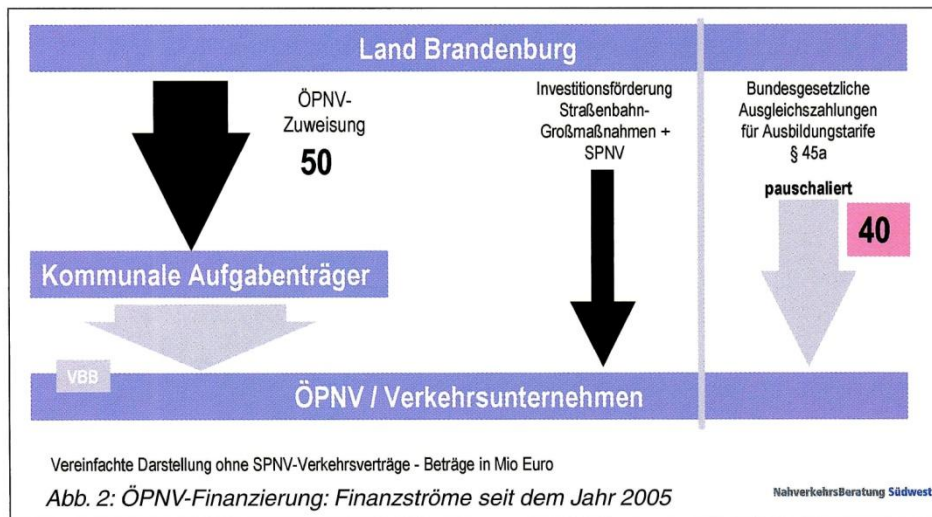
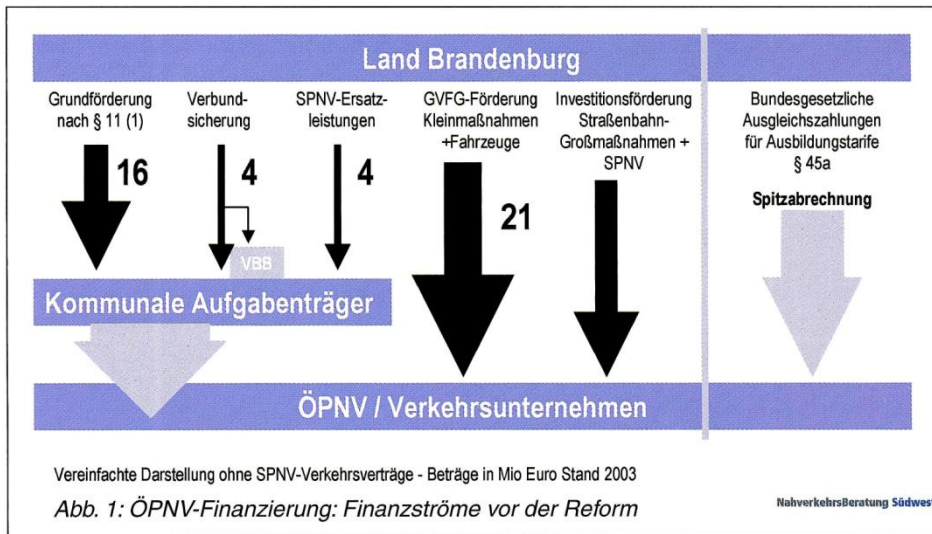
Der Einsatz der Mittel für den Einkauf von Verkehrsleistungen oder zur investiven Verwendung durch die Kommune wurde zuerst völlig flexibilisiert.

Die Investitionsförderung durch das Land wurde auf Schieneninfrastruktur- und Straßenbahnprojekte konzentriert und nur noch Infrastrukturprojekte über 2 Mio. Euro gefördert. Die erhöhte pauschale Zuweisungssumme ersetzte die sonstige Investitions- und Fahrzeugförderung. Dies reduzierte vorrangig zuschussbedingte Vorhaben und bloße Mitnahmeeffekte.

Nachdem das Land seit 1996 schon für den SPNV zuständig war, wurde dies nun – prinzipiell - für landesbedeutsame Buslinien erweitert. Darüber hinaus wurde die Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für den straßengebundenen ÖPNV klar bestimmt. Dadurch wurde zugleich eine starre Zuordnung der Aufgabenträgerschaft nach Verkehrsträgern vermieden. Busersatzverkehre stillgelegter SPNV-Strecken wurden wegen ihrer lokalen Bedeutung vom Land nicht finanziert (aber inzwischen durch eine Anschubfinanzierung ergänzt). Die Koordination landesbedeutsamer Buslinien wurde – prinzipiell - dem VBB zugewiesen.

---

<sup>45</sup> „Die Koalition vereinbart, kommunale Unternehmen für den Wettbewerb zu qualifizieren. Es wird angestrebt, die derzeitige Form der finanziellen Zuschüsse der öffentlichen Hand durch neue Finanzierungsmodelle zu ergänzen.“ (Koalitionsvertrag 1999):

**Übersicht 1.27: Finanzströme des ÖPNV vor der Reform, seit 2005 und seit 2008**


Quelle: Hickmann, Berschin u.a. (2008): 36-37

Ziel war die Sicherung eines hohen Angebotsniveaus im ÖPNV durch ein attraktives, aber regional differenziertes Angebot. Dazu gehören Alternative Bedienungsformen (wie Linientaxi, Rufbus oder – der später hinzugekommene - Bürgerbus). Sie werden deshalb seitdem zur angemessenen Bedienung in Gebieten und/oder Zeiten geringer Verkehrsnachfrage ausdrücklich empfohlen. Die – prinzipielle - Schaffung landesbedeutsamer Buslinien und ihre Finanzierung durch das Land sind als Voraussetzung für den Ersatz gering nachgefragter SPNV-Linien durch Expressbusse zu werten. Laut Begründung sind „unter landesbedeutsamen Verkehrslinien ... dabei solche mit zumindest überregionaler Verkehrsbedeutung zu verstehen, die innerhalb des Landesgebietes zusammen mit dem SPNV-Netz ein Verkehrsnetz bilden und überwiegend über das Gebiet benachbarter Landkreise und kreisfreier Städte hinausgehenden Verkehr zu dienen bestimmt sind“ (Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1081 des Abgeordneten Dr. Jens Klocksinn vom 15.03.2006).<sup>46</sup>

Die staatliche Bürokratie wurde reduziert: durch die Abschaffung der Einzelfallförderung, die Umstellung auf Verkehrsverträge mit klaren Verantwortlichkeiten und Leistungsvereinbarungen sowie durch den vereinfachten Verwendungsnachweis für zweckgebundene ÖPNV-Mittel. Restmittel eines Jahres können auf Folgejahre übertragen werden. Diese verstärkte Praxis des Subsidiaritätsprinzips erleichtert maßgeschneiderte Lösungen und den erfolgsorientierten Einsatz knapper Mittel.

Direkte Investitionsfinanzierung, die aus europarechtlicher Wettbewerbsperspektive kritisch gesehen wird, findet nur noch vereinzelt bei Fahrzeugen kommunaler Verkehrsunternehmen statt. Die unternehmensindividuelle Förderung von Betriebshöfen wurde auch im Lande Brandenburg eingestellt.

Gesetz und Verordnung nennen ausdrücklich Sanktionen bei Verstößen gegen Muss-Vorschriften. Mit dieser Steuerungs- und Finanzierungsform werden Erfahrungen im Hinblick auf die künftige Wettbewerbsvergabe gewonnen.

Vor dem neuen ÖPNV-Gesetz flossen 2004 lediglich die Grundförderung nach § 11 (1) ÖPNVG in Höhe von 16 Mio. Euro und die Verbundsicherung in Höhe von 4 Mio. Euro von der Länderebene zu den gesetzlichen Aufgabenträgern (Landkreise, kreisfreie Städte). Die restlichen 70 Mio. Euro (GVFG-Mittel, § 45a-Mittel, Investitionsförderung, Straßenbahn-Großmaßnahmen, SPNV) hingegen gingen direkt an die Zuwendungsempfänger, d.h. die Verkehrsunternehmen. Den Aufgabenträgern standen damit nur 19% der staatlichen Mittel zur ÖPNV-Förderung für Lenkungsmaßnahmen zur Verfügung (Hickmann u.a.2005:47).

Die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG betrugen 2005 40 Mio. Euro mit sinkender Tendenz. Ihre Einbeziehung in die Zuweisungen an die Aufgabenträger war bereits in dieser 1. Stufe der ÖPNV-Finanzierungsreform beabsichtigt, aber wegen der bundesrechtlichen Regelungen nicht möglich.<sup>47</sup>

Die pauschalisierte ÖPNV-Zuweisung fasste 4 Finanzierungsstränge zusammen:

- die ÖPNV-Grundförderung nach § 11 (1) ÖPNVG (2004 16 Mio. Euro/Jahr)

---

<sup>46</sup> Die bisher einzige landesbedeutsame Buslinie 618 führt von Potsdam nach Wünsdorf-Waldstadt. Ihre Ausschreibung und Umlafoptimierung erbrachten eine Kostensenkung von 30%. Ein Anreizvertrag und Stichproben durch den VBB erlauben eine wirksame Qualitätskontrolle. Vgl. Stoffregen (2008).

<sup>47</sup> Die Berechnung der 45a-Mittel war jedoch schon 2004 im Einvernehmen mit allen Verkehrsunternehmen des Landes von einer Spitzabrechnung auf eine Pauschalierung auf Vertragsbasis umgestellt worden (Hickmann, Berschin u.a. 2008:38).

- die Kosten für den Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, die bisher vom Land für die Aufgabenträger übernommen worden waren (Gesellschafterbeiträge, Tarifkosten, 4 Mio. Euro/Jahr)
- Transferleistungen als Ausgleich abbestellter SPNV-Leistungen (4 Mio. Euro/Jahr)
- GVFG-Förderung von Fahrzeugen und Infrastruktur mit Ausnahme größerer Infrastrukturvorhaben über 2 Mio. Euro Kosten (etwa 21 Mio. Euro/Jahr im Mittel der letzten 5 Jahre).

Diese Mittel werden nach einem Mischschlüssel verteilt, der erfolgsorientiert und dynamisch ist. Zudem sichert er die Grunderschließung eines sehr dünn besiedelten Flächenlandes und das Engagement der Aufgabenträger. So werden vergeben

- 30% der Mittel nach der Fläche der Aufgabenträger als Strukturkomponente
- 20% der Mittel nach den erbrachten Fahrplankilometern in den Gebieten der Aufgabenträger als Angebotskomponente und in Anerkennung der schwierigen Finanzsituation kreisfreier Städte mit ihrem straßengebundenen ÖPNV und Sonderlasten für Straßenbahn-Infrastruktur. Nachgefragte bedarfsgesteuerte Verkehre werden gleichgestellt. Da auch die frühere Grundförderung auf den erbrachten Fahrplankilometern beruhte, existiert hierfür ein eingespieltes Erfassungssystem.
- 20% der Mittel nach den von den Kommunen für ihren ÖPNV aufgewendeten Eigenmitteln als Engagementkomponente und Anreiz, diese Praxis auch bei nicht ausgeglichenen Haushalten und Haushaltssicherungskonzepten beizubehalten. Im Rahmen des Querverbunds zählen hierzu auch Mittel zum Verlustausgleich eigener Verkehrsunternehmen.
- 30% der Mittel nach der Zahl der beförderten Fahrgäste (ohne Ausbildungsverkehr) als Erfolgskomponente. Dazu werden Einstiegshaltestellen Kreisgebieten zugeordnet. Wegen der Zubringerrolle des Busses und des Abbaus von Parallelverkehren gehen Fahrgäste des landesfinanzierten SPNV mit halber Gewichtung ein.

Dieser Verteilungsschlüssel wird jährlich neu berechnet, der Datenlage des Vorjahres angepasst und den kommunalen Aufgabenträgern vor Aufstellung des Haushaltes mitgeteilt. Damit ist das Verfahren dynamisch. Die Meldungen der Aufgabenträger und die Effizienz- und Verkehrswirkungen des Verteilungsschlüssels werden vom Landesamt für Bauen und Verkehr jährlich zusammengefasst und dem für Verkehr zuständigen Landesministerium berichtet.

Diese kreisbezogene Dezentralisierung der Mittel könnte jedoch die landesweite Integration des ÖPNV und die Gestaltungsmöglichkeiten der Landesregierung schwächen. Deshalb wurden Voraussetzungen für die Gewährung der Zuweisungen festgelegt: die Anwendung eines Verbundtarifs für alle Linien im VVB mit Durchtarifizierung zu Zielen in Brandenburg und Berlin, eine stets aktuelle Fahrplanauskunft per Telefon und Internet im VBB-Gebiet sowie ein System der Anschlusssicherung zwischen Verkehrsangeboten. Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann das Land bis zu 25% der Zuweisungen einbehalten.

Diese Vorgaben erfordern die Mitwirkung der kommunalen Aufgabenträger im VBB. Sie sind deshalb VBB-Gesellschafter und tragen ihren Gesellschafteranteil an der Verbundfinanzierung selbst. Das Land als – mit Berlin – dominierender VBB-Gesellschafter erzwingt verbundweite Vorgaben und Vereinbarungen.

Schließlich hat das Land den ÖPNV im Zusammenhang mit der Novellierung des ÖPNV-Gesetzes als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte definiert. Dies erfolgte, um einer vollen Kostenübernahme des ÖPNV als Pflichtaufgabe zu entgehen und zugleich den Rationalisierungsdruck zu erhöhen. In einer Haushaltsnotlage wäre es damit Kreisen theoretisch möglich, ihren ÖPNV - mit Ausnahme der Pflichtaufgabe Schülerverkehr - einzustellen. Wird aber die faktische Integration des allgemeinen ÖPNV in den Schülerverkehr gefordert, avanciert dieser durch die Hintertür erneut zur Pflichtaufgabe.

Diese, am Machbaren orientierte Reform sollte die Aufgabenträger veranlassen, neue ÖPNV-Ausbau- und Finanzierungsstrategien und Steuerungs- und Regieinstrumente zu entwickeln. Das Ergebnis bildeten Verkehrsverträge der Aufgabenträger mit ihren Verkehrsunternehmen, auch wenn es sich dabei um kreiseigene Unternehmen handelt.

Als weitere Aufgaben wurden das Nachjustieren von Reform und Verteilungsschlüssel erwartet. Dazu kam die „grundsätzliche politische Verständigung über den dauerhaft abgesicherten Finanzbedarf des ÖPNV zwischen Bund und Ländern“ (Hickmann u.a. 2005:52).

### **Die Anpassung der Finanzierungsverordnung vom 9.2.2007**

Der flexibilisierte Einsatz der Mittel für den Einkauf von Verkehrsleistungen oder zur investiven Verwendung durch die Kommune wurde wieder eingeschränkt, indem die Mittel nach dem Entflechtungsgesetz und mindestens 21,7% der Zuweisungen investiv gebunden wurden. Dahinter stand die Sorge, dass finanzschwache Kommunen durch Investitionsverzicht von der Substanz leben und auf Verschleiß zu fahren.

### **Die 2. Stufe der ÖPNV-Reform 2006**

Umschichtungen und Kürzungen der Bundeshilfen wurden vom Land Brandenburg genutzt, seine ÖPNV-Reformvorhaben durch ein Drittes Gesetz zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes vom 18. Dezember 2006 zum 1.1.2007 (berichtigt GVBl.I/07 S.35) verstärkt fortzusetzen und Anpassungen vorzunehmen. Rahmenänderungen betrafen vor allem das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, die Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr nach dem Personenbeförderungsgesetz und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und die Mittel des Regionalisierungsgesetzes. Auch Zuschüsse an die DB AG für den Erhalt und den Ausbau der Schieneninfrastruktur im Rahmen des Verkehrshaushalts waren gekürzt worden. Diese Kürzungen von Regionalisierungsmitteln wurden vom Bund jedoch durch neue Finanzquellen für die Länder, wie die erhöhte Mehrwertsteuer, mindestens kompensiert, aber wurden vom Land Brandenburg – wie auch von Sachsen-Anhalt - nicht an den ÖPNV weitergegeben.

Durch Art.13 Haushaltsbegleitgesetz (Gesetz vom 29.6.2006 BGBl.I 1402) wurden die Mittel des Regionalisierungsgesetzes (RegG) an die Länder für 2008-2010 gekürzt.<sup>48</sup> Auf Brandenburg entfällt davon eine Kürzung um insgesamt 142 Mio. Euro (2007 32, 2008 40, 2009 34, 2010 36 Mio. Euro pro Jahr). Die Föderalismusreform und das sich daraus ergebende Entflechtungsgesetz als Nachfolgeregelung des GVFG und die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes erforderten Anpassungen auf Landesebene. So erlaubt nun die Länderöffnungsklausel vom August 2006, die auf eine Bundesratsinitiative der Länder Brandenburg und Niedersachsen zurückgeht, den Ländern eine eigene landesrechtliche Regelung anstelle des starren § 45a PBefG. Diese Einbeziehung der Mittel des

<sup>48</sup> Zugleich wurde die 2006 ausgesetzte Dynamisierung von 1,5% pro Jahr ab 2009 wieder eingeführt (aber noch nicht beschlossen).

Ausbildungsverkehrs vor Ort stärkt die kommunalen Aufgabenträger und erlaubt in Zusammenarbeit mit den Schulbehörden eine Optimierung des Ausbildungsverkehrs als Kernelement des ländlichen ÖPNV. Davon macht Brandenburg ab 1.1.2008 Gebrauch. Nicht zuletzt erleichtert diese Länderöffnungsklausel den Einsatz von Rufbussen im ÖPNV. Die Schwierigkeit bestand bis dahin in ihrer Anerkennung als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG, die im negativen Fall nur den Weg über die Experimentierklausel zuließ und dies nur für 4 Jahre. Da der ÖPNV im ländlichen Raum vor allem Schülerverkehr ist, war diese Frage mit dem § 45a PBefG verknüpft. Die Länderöffnungsklausel aber macht die Gestaltung des Schülerverkehrs zur Ländersache.

Die grundsätzliche Lösung des Landes Brandenburg bestand im Umschichten von Mitteln und in erhöhter Eigenverantwortung der Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger des ÖSPV. Einerseits wurden der Jahresbetrag von 50 Mio. Euro Fördermitteln auf 46 Mio. Euro gekürzt und davon 10 Mio. Euro durch Entflechtungsmittel ersetzt. Andererseits wurden die Ausgleichsleistungen für die verbilligten Ausbildungszeitkarten ebenfalls bei den Aufgabenträgern vor Ort gebündelt. SPNV-Leistungen in Höhe von 10 Mio. Euro wurden abbestellt und durch Busverkehr ersetzt, dessen Finanzierung übergangsweise vom Land übernommen wurde.<sup>49</sup> Damit entstand bei den Aufgabenträgern ein Gesamtvolumen zweckgebundener ÖPNV-Zuweisungen des Landes von 83 Mio. Euro (46 + 37). Durch Ausschreibungen abgedeckt, schuf diese Bündelung von Mitteln vor Ort dadurch neue Gestaltungsspielräume und Synergien.

Die landespolitische Zielsetzung, Normen und Standards abzubauen, verwandelt im 3. Gesetz auch verschiedene „Muß“-Vorschriften“ in „Soll-“ und „Können“-Regelungen. Charakteristischerweise betrifft dies in den §§ 7 ÖPNVG vor allem Vorgaben des Landesnahverkehrsplans und die Aufstellung kommunaler Nahverkehrspläne.

Besondere Aufmerksamkeit wurde Kreisgrenzen überschreitenden Verbindungen geschenkt. Es wird darauf hingewiesen, dass diese im Vergleich zu Verkehren innerhalb der Aufgabenträgergebiete gleichrangig und ohne Benachteiligung zu finanzieren sind.

### **Die Anpassung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung zum 1. September 2007**

Die Erhöhung der zweckgebundenen Zuweisungen durch zusätzliche Mittel aus dem Ausbildungsverkehr erforderte einen ergänzenden Verteilungsschlüssel, der den Besonderheiten des Schüler- und Ausbildungsverkehrs gerecht wird. Nach der inzwischen beschlossenen Zweiten Verordnung zur Änderung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung zum 1. September 2007 werden deshalb nur die 46 Mio. Euro nach dem 4-Kriterien-Schlüssel (Fläche, Fahrplankilometer, Eigenmittel, Fahrgäste) verteilt. Nach intensiven Diskussionen mit den kommunalen Aufgabenträgern werden von den nun zusätzlichen 37 Mio. Euro vergeben

- 30% der Mittel nach der Fläche der Aufgabenträger als Indikator des Erschließungsaufwandes und der Länge der Beförderungstrecken,

---

<sup>49</sup> Diese Anschubfinanzierung über 2 Mio. Euro beträgt inzwischen nur noch 0,8 Mio. Euro und motiviert Kreise kaum, die Stilllegung von landesfinanzierten SPNV-Strecken zu ihren Lasten zu fordern.



- 30% der Mittel nach der Anzahl der Schüler und Studierenden als Indikator des besonderen Erschließungsaufwandes im Ausbildungsverkehr<sup>50</sup> und
- 40% der Mittel nach dem Fahrplanangebot als Indikator der Nutzbarkeit des Angebots.

Ziel sind vor allem landesweit vergünstigte Fahrpreise von Ausbildungszeitkarten, die künftig durch die kommunalen Aufgabenträger sichergestellt und im Rahmen des Tarifverbunds Berlin-Brandenburg angeboten werden. Als Begünstigte des betreffenden Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt gelten die Schülerinnen und Schüler an allgemein bildenden und beruflichen Schulen, Auszubildende an den Ausbildungsstätten für Fachberufe des Gesundheitswesens sowie Studierende an den Hochschulen, die auf dem Gebiet des Aufgabenträgers liegen.

Als Indikatoren werden definiert

- das Verhältnis der Fläche des jeweiligen Aufgabenträgers zur Gesamtfläche des Landes
- das Verhältnis der Anzahl der Schüler, Schülerinnen und Studierenden auf dem Gebiet des jeweiligen Aufgabenträgers zur Summe der Gesamtzahl im Land und
- das Verhältnis des fahrplanmäßigen Angebots auf dem Gebiet des jeweiligen Aufgabenträgers zur Summe des gesamten fahrplanmäßigen Angebots im Land.

Dieser einheitliche und transparente Verteilungsschlüssel ist bedarfsgerechter und führt deshalb zu gewissen regionalen, aber sachgerechten Verschiebungen gegenüber der alten Verteilung nach § 45a PBefG.

In Berlin-fernen Kreisen wird jedoch der Wunsch geäußert, die Landesregierung möge strukturschwachen Kreisen mehr vertrauen und von ihnen eigene Vorschläge einfordern. Angesichts ihrer unterschiedlichen Verkehrsstrukturen wird auch für die Verteilung der 45a-Mittel in Brandenburg - wie auch für den VBB-Tarif und Einnahmeaufteilung - eine Differenzierung zwischen Kreisfreien Städten, dem Speckgürtel und dem Berlin-fernen Raum gefordert.

Auch die Mittelverwendung wird weiter flexibilisiert. Nach der Zweiten Verordnung zur Änderung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung vom August 2007 sind nur noch die 10 Mio. Euro aus dem Entflechtungsgesetz (statt Regionalisierungsgesetz) investiv gebunden. Dies sind 12,05% aller 83 Mio. Euro zweckgebundener Zuweisungen.

### **Evaluation der ÖPNV-Finanzierung Brandenburg**

Seit ihrem ÖPNV-Gesetz von 2005 entwickelt die Brandenburger ÖSPV-Politik Vorbild-Funktion.<sup>51</sup> Verkürzt lautet ihre Grundlogik: Eine Parallelförderung von MIV und ÖV wird immer weniger möglich. Für eine wirkungsvolle ÖPNV-Politik sind aber inzwischen alle notwendigen Hauptinstrumente vorhanden, wenn sie nur richtig genutzt werden. Die

---

<sup>50</sup> Hier ist beabsichtigt, diesen Indikator durch die präzisere Komponente „Zahl der Fahrgäste im Ausbildungsverkehr“ zu ersetzen, sobald eine konsensfähige Datengrundlage existiert (vgl. Hickmann, Berschin 2008:39).

<sup>51</sup> Von Sachsen-Anhalt abgesehen, geht auch Nordrhein-Westfalen diesen Weg, die ÖPNV-Mittel beim Aufgabenträger zu bündeln und zu pauschalisieren, aber ohne Anreizschlüssel. Die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG zu pauschalisieren, wird aber auch in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Baden-Württemberg verfolgt (vgl. Hickmann, Berschin 2008:41).



verfügbaren Mittel für den ÖPNV reichen, nur muss umgeschichtet und flexibel verteilt werden, um effiziente Lösungen zu erreichen.

Das Gesetz hat die Diskussion über die Gestaltung des ÖSPV belebt, das Besteller-Ersteller-Prinzip etabliert und alternative Bedienungsformen als vollwertige Lösungen für nachfrageschwache Räume und Zeiten eingeführt. Verkehrskooperationen haben zugenommen (Mühle 2005).

Mit dieser Finanzreform waren jedoch auch verschiedene Sorgen verbunden:

- Die Definition des ÖPNV als freiwillige Aufgabe und die Bündelung der Finanzmittel bei den Aufgabenträgern könnten bedeuten, dass sich die Aufgabenträger aus der Eigenfinanzierung ihres ÖPNV zurückziehen. Dies liegt vor allem bei nicht ausgeglichenen Haushalten und Haushaltssicherungskonzepten nahe.
- Die Anreizwirkungen sind zu gering, um große Angebotsveränderungen herbeizuführen.
- Flexibler Mitteleinsatz könnte die Vornahme von Investitionen und damit die Substanzerhaltung im ÖPNV erschweren.
- Der Koordinationsaufwand überfordert die Aufgabenträger.
- Bündelung der Finanzmittel bei den Aufgabenträgern und Wettbewerb bedeutet Machtverlust der Verkehrsunternehmen.

Um rechtzeitig korrigieren zu können, wurde mit der Evaluation bereits im 2. Halbjahr 2006 begonnen, um ihre Anregungen in der Fortschreibung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung 2008 berücksichtigen zu können.

Auch wenn bei seinem Erlass die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr noch nicht in die Bündelung der Finanzmittel einbezogen werden konnten, entwickelte das neue ÖPNV-Gesetz (2005) Eigendynamik. Seine Wirkungen aber können erst mittel- bis langfristig beurteilt werden und erlauben auch jetzt lediglich Zwischenergebnisse.<sup>52</sup>

- Die Bündelung der Mittel hat bei den Aufgabenträgern eine respektable Finanzbasis geschaffen. 83 Mio. Euro/Jahr ergeben 33 Euro pro Einwohner und 92 Cent pro Fahrplankilometer des aktuellen ÖPNV-Leistungsangebots. Zusammen mit den Eigenmitteln der Kreise in Höhe von 70 Mio. ergibt dies öffentliche Mittel von 150 Mio. Euro/Jahr und 1,70 Euro pro Fahrplankilometer (Hickmann, Berschin u.a. 2008:40. Damit verschiebt sich der Reformdruck auf die Kompetenzsteigerung der Aufgabenträger, auf die Dynamisierung der kommunalen Verkehrsunternehmen und auf den Umbau des Schülerverkehrssystems zu einem beliebten System für Jedermann.
- Dies wird durch das erfolgs- und eigenmittellorientierte Anreizsystem unterstützt. Wettbewerb zwischen Kreisen entsteht gerade dann, wenn Schülerzahlen sinken und durch Fahrgeldeinnahmen im Jedermann-Verkehr ersetzt werden. Die seit 2004

---

<sup>52</sup> Obwohl die meisten Aufgabenträger den Komponenten-Mix als Kompromiss und Interessenausgleich wahrnehmen, spiegelt die bisherige Kritik am ÖPNV-Gesetz vor allem die Heterogenität der Landkreise und ihre unterschiedlichen Interessen wider: Je nach topografischer Ausstattung wird die Flächenkomponente mit ihren Gewässern, Wäldern und Militärflächen (trotz des damit verbundenen negativen Umwegfaktors) unterschiedlich bewertet. Auch benachteiligt dieser Indikator die kreisfreien Städte. Die höhere Beförderungskapazität der Straßenbahnen werde unterbewertet. Die Anreizwirkung eingesetzter Eigenmittel sei problematisch, wenn sich Aufgabenträger mit Haushaltssicherungskonzepten nicht frei über ihren Haushalt entscheiden könnten. In bevölkerungsschwachen Kreisen wiederum wird die absolute Höhe des Indikators Fahrgäste als verzerrend empfunden. Vor allem seien die Fahrgastzahlen kaum nachvollziehbar.

erfolgten Reaktionen der Kreise spiegeln sich in veränderten Schlüsselanteilen wider. Bei den Zuweisungen auf Grund der Entwicklung der Fahrplankilometer weisen die Kreise inzwischen ein Spektrum von +15 bis -20% auf und bei den Zuweisungen auf Grund der Entwicklung der Fahrgastzahlen außerhalb des Ausbildungsverkehr ein Spektrum zwischen +12 bis -23% (Hickmann, Berschin u.a. 2008:41).<sup>53</sup>

- Die Befürchtung, die kommunalen Aufgabenträger würden sich als Folge der Bündelung der Finanzmittel bei Ihnen aus der eigenen ÖPNV-Finanzierung zurückziehen, ist nicht eingetroffen. Die landesweite Konstanz von Fahrplanangebot, Fahrgastzahlen und kommunalem Finanzierungsbeitrag wird als Reformersfolg bezeichnet.
- Bisher wurde keine Fehlentwicklung festgestellt, die grundsätzliche Korrekturen erfordern.

Die nächste Bewertung soll in 5 Jahren stattfinden.

### Wie geht es weiter?

Soweit erkennbar, werden sich die Rahmenbedingungen des bequemen traditionellen ÖPNV verschärfen (Schülerzahlen, räumliche Entleerung, Bundesmittel, Landeszuwendungen, unausgeglichene Haushalte der Kreise). Diese Entwicklung wird den Optimierungsdruck auf ÖPNV-Organisation und Fördermitteleinsatz weiter erhöhen. Jedermann-Verkehr wird auch in Brandenburg in den Mittelpunkt rücken. Damit gilt es, ein optimales ÖPNV-System zu schaffen, das SPNV und ÖSPV nach ihrem Preis-Leistungs-Verhältnis kundenorientiert integriert. Konkret dürfte dies bedeuten, wie kommunale Verkehrsunternehmen Verkehrsleistungen verschiedenster Art kostengünstiger anbieten und gering nachgefragte SPNV-Strecken in landesbedeutsame Buslinien umgewandelt werden können.

Besonders interessant sind derzeit Schüler- und Freizeittickets, die bereits 2005 von der PDS/Linkspartei (Anita Tack, Eva Krüger 16.12.2005) vorgeschlagen wurden. Ihr Ziel ist die verstärkte Nutzung des ÖPNV mit der Aussicht, junge Menschen langfristig an den ÖPNV zu binden, die Eigenfinanzierungsanteile der Eltern zu vereinheitlichen und den Verkehrsunternehmen zusätzliche Einnahmen zu verschaffen, das Verkehrsangebot in der Region zu stabilisieren und nicht zuletzt die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Auch die Fahrradmitnahme wurde überlegt.

Der Kommunalwahlkampf 2008 und der Landtagswahlkampf 2009 mit der Suche der SPD nach einem neuen Koalitionspartner haben den ÖPNV politisch aufgewertet. Ursprünglich hatte verschiedene Organisationen sozial Schwacher und Geringverdiener sowie DIE LINKE ein Volksbegehren zum Sozialticket beantragt und entsprechende Unterschriften gesammelt. Ziel dieser Volksinitiative ist eine Monatskarte für die eigene Gebietskörperschaft für sozialschwache Nutzungsberechtigte für 38,70 Euro vor. Dieses medienwirksame Volksbegehren sollte am 1. Mai 2008 beginnen. Mit dem Argument, dieses Sozialticket sei nicht bedarfsgerecht, wurde diese Initiative am 10.4.2008 durch einen Landtagsbeschluss vom auf Antrag von SPD und CDU zu einem ein weitergehenden, differenzierten und individuell anpassbaren Mobilitätsticket ab 1. September 2008 unterlaufen und überboten. Die Landesregierung, wurde beauftragt, entsprechende Verhandlungen mit dem

---

<sup>53</sup> Vieles dürfte aber auch unfreiwillig sein. Wegen der rückläufigen Fahrgastzahlen im Schülerverkehr entwickelt sich das Fahrplanangebot auch teilweise rückläufig und erschwert die Beurteilung der Anreizkomponenten. Ähnliches dürfte für ausgedehnte Landkreise mit besonders hohen Reiseweiten gelten, die deshalb durch Ausgleichszahlungen begünstigt werden, was wiederum weniger Eigenmittel erfordert.

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) abzuschließen. Anspruch auf das Ticket sollen Brandenburgerinnen und Brandenburger haben, "die einen regelmäßigen Mobilitätsbedarf haben und Leistungen nach SGB II, SGB XII sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten", so der Beschlusstext (Landtag Brandenburg, Drucksache 4/6139). Das Mobilitätsticket soll es in 7 Varianten für bis zu 6 Waben oder 3 Landkreise geben. Die jeweiligen Monatstickets sollen zum halben Preis angeboten werden. Für beispielsweise 2 Waben - auf einer Strecke von etwa zehn Kilometern - läge der Monatspreis bei rund 20 Euro oder für 3 Landkreise bei rund 64 Euro. Diese Aktion wird vom Land mit etwa 2 Mio. Euro pro Jahr unterstützt.

Auch der § 112 Schulgesetz wird zum 1.9.2008 geändert und die Pflicht der Eltern zur Beteiligung an den Schulwegskosten aufgehoben. Das Land wird voraussichtlich 4 Mio. Euro als Finanzierungsbeitrag leisten, der durch die Schulbehörde verwaltet wird und die Abstimmungszwänge erhöhen dürfte. Ab 1.4.2008 gibt es zudem verbundweit auf allen Linien im Verbundgebiet vom 16. Juli bis 31. August 2008 ein Schulferienticket für 29 Euro. Das VBB-Freizeit-Ticket für Schüler und Auszubildende für 15 € pro Monat wiederum ergänzt Jahreskarten, Jahresabos und Schüler-Fahrausweisen mit einer mindestens zehnmonatigen Gültigkeit für das VBB-Gesamtnetz und gilt montags bis freitags ab 14 Uhr sowie ganztägig am Wochenende, an Feiertagen und in den Schulferien. Diese Tickets gelten als mögliche Vorstufen für ein landesweites einheitliches Schülerticket (Karwiese 2008).

Über den Nutzen für ihre Benutzer hinaus, tragen diese Aktionen dazu bei, die Auslastung vorhandener Busse und Bahnen zu erhöhen, Werbewirkung für den ÖPNV zu entwickeln und Politiker wieder für den ÖPNV zu interessieren.

Wie in allen Flächenländern, ist auch in Brandenburg die Umstellung von SPNV-Strecken geringer Nachfrage (und ohne besondere Bedeutung für Güterverkehr oder das Gesamtsystem) auf höherwertige Busbedienung Dauerthema (Übersicht 1.28). Sowohl die Belastungszahlen der einzelnen Bahnstrecken als auch die gewaltigen Kostenunterschiede auf Landes- und Kreisebene sind intern bekannt. So lagen der Anschubfinanzierung des Busersatzverkehrs von 2 Mio. Euro pro Jahr 80 Cent/km<sup>54</sup> zugrunde, wogegen die DB AG im sog. Großen Verkehrsvertrag für den gefahrenen Personenkilometer bis zu 9,50 Euro erhält (MdL Anita Tack, PDS, Plenarprotokoll 4/38, 26.10.2006:2677)<sup>55</sup>. Zwar wird bei niedrigen Fahrgastzahlen gern von der jeweiligen Bahnverwaltung behauptet, dies beziehe sich nur auf den letzten Streckenabschnitt. Wird aber abbestellt, erfolgen meist keine Beschwerden. Dies gilt als guter Indikator für die Nachfragewirksamkeit restriktiver Maßnahmen. Inzwischen sind die Vorzüge nachfragenaher Busbedienung den Verwaltungsspitzen der Aufgabenträger weitestgehend vertraut. Probleme bereiten vor allem die handelnden Personen. SPNV wird dort sinnvoll erkannt, wo Geschwindigkeit und Massenbeförderung zählen. Auf Entfernungen unter 50 km und auf Relationen mit 300 Fahrgästen pro Tag und in beiden Richtungen ist dies kaum gegeben. Der erste Entwurf des Streckenstilllegungskonzeptes des Landes Brandenburg vom März 2006 war radikal und deshalb richtig, aber wurde inzwischen wieder abgeschwächt.

---

<sup>54</sup> Inzwischen wurden die 2 Mio. Euro auf 0,8 Mio. Euro gekürzt und die 80 Cent/km auf 1,30 Euro/km erhöht.

<sup>55</sup> Meist wird von einer Kostenrelation von 1:4 gesprochen. Dies bezieht sich jedoch auf Durchschnittskosten aller vom Lande gekauften Bahn- und Busleistungen. Die zur Stilllegung anstehenden Nebenbahnstrecken mit Belastungen um 200 Fahrgästen pro 24 Stunden in beiden Richtungen kosten jedoch ein Vielfaches der ausgelasteten Bahnen des Gesamtnetzes.

Ein integrierter ÖPNV schließt gerade den Ersatz vieler schwach nachgefragter SPNV-Strecken und – Linien ein, aber erfordert eine politische Entscheidung. Sie aber wird angesichts des irrationalen Symbol- und Besitzstandscharakters eines eigenen Bahnhofs, aber auch kontraproduktiver Finanzierungsregelungen noch gescheut.<sup>56</sup> Auch im Landesnahverkehrsplan 2008-2012 wurde der Konflikt vertagt und bis 2012 keine Abbestellungen von Strecken und Linien, aber auch keine Mehrbestellungen beschlossen. Zugleich wurden weitere Wettbewerbsverfahren angestrebt, indem die Ausschreibungen der RE-Linien ab 2012 jetzt vorbereitet werden. 25 Mio. Zugkilometer und langfristig 8 Zielnetze gelten als Orientierungsgrößen. Dazu passt die Gesamtverkehrsprognose 2025, deren Ergebnisse im Sommer 2008 erwartet werden. Sie bildet die Grundlage für die Bewertung der Verkehrsinfrastruktur und von Maßnahmen szenarien. Auch wird von der Privatisierung der DB AG weiterer Entwicklungsdruck auf die Neuordnung von SPNV und ÖSPV erwartet. Die Reorganisation der Verkehrsabteilung im Infrastrukturministerium ist abgeschlossen. Logistik, ÖPNV und Eisenbahnen sind nun in einem Referat zusammengefasst sowie die gesamte Finanzierung von Verkehr, Straßenbau und Logistik in einem anderen. Neuer Abteilungsleiter wurde der bisherige Abteilungsleiter Straßenwesen und Straßenverkehr.

Die sachgerechte Verwendung der investiven Mittel im SPNV und bei ÖPNV-Großprojekten wird im Rahmen der Verwaltungsvorschriften der Landeshaushaltsordnung kontrolliert. Im SPNV findet Vertragscontrolling statt, wobei bei Nicht- oder Schlechterfüllung Rückzahlungen möglich sind. Die an die Kreise weitergegebenen Mittel werden anhand vereinfachter Verwendungsnachweise durch nachgeordnete Verwaltungsbehörden geprüft. Das Ziel besteht auch hier in einem Erfolgscontrolling. Als vordringlich gilt jedoch eine verbesserte und nachvollziehbare Beschaffung und Auswertung der Fahrgastzahlen. Dabei bilden glaubwürdige Fahrgastzahlen ein echtes Problem für die Einnahmen- und Fördermittelaufteilung. Es gibt hier Zahlen der Bundesstatistik des Statistischen Bundesamtes, Statistische Erhebungen des VBB und einzelne Teilzählungen. Landesweite Erhebungen aber sind Millionenobjekte. Zudem sind solche Erhebungen manipulierbar, indem – weil vorher bekannt – die Nachfrage auf stilllegungsgefährdeten Strecken durch temporäre Aufbesserungen durch Sympathisanten, Freunde und Verwandte verzerrt wird. Als Grundlage für die Schlüsselzuweisungen der Jahre 2005 und 2006 wurde ein einheitliches Verfahren zur Ermittlung der Fahrgastzahlen benutzt, das zwischen Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen, dem VBB und dem Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR) abgestimmt wurde. Diese stützt sich auf Werte der Letzten Verkehrserhebung, die auf der Grundlage der aktuellen Verkaufsstatistiken der Verkehrsunternehmen jährlich fortgeschrieben werden.

Auf- und Abstufungen von Verkehrswegen nach ihrer Verkehrsbedeutung rücken in den Vordergrund. Auch in Brandenburg laufen in der Praxis landwirtschaftlicher Wegebau und ÖPNV sowie ÖPNV und Schulpolitik unverbunden nebeneinander. Problematisch ist auch das Zusammenspiel der politischen Ebenen (EU, Bund, Land, Kommunen). Veränderung wird häufig mit Verschlechterung gleichgesetzt.

---

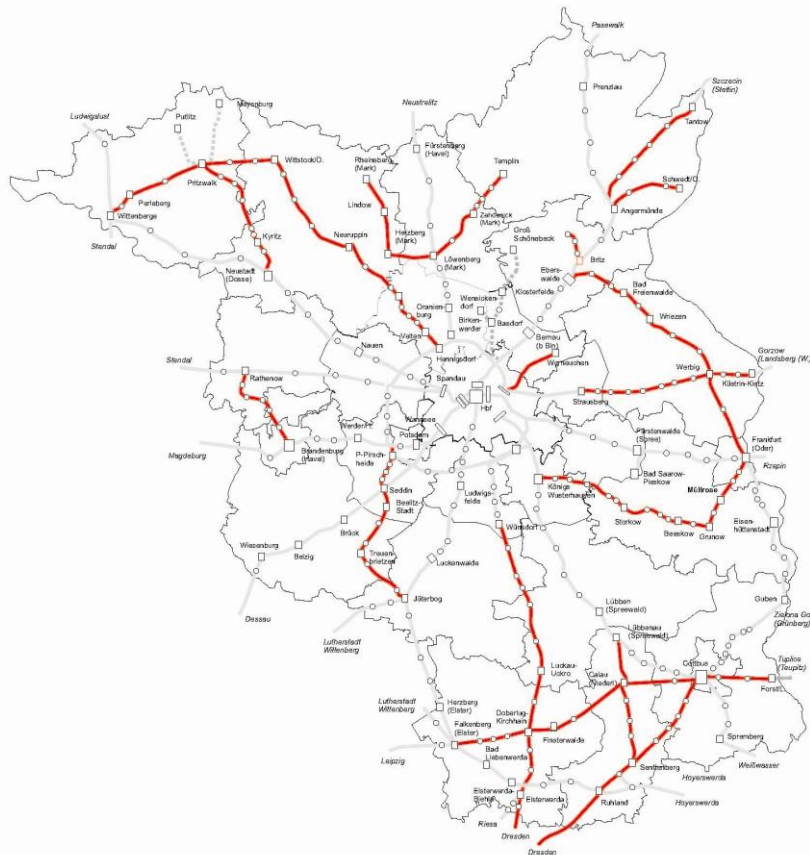
<sup>56</sup> Hier geht es nicht nur um die fehlende dauerhafte Kostenübernahme von Busersatzverkehr durch das Land, sondern auch das Eisenbahnnetz und sein Verkehr als die Bemessungsgrundlage der Regionalisierungsmittel für das betreffende Bundesland.

## Übersicht 1.28: Nachfrageschwache Bahnstrecken in Brandenburg



### Börsengang der DB AG:

von Vernachlässigung und/oder Stilllegung bedrohte Eisenbahnstrecken  
im VBB-Gebiet (langfristig)



Quelle: Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg 2007  
zitiert nach Tagesspiegel, 1. Oktober 2007:22

Innovative und alternative Bedienungskonzepte für dünn besiedelte ländliche Räume finden auch die besondere Aufmerksamkeit der Koalitionsvereinbarung 2006. Mobile Angebote (Laden- und Sparkassenautos, mobile Bürgerbüros), E-Commerce und selbst organisierte Mobilität (wie Bürgerbusse) bilden Nischenprodukte. Nutzerfinanzierung rückt in den Vordergrund. Bei großen Verkehrsmengen wird sie über sinkende Preise positiv erachtet, aber scheidet wegen hoher Preise bei geringen Verkehrsmengen aus. Hier werden Kombinationen mit Quertransfers interessant, um eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sicherzustellen, wie es das Regionalisierungsgesetz (§ 1 RegG) verlangt. Um zugleich finanzierbar zu bleiben, erscheinen Taxigutscheine realistisch, aber die politische Landschaft wird aus ministerialer Sicht „als noch nicht so weit“ erachtet. Widerstand gegen Nutzerfinanzierung entstünden auch, wenn Einnahmen verkehrsfremd verwendet werden.

Interessant würde die Situation der kommunalen Verkehrsunternehmen, wenn die nächste Kreisreform käme und die 4 Regionalen Planungsgemeinschaften an die Stelle der 14 Landkreise träten. Einerseits entschärft sich dann die Frage Kreisgrenzen überschreitender Angebote, andererseits entstünden damit neue ÖPNV-Kombinate mit entsprechender Schwerfälligkeit. Die höchstrichterliche Rechtssprechung zur Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern versieht diese Erwartungen in Brandenburg jedoch mit großen Fragezeichen.<sup>57</sup> In der Zwischenzeit schreitet die Privatisierung im ÖPNV besonders dort fort, wo dieser finanzielle Grenzen erreicht hat. Dies ist vor allem in Kreisen an der deutschen Ostgrenze der Fall.

Auch deshalb wird die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens auf Bundes- und Europa-Ebene mit besonderer Spannung verfolgt. Nach Äußerungen im Infrastrukturministerium geht die EG-VO Nr 1370/2007 leider nicht weit genug, aber das Land könne damit leben. So könnte die Direktvergabe auf Gebiete der Kreisfreien Städte beschränkt werden und die Ausschreibungspflicht für Regionalbuslinien zur Ausschreibung von, mehrere Kreisgrenzen überschreitenden Buslinien führen und zu ihrer Finanzierung als landesbedeutsame Buslinien durch das Land. Wichtig wird die Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes, des Allgemeinen Eisenbahn-Gesetzes und des Regionalisierungsgesetzes an die EG-VO Nr. 1370/2007. Als Ziele des Landes gelten hier u.a. „Rechtssicherheit, ‚Regulierter Wettbewerb‘, die Rolle der Aufgabenträger/Genehmigungsbehörde, die künftige Funktion der Liniengenehmigungen (ausschließliches Recht?), die Unterscheidung eigenwirtschaftlich/gemeinwirtschaftlich, der Schutz der Altunternehmer und der Spielraum für Länderregelungen“ (Karwiese 2008). Brandenburg sieht sich gut gerüstet, indem Dienstleistungsaufträge als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung schon jetzt die Praxis bilden und Direktvergaben auch künftig möglich sind.

Deshalb ist besonders interessant, welche wettbewerbsrechtlichen Vorstellungen das Land nach Auslaufen der meisten Liniengenehmigungen 2008/2009 verfolgen wird. Im Vordergrund dürfte die Schaffung von Rechtssicherheit stehen. Ohne öffentliche Bekanntmachung könnte nach Erteilung einer Genehmigung ein anderer Interessent kommen und dieselbe Genehmigung beantragen, weil er nicht informiert wurde. Deshalb informiert das Landesamt für Bauen und Verkehrs (LBV) seit Juni 2007 über die in 2008 auslaufenden Genehmigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz auf seiner Internetseite unter LBV. Ein Leitfaden zum Genehmigungsverfahren ist bereits in das Internet eingestellt worden.

### **1.53 Sachsen-Anhalt - Best practice einer Landesgesetzgebung:**

#### **Erneuerung des ÖPNV durch dezentrale Kreativität**

Für arme dünn besiedelte Länder – wie Sachsen-Anhalt - liegen kreative Lösungen, Dezentralität und Wettbewerb nahe, um ihre besonders begrenzten Ressourcen möglichst wirkungsvoll zu nutzen. Der Genehmigungswettbewerb knüpft an dieses historische Erfolgsrezept dieses alten Kulturrums an.

#### **Der Hintergrund**

In der Fläche ein knappes Drittel kleiner als Brandenburg, aber mit fast gleicher Bevölkerungszahl (2,5 Mio. Einwohner), ist Sachsen-Anhalt dichter besiedelt (127 P/ km<sup>2</sup>),

---

<sup>57</sup> Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007; Kreisgebietsreform; kommunale Selbstverwaltung; - LVerfG 9 - 17/06

aber dennoch „durch eine überwiegend ländliche Struktur geprägt“ (Koalitionsvereinbarung 2002:16). Es ist ein polyzentrales Flächenland mit drei Oberzentren (und kreisfreien Städten) Halle, Magdeburg und Dessau-Roßlau, 121 Klein- und Mittelstädten und 1.118 Dörfern (2004). Die Fläche selbst besteht plakativ aus drei Segmenten, die den ÖPNV des Landes prägen: aus vielfältigen touristischen Kultur- und Naturzielen (Harz, Städte des Unesco-Weltkulturerbes), dünn besiedelten Agrargebieten und dicht besiedelten Altindustriegebieten. Diese alten Industrieräume bilden besondere Problemgebiete, da der Strukturwandel hier mit hohen Arbeitsplatzverlusten verbunden war.

Als altes Industrieland mit einer ausgedehnten Fläche und geringen Bevölkerungsdichte hatte Sachsen-Anhalt bei der Wiedervereinigung nach Sachsen das zweitdichteste Bahnnetz in Deutschland (Gottschalk 2007:2) und wies 2004 mit 10,2 Zug-Kilometern/Einwohner – zusammen mit Mecklenburg-Vorpommern – noch immer das zweithöchste Angebot aller Bundesländer (ohne Stadtstaaten) auf. Angesichts der geringen SPNV-Nachfrage in Flächenländern wird daran der beträchtliche Zuschussbedarf je Zug-km und die Höhe beanspruchter Regionalisierungsmittel erkennbar. Im Öffentlichen Straßengebundenen Personennahverkehr (ÖSPV) 2003 zeigte sich ein ähnliches Bild. Werden die Zahl der Fahrgäste im ÖSPV auf die Bevölkerung bezogen, ergab sich mit 79 Fahrgästen/E ein zwar unterdurchschnittlicher, aber höherer Wert als für Brandenburg (List 2006:12-15).

Wiedervereinigung und Globalisierung stellen dieses Neue Bundesland vor extreme Anpassungszwänge, die tief greifende finanzpolitische Änderungen erfordern und auch den ÖPNV berühren (Hüskens 2004). Weil es sich bei den alten ausgedehnten Industriegebieten um die Bevölkerungsschwerpunkte handelt, treffen die Nachfrageverluste durch Bevölkerungs- und Arbeitsplatzrückgang vor allem die Gebiete mit dem dichtesten Schienen- und Straßen-Netz. Die neuen Wirtschaftsstandorte, wie Gewerbegebiete an Autobahnen, aber müssen erst durch ÖPNV erschlossen werden.

Im Zeitraum 2002–2015 wird ein Bevölkerungsrückgang um 350.000 Einwohner (= -14%) erwartet. Zwischen den Schuljahren 1994/95 und 2005/2006 ging die Zahl der Schülerinnen und Schüler von 391.000 auf 213.000 zurück (= -47%). Auf die Fahrschüler mit gesetzlichem Anspruch bezogen, betrug der Rückgang sogar zwei Drittel. Zwischen 2002-2015 sinkt die Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 20 Jahren voraussichtlich von 472.000 auf 317.000 (= -7%) und der Anteil der über 65-jährigen steigt von 484.000 auf 555.000 (= 14%) (Daehre 2005b:3, 7). Gab es 1996 noch 1.550 Schulen in öffentlicher Trägerschaft, werden es 2008 nur noch 890 Schulen sein. Zu diesen Folgen für den ländlichen ÖPNV, dessen Grundlage Schülerverkehr ist, gehört aber auch, „dass nicht einmal sechs von 100 Berufspendlern in Sachsen-Anhalt derzeit Bus oder Bahn nutzen ... und dass der ÖPNV als reiner Linienverkehr künftig nicht mehr bezahlbar ist (Wortbeitrag Rotzsch, Plenarprotokoll, 16.12.2004:3784). Da der Schülerverkehr in Sachsen-Anhalt entgeltfrei ist, d.h. die Schüler der verschiedenen Schultypen unentgeltliche Fahrberechtigungen erhalten, ist der Schülerverkehr in doppelter Weise die Grundlage des ländlichen ÖPNV.

Dieser Anpassungsdruck durch Bevölkerungsrückgang und leere Öffentliche Kassen sorgte auch in Sachsen-Anhalt dafür, dass die Verwaltungsreform und die Reform der ÖPNV-Förderpolitik parallel liefen. Wurden 1994 aus 37 Landkreisen 21 Landkreise gebildet, so reduzierte sich Mitte 2007 deren Zahl nochmals auf 11 Landkreise (und 3 kreisfreie Städte).

Mit 547 Pkw/1.000 E (1.1.2007) ist Sachsen-Anhalt vor Mecklenburg-Vorpommern das Flächenland mit der geringsten Fahrzeugdichte in Deutschland, aber liegt über dem Bundesdurchschnitt von 566 Pkw/1.000 E. Bei gut einem Drittel aller in Sachsen-Anhalt zugelassenen Autos waren Frauen die Halter (Statistisches Landesamt 2007). Einer Schätzung aus dem Jahr 2004 zufolge, betrug im Jahre 2002 der Unterschied zwischen

Oberzentren (412) und dem übrigen Raum (537) bereits 125 Pkw/1.000 Einwohner und wird sich bis 2015 noch auf 170 Pkw/1.000 Einwohner ausweiten (ÖPNV-Plan 2005:22).

Vor diesem Hintergrund haben die vielen Regierungs- und Koalitionswechsel auch die ÖPNV-Politik des Landes stark geprägt: Ursprünglich traditionell auf SPNV und Linienbus orientiert, dominiert hier inzwischen das Subsidiaritätsprinzip noch stärker als in Brandenburg, um vorhandene Mittel erfolgsorientiert zu verteilen. Damit ist eine Aufwertung der Kreise als Aufgabenträger verbunden. Durch das Funktionalreformgesetz 2004 haben die Kreise die Genehmigungs- und Aufsichtsfunktion über den ÖPNV gemäß Personenbeförderungsgesetz vom Landesverwaltungsamt (LVerwA) übernommen (auch wenn dies durch den Zustimmungsvorbehalt des LVerwA gegenüber Entscheidungen der Kreisverwaltung entschärft wurde).

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP fasste 2002 die Reformbestrebungen im ÖPNV zusammen: „Die Liberalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs muss als eine Chance für die Bürger sowie für die kommunalen und privaten Betreiber verstanden werden. Verbessern sich die Wettbewerbsbedingungen für private Verkehrsunternehmen, werden bei einem attraktiveren Angebot auch die Bürger zum Umsteigen angeregt.“ Nebenbedingungen bilden eine „angemessene Übergangszeit“, bisherige „Qualitäts- und Sicherheitsniveaus“, eine „gesunde mittelständische Betriebsstruktur“, die Erhaltung der Schülerverkehrsfinanzierung auf dem bisherigen Niveau, eine stärkere Vernetzung von ÖPNV und SPNV und die Umstellung von SPNV auf Schienenersatzverkehr, „wo es wirtschaftlich sinnvoll und angebotsgerecht ist“ (Vereinbarung 2002:12).<sup>58</sup>

Einerseits ist der straßengebundene ÖPNV (ÖSPV) hier Pflichtaufgabe, andererseits aber – wie vielerorts - nur durch Bundesmittel über das Regionalisierungsgesetz abgesichert. Mit anderen Worten: Das Land hat sich aus der eigenen Finanzierung zurückgezogen und den ÖPNV einer Finanzierung durch den Bund anvertraut, die bereits 2007 revidiert wurde.

Wegen zu erwartender Durchtarifizierungsverluste stehen vor allem Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen im Land Verkehrsverbünden zurückhaltend gegenüber. Der einzige Verkehrsverbund ist der Ländergrenzen überschreitende Mitteldeutsche Verkehrsverbund (MDV) im Großraum Leipzig-Halle. Gesellschafter dieses Mischverbundes sind Aufgabenträger zu 51% sowie die Verkehrsunternehmen mit 49%. Er bietet in vier Landkreisen und den beiden kreisfreien Städten seit 2001 ein einheitliches Ticketsystem und einen abgestimmten Fahrplan.

## Die Neuordnung des ÖPNV

Die Finanzierungsreform des ÖPNV erfolgte im Rahmen eines dreistufigen Konzeptes:

- Das Handlungskonzept „Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“ zog die Konsequenzen aus dem demographischen Wandel und ihren Auswirkungen für die Zielvorstellung, eine flächendeckende ÖPNV-Bedienung zu sichern.
- Das neue ÖPNV-Gesetz 2005 definierte das Ziel der ÖPNV-Politik als Verkehrsträger-Mix neu. An die Stelle bisher besonders betonten Schienenverkehrs

---

<sup>58</sup> Nach Aussage des zuständigen Ministers Daehre (Landtagsprotokoll 4/61, 7.7.2005:4388) zahlte das Land pro gefahrenen Zugkilometer im schienengebundenen Personennahverkehr etwa 10 Euro und - auf den Bus umgestellt – 3-4 Euro an den Aufgabenträger. Diese auf den ersten Blick rechnerisch gesparten 6-7 Euro beziehen sich jedoch auf Durchschnittskosten aller vom Lande gekauften Bahn- und Busleistungen. Die zur Stilllegung anstehenden Nebenbahnstrecken mit Belastungen um 200 Fahrgästen pro 24 Stunden in beiden Richtungen kosten jedoch ein Vielfaches der ausgelasteten Bahnen des Gesamtnetzes.



trat eine integrierte Verkehrsgestaltung mit der Forderung, schienen- und straßengebundene Verkehrsträger einschließlich flexibler Bedienungsformen nach ihren Stärken einzusetzen. Die Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung umfasst vor allem die erfolgsorientierte Vergabe der Landesmittel, die Finanzverantwortung der Aufgabenträger für konsumtive und investive Mittel und finanzielle Anreize für eine rasche Stärkung flexibler Angebotsformen.

- Der „Plan des öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Sachsen-Anhalt“ (kurz: ÖPNV-Plan 2005) bildet die Rahmenplanung des Landes für den gesamten ÖPNV sowie Fahrrad- und Fußgängerverkehr in ihren Schnittstellen zum ÖPNV (Daehre 2005b:3-4).

### **Das neue ÖPNV-Gesetz 2005**

Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA) vom 20. Januar 2005 (GVBl. LSA 2005, S.16) entstand unter einer CDU-FDP-Koalitionsregierung, folgte - zeitlich leicht versetzt - dem entsprechenden Gesetzesvorhaben des Landes Brandenburg und geht – noch konsequenter - in die gleiche Richtung. Dies mag auch davon beeinflusst worden sein, dass sich beide Länder bei ihrem Reformvorhaben auf die Nahverkehrsberatung Südwest GmbH abstützten.

Auch dieses ÖPNV-Gesetz ist innovativ und geht gezielt „einen neuen Weg mit völlig anderen Strukturen“ (Minister Daehre, Plenarprotokoll 16.12.2004: 3787). Noch stärker als Brandenburg versuchte die Landesregierung aus CDU und FDP Leitlinien zentral zu definieren, Aufgaben zu dezentralisieren, Vorschriften für den ÖPNV auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Anreize zu setzen, um mehr Spielräume für eigenwirtschaftliches Handeln zu schaffen. Es ist ein schlankes Gesetz, das trotzdem – weil detailliert genug – auf eine Verordnung verzichtet.

Mit diesem Gesetz wurde das Ende einer Parallelförderung von Bahn (einschl. Straßenbahn) und Bus im ÖPNV entschieden und damit eine Neuorientierung vollzogen (Wortbeitrag Daehre, Plenarprotokoll, 16.12.2004).

Auch in Sachsen-Anhalt haben eigenwirtschaftliches Handeln im Sinne des §8 Abs.4 PBefG bei der Gestaltung des ÖPNV und Fahrgelderlöse bei seiner Finanzierung Vorrang. Ausdrücklich sind Zuwendungen nur als Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zulässig. Grundlage für eine landesweit koordinierte ÖPNV-Gestaltung ist der Plan des ÖPNV des Landes Sachsen-Anhalt.

Das Gesetz definiert ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge. Aufgaben- und Ausgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs sind das Land und für den Straßenpersonennahverkehr die Landkreise und Kreisfreien Städte als kommunale Selbstverwaltung. Kreisangehörige Gemeinden und deren Zusammenschlüsse können Aufgaben des Straßenpersonennahverkehrs in ihrem Gebiet wahrnehmen, ohne dadurch Aufgabenträger zu werden. In Einzelfällen kann das Land auch Verkehrsmobilität durch Buslinien gewähren, wenn dies für das Gesamtsystem des ÖPNV und nach Anhörung der betroffenen Aufgabenträger Vorteile bietet. Landesmittel zur Förderung solcher Buslinien und von überregional durchgebundenen Nahverkehren dürften prinzipiell Schnellbusse als Ersatz auf überregionalen, aber nachfrageschwachen SPNV-Linien erlauben.

Der jeweilige Aufgabenträger beschließt und veröffentlicht einen Nahverkehrsplan. Er enthält Ziele, Entwicklungen, Netze, Planungen die Investitions- und Finanzierungsplanung und die Anforderungen an das Angebot als Grundlage der Vergabe von Verkehrsleistungen. Maßgebliche Gruppen sind daran zu beteiligen und Planungen benachbarter Aufgabenträger abzustimmen. Der Nahverkehrsplan ist dem zuständigen Ministerium anzuzeigen.

Da von der früheren ausschließlichen Förderung durch das Land nach Strukturkomponenten nur geringe Erfolgsanreize ausgingen, wurde das Fördersystem des ÖPNV – wie in Brandenburg - erfolgsorientiert umgestaltet. Zur Finanzierung des ÖPNV erhalten die Aufgabenträger des Straßenpersonenverkehrs 2005 aus Mitteln des Regionalisierungsgesetzes zweckgebundene Zuweisungen in Höhe von 37 Mio. Euro, insbesondere für Fahrplan- und Tarifabstimmungen, für Investitionen in den Straßenpersonennahverkehr und zur Aufstellung des Nahverkehrsplanes. Diese – von dem Mittelzufluss aus dem Regionalisierungsgesetz abhängige – Summe verteilt sich auf die Aufgabenträger im Maßstab der nachfolgenden Finanzierungsfaktoren:

- 25% nach dem Anteil der Fahrplankilometer des Aufgabenträgers an den gesamten Fahrplankilometern des Landes
- 30% nach dem Anteil der Fläche des Aufgabenträgers an der gesamten Landesfläche
- 40% nach dem Anteil der Fahrten je Einwohner des Aufgabenträgers an der Gesamtsumme der Fahrten je Einwohner im Land (ohne Ausbildungsverkehr und ohne vom Land übernommenen Busfinanzierung)
- 5% nach dem Anteil der Netzlänge des dauerhaft betriebenen Straßenbahnnetzes auf dem Gebiet des Aufgabenträgers an der Gesamtstreckenlänge des Straßenbahnnetzes im Land.

Wie die Aufgabenträger ihre Mittel für den ÖPNV verwenden und dessen Attraktivität erhöhen, bleibt ihnen überlassen und gehört zur kommunalen Selbstverwaltung.<sup>59</sup> Nur: Steigt die Zahl der Fahrgäste, bekommen sie in der nächsten Runde mehr Geld, sinkt sie weiter, entsprechend weniger. Damit stehen die Aufgabenträger mit einander im Wettbewerb.

Zusätzliche Haushaltsmittel können gewährt werden für

- spezielle Förderungen, wie Anlauffinanzierungen, Modellversuche und vorbereitende Maßnahmen für Kooperationen
- Kooperationen
- überregional durchgebundene Nahverkehre.

Daneben können Zuschüsse für investive Großvorhaben, wie Fahrzeuge und Infrastruktur, aus Mitteln des GVFG/Entflechtungsgesetzes vergeben werden. Um wettbewerbsneutral zu sein, wurde auch im Lande Sachsen-Anhalt die unternehmensindividuelle Förderung von Fahrzeugen (mit Ausnahme einer Technologieförderung auf Grund einer bei der EU notifizierten Förderrichtlinie) und Betriebshöfen eingestellt und nur noch auf kommunale Aufgabenträger beschränkt.

Die sachgerechte Verwendung der investiven Mittel im SPNV und bei ÖPNV-Großprojekten wird im Rahmen der Verwaltungsvorschriften der Landeshaushaltsordnung kontrolliert. Im SPNV findet Vertragscontrolling statt, wobei bei Nicht- oder Schlechterfüllung Rückzahlungen möglich sind. Die an die Kreise weitergegebenen Mittel werden anhand vereinfachter

---

<sup>59</sup> Aus haushaltrechtlichen Gründen weist das Land Sachsen-Anhalt den Landkreisen die Raten getrennt nach konsumtiven und investiven Mitteln zu. Auf die konkrete Verwendung hat dies jedoch keinen Einfluss. Daher können die konsumtiven Mittel investiv und die investiven Mittel konsumtiv genutzt werden. Die Mittel sind auch auf die Folgejahre übertragbar. Nicht verbrauchte Mittel müssen deshalb weder zurückgezahlt werden, noch entfallen darauf Zinsen. Es ist lediglich der Nachweis zu erbringen, dass die Mittel dem ÖPNV zugute kommen. Damit ist es möglich, Schwerpunkte zu bilden, d. h. in einem Jahr Mittel für Investitionen anzusparen, um sie im nächsten oder übernächsten Jahr zu auszugeben (Mitteilung von Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.10.2007).

Verwendungsnachweise durch nachgeordnete Verwaltungsbehörden geprüft. Das Ziel besteht auch hier in einem Erfolgscontrolling.

Besonderen Wert legt das Gesetz auf bürgerschaftliches Engagement. Ein ehrenamtlicher Beirat, der sich insbesondere aus Vertretern zahlreicher örtlicher Vertretungen von Fahrgastinteressen zusammensetzt, unterstützt den Aufgabenträger.

Rufbusse wurden als überfällige Maßnahme zur Kostendämpfung, aber auch als Sicherheit für Frauen als Hauptnutzergruppe des ÖPNV - nach den Schülern - gefördert. Flexible Bedienungsformen, die nach Inkrafttreten des Gesetzes eingerichtet werden, werden besonders gefördert. Als Fahrplankilometer gilt für sie die Summe der mit Fahrgästen durchgeführten Fahrten. Dabei werden je Fahrplankilometer 2005 zusätzlich 0,30 Euro, 2006 zusätzlich 0,20 Euro und 2007 0,10 Euro gewährt. Für sie sind maximal 2 Mio. Euro 2005 vorgesehen.

Spätestens 3 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sind die Finanzierungsmechanismen und Strukturen zu überprüfen und bis 30.6.2008 mit einem Bericht an den Landtag versehen.

### **Der Kurswechsel der SPNV-Politik**

Noch das ÖPNV-Gesetz 1995 wies dem SPNV eine Rückgratfunktion für den Straßenpersonennahverkehr zu. Entwicklungstendenzen der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Siedlungsstruktur ließen aber die reale Nachfrageentwicklung stark hinter den Erwartungen zurückbleiben. Auch unterstützten einige Aufgabenträger diese gesetzliche Rangordnung im ÖPNV nur unzureichend. Schließlich orientierte sich die Investitionspolitik der DB AG unternehmensstrategisch auf nachfragestarke Verkehrsachsen und löste sich damit von der angebotsorientierten Landespolitik für das Nebennetz. Nach ersten SPNV-Abbestellungen im SPNV-Plan 1998 wurden die Mittelkürzungen des Regionalisierungsgesetzes 2002 und zusätzliche Belastungen durch Regionalfaktoren im Trassenpreissystem der DB AG deshalb mit einer grundsätzlichen Überprüfung der SPNV-Bestellungen verknüpft und das „Flächenbahn-Konzept“ zugunsten „landesweit koordinierten Verkehrsgestaltung des ÖPNV als Verkehrsträger-Mix aus Bahn, Bus und bedarfsorientierten Bedienformen“ (ÖPNV-Plan 2005:1) aufgegeben. Strecken, deren Nachfrageerwartungen keinen SPNV rechtfertigten, wurden abbestellt und zusammen mit den kommunalen Aufgabenträgern durch Busverkehre ersetzt, durch die sich die Flächenerschließung in der Regel verbesserte (ÖPNV-Plan 2005 :26-27). Diese unterschiedliche Nachfrageentwicklung im SPNV-Haupt- und Nebennetz ist auch in den Folgejahren festzustellen (ÖPNV-Plan 2005:22).

Im Hinblick auf einen bezahlbaren ÖPNV gilt die Devise, dass der Schienenverkehr nur zwischen höherrangigen zentralen Orten, wie Mittel- und Oberzentren, ausreichende Nachfrage findet. Dort jedoch „muss schnell und stündlich gefahren werden“. Die Regio-Busse haben eine Ergänzungsfunktion und binden weitere zentrale Orte in das Landesnetz ein“ (Daehre 2005b:6).

Die Aufgabenträgerschaft des Landes wird von der Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA GmbH) als Regieebene ausgeübt. Das Land schließt mit Eisenbahnunternehmen Verträge, die Zielvorstellungen und Maßnahmen des ÖPNV-Plans beinhalten. In Abstimmung mit kommunalen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen werden sie von der NASA GmbH jährlich fortgeschrieben und berücksichtigen dabei Strukturveränderungen und veränderte Fahrgastwünsche. Die NASA GmbH führt auch umfangreiche Qualitätsmessungen durch, die gegebenenfalls zu Vertragsstrafen führen können.

Im SPNV hat das Land 2003 einen Großen Verkehrsvertrag mit der DB Regio AG abgeschlossen sowie nach erfolgtem Ausschreibungswettbewerb Verkehrsverträge für die

Teilnetze Nordharz (mit der Connex Sachsen-Anhalt GmbH), Altmark-Börde-Anhalt (mit der Harzbahn GmbH) und Sachsen-Anhalt Süd (mit der Burgenlandbahn GmbH). Bei den Harzer Schmalspurbahnen (HSB GmbH), die Landesgrenzen überschreiten, beschränkt den Ländervertrag mit Thüringen und der HSB die Finanzverantwortung und weist regionalen Aufgabenträgern die Planungsverantwortung zu.

### **Leitlinien der neuen ÖPNV-Politik**

Der ÖPNV-Plan bildet die zukunftsfähige strategische ÖPNV-Fachplanung des Landes und muss von den kommunalen Aufgabenträgern berücksichtigt werden. Er ist zugleich das Konzept landesweiter ÖPNV-Infrastrukturplanung von grundsätzlicher Bedeutung (2005) und geht als Fachplanung in die Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes ein. Die Anhörung zum Entwurf entwickelte sich zu einem landesweiten Diskussionsprozess, der etwa 90 kommunale Aufgabenträger, Spitzenverbände, regionale Planungsgemeinschaften, Verbände der Verkehrtreibenden, der in § 7 des ÖPNV-Gesetzes genannte Beirat, Eisenbahnverkehrs- und Infrastrukturunternehmen sowie die zuständigen Ministerien und Aufgabenträger benachbarter Bundesländer einbezog. Um dabei zu verhindern, dass die Grundsatzdiskussion künftiger ÖPNV-Gestaltung in eine reine Finanzierungsdiskussion abgleitet, ist der ÖPNV-Plan kein Finanzierungsplan und setzt die im Gesetz geförderte wirtschaftliche ÖPNV-Gestaltung voraus (Daehre 2005b:4-5).

Von Grundsätzen und Zielen ausgehend, werden im ÖPNV-Plan 16 Leitlinien der ÖPNV-Gestaltung entwickelt und zu Handlungsfeldern mit entsprechenden Grundsätzen für die koordinierte Verkehrsplanung ausgeformt. Seine Planungshorizonte sind 2008 und 2015. 2008 leitet sich aus der nächsten Revision des Regionalisierungsgesetzes 2007, der Evaluation des ÖPNV-Gesetzes und seiner möglichen Novellierung ab, 2015 aus der Laufzeit des sog. Großen Verkehrsvertrages mit der DB AG und der Geltungsdauer des Bundesverkehrswegeplans 2015.

Deshalb spiegelt sich die ÖPNV-Politik des Landes in den hier dargestellten verbindlichen Leitlinien wider (ÖPNV-Plan 2005:32-34). Ziel ist ein ÖPNV-Gesamtsystem aus SPNV und ÖSPV (einschl. flexibler Bedienformen), das mit dem Individualverkehr zu vernetzen ist. Dieses Gesamtsystem besteht aus einem Landesnetz überregional bedeutsamer Nahverkehre und aus kommunalen Netzen lokal bedeutsamer Nahverkehre. Die Landesnetze sind nach raumordnerischen, verkehrlichen, touristischen und wirtschaftlichen Kriterien im ÖPNV-Plan definiert, die kommunalen Netze durch die Nahverkehrspläne. Das Angebot im Landesnetz soll den Modal split zugunsten des ÖPNV verändern und orientiert sich am System zentraler Orte. Die Zugehörigkeit zu Landesnetzen oder kommunalen Netzen berührt jedoch nicht ihre Aufgabenträgerschaft. Die Organisations- und Finanzverantwortung für den SPNV hat das Land und für den ÖSPV sind die kommunalen Aufgabenträger zuständig (auch wenn das Land nach Anhörung der betroffenen Aufgabenträger Omnibuslinien einführen kann). Die Systemgrenzen zwischen den Verkehrsträgern sind durchlässiger zu gestalten und die Aufgabenteilung zwischen ihnen stärker auszuprägen. Schnittstellen bilden dabei planerische und organisatorische Schwerpunkte. Besondere Aufmerksamkeit ist dem Fahrradverkehr und seiner Vernetzung mit dem ÖPNV zu schenken. Qualitatives Ziel der Aufgabenträger gegenüber den ÖPNV-Kunden ist die Organisation integrierter Beförderungsketten über den eigenen Verantwortungsbereich hinweg. Bestellungen von SPNV-Leistungen durch das Land sind auf potentielle Nachfrage zu konzentrieren, d.h. zwischen Zentralen Orten und auf Ordnungsräume der Oberzentren. Kooperationen von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen miteinander und untereinander sind auszubauen. Im Freizeit- und Tourismusverkehr als Wachstumsmarkt ist das ÖPNV-Gesamtsystem so attraktiv zu

entwickeln, dass der ÖPNV als Alternative zum MIV wahrgenommen wird. Im Schüler- und Ausbildungsverkehr sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Landkreise und Kreisfreien Städte als Schul- und ÖPNV-Träger auszuweiten. Barrierefreiheit, Sicherheit und integralem Taktfahrplan sind bei der konstruktiven Ausgestaltung von Schnittstellen, Verkehrswegen und Verkehrsmitteln besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Bei der Markttöffnung des ÖPNV durch Wettbewerb sind die Interessen der Kunden, der Aufgabenträger und der Verkehrsunternehmen gleichermaßen zu berücksichtigen und zwar so, dass betriebliche Initiativen entfaltet und mittelständische Strukturen gesichert werden.

### **Schülerverkehr**

Dem Aufgabenträger wird die Möglichkeit gegeben, den Schulverkehr zu optimieren und sich von der direkten Erstattung der Ausgleichsbeträge durch die Verkehrsunternehmen, wie sie der §45a PBefG vorsah, durch eine eigene Regelung zu lösen (§9 ÖPNVG LSA). Ziel ist es, die Nachteile der bisherigen Regelung zu vermeiden und den Verkehrsunternehmen zugleich Finanzierungssicherheit zu geben. Davon macht Sachsen-Anhalt voraussichtlich ab 1.1.2009 Gebrauch. Damit soll eine Verkürzung der Schulwege und eine Bündelung bei den zu stärkenden Aufgabenträgern erreicht werden. Im ÖPNV-Plan 2005 wird den Kreisen eine Schülerverkehrssatzung empfohlen, die qualitative Standards und finanzielle Entgelte festlegt. Eine weitere Verbesserung des Schülerverkehrs soll durch eine verstärkte Staffelung der Schulanfangszeiten erreicht werden, die mit der Änderung des Schulgesetzes erheblich gefördert wurde. Eine offensive Anwendung steht im Vordergrund (Daehre 2005a,b).

### **Rechtssichere Gestaltung der Finanzbeziehungen**

Angesichts der Einbindung der ÖPNV-Akteure in das Bundes- und Europa-Recht wird der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für den ÖPNV besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Im Vordergrund steht das Bemühen, Aufgabenträger und ÖPNV-Unternehmen durch die Ausgestaltung einer rechtssicheren Zuschusspraxis zu unterstützen. Das Land empfiehlt, „die Zuschüsse an objektive Leistungsparameter zu knüpfen und diese in kommunalen Satzungen zu verankern. Mit den Leistungsparametern werden Anreize für die Erfüllung des Nahverkehrsplans geschaffen“ (Daehre 2005b:8). Dieses „Zusammenspiel von Nahverkehrsplan und Satzungsrecht (bietet) den wesentlichen Hebel, um einerseits die Qualität des ÖPNV und andererseits auch dessen Kosten rechtssicher beeinflussen zu können“ (Karnop, Wendt 2007:28). Satzungen sind – wie staatliche Förderrichtlinien – allgemeine Vorschriften, die für alle Wettbewerber gelten und damit den Tatbestand der Chancengleichheit erfüllen.

Um diesen neuen und ungewohnten Weg auf verschiedenen Märkten und unter unterschiedlichen Randbedingungen zu erproben und Erfahrungen zu sammeln, wurden schon 2005 in drei Landkreisen (Wittenberg, Quedlinburg, Börde) Satzungen verabschiedet. In den Landkreisen Quedlinburg und Börde wurde lange vor der Neuvergabe der Liniengenehmigungen die ÖPNV-Finanzierung umgestellt, im Landkreis Wittenberg war bereits diese Phase erreicht (Karnop, Wendt 2007:27).

In Quedlinburg standen Wirkungen im Vordergrund, die aus Sicht des Aufgabenträgers besonders erwünscht waren. Dies galt besonders für die Steigerung der Fahrgastzahlen durch attraktive Angebote auf erweiterungsfähigen Geschäftsfeldern und Wachstumssegmenten. Zu den Attraktivitätserhöhungen gehörten die Ausgestaltung des integralen Taktverkehrs und Angebote in Nebenverkehrszeiten. Ziel war ein hoher Wirtschaftserfolg durch erfolgsorientierte Landeszuweisungen und minimalem Zusatzaufwand. Die daraufhin einsetzende unternehmerische Kalkulation zusätzlicher

Kosten, zusätzlicher Fahrgeldeinnahmen und ergänzender Mittelzuweisungen des Landes führte in ihrer Umsetzung zu einem verbesserten Verkehrsangebot, optimierten Schülerverkehr und verdichteten Nebenverkehrszeiten. Trotz sinkender Bevölkerungszahlen wurde ein besseres Angebot mit geringeren Eigenmitteln der Aufgabenträger geschaffen (Karnop, Wendt 2007:27-28).

Wie am Beispiel des Landkreises Wittenberg detailliert dargestellt, wo die Mehrzahl der Liniengenehmigungen 2007 und 2008 auslief und ein Genehmigungswettbewerb erfolgte, hat das Land hier nicht nur einen Aufgabenträger bei der Erarbeitung einer solchen Satzung unterstützt, sondern auch bei der Vorlage bei der Europäischen Kommission erfolgreich begleitet.<sup>60</sup> Dieses Wettbewerbsmodell betritt Neuland und bedarf detaillierter Anpassung. Dazu gehört beispielsweise die Frage, wie der Fahrzeugbestand unterlegener Alt-Unternehmer übernommen oder der Unternehmer für seinen Vermögensverlust entschädigt werden kann.<sup>61</sup> Dies wird vor allem ein Problem, wenn beispielsweise Betriebshöfe oder Erdgasbusse mit Fördermitteln des Landes finanziert wurden, die nun eingestellt werden oder zurückgezahlt werden müssten. Auch ist damit zu rechnen, dass Landkreise - wie Wittenberg - die geförderten Anlagen und Fahrzeuge nicht übernehmen.

Rechtssicher und wettbewerbsorientiert wurde auch die Investitionsförderung gestaltet. Dabei wird davon ausgegangen, dass Förderungen nach dem GVFG nicht unzulässig sind, da einzelne Verkehrsmärkte erst 1995 für ausländische Unternehmen geöffnet wurden, das GVFG aber bereits seit 1971 besteht. Dieser Rechtsauffassung ist die EU-Kommission bisher in keinem einzigen Fall entgegen getreten. Alle anderen Investitionsförderungen können sich jedoch nicht auf dieses Privileg einer bestehenden Beihilfe berufen und bedürfen einer Notifizierung bei der EU-Kommission. Deshalb hat sich das Land Sachsen-Anhalt die Beschaffung von Erdgasbussen als umweltfreundlicher Technologie von der EU-Kommission genehmigen lassen (Karnop, Wendt 2006:28).

## Bewertung

Obwohl Sachsen-Anhalt und Brandenburg zusammen und fast zeitgleich ihre ÖPNV-Gesetze reformierten, wirkt Sachsen-Anhalt inzwischen konsequenter und erfolgreicher. Die Ausschreibungen im SPNV erfolgten bereits 2002 und größere Ausschreibungen im ÖSPV werden erst 2008 und 2009 fällig. Außergewöhnliches Interesse aber gilt dem, im Landkreis Wittenberg umgesetzten Modell des Genehmigungswettbewerbs. Als innovative, unternehmungsfreundliche und zunehmend akzeptierte Lösung könnte es durchaus – zumindest für ländliche Räume – zu einem Standardmodell werden.

---

<sup>60</sup> Der Rechtssicherheit des Wittenberger Modells wird vereinzelt politisch entgegen gehalten, dies sei im Hinblick auf das neue Recht noch nicht abschätzbar, da die Umsetzung der PBefG-Anpassung an die EG-VO Nr. 1370/2007 noch nicht abgeschlossen ist. Dieses Argument ist fragwürdig, da jede juristische Festlegung nur vorbehaltlich künftiger Rahmenänderungen gilt. Die juristische Problematik des Wittenberg-Modells wurde in Abstimmung mit Kreisverwaltung und Landesverkehrsministerium im folgenden Kapitel 1.54 Wittenberg - Best practice eines Landkreises ausführlich dargestellt. Dies gilt auch für die praktische Beurteilungs- und Begründungsproblematik bei Auswahlentscheidungen zwischen Linienbedienungs- und Anrufbusangeboten. Da sämtliche Gerichtsentscheidungen bisher zugunsten des Wittenberger Modells erfolgten, spricht alles für ihre Bestätigung im Hauptsachverfahren, das - laut Kreisverwaltung - in etwa 3 Jahren erwartet wird. Auch wurde gezeigt, dass die EU-Kommission diesen Genehmigungswettbewerb anerkannt hat. Für dieses Modell hat sich auch der Landkreis Anhalt-Bitterfeld entschieden und weitere Kreise haben inzwischen ihr Interesse signalisiert.

<sup>61</sup> Auf dem 10. RegioForum der DB Regio am 11. und 12.9.2007 in Magdeburg erklärte Ministerialrat Karnop vom zuständigen Ministerium des Landes Sachsen-Anhalt in Anwesenheit des Ministers Daehre, dass dies keine Frage des Ob, sondern nur noch des Wie sei. Schließlich handele sich um Härten einer Umbruchsphase.

Darüber hinaus hat sich das Land konsequent vom Flächenbahn-Konzept gelöst, alternative Angebotsformen in großem Umfang und systematisch zur Versorgung kleiner Siedlungsgrößen eingesetzt und damit aktive ÖPNV-Politik betrieben. Dies mag auch mit der hohen Dichte des ererbten Eisenbahnnetzes zusammenhängen, mit dem Vorteil, die NASA als Dienstleistungsgesellschaft nicht mit einem zweiten Bundesland teilen zu müssen, und mit dem verzweiferten Beschäftigungsdruck landesweit weg brechender Altindustrien. Dies könnte auch die intensive Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Thüringen und Sachsen erklären.

Obwohl die Finanzierungsfaktoren im neuen ÖPNV-Gesetz kritisiert wurden, stellte keine Fraktion den Antrag, sie in die eine oder Richtung zu verändern (Wortbeitrag Qual, FDP, Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll, 16.12.2004). Manche kritisierten Verzerrungen zwischen dünn besiedelten ausgedehnten Landkreisen und kleinen, aber bevölkerungsstarken wurden durch die zwischenzeitlich erfolgte Kreisreform gemildert, in der 21 Landkreise zu 11 zusammengelegt wurden.

Angesichts zahlreicher Landkreise ohne ausgeglichenen Haushalt birgt die Pauschalierung und Übertragung investiver Mittel auf die Aufgabenträger die Gefahr, sie zuerst zur Deckung der Betriebskosten und zur Entlastung kommunaler Anteile einzusetzen. Rücklagen und Ersatzinvestitionen werden kaum vorgenommen und man lebt in Notzeiten von der Substanz (Wortbeitrag Sachse, SPD, Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll, 16.12.2004). Dabei werden meist die Großinvestitionen, wie das Schnittstellenprogramm oder die Beschaffung von Erdgasbussen und Straßenbahnen, aus GVFG- bzw. Mitteln des Entflechtungsgesetzes übersehen, die vom Land weiter mitfinanziert werden. Zudem definiert der Nahverkehrsplan konkrete Vorgaben über den einzusetzenden Fahrzeugpark. Der Linienverkehrsbetreiber steht damit in der Pflicht, in seinem Fahrzeugpark zu investieren. (Mitteilung von Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.10.2007).

Mit Ausnahme von zwei Kreisen sind in Sachsen-Anhalt kommunale Verkehrsunternehmen üblich. Der damit verbundene Interessenkonflikt als Aufgabenträger und Eigentümer eines Verkehrsunternehmens verschärft sich noch, wenn die Kreise auch noch ihre eigenen Genehmigungsbehörden sind (auch wenn dies durch den Zustimmungsvorbehalt des Landesverwaltungsamtes gegenüber Entscheidungen der Kreisverwaltung entschärft wurde).

### **Was zu tun bleibt**

Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD 2006 vertieft die Forderungen der Vereinbarung zwischen CDU und FDP von 2002: einen „ausgewogenen Mix aller Verkehrsträger“, eine bessere Vernetzung zwischen ÖSPNV und SPNV, flexible Bedienungsformen, ein bedarfsgerechtes Angebot für den ländlichen Raum, Verkehrsverbünde und Tarifkooperationen und eine gesunde, mittelständische Betriebsstruktur. Darüber hinaus werden die Anbindung von Gewerbegebieten sowie die verstärkte Berücksichtigung sich verändernder Verkehrsbeziehungen und der Stadt-Umland-Beziehungen gefordert. Neben der Entbürokratisierung des Schülerverkehrs wird ausdrücklich festgestellt: „Für die Beförderung der Schüler gibt es keine Präferenz für Schiene oder Bus“. All dies erhält besondere Bedeutung durch die Tatsache, dass in Sachsen-Anhalt bis 2010 die meisten Linienverkehrsgenehmigungen im Busverkehr neu erteilt und bis 2015 auch jeder zweite SPNV-Vertrag ausgeschrieben werden.

Zum 1. Juli 2007 reduzierte die Kreisreform die 21 Landkreise (und 3 kreisfreien Städte) auf 11 Landkreise (und 3 kreisfreie Städte). Damit bieten sich neue regionale

Integrationschancen für Bedienungskonzepte und Verkehrsunternehmen, die vor allem in räumlich dominierende kommunale Verkehrsunternehmen Bewegung bringen könnten.

Angesichts der eklatanten Kostenunterschiede zwischen Schienen- und Busverkehr, der geringen Beförderungszahlen zahlreicher Nebenbahnen und der nachfragefreundlicheren Führungsmöglichkeiten landesbedeutsamer Buslinien und ihrer Verknüpfung mit flächenhaften alternativen Zubringer- und Verteilerbussen bleibt das Ersetzen von Schienenverkehr durch Busverkehr auch hier auf der Tagesordnung.

Ziel ist es, die Systemvorteile miteinander zu verbinden. Deshalb soll sich der SPNV auf nachfragestarke Achsen konzentrieren und mit Busangeboten sowie flexiblen Bedienungsformen für örtlich und zeitlich schwache Nachfrage verknüpft werden. Schon 2001 besaß der Landkreis Bitterfeld das bundesweit größte zusammenhängende Anrufbusgebiet (Gottschalk 2007:12).

Auch in diesem Zusammenhang wird die Schaffung eines Verkehrsverbundes auf der Tagesordnung bleiben. Um dem Weg des Landes, dezentrale Kreativität und Wettbewerbslösungen zu fördern, weiterhin treu zu bleiben, dürfte die Lösung eher in die Richtung eines Unternehmensverbundes als zu einem Aufgabenträgerverbund gehen.

Nicht ohne Bedeutung für neue Wachstumssegmente des ÖPNV sind die Absichten, den Tourismus zu stärken und für Sachsen-Anhalt ein Logistikkonzept als Produktions- und Logistikstandort zu entwickeln (Koalitionsvereinbarung 2006:43-44).

## **1.54 Wittenberg - Best Practice eines Landkreises: Ein neuer ÖPNV im erfolgsorientierten Genehmigungswettbewerb**

### **Die Herausforderung**

Mit dem ÖPNV-Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt 2005 ist die Verantwortung der Aufgabenträger in mehrfacher Hinsicht gestärkt worden. So wurden den Aufgabenträgern alle Mittel zur konsumtiven und investiven Verwendung für den ÖPNV wahlfrei zur Verfügung gestellt.<sup>62</sup> Die Landkreise sind auch Genehmigungsbehörde (wenn auch unter Zustimmungsvorbehalt des Landesverwaltungsamtes). Im strukturschwachen Landkreis Wittenberg liefen die meisten Liniengenehmigungen zum 31.12.2006 aus. Der Aufgabenträger war mit dem vorhandenen ÖPNV, der auf den meisten Relationen sehr stark auf die Beförderung der Schülerinnen und Schüler ausgerichtet war, unzufrieden. Mit einem erfolgsorientierten ÖPNV-Gesetz des Landes im Rücken und mit unübersichtlichen höchstrichterlichen Urteilen konfrontiert, wollte der Aufgabenträger ein rechtssicheres Wettbewerbs- und Finanzierungskonzept für eine anspruchsvolle ÖPNV-Bedienung schaffen. Das Wittenberger Modell verbindet ein Finanzierungskonzept durch eine Satzung mit dem Vergabekonzept des Genehmigungswettbewerbs. Die Landesregierung stand hierbei beratend zur Seite, ohne dem Aufgabenträger die Entscheidung in der ihm obliegenden Verantwortung abzunehmen. Ein solches Konzept sollte nicht nur Zwangs-

---

<sup>62</sup> Aus haushaltrechtlichen Gründen weist das Land Sachsen-Anhalt die Raten getrennt nach konsumtiven und investiven Mitteln den Landkreisen zu. Auf die konkrete Verwendung hat dies jedoch keinen Einfluss. Daher können die konsumtiven Mittel investiv und die investiven Mittel konsumtiv genutzt werden. Die Mittel sind auch auf die Folgejahre übertragbar. Nicht verbrauchte Mittel müssen deshalb weder zurückgezahlt werden, noch entfallen darauf Zinsen. Es ist lediglich der Nachweis zu erbringen, dass die Mittel dem ÖPNV zugute kommen. Damit ist es möglich, Schwerpunkte zu bilden, d. h. in einem Jahr Mittel für Investitionen anzusparen, um sie im nächsten oder übernächsten Jahr auszugeben (Mitteilung von Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.10.2007).



kunden im Auge haben, sondern als realistische Alternative auch für Autofahrer in Frage kommen - und dies mit dem annähernd gleichen Finanzvolumen wie bisher.

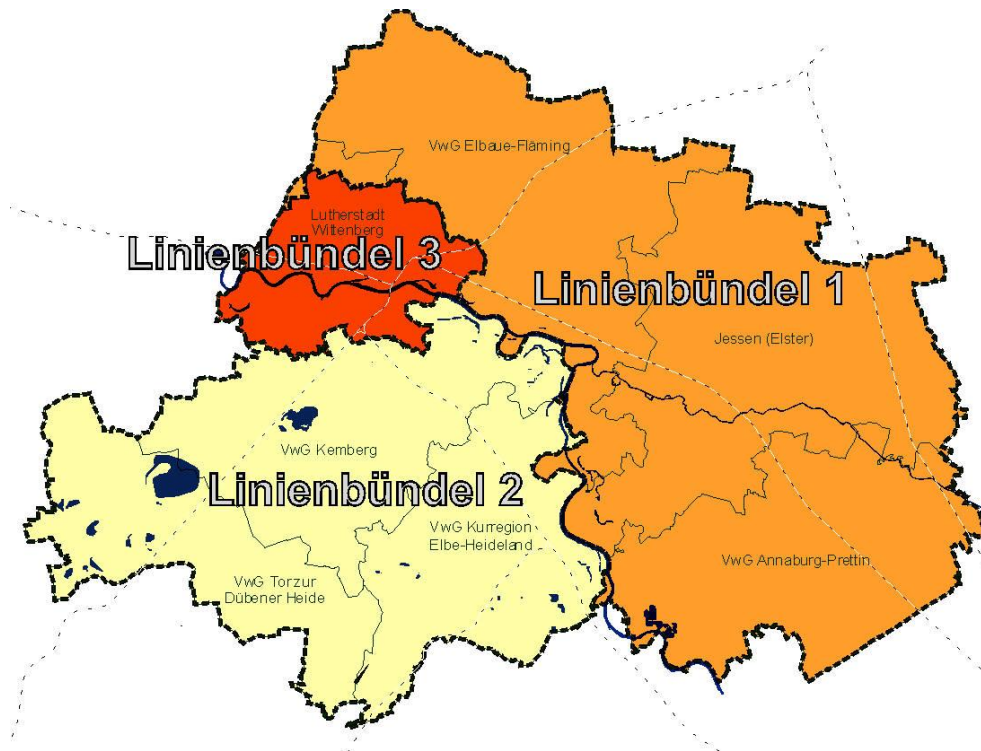
Der Landkreis Wittenberg besteht in seiner heutigen Form erst seit dem 1. Juli 2007. Um die Verwaltungsgemeinschaften Coswig und Wörlitzer Winkel erweitert, grenzt er jetzt an die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau (91.000 Einwohner). Mit einer Fläche von 1.930 km<sup>2</sup> und rund 145.000 Einwohnern (31.12.2006) beträgt die Bevölkerungsdichte des neuen Kreises 75 Einwohner/km<sup>2</sup>. Der Planung des ÖPNV-Modells Wittenbergs lag jedoch der Nahverkehrsplan 2007-2014 für das ehemalige kleinere Kreisgebiet zugrunde, der auch vom alten Kreistag des Landkreises beschlossen wurde. Soweit nicht anders gekennzeichnet, werden im Folgenden deshalb die Angaben des Nahverkehrsplans benutzt. Die Vergabe der Verkehrsleistungen im Genehmigungswettbewerb erfolgte somit nur in den Gebieten, in denen die Genehmigungen ausliefen. Im Jahre 2007 hat der Aufgabenträger das Finanzierungsmodell aber auch in den Teil des Altkreises Wittenberg erfolgreich angewandt, der nicht vom Genehmigungswettbewerb betroffen war.

Nachdem das Gesetz zur Kreisneugliederung und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Kreisneugliederung in Kraft getreten sind, schafft nun der Landkreis Wittenberg gleiche Bedingungen im ÖPNV des gesamten Kreisgebiets. Die 1. Fortschreibung des neuen Nahverkehrsplans und eine leicht veränderte Satzung wurden vom Kreistag am 25.2.2008 beschlossen. Die Fortschreibung des Nahverkehrsplans arbeitet die notwendigen Ergänzungen ein, ohne die Fassung aus dem Jahre 2006 grundlegend zu ändern. Dem alten NVP lagen die höheren Nachfragewerte von 2005 zugrunde, die nun angepasst wurden. Dieser neue NVP enthält zwei weitere Linienbündel, die sich aus der Kreisgebietsreform ergeben (Coswig; Wörlitzer Winkel und Tor zur Dübener Heide, Übersicht 1.29 unten). Der Wörlitzer Winkel und das Tor zur Dübener Heide werden zum 1.7.2008 und Coswig am 1.7.2009 im Genehmigungswettbewerb vergeben. Deshalb wurde der Beschluss aus dem Jahre 2006 nur geringfügig geändert.

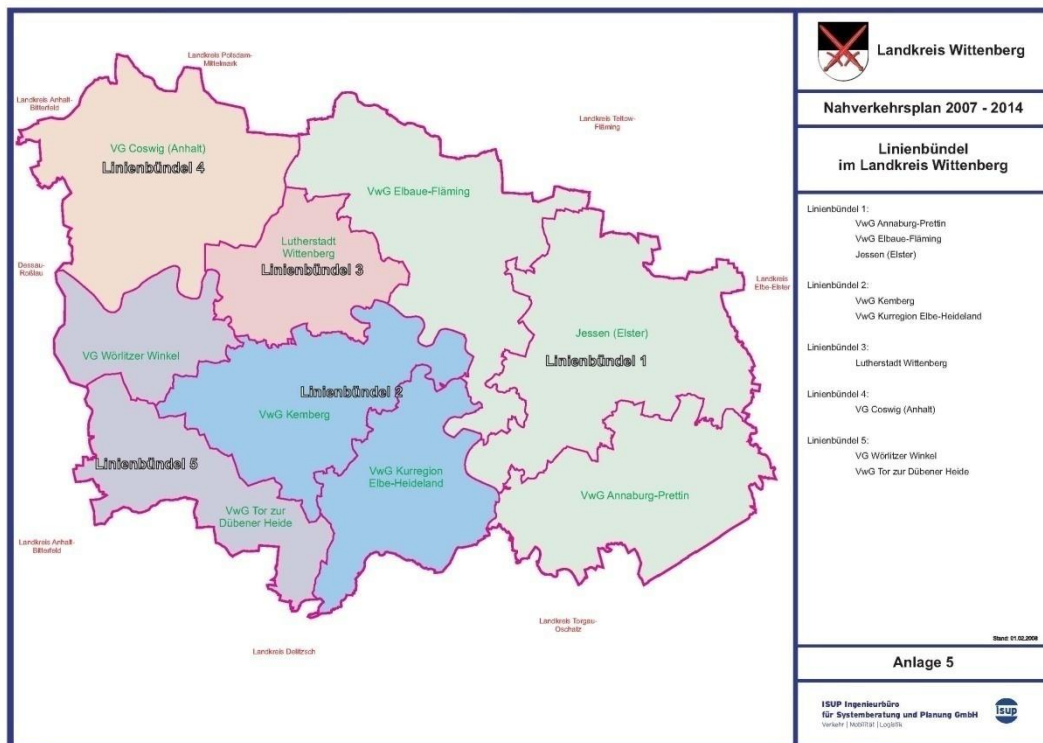
Mit einer SPNV-Strecke von Wittenberg nach Bad Schmiedeberg als größtem Kurort Sachsen-Anhalts ist ein neues – vom Land finanziertes - Verkehrselement zu integrieren. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist diese Bahnstrecke zum 9. 12.2007 vom Land Sachsen-Anhalt abbestellt worden. Der Landkreis Wittenberg und das Land Sachsen-Anhalt haben sich jedoch über den Fortbestand dieser Bahnlinie verständigt. Durch ein Pilotprojekt mit der Deutschen Regionaleisenbahn und dem Busunternehmen Vetter GmbH aus dem Zöbiger Ortsteil Salzfurkapelle ist es gelungen, die Zugverbindung in der Dübener Heide aufrecht zu erhalten. Das Pilotprojekt endet mit Ablauf des 22. August 2008. In der Vergangenheit verkehrte die DB AG montags bis freitags mit 11 Fahrtenpaaren und 7 Fahrtenpaaren an Sonnabenden, sonn- und feiertags. Sie hatte zuletzt etwa 250 Fahrgäste/24 Std/ in beiden Richtungen. Gegenwärtig werden 5 Fahrtenpaare montags bis freitags angeboten. Dem Aufgabenträger liegt ein Konzept vor, was den weiteren Betrieb der Bahn nach 22. August 2008 ermöglichen könnte. Aufgabenträger und das Land Sachsen-Anhalt beraten gegenwärtig darüber. Der Landkreis geht von etwa doppelt hohen Kosten wie bei einer Busverbindung aus.

**Übersicht 1.29: Die drei Linienbündel der Verkehrsbedienung im alten Landkreis Wittenberg**

Quelle: Nahverkehrsplan 2005



Die künftigen fünf Linienbündel



**Verkehrslage**

2005/06 bedienten 8 SPNV-Strecken Bahnhöfe im Landkreis, dabei handelte es sich um 3 RegionalExpress-Linien und 5 RegionalBahn-Linien. Die Fahrzeugfolgezeiten betrugen

2005/06 meist 2 Stunden. Im Busverkehr bedienten 6 Linien den Stadtverkehr der Lutherstadt Wittenberg (46.000 Einwohner 2006) und 41 Linien den ländlichen Raum. Taktverkehr mit 1-Stunden-Takt (mit Verdichtung) bestand aber nur montags bis freitags auf 4 Stadtverkehrslinien und auf 2 Linien im ländlichen Raum. Sonnabends wurden auf der Mehrzahl der Linien nur eine Hin- und eine Rückfahrt durch Rufbusse bedient. Sonntags fand nur auf 9 der 45 Linien Verkehr statt.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2008) leistete der SPNV im Landkreis 2006 1,3 Mio. Fahrzeugkilometer gegenüber 2,9 Fahrzeugkilometer im Busverkehr. Gegenüber 2005 bedeutet dieser Wert für den SPNV Stagnation, wogegen der Busverkehr 2005 noch 3,2 Mio. Fahrzeugkilometer angeboten und somit um -11% abgenommen hatte.

Der ÖPNV befand sich in den letzten Jahren vor dem Genehmigungswettbewerb im Busverkehr in einer Abwärtsspirale: Bevölkerung und Schülerzahlen nahmen stark ab, das Einkommen stieg, wenn auch nur unerheblich, und der Pkw-Bestand nahm zu. Trotz annähernd gleich bleibender Zuschüsse zu den ÖPNV- Betriebskosten und stabiler Fahrpreise boten die Busunternehmen weniger Fahrplankilometer an. In den Jahren 2004 und 2005 hat der Landkreis 4 von 7 Unternehmen ein Tarif nach Maßgabe der EG-VO Nr. 1191/ 69 F 91 zur Aufrechterhaltung einheitlicher Tarife im Landkreis auferlegt.

Der ÖPNV war in der Fläche maßgebend von der Schülerbeförderung geprägt, die in den allgemeinen Linienverkehr integriert ist. Den Jedermann-Fahrgästen wurden somit während der Verkehrsspitze der Schülerbeförderung alle damit verbundenen Nachteile auferlegt.<sup>63</sup> In den Ferienzeiten erfolgte teilweise keine Bedienung.

Im Landkreis Wittenberg gibt es 4 Gymnasien freier Wahl. Fahrzeitrichtwerte sind im Schülerverkehr 60 Minuten in eine Richtung. Normalerweise müssen die Schüler ÖPNV benutzen, um den Zuschuss des Kreises als AzubiCard zu erhalten. In Ausnahmefällen – wie bei Eltern, die ihr Kind mit dem Wagen zu Schule bringen - entscheidet der Landkreis im Einzelfall auf Antrag über die Verkehrsmittelwahl von Schülern.

Das zersplitterte Verkehrsangebot wurde von sieben mittelständischen Busunternehmen für sieben eigene Genehmigungsräume erbracht, die jeweils 1-13 Linien umfassten. Ihre Bereitschaft zur Kooperation sowohl untereinander als auch gegenüber dem Aufgabenträger (Landkreis) galt als begrenzt. Der Landkreis hatte seine verkehrspolitischen Ziele im Nahverkehrsplan 2006 festgeschrieben. Diese waren zwar für den Landkreis, aber nicht für Verkehrsunternehmen als Dritte bindend. Diese Busunternehmen hatten ihre Fahrpläne meist nur unzureichend miteinander abgestimmt. Auch gab es im Kreisgebiet mit dem Auslaufen der letzten Tarifauflegung ab Februar 2006 keine einheitlichen Tarife mehr. Als Fahrzeuge wurden vor allem große Linienbusse eingesetzt, obwohl es zum Teil schon einen gewissen Rufbus-Betrieb mit kleineren Fahrzeugen gab. In der Vergangenheit wurde die nahe zum Stadtzentrum liegende Mauerstraße als Umsteigepunkt für alle Regional- und Stadtlinienbusse genutzt, was bei Anwohnern und der Stadt Wittenberg Proteste auslöste.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Aufgabenträger und den Busunternehmen rührte aus der wachsenden Diskrepanz zwischen einem unzureichenden Verkehrsangebot, beträchtlichen finanziellen Belastungen des Aufgabenträgers und dem Streben der Busunternehmen nach immer höheren Betriebskostenzuschüssen. Dahinter stand der Konflikt zwischen den regionalpolitischen Zielen des Landkreises und den

---

<sup>63</sup> Darüber hinaus aber werden Schüler auch im "Freigestellten Schülerverkehr" (gem. Freistellungs-VO zum PBefG), also nicht im Linienverkehr, befördert. Hierbei handelt sich um behinderte Schüler, denen die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel auf Grund ihrer Behinderung nicht zugemutet wird.

betriebswirtschaftlichen Interessen der Busunternehmen, die deshalb den Nahverkehrsplan als nicht bindend betrachteten.<sup>64</sup>

Zur Abschätzung des langfristigen ÖPNV-Potentials wurde im Nahverkehrsplan 2006 für den 10-Jahres-Zeitraum 2004-2014 ein Rückgang der Einwohnerzahl um -11,8% angenommen, eine Einkommenserhöhung um real 5%, eine durch steigende Ölpreise gedämpfte Motorisierungszunahme um 1,7%, netzbedingte Geschwindigkeitszunahmen im MIV um 3%, eine demographisch bedingte Abnahme des ÖPNV-Angebots um 11% und eine Zunahme der ÖV-Tarife um real 5%. Als Ergebnis wurde ein Rückgang der ÖV-Fahrten im Kreis um 16,9% erwartet (Nahverkehrsplan 2006:8-9).<sup>65</sup>

Durch die schlechte Verkehrsbedienung und ständige Beschwerden der Fahrgäste verärgert, beschäftigte sich die Kreisverwaltung seit etwa 2000 gezielt mit Wettbewerbslösungen. Mitarbeiter besuchten dazu Deutschland weit Seminare. Die Unzufriedenheit mit den Altunternehmen führte 2002/2003 zu einem Mediationsverfahren zwischen Landkreis und den Busunternehmen unter der Leitung von Dr. Recker vom Deutschen Landkreistag. Der Landkreis stand unter Zeitdruck, da am 31.12.2006 nach 8 Jahren fast alle Liniengenehmigungen ausliefen. Die Fa. ISUP stellte einen Nahverkehrsplan auf. 2005 übernahm Herr Zubke, der aus der Regionalplanung kam, die Leitung des Fachdienstes. Der Wunsch nach einem Neuanfang und die Handreichung eines rechtssicheren Verfahrens aus dem Ministerium, das die Interessen der einheimischen Verkehrsunternehmen ausdrücklich berücksichtigte, führten zum Wittenberg-Modell.

Die entscheidende Brücke bildeten Nahverkehrsplan und Genehmigungswettbewerb.

### **Der Nahverkehrsplan 2006**

Der Nahverkehrsplan definierte die Verkehrsbedürfnisse im Landkreis und die für ausreichend erachtete wirtschaftliche Verkehrsbedienung. Den Rahmen bildeten die vorhandenen Verkehrsströme und die verfügbaren finanziellen Mittel. Er analysierte die Verkehrssituation im Kreis, formulierte Ziele und listete entsprechende Maßnahmen auf. Im Landkreis Wittenburg wurde der Nahverkehrsplan vom Ingenieurbüro ISUP Systemberatung und Planung GmbH erstellt und am 06.02.2006 vom Kreistag beschlossen.

Als Kernziele des Nahverkehrsplans wurden genannt:

- ein Mindestangebot an ÖPNV-Mobilität und Barrierefreiheit als Daseinsvorsorge,
- ein günstiges und sicheres Verkehrsangebot für Schüler und Auszubildende,
- die Entwicklung des ÖPNV als brauchbare Alternative zum privaten Pkw für immer mehr Fahranlässe,
- eine wirtschaftliche Gestaltung des ÖPNV und neue Angebote für Erfolg versprechende Kundenpotentiale sowie
- Umweltschutz und Ressourcenschonung (Nahverkehrsplan 2006:4).

Vor allem sollte „Rosinenpickerei“ vermieden werden, indem sich Ersteller von Verkehrsleistungen auf lukrative Verkehre beschränken.

---

<sup>64</sup> Wie kontrovers sich das Verhältnis zwischen Busunternehmen und Kreisverwaltung entwickelt hatte, spiegeln Zeitungsberichte wider: Vgl. dazu „Im Schülerverkehr: ‚Widerwärtiges Spiel des Landkreises Wittenberg‘“, in: Super Sonntag (Wittenberg), 19.12.2004, S.3W sowie „Landkreis ist ‚Spitze‘ in sinnloser Planwirtschaft“, in: Super Sonntag, 11.12.2005, S.4

<sup>65</sup> Zur zwischenzeitlichen Anpassung dieser Werte vgl. am Ende dieser Darstellung den Abschnitt Die Fortschreibung des Nahverkehrsplans 2008.

Dazu wurden die zu vergebenden Linien in 3 Linienbündel (regional linkselbisch, regional rechtselbisch, Stadtgebiet Wittenberg) eingeteilt, deren Zuschnitt die zentralen Orte und Schulen mit ihren Einzugsgebieten berücksichtigt (siehe vorstehende Übersicht 1.30). Durch Linienbündel lassen sich wirtschaftlich attraktive Linien integrieren und leichter mit dem SPNV verbinden. Sie bieten Verknüpfungspunkte, an denen ein Fahrzeug- und Fahrerwechsel möglich ist und auch Fahrgäste umsteigen können. Durch Synergieeffekte erhöht dies vor allem die Wirtschaftlichkeit und begünstigt nicht zuletzt mittelständische Unternehmer.

Grundlage der Verkehrsgestaltung ist die Beförderung von Schülern in diesem ländlichen, dünn besiedelten Raum. Der Schülerverkehr ist in den allgemeinen Linienverkehr (§42 PBefG) integriert, daneben gibt es nur freigestellten Schülerverkehr für behinderte Schüler. Soweit der SPNV keine fußläufig erreichbare Verbindung bietet, erfolgt Busverkehr als Zubringer zum SPNV oder direkt. Die Anforderungen an den Schülerverkehr beschränken sich im Nahverkehrsplan auf Schulen, Schülerzahl, maximale Wartezeiten an den Bushaltestellen und seine vollständige Integration in den Linienverkehr während der morgendlichen und nachmittäglichen Verkehrsspitze der Schülerbeförderung. Darüber hinaus werden maximal einzuhaltende Beförderungs- und Wartezeiten in der Satzung für die Schülerbeförderung im Landkreis Wittenberg geregelt..

Als Mindestbedienung gilt die Verbindung der Orteile mit mehr als 200 Einwohnern durch ÖPNV unter Einschluss flexibler Bedienungsformen. Die Anforderungen an die Mindestbedienung beschränken sich bei den Ortsteilen über 200 Einwohner auf die Einwohner der Ortsteile und die Fahrtenzahl an Schultagen vor- und nachmittags, die Ferienzeit und sonnabends/sonntags. Je nach Größe der Ortsteile werden die Busbetreiber verpflichtet, ein oder zwei Hin- und Rückfahrten täglich anzubieten. . Für das Stadtgebiet sind Taktdichten festgelegt, die im Stadtkern und auf Hauptachsen innerhalb des Stadtgebietes 30 min nicht unterschreiten. Für alle Linienbündel werden Verkehrsachsen und Verknüpfungspunkte bestimmt. Eine Bedienung von Ortsteilen unter 200 Einwohner ist bei Erfordernissen der Schülerbeförderung zu realisieren sowie dann, wenn der Ort an einer bereits anderweitig bedienten Strecke liegt.

Für die Erschließung in der Schwachlastzeit (montags bis freitags nach 18:00, sonnabends und sonntags ganztägig) oder als Ersatz nachfrageschwacher Linien sind flexible Bedienungsformen einzusetzen. Die Anmeldefrist beträgt minimal 1 Stunde vor Fahrtbeginn. Für alle Linienbündel ist eine einheitliche Anmeldenummer zu benutzen.

Im Nahverkehrsplan 2006 werden Kreisgrenzen überschreitende Linien integriert, so dass Parallelverkehre unterbleiben, Fahrpreisangebote gegenseitig anerkannt und umfassende Kooperationen geprüft werden. Der Maßnahmenkatalog für Landkreis, Kreisstadt und Verkehrsunternehmen zielt vor allem auf die ÖPNV-gerechte Schulentwicklungsplanung, den Ausbau der Mobilitätszentrale, die Modernisierung von Fahrzeugen und die verbesserte Fahrgastinformation. Ein einheitlicher Tarif im Kreisgebiet und Durchtarifierung werden gefordert. Dazu gehören annähernd gleich große Tarifzonen. Tarifanpassungen sollten abgestimmt und einheitlich vorgenommen werden. Dies setzt eine entsprechende Kooperation der Verkehrsunternehmen voraus. Für flexible Bedienungsformen wird ein Komfortzuschlag erlaubt. Allgemeine Informations- und Servicepflichten im Hinblick auf Fahrpläne, Fahrplanauskunft, Ticketerwerb und den Betrieb einer Mobilitätszentrale und Qualitätsparameter (Alter der Busse, Qualifikation der Fahrer, Sauberkeit) sind detailliert vorgegeben. Als zentraler und umsteigefreundlicher Verknüpfungspunkt im Stadtlinien- und Regionalbusverkehr und mit dem SPNV wird der Busbahnhof/Bahnhof Wittenberg vorgeschlagen und Anforderungen an das eingesetzte Personal, den Fahrzeugpark und die Haltestellenausstattung benannt.

Die Vorgaben des Nahverkehrsplans verfolgen eine Doppelstrategie: Ziele, Randbedingungen und Mindestbetriebsbedingungen sind präzise formuliert, ihre konkrete Umsetzung als Fahrplan und Tarif aber wird den Verkehrsunternehmen, ihrer Ortskenntnis und Kreativität überlassen.

### Finanzierung und Fördersatzung

Gemäß §8 (4) PBefG und §8 (2) ÖPNVG LSA sind Verkehrsleistungen im ÖPNV eigenwirtschaftlich zu erbringen, wozu im Nahverkehrsplan Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne gerechnet werden.

Nach Ansicht des Landkreises Wittenberg hätte kein Verkehrsunternehmer Interesse, die Verkehrsleistungen der Buslinien ohne die Zusage staatlicher Unterstützung zu erfüllen. Im Falle staatlicher Unterstützung wurde jedoch mit zahlreichen Angeboten gerechnet (EU Staatliche Beihilfe 2006:2).

Deshalb stellt das Land auf der Grundlage des § 8 (3) ÖPNVG LSA dem Kreis für den Straßenpersonenverkehr Mittel zur Verfügung, insbesondere für Fahrplan- und Tarifabstimmungen, für Investitionen und für die Aufstellung des Nahverkehrsplanes (Übersicht 1.31). Ihre Höhe bemisst sich leistungs- und erfolgsorientiert aus den Anteilen des Landkreises an der vier Bemessungskriterien (Fahrplankilometer, Fläche, Fahrten je Einwohner, Streckenlänge Straßenbahnnetz) für das Land und betrug 2005-2007 für den Landkreis Wittenberg jährlich 1,3 Mio. Euro.

Zu diesem Betrag kommen noch 3,8 Mio. Euro Ausgaben für die, in Sachsen-Anhalt kostenlose Schülerbeförderung im ÖPNV für Schüler der 1.-10. Klasse. Deshalb kauft der Landkreis dafür den anspruchsberechtigten Schülern die Fahrkarten als (rabattierte) AzubiCard beim Busunternehmen. Die vom Land überwiesenen Mittel für den Schülerverkehr gehen als Einnahme in den allgemeinen Haushalt des Landkreises.

Noch immer direkt an die Verkehrsunternehmen fließen die gesetzlichen Ausgleichszahlungen des Schüler- und Ausbildungsverkehrs in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro, wie die Mittel zum Schwerbehindertenausgleich (die in ihrer Höhe noch unbekannt, aber unbedeutend sind).<sup>66</sup>

Von den in der folgenden Übersicht 1.30 genannten 1,3 Mio. Euro, die das Land an den Aufgabenträger zahlt, werden ca. 200.000 Euro für investive Ausgaben zur Unterstützung der Kommunen für Haltestellen oder Buswendeanlagen, für die Nahverkehrsplanung des Landkreises, für die Vorbereitung von Kooperationen zum ÖPNV, für Studien zur Verbesserung des ÖPNV im Landkreis sowie in der Vergangenheit für die Fahrplanherausgabe im Landkreis ausgegeben. Damit verbleiben als Unterstützung für die Busbetreiber 1,1 Mio. Euro. Davon werden als fester Sockelbetrag insgesamt 300.000 Euro für die Schülerbeförderung (den Anforderungen an die einzelnen Liniebündel Rechnung tragend, zwischen 120.000 Euro und 85.000 Euro)<sup>67</sup> und 30.000 Euro für die Mobilitätszentrale benötigt. Der Rest von 688.000 € wird für die Beförderung von Fahrgästen

<sup>66</sup> Im Landkreis Wittenberg gab es mit Stand 31.12.2007 **9.555** Schwerbehinderte mit gültigem Ausweis. Darunter mit Anerkennung des Merkzeichen „G“ und damit freifahrtsberechtigte Schwerbehinderte 5.214. Schwerbehindert mit Merkzeichen H und ebenfalls freifahrtsberechtigt 1.605. Mit Merkzeichen G und H 1.570 freifahrtsberechtigte Schwerbehinderte. Insgesamt sind also **8.389** Schwerbehinderte in diesem Landkreis freifahrtsberechtigt (Auskunft der Kreisverwaltung 27.3.2008).

<sup>67</sup> Dieser Pauschalbetrag entschärft eine Reihe von Problemen der Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr, wie bürokratischen Aufwand und Verlängerung der Reiseweiten.

im Nichtausbildungsverkehr sowie für die Bestellung notwendig gewordener Verkehrsleistungen, die fahrplanmäßig bisher nicht relevant waren, verwendet.

**Übersicht 1.30: Die Finanzierung des ÖPNV im Landkreis Wittenberg 2007**

Quelle: Landkreis Wittenberg Ö.36.30.1 19. Februar 2008

**Einnahmen für den Landkreis – Haushaltsjahr 2007**

|                                             |                |
|---------------------------------------------|----------------|
| Gesamt:                                     | 1.292.098,49 € |
| davon                                       |                |
| Zuwendungen nach § 8 Abs. 4 ÖPNVG LSA       |                |
| an den Landkreis                            | 1.095.398,00 € |
| Zuweisungen für flexible Bedienformen       |                |
| (§ 10 Abs. 2 ÖPNVG LSA)                     | 41.688,30 €    |
| Restzahlung aus 2006 (§ 8 Abs. 5 ÖPNVG LSA) | 69.405,25 €    |
| Übertrag aus 2006                           | 85.606,94 €    |

**Ausgaben des Landkreises – Haushaltsjahr 2007**

|                                                        |                |
|--------------------------------------------------------|----------------|
| Gesamt:                                                | 1.173.382,00 € |
| davon                                                  |                |
| Zuwendungen des Landkreises an die Verkehrsunter-      |                |
| nehmen nach Maßgabe der Fördersatzung (auf Antrag      | 1.143.671,00 € |
| der Verkehrsunternehmen je Linienbündel)               |                |
| Ausgaben an Kommunen für Investitionen lt. Anmeldungen | 11.566,00 €    |
| Zahlungen für Umleitungskilometer an Busunternehmen    | 18.145,00 €    |

**Übertrag aus 2007 in 2008**

|                                               |              |
|-----------------------------------------------|--------------|
| Zweckgebundene Mittel für konsumtive als auch |              |
| investive Ausgaben im Haushaltsjahr           | 118.717,00 € |

**Sonstige Ausgaben**

|                                        |                |
|----------------------------------------|----------------|
| Ausgaben für Schülerbeförderung – ÖPNV |                |
| (Schüler 1 bis 10. Klasse)             | 3.812.985,69 € |

**Zuwendungen des Landes Sachsen-Anhalt an Verkehrsunternehmen**

|                                                |                             |
|------------------------------------------------|-----------------------------|
| Zuwendungen des Landes nach § 45a PBefG an die |                             |
| Verkehrsunternehmen                            | 969.645,00 € <sup>(1)</sup> |

<sup>(1)</sup> Betrag setzt sich Zusammen: Restzahlung aus 2006 + Vorauszahlung aus 2007

Um neue Fahrgäste im ÖPNV zu gewinnen, hat der Landkreis ausdrücklich auf die staatliche Förderung der Busbetreiber je geleisteten Fahrplankilometer verzichtet und fördert stattdessen jeden beförderten Fahrgast sowie die bisher so vernachlässigten Tagesrandzeiten und Wochenenden, indem dann jeder beförderte Fahrgast 0,90 € im links- und rechtselbischen regionalen Verkehr und 0,40 € im Linienbündel der Stadt Wittenberg sowie zusätzlich 0,40 € nach 18 Uhr bringt. Am Wochenende werden in links- und

rechtseigenen regionalen Verkehr zusätzlich 0,40 € pro beförderten Fahrgast gefördert. Der festgelegte Höchstbetrag pro beförderten Fahrgast bildet für Unternehmen somit einen Anreiz zur Schaffung eines hochwertigen öffentlichen Nahverkehrs mit dem Ziel, möglichst viele Fahrgäste zu befördern und die negativen Auswirkungen extensiver Pkw-Nutzung zu mindern und den erfolgsabhängigen Anteil des Kreises an den Landesmitteln zu erhöhen.

Beteiligt sich ein betreibendes Busunternehmen an der Mobilitätszentrale am Bahnhof Wittenberg, erhält es zusätzlich 7.000 Euro. Da dieser Betrag nur einen Teil des Gehaltes und der Betriebskosten abdeckt, müssen die Busunternehmen den Rest als Ausgleich ihrer indirekten Vorteile aus der Existenz der Mobilitätszentrale selbst übernehmen.

Das Anreizsystem zielt vor allem auf Zeitkarten, um die Pauschale - unabhängig von der Nutzungsintensität der Zeitkarte - in Anspruch nehmen zu können. Deshalb wird die Anzahl der Fahrgäste auf den Linien des Unternehmens in der Fördersatzung (Satzung zur Unterstützung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im Landkreis Wittenberg v. 6.2.2006, S.4) unter Ansatz folgender Faktoren für die Nutzungshäufigkeit von Fahrausweisen errechnet: Einzelfahrausweis 1, Tageskarte 3, Wochenkarte 13,8, Monatskarte 59,8 und Jahreskarte 552. Es gibt eine Reihe von Zeitkarten. So ist die AzubiCard eine Zeitkarte für Schüler bis zur 10. Klasse. Die JugendCard ist eine Wochenkarte mit Zonentarif von 5-9,50 Euro. Sie gilt für Jugendliche ab 16 Jahre im Ausbildungsverkehr und in der Sekundarstufe II ab 11. Klasse. Die WittenbergCard wiederum ist eine Monats- und Netzkarte für Jedermann mit Zonentarif von 25-70 Euro. Die beträchtlichen Rabatte zeigen sich in der Gegenüberstellung zu normalen Zeitkarten.

Obwohl Planungsexperiment des Landes, hat das Modell Wittenberg keinerlei Sonderfinanzierung erhalten, sondern nur das, was jeder Landkreis mit entsprechenden Struktur- und Leistungsdaten gemäß ÖPNVG LSA vom Land erhalten hätte.<sup>68</sup>

Im Vordergrund steht das Bemühen der Landesregierung, Aufgabenträger und ÖPNV-Unternehmen durch die Ausgestaltung einer rechtssicheren Zuschusspraxis zu unterstützen. Nach europäischem und nationalem Wettbewerbsrecht werden offene, transparente und diskriminierungsfreie Verfahren gefordert, die für potentielle Wettbewerber Chancengleichheit gewährleisten. Dazu gehören finanzielle Zuwendungen durch generelle Regelungen für alle Bewerber. „Zahlungen, die auf dieser Grundlage erfolgen, sind für die Verkehrsunternehmen Erträge im handelsrechtlichen Sinn und stellen die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistung nicht in Frage“ (Karnop, Wendt 2007:26).

Um klar zu regeln, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang der Landkreis die Verkehrsunternehmen bei der Umsetzung des Nahverkehrsplans unterstützt, wurde eine kommunale „Satzung zur Unterstützung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im Landkreis Wittenberg“ beschlossen. Dabei handelt es sich um eine bindende Rechtsnorm des Kreises nach innen und außen im Rahmen seiner Autonomie zur Regelung seines eigenen ÖPNV als eigener Angelegenheit. Sie knüpft die Zuschüsse an objektive Leistungsparameter, die im Nahverkehrsplan des Kreises als öffentliche

---

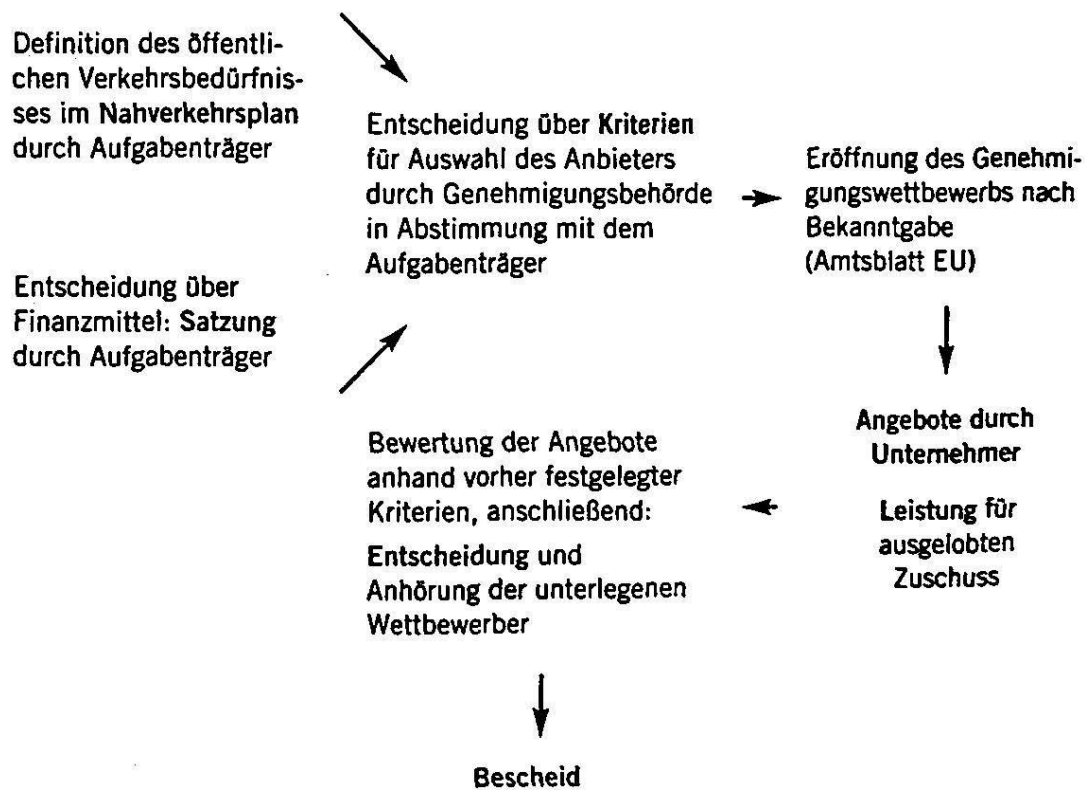
<sup>68</sup> Der weitestgehende Rückzug des Landes aus der Investitionsförderung erhöhte die Finanzverantwortung der Landkreise wesentlich. Durch das Land investiv gefördert werden nur noch Straßenbahnen, die für den Landkreis Wittenberg irrelevant sind, und Erdgasbusse.

Eine Unterstützung für Investitionen der Linienverkehrsunternehmen nach § 13 in Verbindung mit § 42 PBefG war im Jahr 2007 im Landkreis Wittenberg nicht vorgesehen. Der Landkreis überlässt es den Linienverkehr betreibenden Busunternehmen, wie sie die satzungsgemäß erhaltenen Zuwendungen verwenden. Einerseits birgt dies zweifellos die Gefahr in sich, kaum noch Ersatzinvestitionen vorzunehmen. Andererseits definiert der Nahverkehrsplan konkrete Vorgaben über den einzusetzenden Fahrzeugpark. Der Linienverkehrsbetreiber steht damit in der Pflicht, in seinem Fahrzeugpark zu investieren (Mitteilung von Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.10.2007).



Verkehrsbedürfnisse durch den Aufgabenträger demokratisch definiert wurden. Damit wurde deutlich, dass es sich allein um Quantität und Qualität verbessernde Zahlungen handelt, die jedem potentiellen Betreiber im Erfolgsfall zur Verfügung stehen: zur Sicherung der Qualität und der Durchführung des Schülerverkehrs nach den Bedingungen des Schulgesetzes und der Satzung für die Schülerbeförderung, zur Sicherung einer hohen Akzeptanz in der Bevölkerung, zur Gewährleistung einer Mindestbedienung an Wochenenden und in den Abendstunden mit flexiblen Bedienformen sowie des Betriebs einer Mobilitätszentrale in räumlicher Nähe zum Busbahnhof.<sup>69 70</sup> Mit dieser Satzung entstand eine verlässliche Finanzierung und Rechtssicherheit. Nicht zuletzt wurden damit Nachforderungen von Verkehrsbetreibern und steuerrechtliche Probleme vermieden und Beraterleistungen in Grenzen gehalten. Die Stellung der Fördersatzung im Wittenberg-Modell wird nochmals in Übersicht 1.31 schematisch gezeigt.

**Übersicht 1.31: Funktionsweise des Wittenberger Modells**



Quelle: Karnop 2007a: 12

<sup>69</sup> Die Mobilitätszentrale befindet sich in räumlicher Nähe zum Bahnhof Wittenberg [Nachverkehrsplan, 2006:39]. Im Landkreis Wittenberg gab es bereits vor der Neuvergabe der Verkehrsleistungen eine Mobilitätszentrale. Diese hat der Landkreis betrieben. Personell war die Zentrale, auch INFO- Punkt genannt, mit ABM-Mitarbeitern besetzt.

<sup>70</sup> Nicht geregelt wurde die Verwendung der Mittel durch den Landkreis selbst für die Aufgaben der Nahverkehrsplanung sowie die Unterstützung von investiven Maßnahmen in der Verkehrsinfrastruktur wie Buswartehallen und Buswendeanlagen in der Zuständigkeit der Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften.

Der Aufgabenträger schließt mit den Verkehrsunternehmen keine Verkehrsverträge ab. Vielmehr erfolgt die Finanzierung des Landkreises nach der Satzung mittels Bescheid. Die Verkehrsunternehmen stellen Anträge auf Gewährung einer Unterstützung entsprechend der Satzung. Nach eingehender Prüfung erlässt der Aufgabenträger einen vorläufigen Bewilligungsbescheid. Der Empfänger des Bescheides hat dem Landkreis bis zum 31. März des Folgejahres einen Verwendungsnachweis über die Verwendung der beantragten Unterstützung zu übergeben. Die Bescheide werden auf der Grundlage der Satzung erteilt. Erlös- und Kostenrisiko liegen beim Verkehrsunternehmen, für den Aufgabenträger besteht Planungssicherheit, die Leistung entspricht den Vorgaben des Nahverkehrsplans. Die Tarifstruktur wird durch das Verkehrsunternehmen bestimmt (Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.10.2007).

Warum ging man den Weg über einen Bescheid und nicht über Verkehrsverträge? Der Landkreis ging davon aus, dass mit Erlass einer Satzung wenig oder kein Spielraum für vertragliche Verhandlungen gegeben sei. Auch waren die Mittel für Ausgaben im konsumtiven Bereich ausgeschöpft worden, da ein Nachfassen bei noch höheren Fahrgastzahlen nicht unmöglich erschien. Bedienungsstandards waren durch den Nahverkehrsplan vorgegeben und das Verkehrsangebot sowie die Kilometerleistung waren bekannt. Diese Aussage betrifft jedoch nur die Ausgaben nach Maßgabe der Satzung. Darüber hinaus werden vom Landkreis zusätzlich gewünschte Verkehre mit dem Unternehmen auf Vertragsbasis verhandelt. Das betraf z. B. die Linien 344 nach der Kreisgebietsreform oder die Änderung des Bus/ Bahn- Konzeptes nach der Entscheidung zur Weiterführung der Bahnstrecke zwischen Wittenberg und Bad Schmiedeberg (Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.5.2008).

### **Das Vergabeverfahren**

Die neuen Liniengenehmigungen im Landkreis für den 8-Jahres-Zeitraum ab 1.1.2007 sollten ausdrücklich in 3 Linienbündeln gebündelt vergeben werden (§13 PBefG). Für jedes Linienbündel mussten sich die Bewerber einzeln bewerben. Um die Kooperation zwischen Bewerbern und zwischen Bewerbern und Aufgabenträger zu sichern, wurde gefordert, dass in jedem Antrag ein Betriebsführer genannt wird und ein Unternehmer die Rechte und Pflichten aus der Genehmigung wahrnimmt.

Die Kriterien für ihre Vergabe wurden - durch die Genehmigungsbehörde und das Ingenieurbüro - als Anforderungen aus dem Nahverkehrsplan abgeleitet und zu einer Bewertungsrichtlinie verdichtet. Damit war eine transparente und unternehmensunabhängige Grundlage für den Wettbewerb zur Erteilung eigenwirtschaftlicher Genehmigungen nach §13PBefG, für die Einreichung von Fahrplänen nach §40PBefG und für den Tarifantrag nach §39PBefG bei der Genehmigungsbehörde gegeben.

Um den höchstrichterlichen Anforderungen an ein faires Wettbewerbsverfahren gerecht zu werden, wurde ein offenes, transparentes und diskriminierungsfreies Genehmigungsverfahren gewählt, das europaweit bekannt gemacht wurde. Offen, indem sich jeder bewerben konnte, transparent, weil die Spielregeln bekannt waren und diskriminierungsfrei, da kein Wettbewerber benachteiligt und europaweit und elektronisch ausgeschrieben wurde. Danach hatten auch die Altunternehmer kein Nachbesserungsrecht.

Der Unterschied zum klassischen Ausschreibungswettbewerb besteht vor allem darin, dass ein Ausschreibungswettbewerb den Verkehrsunternehmen detaillierte Lösungen vorgibt, die – überspitzt - nur noch zu kalkulieren sind. Gesucht wird der billigste Anbieter. Ob es nicht doch noch günstigere Planungslösungen gibt, interessiert nicht mehr. Der Genehmigungswettbewerb geht den umgekehrten Weg: Er gibt die Zielvorstellungen mit dem Nahverkehrsplan und den Preis in Gestalt der vorhandenen Finanzmittel vor und

überlässt es der Kreativität der Unternehmer, mithilfe ihrer Ortskenntnis erst das optimale Bedienungskonzept für diesen Raum zu finden.<sup>71</sup> Gesucht wird der Anbieter der besten Lösungsqualität. Deshalb ist der Genehmigungswettbewerb ein unternehmensfreundlicheres Modell.

Innerhalb des Rahmens von Nahverkehrsplan, Linienbündel und Finanzierungssatzung des Kreises als Rahmen blieben die konkreten Lösungen den Verkehrsunternehmern überlassen. Für alle Beteiligten erweist sich der Genehmigungswettbewerb als Vorteil:

- Der Kreis als Aufgabenträger definierte seine Vorstellungen einer ausreichenden Verkehrsbedienung im Nahverkehrsplan und erließ eine kommunale Finanzierungssatzung als finanziellen Rahmen. Die verkehrlichen Anforderungen sind im Nahverkehrsplan enthalten und damit Teil des Wettbewerbs. Damit kannten die Wettbewerber die jedem von ihnen zur Verfügung stehende staatliche Unterstützung und ihre Bedingungen. Befördert ein Busunternehmen mehr Fahrgäste, hat es auch mehr Einnahmen, aber erhält trotz der höheren Einnahmen den festgesetzten Höchstbetrag. Fahrgeldeinnahmen und neue Nachfrage mussten von den Bewerbern nicht nur vorausgeschätzt werden, sondern bildeten auch ein Ergebnis von Fahrplan, Linienführung und Angebotsqualitäten. Interessierten sie sich für die Verkehrsübernahme, bestand ihre Herausforderung in der Entwicklung eines optimalen Bedienungskonzepts, das alle Bedingungen des Auftraggebers erfüllt und zugleich für sie selbst möglichst rentabel ist. Da den Fahrgeldeinnahmen wachsende Bedeutung zukommt, wird die Erschließung potentieller Nachfrage immer interessanter. Dies wird am sichersten durch ein attraktives ÖPNV-Angebot erreicht. Für den Aufgabenträger liegen die Vorteile dieses Modells in der flexiblen Anpassung an die finanziellen Rahmenbedingungen von Nahverkehrsplan und Satzung. Auch wird der Eindruck vermieden, dass die Ausschreibung auf ein favorisiertes Unternehmen zugeschnitten worden ist.
- Für den ÖPNV-Nutzer gewinnt nicht nur das beste öffentliche Verkehrsangebot. Das Interesse des Unternehmers an Fahrgeldeinnahmen zusätzlicher Fahrgäste gewährleistet auch eine dauerhafte qualitative und quantitative Verkehrsdurchführung.
- Die Verkehrsunternehmen entwickeln ein Bedienungskonzept mit Fahrplan, Fahrzeugwahl, Tarifgestaltung, Kalkulation und Genehmigungsantrag. Ihre unternehmerische Initiative hat Vorrang. Für sie ist es reizvoll, ihr Verkehrsangebot selbst zu bestimmen und kreativen Spielraum zu gewinnen. Gerade einheimische Verkehrsunternehmen können durch ihre Ortskenntnis maßgeschneiderte Konzepte im Genehmigungswettbewerb entwickeln, wogegen sie im Preiswettbewerb eines bloßen Ausschreibungsverfahrens gegenüber großen, international agierenden Unternehmen geringere Chancen haben. Auch behalten sie im Rahmen des Nahverkehrsplans in diesem Genehmigungswettbewerb die Planungshoheit, im Ausschreibungswettbewerb durch machtvolle Verkehrsverbünde hingegen müssen sie sich in der Regel mit der bloßen Carrier-Rolle abfinden.
- Auch ist nicht auszuschließen, dass in einem Ausschreibungswettbewerb große Konzerne mit Dumpingpreisen mittelständische Wettbewerber vom Markt drängen, um in einer zweiten Ausschreibungsrunde – aber dann mit dem Vorteil eines Altgenehmigungsinhabers - die Preise zu erhöhen.

---

<sup>71</sup> Dabei ist es dem vorausschauenden Unternehmer möglich, am Nahverkehrsplan mitzuwirken und bereits dort für optimale Randbedingungen zu sorgen.

- Die Genehmigungsbehörde (Landkreis) führt den Genehmigungswettbewerb durch, indem sie europaweit veröffentlicht, Kriterien überprüft und den besten Antragsteller auswählt. Sie erteilt die Liniengenehmigung, verpflichtet den Gewinner zur Durchführung des Verkehrs und überwacht den weiteren Ablauf.

Dieses Modell eines aufgabenträgerinitiierten Genehmigungswettbewerbs mit Nahverkehrsplan und Satzung wurde dem Aufgabenträger Mitte 2005 von der Landesregierung fachlich empfohlen. Das Land hat dieses Modell bei der Europäischen Gemeinschaft notifiziert und eine Genehmigung erhalten.<sup>72</sup> Darin wurde die Festbetragsfinanzierung der Wittenberger Fördersatzung als Nicht-Beihilfe und die variable Finanzierung als Beihilfe genehmigt und der Genehmigungswettbewerb als gemeinschaftsrechtskonformes Verfahren anerkannt.<sup>73</sup> Dabei wurde festgestellt, dass „dieser ‚umgekehrte Ausschreibungswettbewerb‘ genauso offen, transparent und diskriminierungsfrei ist wie eine klassische Ausschreibung“ (Karnop 2007a:12). Im Notifizierungsverfahren an die Europäische Gemeinschaft erklärte die Bundesregierung, „dass sie dieses Modell zur bundesweiten Umsetzung empfiehlt“ (Karnop 2007a:13).

Als Eröffnung dieses Genehmigungswettbewerbs wurde Mitte Januar 2006 in den Amtsblättern der Europäischen Union und des Landkreises Wittenberg bekannt gegeben, dass die Neuvergabe der aufgeführten Liniengenehmigungen Ende des Jahres ansteht und dies mit allen Rahmenbedingungen, wie Nahverkehrsplan, Fördersatzung und Terminen verknüpft. Jedes Unternehmen konnte einen Antrag einreichen.

Zu den zur Verfügung gestellten Antragsunterlagen als Leistungsbeschreibung gehörten u.a. Name und Anschrift der Genehmigungsbehörde, von der Ausschreibung betroffene Gebietskörperschaften, Verweise auf die Fördersatzung mit ihren Bedingungen, den Nahverkehrsplan, die Schülersatzung, die detaillierte Bewertungsrichtlinie, zu beachtende rechtliche Kriterien). Auf der Internetseite wurden Fragen der interessierten Unternehmen beantwortet. Damit wurde die vollständige Transparenz des Auswahlverfahrens gewährleistet (Europäische Kommission 2006:4).

Neun mittelständische Unternehmen aus der Region reichten Anträge ein. Große Unternehmen hatten sich zwar interessiert gezeigt, aber schließlich bedauert, dass angesichts der Teilung in Linienbündel keine Komplettübernahme der Verkehrsbedienung des gesamten Landkreises garantiert werden konnte.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Genehmigung einer Förderung durch die Aufsichts-Behörde in Brüssel gemäß dem EU-Wettbewerbsrecht. Mit Ausnahme von Bagatelle-Förderungen sind alle deutschen Wirtschaftsförderungen genehmigungspflichtig.

<sup>73</sup> Die Unterstützung je Fahrgast in diesem Finanzierungsmodell schafft die grundsätzliche Möglichkeit einer Überkompensation der Verkehrsunternehmer (3. Kriterium des Altmark Trans-Urteils des Europäischen Gerichtshofs). Nachdem die Anwendung der EG-VO Nr. 1191/69 ausgeschlossen worden war, wurde zur Prüfung dieser Frage die (EG-)Verordnung 1107/70 herangezogen. Da in der notifizierten Regelung kein Schutz gegen Überkompensation vorgesehen ist, wurde diese Beihilfe als nicht vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt (EU 2006:14). Deshalb wurde geprüft, ob diese Beihilfen nicht gemäß Art.87 (3c) des EG-Vertrages Busunternehmen einen Anreiz zur Verbesserung ihrer Leistungen bieten. Dies wurde im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele des Weißbuches „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ bejaht. Im Gemeinschaftsrahmen 2005 für staatliche Beihilfen wurde festgelegt, dass die angemessene Rendite Produktivitätsgewinne geförderter Unternehmen mit einschließen kann. Danach ist im Fall des Wittenberger Modells die „Überkompensation ... erforderlich, um den Anreizeffekt zu erreichen“ ... Daher ist die Beihilfe nach Ansicht der Kommission im Hinblick auf das Erreichen des vom Landkreis angestrebten Ziels erforderlich ... Die Kommission erachtet daher die Beihilfe als vereinbar mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag“ (EU 2005:16).

<sup>74</sup> Das Interesse reichte bis zu Pkw, die bedienende Busse begleiteten, um anhand der Ein- und Aussteiger Fahrgastzahlen abschätzen zu können.

Nach Abgabe der Genehmigungsanträge fand das Anhörungsverfahren nach §14 PBefG statt, ohne die Möglichkeit einer Nachbesserung des Antrags. Die Anträge wurden dann anhand der Bewertungsrichtlinie und umfassenden Ermessens bewertet.

### **Bewertungsrichtlinie**

13 objektive Kriterien dienten zur Bewertung. Dieses Raster hatte der Landkreis zusammen mit der Ausschreibung und der detaillierten Punktvergabe am 13. 1.2006 veröffentlicht:

- E 1: Schülerverkehr (Zahl der Hin- und Rückfahrten im Schülerverkehr)
- E 2: Übrige beförderte Personen (Zahl der Fahrten im Jedermann-Verkehr)
- E 3: Liniennetz (Bewertung des Liniennetzes nach Fahrplankilometern und Anzahl der bedienten Haltestellen)
- E 4: Gestaltung der Linien (Anzahl der Linienvarianten)
- E 5: Flexible Bedienungsformen (Anteil der flexiblen Bedienungsformen am Linienverkehr in Fahrplankilometern)
- E 6: Veränderung des Tarifwabenplanes (Veränderungsausmaß der Tarifwaben)
- E 7: Strukturveränderung der Tarifwaben
- E 8: Höhe des Grundfahrpreises
- E 9: Preissteigerung im unteren Bereich (kurze Strecken)
- E 10: Preissteigerung im Gesamtbereich
- E 11: Preissteigerung Einzelfahrschein/Zeitkarte
- E 12: Maß der Verknüpfung mit dem Schienenpersonennahverkehr und anderen Anschlüssen
- E 13: Bewertung der Beteiligung des einzelnen Busunternehmens an der Mobilitätszentrale am Busbahnhof (EU 2006:3-4).

Die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen (fachliche Eignung des Antragstellers, persönliche Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit) und die objektiven Genehmigungsvoraussetzungen nach §13, 13a PBefG wurden überprüft. Nach der Ermittlung der Gesamtpunktzahl jedes Antrags nach den vor dem Wettbewerb festgelegten Berechnungsgrundlagen wurde der Anbieter mit der höchsten Gesamtpunktzahl ausgewählt. Um sicherzustellen, dass der Verkehrsbetrieb – wie geplant – zum 01.01.2007 problemlos stattfinden kann und noch fristgemäß Rechtsmittel eingelegt werden können, fand die Entscheidung frühzeitig statt.

### **Die Entscheidung**

Altunternehmer wurden nicht bevorzugt, aber angemessen berücksichtigt. Von den bisherigen 7 Altunternehmern haben sich zwei sehr kleine Unternehmen nicht am Wettbewerb beteiligt, wovon ein Unternehmen heute als Subunternehmer fährt. Pro Linienbündel bewarben sich 3 Verkehrsunternehmen (also insgesamt 9). Den Zuschlag erhielt das Konsortium „Neuer Wittenberger Busverkehr“ als Unternehmensverbund von 4 Unternehmen unter Federführung der Vetter GmbH aus Zörbig, Ortsteil Salzfurkapelle. Dem Verbund gehören die Altgenehmigungsinhaber Wolfgang Säger GmbH aus Kemberg und die Fläming-Tours Schröder GmbH aus Zahna an. Als neuer Betreiber erbringt die Otto Müller Omnibusbetrieb GmbH & CO KG aus Roßlau die Verkehrsleistungen im Wittenberger Stadtverkehr. Darüber hinaus verkehrt die Heinrich GmbH Oranienbaum auf 3 Linien im Altkreis Wittenberg und auf 3 Linien im Wörlitzer Winkel, deren Genehmigungen zum 30. Juni 2008 auslaufen. Somit sind als Betreiber im Landkreis Wittenberg ausschließlich

mittelständische Unternehmen aus der Region tätig. Das Fahrpersonal wurde, sofern es sich beim neuen Betreiber des Linienverkehrs beworben hat, übernommen. Zum Betreiben der Mobilitätszentrale wurden 2 Mitarbeiter, wenn auch vorab befristet, eingestellt. Auch in der Verwaltung des Busunternehmens, das den Stadtverkehr koordiniert, ist ein Arbeitsplatz geschaffen worden. Darüber hinaus hat ein behinderter Bürger, der zuvor bei der Scalar GmbH tätig war, ein neues Wirkungsfeld erhalten.

Wie noch dargestellt, werden die Anrufbusfahrten vor allem durch ausgewählte und geschulte einheimische Mietwagen- und Taxiunternehmer als Subunternehmer durchgeführt.

### **Das Ergebnis: Das Bedienungskonzept**

Durch das neue Bedienungskonzept wird jedem Bürger zwischen 4 und 24 Uhr stündlich und an 7 Tagen der Woche ein Beförderungsangebot zur Verfügung gestellt. Kern ist ein verdichteter Stadtverkehr für die Stadt Wittenberg mit vertakteten regionalen Bedienungssachsen des Landkreises. Die Verknüpfung von Achsen und städtischem Verkehrsangebot erfolgt am Busbahnhof. Für den Linienverkehr besteht ein Kreisfahrplan. Rufbusse bedienen flächendeckend in nachfrageschwachen Zeiten und Räumen und bilden Zubringer und Verteiler von Bus- und Bahnlinien an Schnittstellen.<sup>75</sup>

Je nach Tageszeit und Teilraum besteht das Bedienungskonzept aus Linienverkehr, aus gebrochenen Anrufbus-Zubringerleistungen zu und Anrufbus-Verteilleistungen von SPNV- oder Linienbus-Achsen sowie direkten Anrufbus-Fahrten zum Ziel.

Der Stadtverkehr Wittenberg fährt mit festem Takt und in Schwachlastzeiten mit flexiblen Bedienungsformen (Anrufbusse). Im ländlichen Raum besteht für Orte über 200 Einwohner in der Hauptverkehrszeit ein festes Angebot mit Linienbussen und außerhalb dieser Zeiten eine Fahrgelegenheit mit Anrufbussen. Orte bis 200 Einwohner werden nur von Anrufbussen bedient.

Um eine Fahrt mit dem Anrufbus zu bekommen, muss sich der Fahrgast mindestens 60 Minuten vorher bei der Rufbuszentrale in Salzfurkapelle in der Nähe von Bitterfeld (Fa. Vetter) zum Ortstarif anmelden. Für Fahrten zwischen 20-24 Uhr und 4-6 Uhr ist eine Anmeldung am Vortag bis 19 Uhr erforderlich. Anrufe und Anrufbusse werden in der Zentrale koordiniert und die Personendaten registriert. Ein Anrufbus kommt nur infrage, wenn 60 Minuten lang keine planmäßige Fahrt stattgefunden hat. Die Anmeldung umfasst Namen, Anschrift, Telefonnummer, nächstgelegene Haltestelle mit Haltestellennummer, Zielhaltestelle und Anschlusswünsche an SPNV oder Linienbus, Rückfahrtwunsch mit Zeit u. a. Danach teilt die Zentrale dem Anrufer die genaue Abfahrzeit mit.

Löst der Fahrgast einen Einzelfahrschein, ist ein Komfortzuschlag in Höhe eines Euros zu entrichten. Bei Zeitkarten u.ä. entfällt der Komfortzuschlag. Als Anrufbusse dienen PKW oder moderne behindertengerechte Kleinbusse. Die Fahrten werden von der Fa. Vetter oder mit einheimischen Taxiunternehmern als Subunternehmern durchgeführt. Um haustürnah bedienen zu können, wurden 191 zusätzliche Rufbushaltestellen in den Orten eingerichtet. Die Fußwege betragen max. 5-8 Minuten.

---

<sup>75</sup> Die Genehmigung flexibler Bedienungsformen ist im Landkreis Wittenberg Bestandteil der Genehmigung nach §42 PBefG. Nach Maßgabe des gültigen Nahverkehrsplans ist der Einsatz flexibler Bedienungsformen in den einzelnen Linienbündeln ausdrücklich gewünscht, um die Erschließung in der Schwachverkehrszeit (Montag bis Freitag nach 8:00 Uhr, Sonnabend und Sonntag ganztägig) zu verbessern oder sehr schwach nachgefragte Linienfahrten zu ersetzen. Die Ausgestaltung der Verkehre obliegt dem Unternehmer. Er entscheidet auch, wie er nach den Vorgaben des Nahverkehrsplanes seinen Verkehr organisiert, um die vom Kreistag beschlossenen verkehrspolitischen Ziele umzusetzen (Mitteilung von Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.10.2007).

Mit dem Rufbus können Ziele erreicht werden, zu denen bisher noch keine Linienbusverbindung bestand. Schnittstellen erlauben es, durch Rufbusse den gesamten Linienverkehr des Landkreises Wittenberg zu nutzen und in die Nachbarkreise Anhalt-Bitterfeld und in die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau zu kommen (Neuer Wittenberger Busverkehr 2007). Zu diesem Zweck sind etwa 15 nach Bewerbung ausgewählte und geschulte Mietwagen- und Taxi-Unternehmen in das Wittenberg-Modell eingebunden.

Führen erhebliche Fahrgaststeigerungen dazu, dass das Busunternehmen mehr Busse und mehr Personal einsetzen muss als kalkuliert, so kann das Verkehrsunternehmen im Rahmen seines Ausgestaltungsrechtes flexibel reagieren, trägt aber auch das volle Risiko.

### **Die Gebietsneugliederung**

Die Neugliederung der Landkreise im Land Sachsen-Anhalt ab 1. Juli 2007 war für die Liniengenehmigungen im ÖPNV ohne Bedeutung. Die einst erteilten Liniengenehmigungen bleiben bis zu ihrem Auslaufen gültig, die Orte, die dem Landkreis Wittenberg neu angehören, werden in bewährter Form vom gleichen Inhaber der Liniengenehmigungen bedient, und für einige Busunternehmer ändert sich lediglich der Ansprechpartner im Aufgabenträgerbereich bzw. der Sitz der Genehmigungsbehörde. Die Anpassung des Nahverkehrsplans an die Gebietsneugliederung ist mit der 1. Fortschreibung 2008 inzwischen erfolgt.

### **Bewertung des Modells**

Sämtliche Wettbewerber boten in ihren Anträgen ein besseres Verkehrsangebot an als den Status quo. Damit bestätigte sich die alte Erfahrung, dass bereits die Androhung von Wettbewerb erhebliche Effizienzpotentiale freisetzt. Auch hier bot der beste Antrag - bei unverändertem Finanzaufwand - eine gewaltige Leistungssteigerung. Aus einem Schülerverkehr mit Restversorgung wird damit eine integrierte Mobilitätsgarantie für alle Fahrzwecke und Teilräume mit einheitlichem Tarif, einer Mobilitätszentrale und SPNV-Bus-Anrufbus-Verknüpfung. Als Modell Wittenberg enthält es alle Elemente moderner Nahverkehrspolitik, die von den Verfassern seit Jahren gefordert werden (BMV 1999, Heinze 2000, 2001)<sup>76</sup>:

- Als Mobilitätsgarantie ein Verkehrsangebot (fast) rund um die Uhr.
- Aus einem Guss. Dies bedeutet planerisch ein integriertes Angebot: integriert durch Linienbündel, die wiederum miteinander verbunden sind, integriert durch einen Kreisfahrplan, einheitliche Tarifzonen mit einheitlichen Tarifen im Kreisgebiet (Übersichten 1.32 und 1.33), integriert durch Verkehrsachsen von Bahn und Bus und bedarfsorientierten Formen für nachfrageschwache Zeiten und Räume und als Zubringer und Verteiler der Hauptlinien. Als mindestens ebenso wichtig erweist sich die juristisch-finanzielle Integration. „Das Wittenberger Verfahren schafft eine homogene Verbindung eines rechtlich einwandfreien Finanzierungskonzeptes mit einem offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahren. Es ist ein

---

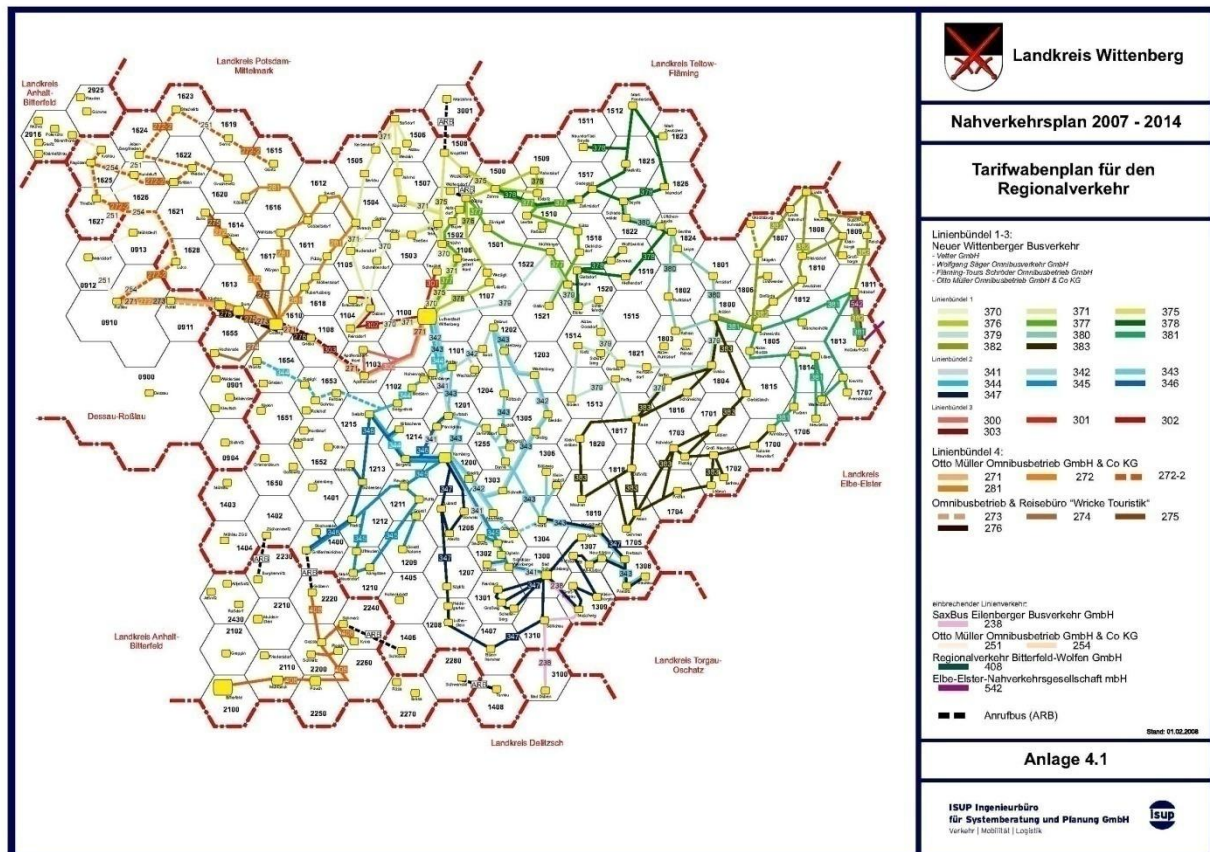
<sup>76</sup> „Ob es uns gefällt oder nicht - die entscheidende Frage nach dem Ziel der ÖPNV-Politik in der Fläche lautet heute: Resteverwerter einer Autogesellschaft zu bleiben oder die Herausforderung anzunehmen und auch mit Hilfe des technischen Fortschritts eine Mobilitätsgarantie für alle zu wagen - mit einem leicht erreichbaren, leicht verständlichen und durchaus bezahlbaren Verkehrsangebot rund um die Uhr aus einem Guss, mit dem man sich gern identifiziert. Dabei geht es nicht um die Konkurrenz mit dem Erstwagen der Familie, sondern „nur“ darum, vorhandene Restmobilität aller Art zusammenzubinden, neue Wachstumsfelder (wie Freizeitverkehr und Paketdienste) zu erschließen, Verknüpfungen herzustellen (wie im Zubringer- und Verteilerverkehr zu den Verkehrsachsen), sich an der Kundennähe privater Geschäftsleute zu orientieren und sich neue Ideen nicht zerreden zu lassen.“ Heinze (2000)

Konzept aus einem Guss“ (Karnop 2007a:13). Zwischenzeitlich ist dieses Verfahren vom Oberverwaltungsgericht überprüft worden mit der Feststellung, „dass Zweifel an der Zulässigkeit des sog. Wittenberg-Modells nicht bestehen“ (2007). Über die geschaffene Mobilitätsgarantie hinaus, handelt es sich um ein rechtssicheres Verfahren, bei dem keine Gefahr existentieller Bedrohung besteht, indem von Verkehrsunternehmen verbotene Beihilfen zurückgefordert werden (Karnop 2007a:13):

- Nutzerfreundlich durch Anrufbusse mit erweitertem Haltestellennetz und die Linienbündelung auf den Verkehrsachsen.
- Dazu gehört auch eine erfolgsorientierte Finanzierung ohne wesentliche Mehrkosten, die bei den Aufgabenträgern zusammenläuft und deren Position stärkt.

### Übersicht 1.32: Liniennetz und Tarifzonen für den Regionalverkehr im Landkreis Wittenberg

Quelle: 1. Fortschreibung des Nahverkehrsplans 2007-2014



- Der Schülerverkehr bleibt die Grundlage. Mehrere Faktoren reduzieren aber die Anreize für hohe durchschnittliche Reiseweiten und vergrößern damit die Chance direkter Streckenführung und minimierter „Schleifenfahrten“ im Schülerverkehr. Dazu gehören das erheblich erweiterte Netz für Jedermann-Verkehre, seine Optimierung durch die Verkehrsunternehmen, der Sockelbetrag für den Schülerverkehr und die Belohnung neuer wahlfreier Fahrgäste durch deren Fahrentgelte.



- Dieser ÖPNV ist verständlich und bezahlbar, denn die Tarife blieben – abgesehen vom üblichen Komfortzuschlag für Anrufbusse - weitgehend unverändert und zielgruppenorientierte Tarife (wie eine JugendCard für Schüler ab dem 16. Lebensjahr - sie gilt für Schüler, Studenten und Auszubildende) kamen hinzu.
- Die Unternehmenskooperation hat gezeigt, dass auch kleine Unternehmen eine Chance haben, wenn sie kooperieren und ihre Ortskenntnis als Stärke ausspielen.
- Das Verkehrsangebot wird durch mittelständische einheimische Unternehmen erbracht, die – abgesehen von der Führungsebene - das Personal bisheriger Anbieter übernahmen, soweit es sich bewarb.
- Selbst dem Kriterium Ressourcen- und Umweltschutz wurde entsprochen, denn die Mehrzahl der Busse erfüllt im Wittenberger Stadtverkehr jetzt die EURO-5 Abgasnorm.

### Übersicht 1.33: Tarife und Tarifbestimmungen im Neuen Wittenberger Busverkehr

Quelle: [http://www.vetter-bus.de/regionalverkehr/Tarife\\_NeuerWitterbergerBusverkehr\\_ab\\_20-08-07.pdf](http://www.vetter-bus.de/regionalverkehr/Tarife_NeuerWitterbergerBusverkehr_ab_20-08-07.pdf)

Fahrpreistafel für den Landkreis Wittenberg  
gültig ab 30.08.2007

| Anzahl<br>Tarifzonen   | Einzel-<br>fahrtschein | Einzel-<br>fahrtschein<br>ermäßigt | Mehrfahrten-<br>karte<br>10 Fahrten | Wochen-<br>karte | Wochen-<br>karte<br>AZUBI | Jugendcard | Monats-<br>karte | Monats-<br>karte<br>AZUBI | Wittenberg-<br>Card |
|------------------------|------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------|---------------------------|------------|------------------|---------------------------|---------------------|
| 1                      | 1,20                   | 0,70                               | 10,80                               | 13,60            | 10,90                     | 5,00       | 41,30            | 33,00                     | 25,00               |
| 2                      | 1,50                   | 0,90                               | 13,50                               | 17,00            | 13,60                     | 5,00       | 51,60            | 41,30                     | 30,00               |
| 3                      | 1,80                   | 1,10                               | 16,20                               | 20,40            | 16,30                     | 6,00       | 61,90            | 49,50                     | 35,00               |
| 4                      | 2,40                   | 1,40                               | 19,20                               | 27,20            | 21,80                     | 6,50       | 82,60            | 66,00                     | 40,00               |
| 5                      | 3,00                   | 1,80                               | 24,00                               | 34,10            | 27,20                     | 7,00       | 103,20           | 82,50                     | 45,00               |
| 6                      | 3,60                   | 2,20                               | 28,80                               | 40,90            | 32,70                     | 7,50       | 123,80           | 99,10                     | 50,00               |
| 7                      | 4,20                   | 2,50                               | 33,60                               | 47,70            | 38,10                     | 8,00       | 144,50           | 115,60                    | 55,00               |
| 8                      | 4,80                   | 2,90                               | 38,40                               | 54,50            | 43,60                     | 8,50       | 165,10           | 132,10                    | 60,00               |
| 9                      | 5,40                   | 3,20                               | 43,20                               | 61,30            | 49,00                     | 9,00       | 185,80           | 148,60                    | 65,00               |
| 10                     | 6,00                   | 3,60                               | 48,00                               | 68,10            | 54,50                     | 9,50       | 206,40           | 165,10                    | 70,00               |
| alle weiteren<br>Zonen | 6,00                   | 3,60                               | 48,00                               | 68,10            | 54,50                     | 9,50       | 206,40           | 165,10                    | 70,00               |

Bei der Benutzung des Anrufbusses gilt:  
Pro Person mit Einzelfahrschein, ermäßigten Einzelfahrschein oder Mehrfahrtenkarte ist ein "Zuschlag pro Anrufbusfahrt" in Höhe von 1,00 Euro zu entrichten. Davon ausgenommen sind Personen mit einem Zeitfahrausweis, Schwerbehinderte mit gültigem Ausweis und Wertmarke.

Das Modell Wittenberg führte zur Umsetzung eines neuen Bedienungskonzeptes, obwohl nicht alle Liniengenehmigungen zum 31.12.2006 ausliefen und der Kreis zwischenzeitlich seinen Gebietsstand veränderte.

Erweist sich das Modell Wittenberg, das ohne Co-Finanzierung durch den Kreis nur mit durchgereichten Bundesmitteln auskommt, als erfolgreich, beweist dies, dass ein attraktiver ÖPNV gerade im ländlichen Raum keine Frage des Finanzvolumens, sondern vor allem seiner Umschichtung, eines intelligenten Ausschreibungsverfahrens und eines hoch motivierten Netzwerks ist.

Die Grundversorgung mit ÖPNV-Leistungen erfolgt in Kombination mit dem Schüler- und Ausbildungsverkehr. Damit erweist sich hier die Sorge als unberechtigt, flexible Bedienungsformen führten zum Ausstieg aus dem ÖPNV.

Die beiden nicht mehr bedienenden Altgenehmigungsinhaber ließen die Entscheidung der Genehmigungsbehörde im Eilverfahren gerichtlich überprüfen. Deshalb wird der Verkehrsbetrieb derzeit noch auf der Basis einstweiliger Erlaubnisse (im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes) durchgeführt.

In einer ersten Entscheidung forderte das OVG Magdeburg den Landkreis auf, unter Zugrundelegung von Hinweisen des Gerichtes eine Neubewertung im Wettbewerbsverfahren vorzunehmen. Diese führte jedoch zu keinem anderen Ergebnis, lediglich zu einer anderen Punktedifferenz. In einem darauf folgendem zweiten Eilverfahren wurde die Entscheidung der Genehmigungsbehörde sowohl vom Verwaltungsgericht Dessau als vom Obergerverwaltungsgericht Magdeburg bestätigt.

Sind die gegenwärtig laufenden Rechtsstreitigkeiten richterlich entschieden, ist es durchaus denkbar, das Modell als Standardmodell zu deklarieren. Seine Akzeptanz bleibt jedoch der freien Entscheidung jedes Kreises überlassen. Sein großer Vorteil aber besteht in seiner Rechtssicherheit in einer Zeit, in der die Wahl eines anderen Verfahrens das Risiko einer aussichtsreicheren Klage beinhaltet.

Zurzeit hat der Landkreis Anhalt-Bitterfeld zu einem weiteren Genehmigungswettbewerb um insgesamt sieben Buslinienbündel nach dem Wittenberger Modell aufgerufen. Dabei wird eine Neuordnung der Unternehmensstrukturen erwartet (NaNa-14/2008:3).

Im Vordergrund der ersten Jahre steht für Aufgabenträger wie Betreiber die Chance, Erfahrungen zu sammeln und das Konzept gemeinsam im Detail anzupassen. Attraktivitäts-induzierter Neuverkehr aber braucht Zeit, vor allem wenn die Bevölkerung durch schlechte Leistungen über Jahre ÖPNV-entwöhnt worden ist. Erstmalig kommt der ÖPNV für Berufsgruppen infrage, die ihn – wie eine Verkäuferin nach 20.00 Uhr –vorher nicht nutzen konnten. Deshalb werden erst die Ergebnisse des Jahres 2008 als repräsentativ angesehen. Was also zeigt ein erster Vergleich der Beförderungszahlen vor der Neuvergabe 2006 mit denen nach der Neuvergabe Ende 2007?

### **Ergebnisse nach einem Jahr**

Bei annähernd gleichem Finanzvolumen und trotz rückläufiger Einwohner- und Schülerzahlen<sup>77</sup> stieg die Zahl der geleisteten Fahrplankilometer um 6% (Übersicht 1.54-6). Obwohl die beförderten Personen (Fahrgäste, Beförderungsfälle, Personenfahrten, Fahrscheine) im Schülerverkehr von 2006 auf 2007 um -18% zurückgingen, verdoppelte sich (+109%) die Zahl der im Jedermann-Verkehr beförderten Personen. Dadurch stieg der Anteil der Fahrten außerhalb des Ausbildungsverkehrs von 16 auf 32 %. Der Jedermann-Verkehr zeigte sich nicht nur in der Lage, diesen Verlust aufzufangen, sondern erweiterte sogar noch den regionalen Gesamtmarkt, indem die Gesamtzahl aller Fahrgäste um 2% zunahm.

Das Erfolgsgeheimnis liegt in den flexiblen Bedienungsformen (Anrufbus). Wird das Angebot einer Fahrgelegenheit pro Bürger pro Stunde zwischen 4 und 24 Uhr an 7 Tagen der Woche ganzjährig zugrunde gelegt, bedeutet dies - als Mindestangebot des Nahverkehrsplans für die Ortsteile des Nahverkehrsplans - ein Gesamtangebot von rund 11,3 Mio. Fahrplankilometern. Davon wurden rund 2,9 Mio. Fahrplankilometer im Linienverkehr angeboten und auch tatsächlich gefahren. Das Restangebot von 8,4 Mio. km oder 74% entfällt auf flexible Bedienungsformen (= fahrplanunabhängige Anrufbusse).

---

<sup>77</sup> Die registrierte und im Linienverkehr zu befördernde Schülerzahl (Grundschüler, Sekundarschüler, Gymnasiasten bis einschließlich 10. Schuljahrgang) des Landkreises betrug im Schuljahr 2005/ 2006 4.865 Schüler, 2006/ 2007 4.656 Schüler und 2007/2008 mit den neuen Gebieten des Altkreises Anhalt-Zerbst 4.586 Schüler (Kreisverwaltung Wittenberg 24.4.2008).

Während die Fahrplankilometer im Linienverkehr auch – fast ausschließlich mit Linienbussen - gefahren wurden, wurden von der hohen angebotenen Kilometerleistung durch Anrufbusse in verkehrsschwachen Zeiten und Räumen nur 6% auch tatsächlich nachgefragt und geleistet. Mit anderen Worten: Als Fahrplanangebot betrug das Verhältnis zwischen Bedarfs- und Linienverkehr 74%:26%, in der tatsächlichen Inanspruchnahme aber nur 16%:84%. Darin zeigen sich die Vorteile des Bedarfsverkehrs. Seine Vorhalte- und Betriebskosten sind mit Kleinfahrzeugen des Mietwagen- und Taxigewerbes wesentlich niedriger als im Linienverkehr mit großen Bussen. Darüber hinaus aber ist die Bedienung mit Pkw-ähnlichen Angebotsformen wesentlich attraktiver als der große Bus. Und noch eine dritte Perspektive wird gern übersehen: Ein Teil der Attraktivität des Wittenberger Modells besteht in der potentiellen Verfügbarkeit über eine Fahrgelegenheit, die in den verkehrsschwachen Zeiten und Teilräumen nur in 6% aller angebotenen Fälle auch in Anspruch genommen wird. Dies verhindert eine Kostenexplosion durch Attraktivität. Zugleich aber erscheint dieses Wissen potentieller Verfügbarkeit den Bürgern derart attraktiv, dass sich die Nichtschülersnachfrage im ÖPNV verdoppelte.

Diese Logik wird vor allem im Vergleich mit anderen Kreisen deutlich. 11,3 Mio. angebotene Fahrplankilometer im ÖSPV und etwa 1,3 Mio. geleistete Zugkilometer (= Fahrplankilometer) im SPNV (2006) sind ein beeindruckendes Mobilitätsangebot. Bezogen auf die 124.000 Personen (2004) und die 1.508 km des Altkreises Wittenberg ergibt diese Gesamtzahl von 12,6 Mio. Fahrplankilometern 102 Fkm/E und 8 Fkm/1.000 km<sup>2</sup>.

**Übersicht 1.34: Vergleich Fahrplankilometer und Fahrgastzahlen im Landkreis Wittenberg in den Jahren 2006 und 2007**

Quelle: Abrechnung der Verkehrsunternehmen bei der Kreisverwaltung Wittenberg

| Kriterium                                                 | 2006             | 2007             |
|-----------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| Fahrplankilometer insgesamt angeboten                     |                  | 11.307.397       |
| davon Fahrplankilometer für flexible Bedienformen geplant |                  | 8.390.874        |
| Flexible Bedienformen tatsächlich gefahrene km            |                  | 523.284          |
| Gefahrene Linienkilometer nach festem Fahrplan            |                  | 2.819.531        |
| <b>Fahrplankilometer insgesamt gefahren</b>               | <b>3.090.185</b> | <b>3.285.602</b> |

**Vergleich - Fahrgastentwicklung:**

| <b>Fahrgäste</b>                                                    | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|---------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Fahrten außerhalb des<br>Ausbildungsverkehrs                        | 566.031     | 1.185.368   |
| Fahrten Schüler/ innen                                              | 3.068.637   | 2.515.427   |
| Summe aller Fahrgäste                                               | 3.634.668   | 3.700.795   |
| <b>Anteil der Fahrten außerhalb<br/>des Ausbildungsverkehrs (%)</b> | <b>16</b>   | <b>32</b>   |

**Anmerkungen:**

Bei den hier genannten Beförderungszahlen handelt es sich um sog. §42-Verkehere. Der Schülerverkehr des Landkreises ist – abgesehen von 404 behinderten Schülern mit insgesamt 278.245 Fahrgästen pro Jahr im sog. freigestellten Schülerverkehr – in den allgemeinen Linienverkehr nach §42 PBefG integriert. Auch sog. §43-Verkehere (Sonderverkehere, wie Markt- und Theaterfahrten) werden zwar von verschiedenen Busunternehmen durchgeführt, aber von der Kreisverwaltung finanziell nicht unterstützt, gehören deshalb nicht zum Wittenberger Modell und werden deshalb von der Kreisverwaltung statistisch nicht erfasst.

Da die Finanzierung des Schülerverkehrs und der wenigen Jedermann-Fahrgäste direkt zwischen dem Landesverwaltungsamt und Fahrgästen einerseits und den Verkehrsunternehmen andererseits erfolgte, verfügen nur die damals bedienenden Verkehrsunternehmen über ihre Zahlen der Vergangenheit. Die Zahlen der Kreisverwaltung bilden deshalb Zählergebnisse der ISUP als Grundlage des Nahverkehrsplans 2007-2015. Die 2007 insgesamt angebotenen Fahrplankilometer ergeben sich aus den Ortsteilen und ihrer, im Nahverkehrsplan geforderten Mindestbedienung.

Um einen Vergleich zwischen 2006 und 2007 zu ermöglichen, blieben die am 1.7.2007 dazugekommenen Linien des ehemaligen Landkreises Anhalt-Zerbst unberücksichtigt.

Für die Firma Heinrich GmbH liegen dem Landkreis die Zahlen für die Fahrplankilometer noch nicht getrennt nach Linien vor. Deshalb wurde für das Jahr 2007 nochmals mit den Angaben von 2006 gerechnet. Dies ist vertretbar, da hier kaum Änderungen erfolgten.

Der größere und bevölkerungsstärkere Landkreis Oberhavel im nördlichen Speckgürtel Berlins, der in Brandenburg Referenzcharakter besitzt und dessen Leistungsdaten bekannt sind, kommt lediglich auf 43 Fkm pro E und auf 5 Fkm/1.000 km<sup>2</sup> (Oberhavel 3,9 Mio. SPNV-Zkm 2006, 4,8 Mio. ÖSPV-Fkm, Fläche 1.796 km<sup>2</sup>, Bevölkerung 201.300 Einwohnern). Auch hier wird von flexiblen Angebotsformen durch Subunternehmer Gebrauch gemacht, aber nur als Kosten senkender Ersatz von Linienbussen. Deshalb dort das Fahrplanangebot etwa 4,8 Mio. Angebotskilometer, aber gefahren werden nur 4,3 Mio. Kilometer. Die Differenz besteht in 790.000 angebotenen Kilometern mit fahrplanabhängigen Rufbussen, von denen aber nur 200.000 Kilometer nachgefragt und geleistet werden. In Wittenberg liegt das Angebot mit 8,4 Mio. geplanten Fahrplankilometern flexibler Bedienungsformen um mehr als eine Zehnerpotenz höher.

## Kritik

Nahverkehrsplan, Satzung, Bewertungskatalog und Wettbewerbsverfahren bilden die Komponenten des Wittenberger Modells. Zentraler Mechanismus ist das Zusammenspiel von Nahverkehrsplan und Finanzierungssatzung als wesentlichen Steuerungsinstrumenten kommunaler Aufgabenträger. Beide Instrumente sind demokratische Ergebnisse und erfüllen die Verpflichtung des §8 PBefG für die Genehmigungsbehörde, den Willen des Aufgabenträgers zu berücksichtigen. Die Bedingungen sind einfach und klar.

Dieses Modell bietet Vorteile für die Aufgabenträger, die ÖPNV-Kunden, die Verkehrsunternehmen und neutralisiert verfassungsmäßige und ordnungspolitische Argumente. Indem gelenkt wird, wo und wie welche ÖPNV-Leistung angeboten wird, wird verhindert, dass „der ÖPNV quasi ungesteuert dahin treibt“ und der Aufgabenträger „sich ... in der Rolle eines nahezu einflusslosen Finanziers (wieder findet)“ (Karnop, Wendt 2007:27). „Personelle Entflechtungen zur Vermeidung von vergaberechtlichen Mitwirkungsverboten (sind) nicht erforderlich ... (und der) böse Schein des Zuschneidens der Ausschreibung auf ein favorisiertes Unternehmen wird vermieden“ (Karnop 2007b).

Der Kunde wiederum profitiert von einer bis dahin unvorstellbaren Angebotsverbesserung auf Dauer. Die Verkehrsunternehmen können ihre Kreativität ausspielen, was besonders mittelständische Anbieter vor Ort begünstigt und damit regionale Vielfalt.

Diese Kreativität trägt der Tatsache Rechnung, dass – wie im Straßengüterverkehr - mit der Größe eines hochwertigen Verkehrsangebotes der Anteil der Planungs- und Organisationsleistung am Gesamtangebot wächst und die reine Beförderungsleistung zu einer austauschbaren Teilleistung geworden ist, die gern „Lohnkutschern“ und Subunternehmern überlassen wird (Bagdahn 2006). Das Bild des Busunternehmers, der noch selbst fährt, repariert, plant und am Wochenende seine Buchhaltung erledigt, gehört längst der Vergangenheit an. ÖPNV wird immer stärker zu einer Dienstleistung mit HighTech, Computern, Echtzeitdaten und dynamischer Fahrgastinformation an Bus und Bahn, um Pünktlichkeit zu sichern (Achenbach am 18.10.2007 zum GWH).

Indem das föderale Gefüge gestärkt wird, höhere Marktchancen geschaffen und die negativen Effekte des Ausschreibungswettbewerbs vermieden werden, folgt dieses Modell den Zielen des Grundgesetzes. Sich verstärkende EU-Kritik an bisherigen Finanzierungs- und Vergabeverfahren wird gegenstandslos. Damit entsteht die überfällige Rechtssicherheit.

Der Genehmigungswettbewerb ist der klassischen Ausschreibung überlegen, die gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen zum Gegenstand hat. Ausschreibungswettbewerb kommt nicht zum Zuge, wenn ein Verkehrsunternehmer den Antrag stellt, die Verkehrsaufgaben eigenwirtschaftlich durchzuführen, und dies dem Nahverkehrsplan nicht widerspricht. Dann hat er nach dem Personenbeförderungsgesetz Vorrang und der Aufgabenträger keine Wahl (Karnop 2007a:13).

Mit dem Wittenberger Modell ist es erstmalig gelungen, im eigenwirtschaftlichen Verkehr ein System zur Vergabe und Finanzierung der Verkehrsleistungen zu schaffen, ohne den Weg über das Vergaberecht (einer gemeinwirtschaftlichen Leistung) einzuschlagen. Das Wittenberger Modell hat dabei insbesondere die „Schwäche“ des PBefG und der Abgrenzung „Eigen- oder Gemeinwirtschaftlichkeit“ überwunden.

Das Modell Wittenberg ist ein optimiertes Verkehrskonzept unter Einbeziehung des Schülerverkehrs. Deshalb könnten gestaffelte Schulanfangszeiten noch erhebliche Effizienzgewinne und Attraktivitätssteigerungen für Erwachsene bringen.

Bei manchen Aufgabenträgern schafft das Modell aber noch immer Erklärungsbedarf. So wird eingewandt, dass damit nicht der politisch überzeugende Nachweis des preisgünstigsten Angebots erbracht werden kann, wie beim Ausschreibungswettbewerb.

Das Argument, diese Entscheidung zugunsten eines großen Busunternehmers sei zu Lasten von Kleinen erfolgt, ist zweifelhaft, da es sich beim Führer dieses Unternehmungsverbands um ein – nur sehr erfolgreiches - Familienunternehmen des Nachbarkreises handelt. Auf gleicher Ebene liegt das Argument, hier seien schon jetzt zwei mittelständische Existenzen vernichtet worden. Deshalb sei die Verkehrsbedienung so zu gestalten, dass kein Unternehmen gefährdet werde. Soziale Marktwirtschaft aber heißt bekanntlich, dass allein der (mögliche und heutige) Fahrgast und die Zukunft der Region darüber entscheiden, welche ÖPNV-Unternehmen überleben. Mit allen sieben Altgenehmigungsinhabern fanden intensive Gespräche statt, um sie zu gemeinschaftlichem Vorgehen zu veranlassen. Bei den beiden Altgenehmigungsinhabern, die sich verweigerten, ist zu vermuten, dass sie ihren juristischen Status überschätzten. Glaubt man anderen Verkehrsunternehmern, wollten sich die beiden Altgenehmigungsinhaber nicht vorstellen, dass ein Großer von außerhalb in Wittenberg einsteigt.

Dieses Wettbewerbsmodell betritt Neuland und ist deshalb ausgestaltungsfähig. Dazu gehört die Frage, wie der Fahrzeugbestand unterlegener Alt-Unternehmer übernommen oder der Unternehmer für seinen Vermögensverlust entschädigt werden kann.<sup>78</sup> Dies wird vor allem ein Problem, wenn beispielsweise Betriebshöfe oder Erdgasbusse mit Fördermitteln des Landes finanziert wurden, die nun eingestellt werden oder zurückgezahlt werden müssten. Der Landkreis Wittenberg wird die geförderten Anlagen und Fahrzeuge nicht übernehmen (Mitteilung von Uwe Garbe, Landkreis Wittenberg, 8.10.2007). In Wittenberg ist dies kein Problem, da das Land zugesagt hat, Erdgasbusse einer neuen Verwendung zuzuführen.

Der Landkreis Wittenberg wurde als Objekt landesstaatlicher Handreichung gewählt, weil zu diesem Zeitpunkt hier die Liniengenehmigungen ausliefen und Rechtsunsicherheit herrschte. Die durch private Verkehrsunternehmer geprägte Bedienungsstruktur dieses Kreises aber gehört zu den beiden Ausnahmen im Land. Kritischer dürfte deshalb die Durchsetzbarkeit des Genehmigungswettbewerbs in all den Landkreisen oder Städten werden, deren Verkehrsbedienung durch ein kommunales Verkehrsunternehmen erfolgt.<sup>79</sup> Da nicht garantiert werden kann, dass dieses Unternehmen wieder konzeptionell und qualitativ gewinnt, könnte der betreffende Aufgabenträger zur Inhouse- oder Direktvergabe neigen und sich von der neuen EG-VO Nr. 1370/2007 abgesichert fühlen. Dieser Interessenkonflikt zwischen Aufgabenträgern und ihren eigenen Verkehrsunternehmen wird noch verschärft, wenn – wie in Sachsen-Anhalt – der Kreis auch noch Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde ist und damit sowohl Schiedsrichter als auch Spieler.

Deshalb ist die Realität des Genehmigungswettbewerbs „nicht unkompliziert“ und bei Entscheidungen zwischen privaten und öffentlichen Bewerbern in einer, durch kommunale Verkehrsunternehmen geprägten Landschaft „fast automatisch mit dem Damoklesschwert der gerichtlichen Überprüfung (der) Entscheidung (der Genehmigungsbehörde)“ verbunden. Deshalb wird größte Sorgfalt verlangt. Dies gilt insbesondere für den gewichteten Vergleich qualitativ unterschiedlicher Angebote: weniger Leistungen, aber mit Anschlussicherung und mit Niederflurfahrzeugen durch den Bewerber A gegenüber erheblich mehr Leistungen in kürzerem Takt (Karnop, Wendt 2007:27).

Auch wird befürchtet, dass sich finanzkräftige internationale Konzerne durchsetzen, sich mit Dumping-Preisen der Wettbewerber entledigen oder sie als Subunternehmer benutzen, die

<sup>78</sup> Auf dem 10. RegioForum der DB Regio am 11. und 12.9.2007 in Magdeburg erklärte Ministerialrat Karnop vom zuständigen Ministerium des Landes Sachsen-Anhalt in Anwesenheit des Ministers Daehre, dass dies keine Frage des Ob, sondern nur noch des Wie sei. Schließlich handele sich um Härten einer Umbruchsphase.

<sup>79</sup> Inzwischen hat sich auch der Landkreis Anhalt-Bitterfeld für das Wittenberger Modell entschieden und drei weitere Kreise in Sachsen-Anhalt werden als ernsthafte Interessenten genannt.

Nachbarkreise bedrängen, regionale Marktmacht aufbauen, Preiserhöhungen erzwingen und als Alt-Unternehmer und mit ihrem juristischen Potential kaum noch zu verdrängen sind. Diese Gefahr aber ist im Preis- und Ausschreibungswettbewerb noch viel größer.

Wie bei allen leistungsabhängigen Finanzierungen ist auch hier die Höhe des Zuschusses von glaubhaften Fahrgastzahlen abhängig. Der Zuwendungsempfänger hat dem Aufgabenträger über die erhaltenen Mittel bis zum 30. März des Folgejahres einen Verwendungsnachweis zu übergeben. Dieser Verwendungsnachweis ist von einem vereidigten Buchprüfer oder Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer zu bestätigen. Darüber hinaus hat aber auch die Prüfungseinrichtung des Landkreises, der Landesrechnungshof, nach Maßgabe des § 9 der Fördersatzung eine Prüfbefugnis. Da die Unternehmen ohnehin entsprechende Statistiken über Ihre Fahrkartenverkäufe zu führen haben, dürfte eine Kontrolle kein Problem darstellen.

In der Expertenbefragung wurde dem Modell mangelnde Nachsteuerbarkeit vorgeworfen. Bei einer Vertragslaufzeit von 8 Jahren Genehmigungsdauer erfordert die Möglichkeit unangemessener Gewinne oder Kostensteigerungen Nachsteuerungsmöglichkeiten. Werden beispielsweise Schulstandorte verändert, Schulanfangszeiten gestaffelt und Ganztagschulen angeboten, muss diese Genehmigung angepasst werden können. Dazu wurde aus Wittenberg und Magdeburg bedeutet: Der Bescheid an die Ausschreibungsgewinner beruht auf Leistungen und Gegenleistungen. Ändern sich die Randbedingungen, wie dies in 8 Jahren zu erwarten ist, muss die Vereinbarung im Einvernehmen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmung angepasst werden. Die Grundleistung aber muss stimmen. Dazu gehört beispielsweise, dass jeder Bürger zwischen 4 und 24 Uhr jede Stunde eine Fahrt im Landkreis nutzen kann. Ob dies mit einer Linien- oder Anrufbusfahrt erfolgt, gehört aber zu den Ausgestaltungsrechten der Verkehrsunternehmung. Sollte diese Grundleistung nicht mehr möglich sein, könnte die Genehmigung widerrufen und neu ausgeschrieben werden.

Auch enthält die Fördersatzung drei Möglichkeiten, unangemessene Gewinne und damit die Gefahr erheblicher Überkompensation auf Dauer zu vermeiden: (1) Der Landkreis muss jede Tarifierhöhung genehmigen und kann eine Tarifsenkung verlangen, wenn der Betreiber unangemessene Gewinne erzielt. (2) Er kann den Zuschussbetrag um maximal 20% senken, wenn sich eine Überkompensation herausstellt. (3) Er kann – notfalls - die Satzung anpassen.

Auch wird das Modell als juristische Einzellösung charakterisiert. Sachsen-Anhalt hat dieses Verfahren zur Ausschreibung eines festen Zuschusses als Einzelfall von der Europäischen Kommission notifizieren lassen. Damit sei diese Einzelfallentscheidung nicht übertragbar auf jedes beliebige andere Bundesland oder andere Landkreise; da die regionalen Auswirkungen einer entsprechenden Bezuschussung für jeden Einzelfallantrag von der Kommission zu bewerten und zu entscheiden sind. Das Land Sachsen-Anhalt nutze dieses Verfahren, um ausgeschriebene Zuschüsse des Aufgabenträgers auf der Basis von Nettoverträgen bei unzureichender Qualitätserbringung des Verkehrsunternehmens vertraglich zurückfordern zu können.

### **Die 1. Fortschreibung des Nahverkehrsplans 2008**

In dieser Fortschreibung wurden die Aussagen zur Strukturentwicklung und Abschätzung der Potentiale durch Daten aus dem Jahre 2006 aktualisiert. Daneben wurden erste Erkenntnisse nach der Vergabe der Linienbündel 1 bis 3 aus dem Jahre 2007 berücksichtigt. Für den Zeitraum 2005-2015 heißt dies vor allem ein noch stärkerer Rückgang der Bevölkerung, aber eine wesentlich günstigere Wirtschaftsentwicklung, die sowohl eine

stärkere private Motorisierung als auch wesentlich höhere Fahrpreissteigerungen erlaubt (Übersicht 1.35).

#### Übersicht 1.35: Neue Kenndaten in der 1. Fortschreibung des Nahverkehrsplans 2007-2014

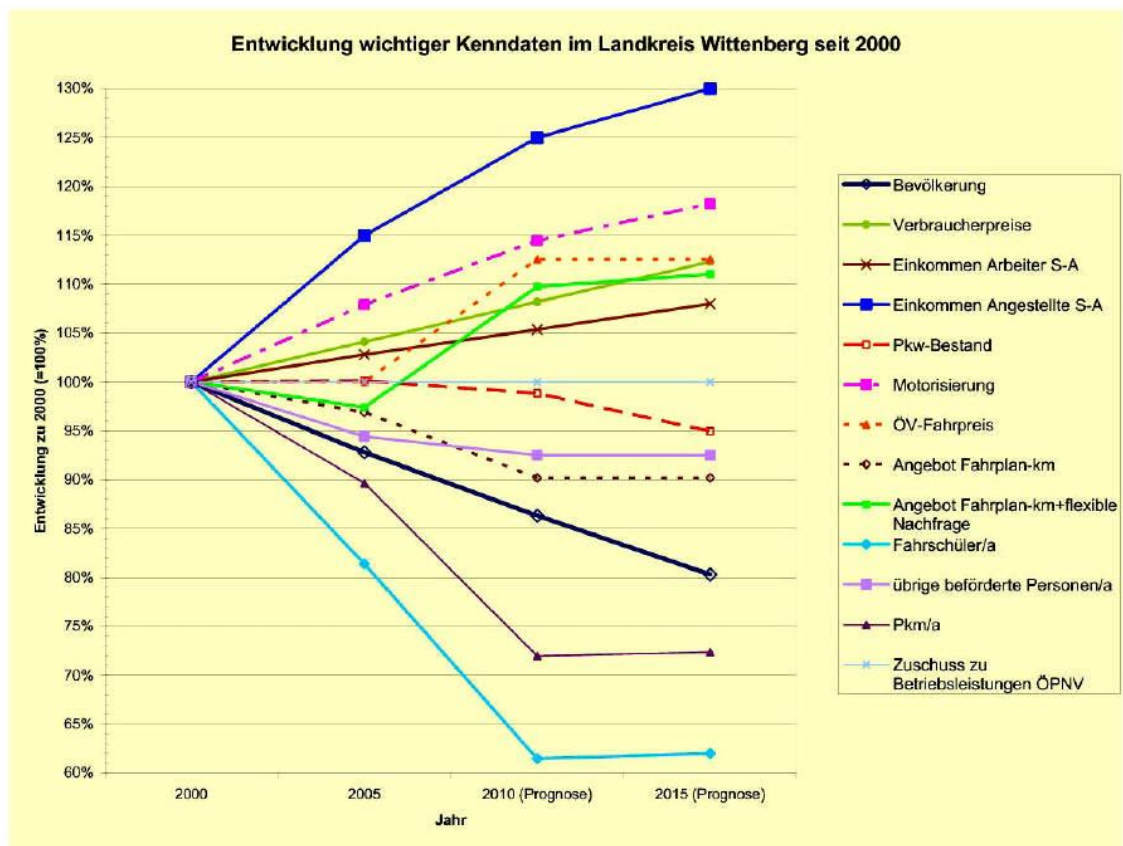


Abbildung 2-7 Entwicklung wichtiger Kenndaten im Landkreis Wittenberg seit 2000 (Index)

Quelle: ISUP Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung GmbH, Bericht, Fortschreibung zum Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014 in der Fassung des Beschlusses des Kreistages vom 25.02.2008, Beschluss-Nr.I/53-05/08 Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014, Wittenberg 2006

Die Bevölkerung des Kreises sinkt in diesem Zeitraum deutlich auf etwa 127.174 Personen, d. h. um rund 14% (2004-2014 12%), aber die Durchschnittseinkommen steigen inflationsbereinigt um 20% (2004-2014 5%). Die Pkw-Dichte steigt weiter um rund 2% (gegenüber 2004-2014 10%), etwas gedämpft durch hohe Ölpreise. Auch steigt die mögliche Systemgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr durch Netzverbesserungen weiter leicht (unverändert 3%). Durch die sinkende Bevölkerung bedingt, wird das feste ÖPNV-Angebot im Linienverkehr um rund 7% reduziert (2004-2014 -11%), aber die flexible Bedienung auf den gesamten Landkreis ausgedehnt. Die realen Fahrpreise im ÖPNV steigen im Zeitraum 2005-2015 um rund 13% oder jährlich 0,5 % (2004-2014 5%). Als Konsequenz sinkt die ÖPNV-Nachfrage 2005-2015 nur um 15% gegenüber 17% (2004-2014). Die ÖPNV-Nachfrage durch Fahrschüler aber sinkt sogar um -24%. Obwohl die Fahrschülerzahlen nun um fast ein Viertel zurückgehen, schwächt sich der ÖV-Nachfragerückgang leicht ab, was stärkeren Jedermann-Verkehr nahelegt.



Durch das neu konzipierte Liniennetz, flexible Bedienungsformen und das ÖPNV-Angebot von 4-24 Uhr an 7 Tagen der Woche konnte nicht nur der Rückgang der ÖPNV-Nachfrage gestoppt werden, sondern – wie die Entwicklung im Jahre 2007 zeigt – sogar umgepolt werden. Diese Tendenzen werden auch für die Linienbündel 4 und 5 erwartet. Um den Zuschuss des Landkreises konstant zu halten, werden Anpassungen des Fahrpreises bis 2015 erwartet.

Auch das Angebot im Schienenpersonennahverkehr hat sich verbessert. Gegenüber 2005/2006 sind es 2007/2008 vier RE-Linien, nur noch 3 RB-Linien und eine touristische Strecke, die Bahnhöfe im Landkreis bedienen (Übersicht 1.36).

**Übersicht 1.36: SPNV-Angebot im Landkreis Wittenberg 2007-2008**

| KBS               | Produkt | Relation                                                                                                                   | Fahrzeugfolgezeit (Minuten)                          |                                                  |
|-------------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
|                   |         |                                                                                                                            | Mo-Fr                                                | Sa/SF                                            |
| 205               | RE 5    | Wittenberg - Zahna (- Jüterbog - Berlin - Rostock)                                                                         | 120                                                  | 120                                              |
| 205               | RE 4    | (Stralsund - Berlin - Jüterbog -) Linda/Elster - Holzdorf/Elster (- Herzberg - Falkenberg)                                 | 120                                                  | 120                                              |
| 207               | RE 7    | (Wünsdorf-Waldstadt- Berlin - Belzig) - Jember Bergfrieden -Thießen (- Dessau)                                             | 120 + V                                              | 120                                              |
| 216               | RE 15   | (Magdeburg - Dessau -) Klieken - Coswig - Griebo - Wittenberg - Elster - Jessen - Annaburg - (Herzberg - Falkenberg)       | Einzelne Fahrten                                     | -                                                |
| 216               | RB 51   | (Halle/Leipzig - Dessau -) - Klieken - Coswig - Griebo - Wittenberg - Elster - Jessen - Annaburg (- Herzberg - Falkenberg) | 60<br>(120 + V Wittenberg - Annaburg - (Falkenberg)) | 60<br>(120 Wittenberg - Annaburg - (Falkenberg)) |
| 250               | RB 57   | Wittenberg - Gräfenhainichen (- Bitterfeld - Leipzig)                                                                      | 120 + V <sup>1)</sup>                                | 120                                              |
| 250               | RB 80   | Wittenberg - Gräfenhainichen (- Bitterfeld - Halle/S.)                                                                     | 120 + V <sup>1)</sup>                                | 120                                              |
| 218 <sup>2)</sup> | DRE     | Lutherstadt Wittenberg - Bad Schmiedeberg                                                                                  | 5 Fahrtenpaare                                       | -                                                |

1) Die Produkte RB 57 und RB 80 überlagern sich zwischen Lutherstadt Wittenberg und Bitterfeld zu einem 60 Minuten-Takt, durch Verstärkerleistungen ergibt sich Mo-Fr teilweise ein 30-Minuten-Takt

2) Bis 23.8.2008 Betrieb durch die DRE Transport GmbH bei Betriebsführerschaft der Nahverkehrskooperation Neuer Wittenberger Busverkehr gesichert

**Tabelle 3-1 SPNV-Angebot im Landkreis Wittenberg 2007/08**

Quelle: ISUP Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung GmbH, Bericht, Fortschreibung zum Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014 in der Fassung des Beschlusses des Kreistages vom 25.02.2008, Beschluss-Nr.I/53-05/08 Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014, Wittenberg 2006

## **1.55 Nordrhein-Westfalen – Best practice einer Landesgesetzgebung:**

### **Differenzierte Pauschalierung der Landeszuwendungen an zentralisierte Aufgabenträger**

#### **Die Situation vor Inkrafttreten des neuen ÖPNV-Gesetzes am 01. Januar 2008**

In Nordrhein-Westfalen (NRW) legen mehr als 2,4 Milliarden Fahrgäste jährlich fast 21 Milliarden Kilometer mit Bussen und Bahnen zurück. Als Inbegriff eines dicht besiedelten alten Industrielandes mit zahlreichen großen Städten wies der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) Nordrhein-Westfalens 2004 mit 5,5 Zug-Kilometern/Einwohner das geringste spezifische Angebot aller Bundesländer (ohne Stadtstaaten) auf. Auf die Fläche bezogen, bildete der Wert von 2.929 Zug-km/km<sup>2</sup> aber den Spitzenwert. Mit rund 100 Mio. Zugkilometern pro Jahr sorgen die Nahverkehrszüge von 10 Eisenbahnverkehrsunternehmen für eines der dichtesten Zug-Angebote des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in Deutschland. Bereits seit 1998 verkehren landesweit alle Nahverkehrszüge (d.h. RegionalExpress, RegionalBahn und S-Bahn) im so genannten "Integralen Taktfahrplan (ITF)". Die zweite Stufe des ITF wurde zum Dezember 2002 umgesetzt und hat den dichten Taktverkehr weiter ausgebaut.

Moderne Stadt- oder Straßenbahnnetze bilden in elf Großstädten zwischen Rhein und Weser das Rückgrat des städtischen und des Städte verbindenden Nahverkehrs. Sie werden kontinuierlich weiterentwickelt und ständig modernisiert.

In vielen Klein- und Mittelstädten sorgen Stadtbus-Systeme für ein hochwertiges ÖPNV-Angebot. Abseits der Schienenkorridore übernehmen Regionalbuslinien die Verbindung der Städte und Gemeinden untereinander. Sie fahren vielfach bereits im modernen Taktverkehr und leisten damit einen wichtigen Beitrag zum landesweiten ÖPNV-Angebot. Im Öffentlichen Straßengebundenen Personennahverkehr (ÖSPV) 2003 prägte Nordrhein-Westfalen mit seinem hohen Gewicht den absoluten Mittelwert. Werden die Zahl der Fahrgäste im ÖSPV dieses verstädterten Landes auf die Bevölkerung bezogen, ergab sich mit 110 Fahrgästen/E der Spitzenwert, doppelt so hoch wie für Brandenburg (List 2006:12-15).

Die ÖPNV-Unternehmenslandschaft in NRW ist mit ihren gut 130 Verkehrsunternehmen relativ heterogen (<http://www.fachportal.nahverkehr.nrw.de>):

- 22 kommunale Verkehrsunternehmen bedienen die Großstädte und z.T. auch ihr Umland mit Stadt- und Straßenbahnen und/oder mit Bussen,
- 18 kommunale Verkehrsunternehmen führen Stadtbusverkehre in Mittel- und Kleinstädten durch,
- 21 kommunale Regionalverkehrsunternehmen, oft aus ehemaligen Klein- oder Überlandstraßenbahnbetrieben hervorgegangen, betreiben sowohl den Städte verbindenden Busverkehr in der Region als auch Stadt- und Ortsverkehre im ländlichen Raum,
- 7 Bundesbusunternehmen (ehem. Bahn- bzw. Postbus) erschließen mit ihren Buslinien insbesondere die ländlichen Räume,
- 42 private Busunternehmen betreiben Buslinien mit eigenen Genehmigungen, zumeist in ländlichen Räumen,

- DB Regio NRW GmbH als SPNV-Unternehmen der Deutschen Bahn AG erbringt das Gros der SPNV-Leistungen in NRW,
- zurzeit betreiben 9 nichtbundeseigene Eisenbahnunternehmen in kommunaler oder privater Eignerschaft SPNV-Leistungen vorwiegend auf Nebenstrecken,
- weitere 15 Verkehrsunternehmen mit Sitz außerhalb von NRW verkehren über die Landesgrenzen zu Zielen in Nordrhein-Westfalen.

Mit dem Ziel, das Verkehrsangebot zu vereinheitlichen, aber auch um gesamtwirtschaftlich wenig sinnvolle Parallelverkehre und gegenseitige Bedienungsverbote abzubauen, wurde bereits 1974 das Land in 9 Kooperationsräume eingeteilt. In diesen entstanden dann in den 70er und 80er Jahren Verkehrsverbünde und Verkehrsgemeinschaften, die dem Fahrgast Verbund- und Gemeinschaftstarife anboten. Vor der jüngsten Novelle des ÖPNV-Gesetzes, die am 01. Januar 2008 in Kraft trat, war das gesamte Nahverkehrsangebot in den 9 Verkehrsräumen in Verbund- und Gemeinschaftstarife eingebunden (Übersichten 1.37 und 1.38).

Die drei Verkehrsverbünde in NRW (Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR), Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) und Aachener Verkehrsverbund (AVV)) wurden zunächst als Unternehmensverbünde gegründet, dann aber in den 90er Jahren zu Aufgabenträgerverbünden umstrukturiert. Grundsätzlich änderte sich dabei das sog. 3-Ebenen-Modell (Politikebene, Management- oder Regieebene mit einer Management-Gesellschaft, Betreiber-Ebene) nicht, die Aufgabenträger des Raumes wurden lediglich anstelle der Verkehrsunternehmen zu Anteilseignern der Management-Gesellschaft.

**Übersicht 1.37: Zuordnung aller 23 kreisfreien Städte und 31 Landkreise von NRW zu Verkehrsverbünden und Verkehrsgemeinschaften**

| Nr. | Kooperationsraum (alt) | Verkehrsverbund / -gemeinschaft                                                      | Verkehrsgebiet                                                                     | Gründung | Anmerkungen                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Rhein-Ruhr             | Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR)                                                     | BO, BOT, D, DO, DU, E, EN, GE, HA, HER, KR, ME, MG, MH, NE, OB, RE, RS, SG, VIE, W | 01.01.80 | Umstrukturierung in Aufgabenträgerverbund: 01.01.1990, Überführung der Verbund-GmbH sowie der Managementaufgaben des Zweckverbandes in AöR: 01.09.2006                                                                                                                           |
| 2   | Rhein-Sieg             | Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS)                                                     | BM, BN, EU, GL, GM, K, LEV, SU                                                     | 01.09.87 | Umstrukturierung in Aufgabenträgerverbund: 01.01.1996                                                                                                                                                                                                                            |
| 3   | Aachen                 | Aachener Verkehrsverbund (AVV)                                                       | AC Stadt, AC Land, DN, HS                                                          | 01.01.79 | Umstrukturierung in Aufgabenträgerverbund: 01.06.1994; Integration des SPNV der DB in den Verbundtarif: 02.06.1996                                                                                                                                                               |
| 4   | Ruhr-Lippe             | Verkehrsgemeinschaft Ruhr-Lippe (VRL) / Träger des Tarifs: Tarifausschuss Ruhr-Lippe | HAM, HSK, MK, SO, UN                                                               | 01.08.83 | Zunächst als VGRL (Kreise HSK, SO, UN) gegründet, nach Integration der Märkischen Verkehrsgemeinschaft (MVG) und der Verkehrsgemeinschaft Hamm (VGH) seit Anfang der 90er Jahre als VRL bezeichnet, Verkehrsgemeinschaft und SPNV-Zweckverband bilden gemeinsamen Tarifausschuss |
| 5   | Münsterland            | Verkehrsgemeinschaft Münsterland (VGM) /                                             | MS, ST, WAF, BOR, COE                                                              | 01.08.83 | Verkehrsgemeinschaft und SPNV-Zweckverband bilden gemeinsamen Tarifausschuss                                                                                                                                                                                                     |

## Übersicht 1.37 (Forts.)

| Nr. | Kooperationsraum (alt) | Verkehrsverbund / -gemeinschaft               | Verkehrsgebiet | Gründung | Anmerkungen                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|------------------------|-----------------------------------------------|----------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6   | Ostwestfalen-Lippe     | Verkehrsgemeinschaft Ostwestfalen-Lippe (VOW) | BI, GT         | 01.03.80 | Umstrukturierung der Verkehrsgemeinschaft in privatrechtliche Organisationsform: 1996 (Gemeinschaft Bielefelder Nahverkehr GbR, GBN, und Nahverkehrsgesellschaft Kreis Gütersloh mbH, NVG, überführt in OWL Verkehr GmbH (gegründet 24.05.2004) |
|     |                        | Minden-Herforder-Verkehrsgemeinschaft (MHV)   | HF, MI         | 1985     | Umstrukturierung der Verkehrsgemeinschaft in privatrechtliche Organisationsform: 25.10.95 (Minden-Herforder-Verkehrservice Gesellschaft mbH, MHS), Verkehrsunternehmen gleichzeitig Gesellschafter der OWL Verkehr GmbH (gegründet 24.05.2004)  |
|     |                        | Verkehrsgemeinschaft Lippe (VGL)              | LIP            | 1987     | Umstrukturierung der Verkehrsgemeinschaft in privatrechtliche Organisationsform: 1995 (Verkehrsgesellschaft Lippe mbH, VGL), überführt in OWL Verkehr GmbH (gegründet 24.05.2004)                                                               |
| 7   | Paderborn/Höxter       | Verkehrsgemeinschaft Paderborn-Höxter (VPH)   | HX, PB         | 1986     | Umstrukturierung der Verkehrsgemeinschaft in privatrechtliche Organisationsform: 1996 (Verkehrservicegesellschaft Paderborn/Höxter mbH, VPH), Verkehrsunternehmen gleichzeitig Gesellschafter der OWL Verkehr GmbH (gegründet 24.05.2004)       |
| 8   | Westfalen-Süd          | Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd (VGWS)     | OE, SI         | 01.01.75 |                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 9   | Niederrhein            | Verkehrsgemeinschaft Niederrhein (VGN)        | KLE, WES       | 01.01.79 |                                                                                                                                                                                                                                                 |

Quelle: <http://www.fachportal.nahverkehr.nrw.de>

Die Verkehrsgemeinschaften waren zunächst freiwillige Kooperationen aller Verkehrsunternehmen einer Region mit einem gemeinsamen Tarif, koordinierter Fahrgastinformation und Marketing, jedoch in der Regel ohne eigenständige Rechtskörperschaft (z. B. Management-Gesellschaft). Auch war der SPNV anfangs nicht in die Verkehrsgemeinschaften integriert. Da das Land aber einen verkehrsträgerübergreifenden Gemeinschaftstarif zur Voraussetzung von (Investitions-)Förderungen machte, wurden die Verkehrsgemeinschaften im Jahr 2000 neu geordnet und um das SPNV-Angebot erweitert.

Im Zuge der Regionalisierung des SPNV wurden die Landkreise und kreisfreien Städte der neun Kooperationsräume jeweils zu einem Zweckverband zusammengeschlossen, um so auch die Verantwortung für den SPNV auf kommunaler Ebene wahrnehmen zu können. Da in den Zweckverbänden mit Verkehrsgemeinschaften keine Verbundstruktur etabliert werden konnte, blieb die institutionelle Trennung zwischen SPNV-Aufgabenträgerschaft



Von der Landesregierung werden für die Konzentration auf nur noch drei Kooperationsräume neben möglichen Effizienzgewinnen aus Größenvorteilen vor allem Überlegungen aus dem Bereich des SPNV genannt.<sup>80</sup>

Rechtlich bleiben auch im neuen ÖPNVG die Kreise und kreisfreien Städte für den ÖPNV verantwortlich, so dass es in NRW weiterhin insgesamt 54 planungspflichtige Aufgabenträger gibt, beim ÖSPV erhöht sich diese Zahl noch um die mittleren und größeren kreisfreien Städte mit traditionell eigener Aufgabenträgerschaft für ihren Stadtverkehr. Praktisch haben diese jedoch ihre Aufgabenträgerschaft bzw. Planungs- und Organisationsaufgaben an den jeweiligen Zweckverband, d.h. an die alten Kooperationsräume, delegiert<sup>81</sup> oder sie haben kreisweite Managementgesellschaften gebildet, die die Planung und Organisation des ÖPNV unterstützen<sup>82</sup>.

Die Ebene der tariflichen Koordinierung und des gemeinsamen Marketings wird durch die Verbundgesellschaften und Verkehrsgemeinschaften ausgefüllt:

- Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VRR): VRR-Tarif
- Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH (VRS): VRS-Tarif
- Aachener Verkehrsverbund GmbH (AVV): AVV-Tarif
- Verkehrsgemeinschaft Ruhr-Lippe GbR (VRL): Ruhr-Lippe-Tarif
- Verkehrsgemeinschaft Münsterland GbR (VGM): Münsterland-Tarif
- OWL Verkehr GmbH (OWL V): Tarif „Der Sechser“
- Verkehrs-Servicegesellschaft Paderborn/Höxter mbH (VPH): Hochstift-Tarif
- Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd (VGWS): VGWS-Tarif
- Verkehrsgemeinschaft Niederrhein (VGN): VGN-Tarif<sup>83</sup>.

Da die Festlegung der Tarife direkten Einfluss auf die Einnahmesituation der Verkehrsunternehmen besitzt, sind die Verkehrsunternehmen entweder durch Unternehmensbeiräte innerhalb eines Verkehrsverbundes oder aber als Partner einer Verkehrsgemeinschaft bzw. einer privatrechtlichen Trägerorganisation direkt an der Tariffestlegung beteiligt.

Die auf europäischer Ebene auf den Weg gebrachte Novellierung der Marktzugangsverordnung im ÖPNV räumt dem Wettbewerbsprinzip (Ausschreibung und Vergabe der Verkehrsleistung) einen hohen Stellenwert ein. Formalrechtlich wird derzeit in NRW nahezu das gesamte ÖPNV-Angebot (mit Ausnahme des SPNV) in unternehmerischer Verantwortung der meist kommunalen Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich betrieben.

---

<sup>80</sup> Speziell die kleineren Verkehrsgemeinschaften in eher ländlich strukturierten Regionen, wie Paderborn/Höxter und Ostwestfalen-Lippe sprechen sich allerdings gegen das Aufgehen in einem großen Kooperationsraum Westfalen aus.

<sup>81</sup> z. B. die Kreise Paderborn und Höxter an den durch beide Kreise gebildeten Zweckverband Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter (NPH), der Kreis Gütersloh an den Zweckverband Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe (VVOWL), die Kreise Siegen-Wittgenstein und Olpe an den Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd (ZWS)

<sup>82</sup> Z.B. Kommunale Verkehrsgesellschaft Lippe mbH (KVG Lippe), Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH (MHV)

<sup>83</sup> Die Neuordnung der Aufgabenträgerschaft für den SPNV (Reduzierung auf 3 Kooperationsräume) ist nicht mit der Vorgabe verbunden, die vorhandenen 9 Tarifräume zu 3 Räumen zusammenzufassen. Dennoch bestehen Bestrebungen, die Anzahl der Tarifräume zu reduzieren (z. B. im Bereich des neuen Kooperationsraums A), die durch das ÖPNVG NRW unterstützt werden.

In NRW gibt es hinsichtlich der konkreten Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft in den verschiedenen Verkehrsverbünden und Verkehrsgemeinschaften eine große Vielfalt, die von der direkten Wahrnehmung durch den eigentlichen Aufgabenträger über Beauftragung bis zur Geschäftsbesorgung reicht. Auch in Bezug auf Rechtsformen der mit der Wahrnehmung der ÖPNV-Aufgaben betrauten Organisationen sind praktisch alle gängigen Formen anzutreffen. Das gleiche gilt für die Umsetzung des in den jeweiligen Nahverkehrsplänen vorgegebenen Verkehrsangebots. So wurden beispielsweise in den Kreisen Minden-Lübbecke und Herford von dem dort zuständigen MHV die insgesamt über 100 Buslinien zu sechs Linienbündel mit zusammen 18 Losen zusammengefasst. Von diesen wurde im Jahre 2000 die Hälfte gemeinwirtschaftlich betrieben. Durch stärkere Anwendung eines Genehmigungswettbewerbs, bei dem auch ein bis dahin noch freigestellter Schülerverkehr mit Kosten von über 6 € pro Fahrzeugkilometer integriert werden konnte, ist die Zahl der eigenwirtschaftlich betriebenen Lose bis 2007 auf 15 gestiegen. Während die gemeinwirtschaftlichen Lose als Dienstleistungsvertrag EU-weit ausgeschrieben werden, findet der Genehmigungswettbewerb für die dann eigenwirtschaftlichen Linien eher regional statt<sup>84</sup>.

Mit Umsetzung der Marktzugangsverordnung in nationales Recht sind einschneidende Veränderungen der heutigen Grundstrukturen der ÖPNV-Landschaft in den kommenden Jahren zu erwarten.

### **Die Anpassung der Finanzverantwortung an die Aufgabenverantwortung durch das neue ÖPNV Gesetz**

In der Begründung für den Änderungsantrag zum ÖPNVG NRW vom 19.03.2007 gibt die Landesregierung die erheblichen Kürzungen der Bundesmittel für den ÖPNV als wesentlichen Anlass für die Novellierung des Gesetzes an. Durch die neuen Regelungen sollen organisatorische und finanzpolitische Maßnahmen ermöglicht werden, die in erster Linie den SPNV betreffen, aber auch zu einer Flexibilisierung der Verwendungsmöglichkeiten bei den kommunalen Aufgabenträgern zugewiesenen Fördermitteln führen. Insgesamt wird die Förderung des ÖPNV in Höhe von zunächst 1,06 und später 1,19 Mrd. € pauschalisiert.<sup>85</sup> Erklärtes Ziel dieser Pauschalisierung sowohl von Investitionshilfen als auch von Fördermitteln für den betrieblichen Bereich war es, die Spielräume der kommunalen Ebene bei der Mittelverwendung erheblich zu erweitern (Landtag NRW, Drucksache 14/3976).

Im Gegensatz zu dieser Dezentralisierung der Verwendung der Fördermittel im straßengegebenen ÖPNV (ÖSPV) erfolgte beim Schienenpersonennahverkehr eine erhebliche Zentralisierung. Einerseits wurde die Aufgabenträgerschaft für den SPNV von den bisher bestehenden 9 Kooperationsräumen auf drei neu geschaffene kommunal verfasste Organisationen übertragen, andererseits wurde auch noch die Festlegung eines, alle Regionen des Landes erschließenden SPNV-Netzes dem für Verkehr zuständigen Ministerium übertragen. Zwar wird dieses landesbedeutsame SPNV-Netz, das maximal 40 Mio. Zugkilometer umfassen darf und das von den SPNV-Aufgabenträgern aus deren Zuweisungen finanziert werden muss, im Einvernehmen mit dem Verkehrsausschuss des Landtages und den SPNV-Aufgabenträgern vom Land bestimmt, wenn es aber nicht zu einer Einigung kommt, entscheidet das Ministerium (§ 6 Absatz 1). Quasi als Ausgleich für die erzwungene Zentralisierung entfällt die in der früheren Fassung des Gesetzes enthalten

<sup>84</sup> Nach Achim Overath, GF MHV GmbH, am 29.11.07 in Köln

<sup>85</sup> Erstattungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter erfolgen weiterhin unabhängig vom ÖPNV-Gesetz direkt an die (eigenwirtschaftlichen) Verkehrsunternehmer.

Verpflichtung zur Gründung einer gemeinsamen Managementgesellschaft und wird durch die allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit ersetzt.

Innerhalb der dezentralen Zuständigkeiten der Aufgabenträger für den ÖSPV hat auch eine gewisse Zentralisierung stattgefunden. Es wurde klargestellt, dass zwar die Landkreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger für den gesamten ÖPNV sind, auch wenn sie zur gemeinsamen Wahrnehmung dieser Aufgabe Zweckverbände zu gründen haben, dass sich aber bei den großen und mittleren kreisangehörigen Städten mit eigenen ÖPNV-Unternehmen die Aufgabenträgerschaft auf den ÖSPV beschränkt. Zudem entfällt zukünftig für diese Städte der Anspruch auf Übertragung der Aufgabenträgerschaft. Letzteres wird in das Ermessen der Kreise gestellt.<sup>86</sup>

Das ÖPNVG NRW legte ab 01. Januar 2008 die Zusammensetzung der drei Kooperationsräume durch Zuordnung der Kreise und kreisfreien Städte zu je einem von drei Kooperationsräumen verbindlich fest. Den in den Kooperationsräumen zusammengefassten Aufgabenträgern bleibt es überlassen, wie sie die Zusammenarbeit organisieren und ob sie als Rechtsform einen Zweckverband oder eine Anstalt öffentlichen Rechts wählen. Ebenso ist freigestellt, ob die Bildung des Kooperationsraums durch Beitritt zu einer bestehenden Organisation oder durch Neugründung erfolgt.

Das neue ÖPNVG sieht keine periodische Überprüfung der Nahverkehrspläne durch die Aufgabenträger mehr vor (vorher alle fünf Jahre). Stattdessen sind sie bei Bedarf fortzuschreiben.

Die entscheidende Neuerung aber ist die pauschalierte Weiterleitung der zweckgebundenen Mittel des Bundes (RegG, GVFG und Entflechtungsgesetz) in voller Höhe an die Aufgabenträger.

Ab 2008 wird es vier pauschalierte Zuwendungen im Gesamtumfang von zunächst 1,06 Mrd. € geben (ab 2011 sind es dann 1,19 Mrd. €).<sup>87</sup>

1. Eine SPNV-Pauschale (§ 11 (1) ÖPNVG) in Höhe von 800 Mio. €. Diese Pauschale wird an die drei Kooperationsräume ausgereicht, wobei Raum A (Rhein-Ruhr, Niederrhein) 45,485 Prozent, Raum B (Aachen, Rhein-Sieg) 22,666 Prozent und Raum C (Westfalen, Lippe) 31,849 Prozent erhalten. Diese Mittel sollen insbesondere zur Bestellung des SPNV verwendet werden, vor allem für das landesbedeutende Netz.<sup>88</sup> Sie dürfen aber auch für andere Zwecke des ÖPNV verwendet und hierfür an Dritte weitergegeben werden, wenn diese Zwecke des ÖPNV verfolgen. Maximal 24 Mio. € dürfen die Zweckverbände hiervon für allgemeine Ausgaben (Verwaltung) selbst ausgeben.
2. Eine ÖPNV-Pauschale (§ 11 (2) ÖPNVG) in Höhe von 110 Mio. € bis 2010, dann 210 bzw. 240 Mio. €. Diese Pauschale wird an die Kreise, kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Städte mit Aufgabenträger-Eigenschaft ausgereicht, wobei die Aufteilung sich größtenteils an der im Jahre 2007 gewährten ÖPNV-

---

<sup>86</sup> Hierbei muss beachtet werden, dass in NRW auch Städte, wie Paderborn oder Neuss mit deutlich über 100.000 Einwohnern, kreisangehörige Städte sind.

<sup>87</sup> Die Pauschalierung der Landesförderung (rund 1 Mrd. €) wird in der Szene einhellig begrüßt, verschafft sie doch den Handelnden vor Ort größeren Spielraum. Strittig ist jedoch wo genau „vor Ort“ anzusiedeln ist: bei den Verkehrsverbünden / den Zweckverbänden, den 54 Landkreisen und kreisfreien Städten oder noch tiefer.

<sup>88</sup> Hierbei ist noch völlig offen, was mittelfristig mit den „restlichen“ 60 Mio. Zugkilometer des „nicht so landesbedeutsamen“ SPNV passiert. Vor allem falls Regionalisierungsmittel weiter gekürzt und/oder die Kosten speziell des Fahrwegs weiter steigen.



Fahrzeugförderung orientiert. Mindestens<sup>89</sup> 80% dieser Pauschale sind an die Unternehmer des ÖSPV weiterzuleiten. Beim Rest genügt der Bezug zum Zweck des ÖPNV.

3. Eine pauschalierte Investitionsförderung (§ 12 ÖPNVG) in Höhe von mindestens 150 Mio. €. Diese Mittel gehen an die Kooperationsräume entsprechend deren Anteil in den Jahren 2002 bis 2006 an den Landesanteilen der GVFG-Investitionen und unterliegen einer Zweckbindung für Investitionen, wobei max. 50 % der Mittel für Investitionen im SPNV ausgegeben werden dürfen.

Weiterhin unterstützt das Land den ÖPNV durch Zuwendungen für Großvorhaben, den Einsatz neuer Technologien und besondere Einzelprojekte (§ 13 ÖPNVG) sowie durch Zuwendungen für Verbesserungen in Sicherheit und Service des ÖPNV, für Bürgerbusvorhaben und für weitere nichtinvestive Maßnahmen im besonderen Landesinteresse (§ 14 ÖPNVG) in unbestimmter Höhe aus den Mitteln nach dem GVFG, dem Entflechtungsgesetz sowie dem RegG.

Die Ausgleichszahlungen für ermäßigte Fahrkarten im Ausbildungsverkehr werden noch bis einschließlich 2010 nach den Regelungen des § 45a PBefG (bzw. § 6a AEG) direkt an die Verkehrsunternehmen gezahlt. Dabei wird für diesen Übergangszeitraum auf die Kriterien und Werte des Jahres 2006 zurückgegriffen,<sup>90</sup> wodurch Neuberechnungen entfallen und auch auf einen aufwendigen Nachweis in diesen drei Jahren verzichtet wird. Im Jahre 2011 werden diese Ausgleichszahlungen, in Anwendung des § 64a PBefG, durch eine Pauschale in Höhe von 100 Mio. € und ab 2012 in Höhe von 130 Mio. € ersetzt. Um diesen Betrag erhöht sich dann die ÖPNV-Pauschale nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG. Zu diesem Zeitpunkt werden auch Mittelverteilungen bei den anderen Pauschalen überarbeitet.

## Fazit

Ziel der neuen ÖPNV-Politik des Landes ist es, durch Zuweisung von Pauschalen die Eigenverantwortung der kommunalen Aufgabenträger für den ÖPNV zu stärken. Mit den über diese 1,06 bzw. 1,19 Mrd. € hinausgehenden (verbleibenden) Fördermitteln werden landesweite Entwicklungen und Harmonisierungen von überregionaler Bedeutung unterstützt und besonders innovative Projekte oder Projekte von landesweitem Interesse gefördert.

Die Pauschalierung schafft zusätzliche Freiheitsgrade in der zielgerichteten Verwendung der Mittel und gibt den Regionen mehr Gestaltungsmöglichkeiten im Nahverkehr. Dies schafft landesweit die Grundlage zur Sicherung und zur Weiterentwicklung des Nahverkehrs.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern fällt bei Nordrhein-Westfalen die große Bandbreite an Organisationslösungen bei der praktischen Realisierung von Planung, Umsetzung und Finanzierung des ÖPNV auf. Neben der Größe dieses Bundeslandes (mit über 18 Mio.

---

<sup>89</sup> Aus Sicht der Verkehrsunternehmen könnte es hier auch heißen „Nur noch 80 %“.

<sup>90</sup> Der Begriff "Auszubildender" wird in Zusammenhang mit dem Ausgleichsanspruch relativ weit gefasst. Hierunter fallen grundsätzlich alle Schüler und Studenten an öffentlichen oder privaten Vollzeitschulen und Universitäten, Auszubildende in Berufsausbildung sowie unter bestimmten Bedingungen weitere Personen, die sich in Ausbildung befinden (z. B. Praktikanten oder Volontäre, sofern das Praktikum oder Volontariat Teil der Ausbildung ist).

Für die Kalenderjahre 2008 bis 2010 werden die Ausgleichsleistungen mit der Maßgabe gewährt, dass die für das Jahr 2006 festgesetzten Werte

- der Ausnutzung der Zeitfahrausweise pro Tag

- des Verbundzuschlags

- der mittleren Reiseweite sowie

- der Zuordnung der Verkehrsunternehmen zu den Kostensatzgruppen

zu Grunde gelegt werden. Die Verkehrsunternehmen bleiben damit unmittelbar anspruchsberechtigt und Mittelempfänger.

Einwohnern leben hier mehr Menschen als in den neuen Bundesländern zusammen) ist hierfür sicherlich auch die Vielfalt in der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur maßgebend. Beeindruckend – und damit ein Vorbild für die Bundesrepublik – ist, dass aus Sicht des ÖPNV-Nutzers doch eine weitgehende Homogenität im Angebot des ÖPNV erreicht werden konnte.

## **1.56 Thüringen - Best practice einer Landesgesetzgebung:**

### **Die traditionelle kleinräumige Lösung**

#### **Zur Organisation des straßengebundenen Personennahverkehrs in Thüringen**

Der Freistaat Thüringen ist mit 2,3 Mio. Einwohnern nach dem viel kleineren Saarland das Flächenland mit der geringsten Bevölkerung<sup>91</sup>. Bei seiner Fläche von 16.172 km<sup>2</sup> ergibt sich eine Einwohnerdichte von knapp 144 E/km<sup>2</sup>. Für ein Bundesland ohne metropolen Verdichtungsraum ist dies vergleichsweise hoch. In der sogenannten Thüringer Städtekette<sup>92</sup> entspricht die Einwohnerdichte mit rd. 250 E/km<sup>2</sup> etwa dem Bundesdurchschnitt. Dafür werden aber auch in den am dünnsten besiedelten Landkreisen Hildburghausen, Saale-Orla-Kreis und Kyffhäuserkreis mit 75, 80 und 84 E/km<sup>2</sup> deutlich höhere Werte erreicht als in entsprechenden Regionen anderer Bundesländer.

Diese relativ gleichmäßige Siedlungsstruktur benachteiligt den an Achsen orientierten öffentlichen Verkehr und begünstigt das Automobil. Deshalb erstaunt nicht, dass die Fahrzeugdichte Thüringens mit 573 Pkw/1.000 Einwohner über dem Bundesdurchschnitt liegt. Bezeichnenderweise besitzt der Landkreis Hildburghausen die niedrigste Siedlungsdichte und mit 640 Pkw/1000 E die höchste Fahrzeugdichte.<sup>93</sup> Auch ist in Thüringen die Eisenbahn (SPNV) nur für knapp 30 % der Bevölkerung fußläufig erreichbar (Ortsmitte in einem 1-km-Korridor) und selbst außerhalb eines 5-Kilometer-Korridors befinden sich noch 17 % der Bevölkerung (Gather 2004).

Insgesamt besteht Thüringen aus 992 Gemeinden, von denen fast zwei Drittel unter 1.000 Einwohner aufweisen, aber zusammen nur 13 % der Bevölkerung repräsentieren.

Aufgabenträger des Straßenpersonennahverkehrs bilden die 19 Landkreise, die sechs kreisfreien Städte und die Stadt Nordhausen. Sie sind in eigener Verantwortung für die Planung und Finanzierung der Verkehrsangebote im Bus- und Straßenbahnverkehr zuständig. Damit entscheiden sie auch über die Öffnung des ÖPNV für den Wettbewerb. Thüringen zeigt die gesamte Bandbreite von Organisationsformen für Regieaufgaben des ÖPNV. Dieses Spektrum reicht von kommunalen Verkehrsbetrieben über kommunale bzw. regionale Verkehrsgesellschaften mit und ohne eigene Fahrzeuge bis hin zu privaten Verkehrsgesellschaften. Insgesamt betrieben im Jahre 2006 25 kommunale und 21 private Verkehrsunternehmen 934 Linien, wobei über 140 private Verkehrsunternehmen als Nachauftragsnehmer eingesetzt werden (Landesverkehrsprogramm Thüringen). Alle Linien sind als eigenwirtschaftlich im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) genehmigt.

<sup>91</sup> Die in diesem Abschnitt enthaltenen Angaben zur Bevölkerungs- und Verkehrsstatistik entstammen der Ausgabe 2007 des Statistischen Jahrbuchs Thüringen, Herausgeber: Thüringer Landesamt für Statistik

<sup>92</sup> Gemessen als 10 km-Korridor um die Mitte-Deutschland-Verbindung.

<sup>93</sup> Entsprechend weist die Statistik für den 01.01.2007 die niedrigste Fahrzeugdichte für die kreisfreie Stadt mit der höchsten Bevölkerungsdichte aus, nämlich Jena mit 446 Pkw/1000 E und 895 E/m<sup>2</sup>.

## Bestehende Finanzierungsformen

Die Aufgabenträger sind nicht nur für die Planung, sondern auch für die Finanzierung „ihres Nahverkehrs“ zuständig. Neben den Fahrgeldeinnahmen und der „Verlustübernahme“ durch den jeweiligen Gesellschafter bzw. Aufgabenträger leisten der Freistaat Thüringen (und die Bundesrepublik Deutschland) durch Finanzhilfen und durch Ausgleichszahlungen für ermäßigte Fahrpreise im Ausbildungsverkehr sowie Erstattungszahlungen für die kostenfreie Beförderung Schwerbehinderter einen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV. Im Thüringer Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG vom 22.06.2005) ist festgelegt, dass die dem Land nach dem Regionalisierungsgesetz zustehenden Mittel auch für die o.g. Zwecke eingesetzt werden können.

Durch ihre Bahn orientierte Verkehrspolitik und unterlassene Streckenstilllegungen während der Reichsbahn-Ära behielten die Neuen Bundesländer eine wesentlich höhere Dichte an Eisenbahn(neben)strecken als die Alten Länder. Zu den Konsequenzen gehört ein höherer Anteil der Regionalisierungsmittel pro Einwohner. Mit 121 € pro Einwohner betrug er 2006 fast das 1,5fache des Bundesdurchschnitts (List 2006). Zugleich aber ergibt sich aus der geringeren Einwohnerdichte der neuen Bundesländer eine geringere Nachfrage pro Strecke und damit ein höherer Zuschussbedarf je Zug-km.

Nach dem Entwurf des Landeshaushaltsplans 2008/2009 erhielt und verausgabte Thüringen 2006 vom Bund 251,3 Mio. € an Regionalisierungsmitteln.<sup>94</sup> Aus diesen Mitteln werden neben der vorrangigen Verwendung für den SPNV auch die Finanzhilfen an die Unternehmen und Aufgabenträger des straßengebundenen Personennahverkehrs bestritten und dies mit steigender Tendenz.<sup>95</sup> Aus diesen Bundeszuweisungen wurden im Jahre 2002 lediglich 13% der 66 Mio. € an gesamten freiwilligen und gesetzlichen Ausgleichszahlungen des Landes für den Straßenpersonennahverkehr finanziert (Finanzhilfen für die Aufgabenträger zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Verkehrsbedienung, Kooperationsförderung und Ausgleich Ausbildungsverkehr, aber ohne Erstattung Schwerbehindertenbeförderung). Im Jahre 2006 war der Anteil der Regionalisierungsmittel an der Förderung des Straßenpersonennahverkehrs auf 91 % angestiegen (51 Mio. von nur noch 56 Mio. €). Danach hat sich das Land aus der eigenen Finanzierung zurückgezogen und die Finanzierung des Straßenpersonennahverkehrs dem Bund anvertraut, die sich jedoch, wie das Haushaltsbegleitgesetz von 2006 trotz des erreichten Bundesrat-Kompromisses zeigt, raschen Änderungen unterworfen sein kann.

Insgesamt sind in Thüringen die Landeszuschüsse zur Finanzierung des StPNV in den letzten Jahren stark rückläufig. Für 2009 sind im Haushaltsentwurf gerade noch 54 Mio. € vorgesehen, von denen nur noch 4 Millionen aus dem eigentlichen Landeshaushalt stammen.<sup>96</sup> Der für die Vorhaltung bedarfsgerechter Verkehrsangebote im Omnibuslinienverkehr vorgesehene Betrag von 12 Mio. € entspricht auf die Bevölkerung umgelegt etwas über 5 € pro Einwohner und Jahr. Die insgesamt im Landeshaushalt 2008 für den ÖPNV vorgesehene Summe beträgt 270 Mio. € und entspricht damit 117 € pro Einwohner.

<sup>94</sup> Quelle: [www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/haushalt/haushalt\\_0809/10\\_bp.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/haushalt/haushalt_0809/10_bp.pdf). (Für die Jahre 2008 und 2009 sind 266 bzw. 270 Mio. vorgesehen.)

<sup>95</sup> Allein 206 Mio. € wurden für die Bestellung von SPNV bei rd. 9,5 €/Zug-km sowie für Planung, Organisation und Investitionshilfen ausgegeben.

<sup>96</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass bei leicht rückläufigen Fördermitteln der für Erhalt und Betrieb von Straßenbahnnetzen vorgesehene Förderbetrag von 12,5 auf 13 Mio. € steigen soll.

Die Finanzhilfen des Landes werden für jede einzelne Buslinie auf Grundlage der Fahrplankilometer durch die Aufgabenträger über das Landesverwaltungsamt (als Mittelbehörde) beantragt und von den Aufgabenträgern an die Verkehrsunternehmer weitergereicht. Parallel dazu erfolgt die Abrechnung der Ausgleichszahlungen nach §45a direkt durch die Unternehmen bzw. die Verkehrsgesellschaften. Antragstellung und Abrechnung sind mit umfangreichen Formularen und Nachweisführungen verbunden. Zudem steht die konkrete Höhe der jeweiligen Finanzhilfen erst sehr kurzfristig bzw. sogar erst im Nachhinein fest.

Die vorstehenden Angaben berücksichtigen nicht die Zuwendungen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Die Förderung von Fahrzeugen des ÖPNV und hier speziell die Förderung von Bussen nimmt bei der Investitionsförderung des Freistaates nur noch einen geringen Stellenwert ein. Unabhängig von den Regelungen des Entflechtungsgesetzes wird es für Busunternehmen in Zukunft praktisch keine GVFG-Mittel mehr geben. Dies bedeutet, dass die Unternehmen zukünftig auch die Ersatzinvestitionen erwirtschaften müssen. Gefördert wird somit in Thüringen der Aufwand (Fahrplankilometer bzw. Differenz zwischen Einnahmen und Kosten) und nicht der Erfolg (Fahrgäste bzw. Mobilität).

### **Landespolitische Zielsetzungen im ÖPNV**

Im Landesverkehrsprogramm vom Juni 2007 bekennt sich der Freistaat Thüringen zum Nachhaltigkeitsziel. Mit Bezug zum ÖPNV wird hieraus ein besonderer Handlungsbedarf für die Erhaltung der Schiene, insbesondere zwischen den Zentren und für bedarfsgerechte ÖPNV-Angebote, vor allem im ländlichen Raum, abgeleitet.

Das Thüringer Landesverkehrsprogramm geht davon aus, „dass angesichts der Bevölkerungsabnahme in Zukunft nur für zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte wirklich attraktive öffentliche Personennahverkehrsverbindungen sichergestellt werden können.“ (Thür, LVP, S. 52) und fordert die Aufgabenträger auf, bedarfsgesteuerte Verkehre als Ergänzung eines reduzierten Liniennetzes einzurichten. Die Zusammenarbeit mehrerer Aufgabenträger bei der Erstellung Aufgabenträger übergreifender regionaler Nahverkehrspläne - unter Einschluss des Landes als SPNV-Aufgabenträger - wird dabei vom Land unterstützt.

Auf der Grundlage dieser Priorität zugunsten großräumiger Verkehrserschließung durch den SPNV fordert und fördert der Freistaat Thüringen eine verkehrsmittel- und aufgabenträgerübergreifende Nahverkehrsplanung. Zielvorstellung ist es, die auf einzelne Landkreise und Städte bezogenen Nahverkehrspläne durch solche für (die vier?) Planungsregionen abzulösen.

Als eine zentrale Aufgabe wird im Thüringer Landesverkehrsprogramm der Abbau von Parallelverkehren bezeichnet und die Nachfrageschwelle zugunsten der Bahn mit 1.000 Fahrgästen pro Tag relativ hoch angesetzt. Nur unter der Voraussetzung des entsprechenden Verkehrsbedarfs will sich der Freistaat Thüringen für den Erhalt von Eisenbahnstrecken einsetzen. Ansonsten wird angestrebt, „ein attraktives Buslinienangebot, das auf die Zentren des Landkreises und die Zugangsstellen zum Eisenbahnnetz ausgerichtet ist“, bereit zu stellen (Thür. LVP, S. 40).

In der Praxis spiegelt sich diese politische Zielsetzung allerdings nicht wider. Einerseits steigen im Entwurf des Doppelhaushalts 2008/2009 bei einem Zuwachs der Regionalisierungsmittel um 1,5 % die für die Finanzierung des SPNV-Angebots vorgesehenen Mittel um 1,7%. Allein dieser Zuwachs beträgt 3,7 Mio. €, während die Förderung bedarfsgerechter Verkehrsangebote im Omnibuslinienverkehr um 0,5 Mio. € oder 4% zurückgefahren und die Finanzierung von SPNV-Ersatzleistungen durch einen Rückgang

um 200.000 € praktisch gestrichen wird (Kapitel 10 des Landeshaushalts 2008/2009). Andererseits ist in der für 2008 vorgesehenen StPNV-Finanzierungsrichtlinie vorgesehen, die Förderung der im Landesverkehrsprogramm ausdrücklich geforderten bedarfsgesteuerten Angebote auf 30 % der bestätigten Fahrplankilometer zu begrenzen (Entwurf StPNV-Richtlinie Stand 03.07.2007).

Durch seine eindeutige Prioritätensetzung zugunsten der Schiene gerät das Land in eine gefährliche Abhängigkeit von der Zukunft des globalen Mobilitätsdienstleisters Deutsche Bahn. Die angekündigte Teilprivatisierung der Deutschen Bahn AG wird bei der Integrationslösung dazu führen, dass die Länder entweder erheblich mehr (eigene) Finanzmittel für ihren SPNV aufwenden oder aber SPNV-Leistungen abbestellen müssen, wahrscheinlich sogar beides. Werden zusätzliche Mittel für die Bestellung einer SPNV-Verbindung benötigt, bedeutet dies - bei konstantem Budget – eine Kürzung für die ÖSPV-Förderung und damit die den Verzicht auf die Aufrechterhaltung eines Mehrfachen an Busverkehrsleistung.

### **Notwendigkeiten und Forderungen innerhalb des ÖPNV**

Die verkehrsträger- und regionsbezogene Priorisierung der ÖPNV-Politik des Landes verlangt eine klare politische Positionierung. Die Problematik des SPNV-Vorrangs gegenüber dem übrigen ÖPNV muss geklärt und politisch festgelegt werden: Die sog. Regionalisierungsmittel werden den Ländern zur Sicherung des Fahrplan-Angebots von 1993/94 sowie zur Gestaltung eines effizienten und sachgerechten ÖPNV „vor Ort“ aus dem Mineralölsteuer-Aufkommen (des Bundes), d.h. also vom Steuerzahler, zur Verfügung gestellt. Inwieweit die Finanzierung von wesentlich komfortableren Fahrzeugen, die Ertüchtigung von Strecken oder gar deren Reaktivierung eher eine Zweck entsprechende Verwendung der Mittel bilden als die Ablösung einer Schienenverbindung durch eine Bus-Verbindung, ist zu diskutieren. Letztlich fehlt ein klares Bekenntnis, wie viel ÖPNV, für welche Siedlungstypen und in welcher Form gewünscht und wie hoch die Zahlungsbereitschaft hier jeweils ist.

Wesentliche Systemvorteile des SPNV und der Straßenbahn gegenüber dem Bus liegen in seiner Massenleistungsfähigkeit und weitgehenden Unabhängigkeit von Kapazitätsüberlastungen durch andere Nutzergruppen der gleichen Infrastruktur. Weisen die konkreten Einsatzbedingungen keines der entscheidenden Systemvorteile der Schiene auf, sollte ihr Einsatz zugunsten des straßengebundenen ÖPNV zurückgefahren werden. Konkret heißt das: Bleibt die Spitzennachfrage unterhalb der Kapazität eines Omnibusses und gibt es auf den (Zufahrts-)Straßen keine Staus, spricht aus verkehrssystemischer Sicht nichts für den erheblich teureren Schienenverkehr. Andere Argumente für den Erhalt der Schiene, wie Güterverkehr oder Tourismus, sind hiervon völlig unabhängig. Deshalb sollte dann aber auch die Schiene aus anderen Mitteln als der ÖPNV-Förderung subventioniert werden. So stehen beispielsweise auch den 2006 zurück gefahrenen und ab 2007 langsamer als geplant steigenden Regionalisierungsmitteln erhebliche Mehreinnahmen der Länder durch die erhöhte Mehrwertsteuer gegenüber (Haushaltsbegleitgesetz).

Werden die ÖPNV-Mittel auf die Bereiche konzentriert, in denen der ÖPNV als Konkurrenzsystem zum MIV tätig ist und wird in den dünn besiedelten Bereichen auf Restbedienung und Subjektförderung umgestellt, wofür es gute Gründe gibt, muss auch eine solche Politik offen vertreten werden.

In Thüringen aber hat sich die Landespolitik noch zu keiner eindeutigen Entscheidung über ihre Finanzverantwortung für den Straßenpersonennahverkehr durchgerungen. Zwar wird die Verantwortung der Aufgabenträger betont, in der Verwaltungspraxis aber werden die Fördermittel von diesen nur weitergeleitet. Damit werden die Finanzhilfen des Landes im

Einzelfall den Unternehmen gewährt und die zweckentsprechende Verwendung sowie das Besserstellungsverbot auch vom Land kontrolliert.

Eine Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung muss vor allem eine erfolgsorientierte Vergabe der Mittel aus dem Landeshaushalt, eine Finanzverantwortung der Aufgabenträger und finanzielle Anreize für eine rasche Einführung flexibler Angebotsformen umfassen. Durch eine Umstellung aller Unterstützungsleistungen' von ihrer Input-Orientierung auf Leistungsbezug kann dies erreicht werden.

Der neue § 64a PBefG ermöglicht dem Land, auch die Mittel für Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr (§45a PBefG) in eine solche zweckgebundene, aber pauschale Zuweisung an die Aufgabenträger einzubeziehen (wie dies auch im neuen ÖPNV-Gesetz von Nordrhein-Westfalen erfolgt ist).

Ziel aller Reformbemühungen muss es sein, den Aufgabenträgern erweiterte Spielräume für die Gestaltung des ÖPNV zu verschaffen und den Verkehrsunternehmen zugleich die erforderlichen Freiheiten für unternehmerisches Handeln zu belassen. Je nach Struktur der lokalen bzw. regionalen Verkehrsgesellschaften und Busunternehmen sollten die kommunalen Aufgabenträger entscheiden können, ob in ihrem Aufgabenbereich die Direktvergabe (an eine kommunale Verkehrsgesellschaft), der Konzessions- bzw. Genehmigungswettbewerb oder der Ausschreibungswettbewerb (auf einem kontrollierten Wettbewerbsmarkt) die angemessene Alternative darstellt.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Status-quo in Thüringen keine „bestellten Verkehre“ kennt. Ausgehend von der Kleinräumigkeit Thüringens<sup>97</sup>, hat sich nicht nur bei den Organisationsformen des ÖPNV eine große Vielfalt gebildet, sondern auch eine Vielzahl an Wegen, um den finanziellen und demographischen Herausforderungen zu begegnen. Bedingt durch die Ortskenntnis und die hohe Integration der jeweiligen Akteure in ihr Umfeld und unterstützt durch die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten, hat sich in Thüringen ein im Detail zwar durchaus unterschiedlicher, für seine jeweiligen Nutzer jedoch durchaus angemessener örtlicher ÖPNV entwickelt.

Schließen sich private Verkehrsunternehmer zu Verkehrsgesellschaften zusammen und bilden Verkehrs- und Tarifgemeinschaften mit abgestimmtem Service, gemeinsamen Werkstätten und einheitlichem Marketing, stellt sich allerdings gerade in ländlichen Gebieten die Frage, was es dann noch für Alternativen zu einem Genehmigungswettbewerb gibt. Der Aufgabenträger definiert nur noch den maximal zur Verfügung stehende Finanzierungsbetrag und legt im Nahverkehrsplan die Rahmenbedingungen fest. Eine Regieebene – wie beim Ausschreibungswettbewerb, die das erwünschte ÖPNV-Angebot definiert – kann entfallen. Zudem werden die (privaten) Verkehrsunternehmen nicht auf die Rolle von „Carriern“ beschränkt, sondern können ihr unternehmerisches Know-how und ihre Ortskenntnis einbringen, wodurch sie gegenüber ausländischen Konzernen einen Wettbewerbsvorteil hätten.

Nehmen hingegen kommunale Verkehrsgesellschaften im Auftrag der Gebietskörperschaft die Aufgabenträgerschaft wahr, ist bereits eine Regieebene vorhanden. Ist die Verkehrsgesellschaft gleichzeitig Verkehrsunternehmer in der Form, dass sie bzw. die Gebietskörperschaft die Kontrolle über „den Betreiber“ ausübt, so bietet sich ein sog. Inhouse-Geschäft an. Andernfalls sollten möglichst zusammenhängende Liniennetze bzw. Linienbündel definiert werden. Allerdings ist zu prüfen, ob der für die Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen erforderliche Aufwand auf der Regieebene nicht höher ist als die Kostendifferenz zwischen den im Status-quo und durch Ausschreibungswettbewerb

---

<sup>97</sup> Die durchschnittliche Größe der Landkreise beträgt 900 km<sup>2</sup> bei 100.000 Einwohnern.

vergebenen ÖPNV-Leistungen. Wegen der Kleinräumigkeit Thüringens dürften hier zudem fast immer die Bagatellgrenzen der EG-VO Nr. 1370/2007 als Ausnahmetatbestand für eine Direktvergabe zum Tragen kommen und dies unabhängig davon, dass diese Nachfolgeverordnung auch erst frühestens Ende 2009 in Kraft tritt und dann noch lange Übergangszeiten gelten.

### **Schlussbemerkung**

Die Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Thüringen muss mit einem Zielkonflikt leben. Einerseits muss die Position des Aufgabenträgers gestärkt und ihm ausreichende Gestaltungskraft gegeben werden. Andererseits soll das unternehmerische Potential ausgenutzt und die Innovationskraft der ÖPNV-Betriebe erhalten und gefördert werden. Beides steht unter der Prämisse des Subsidiaritätsprinzips, wonach über den Mitteleinsatz am Besten vor Ort entschieden werden kann. Gleichzeitig muss aber jede regionsspezifische Lösung in Finanzierung und Vergabe konform sein mit den Vorgaben des Personenbeförderungsrechts und der EU-Wettbewerbsregelungen. Unter der Prämisse einer wettbewerbsorientierten Marktordnung besteht das Ziel des ÖPNV nicht darin, Busse und Menschen durch die Gegend zu fahren, sondern deren Erreichbarkeit mit möglichst geringen sozialen, ökonomischen und ökologischen Kosten sicher zu stellen, d.h eine nachhaltige Mobilität zu sichern.

## 1.6 Der Ordnungsrahmen und sein Spielraum für Veränderungen: Wettbewerb und Finanzierung im deutschen ÖPNV

von RA L. Fiedler, BBG und Partner Bremen

### 1.6.1 Bisherige Entwicklungen

#### Regionalisierung

Wichtiger Bestandteil der Bahnstrukturreform von 1993 war das Konzept der Regionalisierung des ÖPNV. Die Idee bestand darin, zur „Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr (...) die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammenzuführen“ (§ 3 Satz 1 RegG).<sup>98</sup> Während dies für den SPNV mit der Einführung des „Bestellerprinzips“ (§§ 15 Abs. 2 AEG, 4 RegG) konsequent durchgeführt wurde, sollte der ÖSPV seitens des Bundes zunächst gar nicht Bestandteil des Reformpakets werden. Erst auf Drängen der Länder wurde eine eher „halbherzige“ Änderung des PBefG in das Eisenbahnneuordnungsgesetz aufgenommen.<sup>99</sup> Damit konnte der Gesetzgeber an langjährige Überlegungen zu einer Regionalisierung des Straßen-ÖPNV anknüpfen.<sup>100</sup> An der grundsätzlichen Konzeption des PBefG, die gewerberechtliche Unternehmensaufsicht, den Marktzugang und die Verkehrsbedienung über die Erteilung von Liniengenehmigungen durch die Genehmigungsbehörde zu steuern, wurde indes nichts geändert. Gestärkt wurde jedoch die Rolle des Aufgabenträgers gegenüber dem alten Recht, indem ihm das Recht zur Aufstellung des neuen Instrumentes des Nahverkehrsplanes eingeräumt wurde. Dieser erlangt im Rahmen des sog. Genehmigungswettbewerbs, d.h. dem Wettbewerb um eigenwirtschaftliche Linienverkehre, einen hohen Stellenwert, da er bei der Entscheidung gemäß §13 PBefG zwingend zu beachten ist. Ferner wird dem Aufgabenträger das Recht zugestanden, so genannte „gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen“ zu bestellen oder aufzuerlegen (§ 13a PBefG). In der Regel ist hier ein Vergabeverfahren nach der VOL/A durchzuführen (§ 1 Abs. 2 S. 1 GKV). Da diese Möglichkeit aber unter dem Vorbehalt steht, dass die Verkehrsbedienung nicht bereits „eigenwirtschaftlich“ möglich ist (§ 8 Abs. 4 S. 2 PBefG), kommt sie angesichts einer denkbar weiten Definition der Eigenwirtschaftlichkeit (§ 8 Abs. 4 S. 3 PBefG), insbesondere nach der Entscheidung des BVerwG vom 19.10.2006 – 3 C 33.05 (dazu sogleich) und in der Folge auch in mehreren Verwaltungsgerichtsentscheidungen<sup>101</sup> so gut wie nie zum Zuge.

#### Die Wettbewerbsdiskussion in Deutschland

Schon früh wurde die Vereinbarkeit des Ordnungsrahmens für den ÖSPV mit höherrangigem Recht angezweifelt. Abgesehen von dieser rechtlichen Diskussion werden die Auswirkungen des Ordnungsrahmens auf Effizienz und Qualität des ÖPNV kritisiert.<sup>102</sup> Im Mittelpunkt der Kritik stehen die Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren und die weite Definition der Eigenwirtschaftlichkeit. In Verkennung der Tatsache, dass es sich bei dem Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit nicht um einen ökonomischen, sondern juristischen

<sup>98</sup> Ausführlich dazu Wachinger/Wittemann (1996):106ff.; Werner (1998):2ff.; Barth (2000):52ff.

<sup>99</sup> Dazu Herr/Lehmkuhl (1997):399ff.

<sup>100</sup> Vgl. Barth (2000):52ff.

<sup>101</sup> Z.B. VG Minden, Urte. v. 14.05.2008 – 7 K 1745/07; OVG Münster, Beschl. v. 12.09.2008 – 13 B 929/08; VGH Kassel, Urte. v. 18.11.2008 – 2 UE 2748/07; VGH Kassel, Urte. v. 18.11.2008 – 2 UE 1476/07; VGH Kassel, Urte. v. 18.11.2008 – 2 UE 1481/07.

<sup>102</sup> Berschin/Hickmann (1998):600; Deutsche Bank Research (2001):17ff.; Ewers/Ilgmann (2000):133; Hickmann (2000):2ff.



Begriff handelt, der im Grunde nichts mit Kostendeckung zu tun hat, wurde an dem Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit kritisiert, er gehe an der ökonomischen Realität vorbei, da selbst als eigenwirtschaftlich geltende Verkehre häufig zu über 50 % subventioniert werden. Besonders im ländlichen Raum bestehe durch die Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen für die Verkehrsunternehmen ein falscher Anreiz zur Angebotsreduzierung, um im Bereich der wettbewerbsfreien Eigenwirtschaftlichkeit zu verbleiben. Hier führe zudem die Dominanz der Finanzierungssäule § 45a PBefG (dazu siehe oben) zu einer Konzentration auf stark subventionierte Zwangskunden der Schüler, wodurch innovative, kostengünstige Angebote zur Erschließung neuer Kundenpotentiale weitgehend ausblieben. In den Städten ist zwar in aller Regel ein qualitativ hochwertiges Angebot zu bemerken. Der geringe Wettbewerbsdruck führt hier aber vielerorts zu Effizienzmängeln, die auf überhöhte Lohntarife (BMT), eine zu geringe Personalproduktivität, hohe Verwaltungskosten, zu hohe technische Standards, fehlendes Kostenbewusstsein (nicht zuletzt aufgrund interner Subventionierung) und geringe Serviceorientierung zurückzuführen sind. Häufig wird daher gefordert, die Regionalisierung zu vollenden und den Aufgabenträgern auch im ÖSPV eine generelle Bestellaufgabe für alle Linienverkehre zu übertragen.<sup>103</sup> Der Marktzugang würde dann über die Ausschreibung von Verkehrsleistungen erfolgen („Bestellerprinzip“). Die Liniengenehmigung nach dem PBefG und das komplizierte Dreiecksverhältnis zwischen Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Genehmigungsbehörde könnten in einem solchen Modell reformiert werden. Da hier der behördeninitiierte Verkehr zur Regel würde, wäre eine Steuerung über Verkehrsverträge ausreichend. Die Genehmigungsbehörde könnte sich dann auf die Aufsicht über den Betreiber und die Erteilung und den Widerruf einer – neu einzuführenden – allgemeinen Unternehmensgenehmigung konzentrieren.<sup>104</sup> Dies würde zugleich die Chance eröffnen, das aufgrund linienweise erteilter Genehmigungen starre ÖPNV-Angebot<sup>105</sup> flexibler zu organisieren, z.B. durch Ausschreibung von Gebietsgenehmigungen, insbesondere im ländlichen Bereich.

Demgegenüber sehen Wettbewerbskritiker<sup>106</sup> mit dem sich abzeichnenden Ausschreibungswettbewerb Nachteile auf den ÖPNV und seine Beschäftigten zukommen. Es werde zu Qualitätsverlusten und reinen Preiswettbewerben kommen. Zu befürchten sei ein Lohndumping, insbesondere bei den Fahrern. Es würden Oligopolisierungstendenzen auftreten, weshalb nach ersten Preisnachlässen die Entgelte anschließend wieder steigen würden. Schließlich wird befürchtet, der Ausschreibungswettbewerb führe zu einem „Behörden-ÖPNV“, da die nicht an der „Kundenfront“ tätigen Aufgabenträger nicht kompetent bei der Beurteilung des Marktes seien.<sup>107</sup> Zudem bringe die regelmäßige Ausschreibung erhebliche Organisations- und Transaktionskosten mit sich, die für Investitionen in das Verkehrsangebot nicht mehr zur Verfügung stünden.<sup>108</sup>

Um diesen Gefahren des Ausschreibungswettbewerbs zu begegnen, wurde u.a. das Wettbewerbsverfahren nach dem sog. „Wittenberger Modell“ entwickelt. Dieses Wettbewerbsmodell lobt im Rahmen einer Fördersatzung öffentliche Mittel aus, wenn Unternehmen die Initiative für Anträge zur Genehmigung von Linienverkehr ergreifen. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.10.2006 in der

<sup>103</sup> Berschin/Hickmann (1998):604ff.; Deutsche Bank Research (2001):26ff.; Hickmann (2000):25ff.; Wissenschaftl. Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998):222ff.; Recker (2000):16ff.; Runge (2001):230f.; Posch (2002):6.

<sup>104</sup> Oellers/Mietzsch (2001):32.

<sup>105</sup> Zur Kritik statt vieler Hickmann (2000):35.

<sup>106</sup> Hondius (2001):6; Eberlein (2000):321; Stertkamp (1998):211.; Beuven u.a. (2005)

<sup>107</sup> Resch (2002):99; Krause (2002):6; Metz (2001):481f.

<sup>108</sup> Krause (2002):8.

Sache 3 C 33.05 berühren diese öffentlichen Mittel nicht die Eigenwirtschaftlichkeit. Die Fördersatzung gewährleistet zudem die gebotene Transparenz und Diskriminierungsfreiheit der Finanzierung. Die Zahlungen können, je nach Ausgestaltung, Beihilfen, die von der EU-Kommission zu genehmigen sind, oder Nichtbeihilfen sein. Im Fall von zwei oder mehreren Anträgen auf Linienverkehrsgenehmigung erhält derjenige die Genehmigung, der unter Berücksichtigung der vom Landkreis im Nahverkehrsplan definierten öffentlichen Verkehrsbedürfnisse den besten Antrag stellt. Dieses Verfahren wurde von der Bundesregierung bei der EU-Kommission notifiziert. Die Kommission hat festgestellt, dass dieses Wettbewerbsmodell in Offenheit, Transparenz und Nichtdiskriminierung einem Ausschreibungswettbewerb in nichts nachsteht. Die Befürworter dieses Modells sehen hier Chancen für die ortsansässige und mittelständische Wirtschaft, die durch ihre Ortskenntnis Vorteile im Wettbewerb haben. Oligopolisierungstendenzen könne so entgegengewirkt werden.<sup>109</sup> Für die permanente Einhaltung der „zugesagten“ und „bezugschlagten“ Verkehrsleistung dient die der Verkehrsleistung zugrunde liegende Liniengenehmigung, die entsprechende Beförderungs- und Betriebspflichten beinhaltet (§§ 21ff. PBefG). Zudem hängt der finanzielle Erfolg des Unternehmens im „Wittenberger Modell“ von den beförderten Fahrgästen ab, so dass die Unternehmen nicht nur aus personenbeförderungsrechtlichen, sondern auch aus individuellen/persönlichen Gründen ihre Pflichten umfassend erfüllen werden.

Die bestehenden Verkehrsunternehmen gehen hingegen mittlerweile davon aus, dass der Eintritt des Wettbewerbs – insbesondere auch aus immer knapper werdenden Kassen - nicht mehr zu verhindern sein wird, und versuchen, sich darauf vorzubereiten. Mittlerweile haben nahezu alle kommunalen Verkehrsunternehmen damit begonnen, mittels „Restrukturierungskonzepten“ die Rentabilität im Kerngeschäft zu erreichen. Dies wird in erster Linie durch die Gründung von Tochterunternehmen mit anderem Tarifvertrag, teilweise aber auch durch Verhandlungen mit den Arbeitnehmern über Lohnverzicht und Merkmale der Dienstplangestaltung versucht. Weitere Bausteine der Restrukturierungskonzepte bilden die Übernahme von Altlasten (z.B. erhöhte Versorgungsaufwendungen), Regiekosten und Infrastrukturaufwendungen durch den Eigentümer, die Erhöhung der Erträge, Erzielung von Größenvorteilen über Kooperationen sowie insgesamt die Prozessoptimierung.<sup>110</sup> Inwiefern die Nachfolgeverordnung zur EG-VO Nr. 1191/69, d.h. die EG-VO Nr. 1370/07 mit der darin u.a. verbundenen Möglichkeit des sog. „Internen Betreibers“ zur einer Einstellung der Optimierungen führt, bleibt noch abzuwarten.

### Das Instrument der Ausschreibungen

Im SPNV existieren seit längerem Erfahrungen mit der Ausschreibung von Verkehrsleistungen in Deutschland. Über die Auswirkungen auf Effizienz und Qualität der Verkehrsbedienung wird überwiegend eine positive Bilanz gezogen.<sup>111</sup> Demgegenüber ist der Anteil ausgeschriebener Leistungen im ÖSPV bisher noch bescheiden. Außerhalb Hessens wurden bisher nur in wenigen Einzelfällen, z.B. bei einigen Linien im Umland von München<sup>112</sup> oder bei einzelnen Stadtbussystemen, gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen auf der Basis von § 13a PBefG ausgeschrieben. Zudem finden Ausschreibungen um die

<sup>109</sup> Karnop/Wendt (2007):26 ff.

<sup>110</sup> Zu den Lösungsansätzen Girmau (1998):10ff.; VDV, zu den Handlungsstrategien der ÖPNV-Unternehmen mit Beispielen bei Baltes/Schaafkamp (2000):21ff (Innsbruck); Bruns/Targan/Bury (2000):51ff (Fulda); von Kretschmann/Ott (2001):477ff (Frankfurt/Main) und Hensel/Kuschel/Herold/Faber (2002):39ff (Essen).

<sup>111</sup> Wewers (1998):8; Müller-Hellmann (2000):11ff; Busch/Höhnscheid (2000):9f; Höhnscheid (2002):11; Reestorff (2001):8ff; Kuchenbecker (2001):16ff; Schnell (2000):8ff.

<sup>112</sup> Freitag (2000):12.

Übernahme des bisher kommunalen Verkehrsunternehmens durch Private statt. In einigen Regionen<sup>113</sup> wurden die Liniengenehmigungen nach § 13 PBefG einer kommunalen Regiegesellschaft übertragen bzw. hat sich diese um die Liniengenehmigungen beworben, die ihrerseits Aufträge über die Durchführung von Verkehrsleistung an Subunternehmer im Wettbewerb vergibt. Die größeren öffentlichen Verkehrsunternehmen haben zudem einen nennenswerten Anteil ihrer Busverkehrsleistungen aus Gründen der Kostenersparnis an private Subunternehmer vergeben. Diese Leistungen müssen nach europäischem Vergaberecht ausgeschrieben werden. Die generelle Erfahrung mit Ausschreibungen belegt ein hohes Einsparpotential gegenüber den vorher tätigen Unternehmen von in der Regel um die 20–30%, in Extremfällen bis zu 40%.<sup>114</sup>

Eine gewisse Vorreiterrolle bei der Einführung des Wettbewerbs im ÖSPV spielt bzw. spielte das Land *Hessen*, welches bereits auf der Basis geltenden Rechts die Ausschreibung von Verkehrsleistungen zur Regel gemacht hat.<sup>115</sup> Sowohl unter dem Eindruck dieser Landespolitik als auch im Hinblick auf die von den Beteiligten erwartete Intensivierung des Wettbewerbs durch die Rechtsprechung des EuGH wurde z.B. in *Frankfurt/Main* für die erste Metropole Deutschlands ein Wettbewerbsmodell entwickelt und Wettbewerb durch Bildung und Vergabe von sog. Linienbündeln begonnen.<sup>116</sup> Auf Grund des Urteils des BVerwG vom 19.10.2006 (3 C 33.05), welches höchstrichterlich über die Abgrenzung von eigen- zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen und damit auch über die Vergabe entsprechender Leistungen entschieden hat<sup>117</sup>, ist das Vorgehen in Hessen im Wege des obligatorischen Ausschreibungswettbewerbs hingegen fast zum Stillstand gekommen und es wird nunmehr versucht, die Einhaltung der im Genehmigungswettbewerb (dazu sogleich) zugesagten Standards in – kein Entgelt beinhaltenden - Verträgen zwischen dem Aufgabenträger und den Verkehrsunternehmen abzusichern.<sup>118</sup> Eine beträchtliche Zunahme hat demgegenüber, wie auch in der gesamten Bundesrepublik der Genehmigungswettbewerb, erfahren. Insbesondere das Auskunftsurteil des Bundesverwaltungsgerichts<sup>119</sup> hat diese Entwicklung in Richtung Wettbewerb nachhaltig beschleunigt, wenngleich neben der Frage des „richtigen“ (Vergabe-)Verfahrens auch insbesondere die Frage der Finanzierung der teilweise im „Versteigerungsverfahren“ ermittelten besten Angebote damit nicht geklärt ist.<sup>120</sup>

## 1.6.2 Zukünftige Entwicklungslinien

Auch wenn der derzeitige Wettbewerbsdruck im deutschen ÖSPV (daher) noch gering ist, so zeichnen sich doch, u.a. wegen der schwindenden Co-Finanzierungen, einige

<sup>113</sup> Z.B. im Landkreis Oberspreewald-Lausitz: *Faustmann/Nothing/Niessen* (1999):647 und in Bad Homburg: *DIW* (1998):315 sowie in der Stadt Bad Salzuflen im Jahre 2008.

<sup>114</sup> Zu den Auswirkungen in Skandinavien: *Palm* (2001):32ff, zu ersten Erfahrungen aus Deutschland *Freitag* (2000):12; *Schnell* (2000):12; kritisch dazu: *Beuven* u.a. (2005).

<sup>115</sup> Vgl. den sog. „Güttler-I-Erlass“ des *Hessischen Wirtschaftsministeriums* vom 12.03.2004; *Luik-Pani* (2001):86ff; *Posch* (2002):6f.

<sup>116</sup> Dazu *Barth/von Kretschmann/Ott/Wernerm* (2001):28ff; *von Kretschmann/Ott* (2001):477ff. Ein ähnliches Modell wird derzeit in Innsbruck umgesetzt: *Baltes/Schaafkamp* (2000):22f.

<sup>117</sup> Kritisch zur Abgrenzung des BVerwG: VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 2748/07; VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 1476/07; VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 1481/07

<sup>118</sup> Siehe dazu den sog. „Güttler-II-Erlass“ vom 17.02.2006 und den sog. „Güttler-III-Erlass“ vom 27.07.2007, die u.a. in der Folge des BVerwG-Urteils eine „Wendung“ des Hessischen Weges zum Ausdruck bringen.

<sup>119</sup> BVerwG, Urt. v. 02.07.2003 – 3 C 46.02.

<sup>120</sup> OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.08.2007 – 7 ME 122/0; siehe dazu auch die auf Grund dieses Beschlusses in Niedersachsen neu eingeführte Verfahrensrichtlinie, die unter dem Titel „Neugestaltung des Verfahrens im Genehmigungswettbewerb nach § 13 PBefG ab 01. Februar 2008“ von der Landesnahverkehrsgesellschaft mbH als zuständiger Genehmigungsbehörde bekannt gemacht wurde.

Entwicklungslinien ab, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu einer starken Zunahme von Wettbewerb um ÖSPV-Verkehrsleistungen schon in absehbarer Zeit führen werden.

### **Haushaltsknappheit und Privatisierung**

Denn auch die zunehmend dramatische Haushaltslage in den Kommunen zwingt zu deutlichen Einsparungen, auch im Bereich des ÖPNV. Dies verstärkt die Tendenz zur Einsparung über die Vergabe von Verkehrsleistungen im Wettbewerb. In erster Linie kommt eine solche Lösung allerdings für Gebietskörperschaften ohne eigenes Verkehrsunternehmen in Betracht. Ist die Kommune zugleich Eigentümer, müssen auch die Folgekosten eines Auftragsverlustes beim eigenen Unternehmen nach Durchführung einer Ausschreibung mit einbezogen werden. Diese Kommunen denken zunehmend über die Privatisierung ihrer Verkehrsunternehmen nach.<sup>121</sup> Zu beobachten sind sowohl materielle Vollprivatisierungen<sup>122</sup> als auch Teilverkäufe an große Verkehrsunternehmen wie *Connex*<sup>123</sup>, *Rhenus Keolis*<sup>124</sup>, *Abellio*<sup>125</sup>, die *Hamburger Hochbahn*<sup>126</sup> oder die *Deutsche Bahn AG*<sup>127</sup>. Die Privatisierungsprojekte eröffnen einen eigenständigen Wettbewerb, da die Beteiligung Privater aufgrund des parallel abzuschließenden Verkehrsvertrags in der Regel in einem förmlichen Vergabeverfahren auszuschreiben ist. Zudem wird hierdurch die Marktstruktur in Richtung einer stärkeren kommerziellen Ausrichtung der ÖPNV-Unternehmen und eine Ausweitung des privaten Sektors verändert.

### **Der kommunale Querverbund**

Die generell schwierige finanzielle Situation der Kommunen wird verstärkt durch die Liberalisierung der Energiemärkte. Durch das neue Energiewirtschaftsgesetz<sup>128</sup> wurden die traditionellen Gebietsmonopole der Stromversorger für den Wettbewerb geöffnet. Durch die seither möglichen Wettbewerbskräfte im Energiemarkt und durch die behördliche Regulierung der Netznutzungsentgelte werden die Margen insbesondere bei den kommunalen Energieversorgern unter Druck geraten. Dies dürfte mittelfristig zu einer deutlichen Einschränkung der traditionell wichtigsten Finanzierungsquelle für den kommunalen ÖPNV, den kommunalen Querverbund, führen.<sup>129</sup> Unabhängig hiervon wird die rechtliche Zulässigkeit des Querverbundes zunehmend bestritten<sup>130</sup>, was sich im Urteil des Bundesfinanzhofes vom 22.08.2007 (I R 32/06) bestätigt hat. Gleichwohl warnte u.a. der VDV „vor voreiligen Schlüssen“ und sieht keine Auswirkungen auf die ÖPNV-Finanzierungen.<sup>131</sup> Unabhängig davon wird teilweise befürchtet, dass das Finanzierungsvolumen zukünftig stark zurückgehen wird.<sup>132</sup> Damit würden die kommunalen Verkehrsunternehmen ein Alleinstellungsmerkmal im Wettbewerb verlieren.

<sup>121</sup> Zu den zu beobachtenden Trends *Arthur Andersen* (2001):14f sowie 22f. (Liste der Transaktionen in Deutschland) und *Bremeier/Carmincke* (2002):36ff.

<sup>122</sup> Bad Kreuznach; Zweibrücken, Landkreis Zittau, Landkreis Müritz, Schwäbisch-Hall und Riesa.

<sup>123</sup> Görlitz, dazu *Volz/Trillmich/Hennig* (2002):43; ferner Landkreis Müritz, Stadt Pforzheim.

<sup>124</sup> Bad Kreuznach, NIAG.

<sup>125</sup> Landkreis Zittau.

<sup>126</sup> Kiel, Lübeck, Wiesbaden.

<sup>127</sup> Joint-venture intalliance in Hannover; Busverkehr Oder-Spree.

<sup>128</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung v. 07.07.2005 (BGBl. I 2005, S.1970).

<sup>129</sup> *Widder* (1997):6.

<sup>130</sup> Und zwar sowohl aus beihilfenrechtlicher Sicht *Barth* (2000):131; als auch aus steuerrechtlicher Sicht (Vgl. BFH, Urt. v. 14. 07. 2004 – I R 9/03; BFH, Gerichtsbescheid v. 11.06. 1996 – I R 100/95 – erledigt durch Klagerücknahme: „verdeckte Gewinnausschüttung“). Ferner stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit des Querverbundes mit Art. 1 V UA 2 EG-VO Nr. 1191/69.

<sup>131</sup> Presse-Information des VDV vom 22. August 2007; kritisch hingegen *Hüttemann* (2007):2508ff.

<sup>132</sup> *VDV* (2000):5, 9.

Die Bundesregierung hat bisher einen Ausgleich der wegbrechenden Querverbundsmittel durch den Bund abgelehnt. Vielmehr sei dies durch Effizienzsteigerungen, im Klartext: durch die Einführung von Wettbewerb, auszugleichen.<sup>133</sup> Allerdings hängt die Frage, ob Querverbundsvorteile durch Effizienzsteigerungen ausgeglichen werden können, stark von der regionalen Ausprägung der Finanzierung ab. In einigen Städten war die Abhängigkeit von dieser Finanzierungsquelle in der Vergangenheit so hoch, dass Wettbewerb dort nur einen kleinen Teil der entstehenden Finanzierungslücken wird schließen können.

### **Der „Altmark-Trans-Streit“ als wesentlicher Aspekt der ÖPNV-Finanzierung**

Umstritten ist, ob bereits der bestehende deutsche Ordnungsrahmen eine weitgehende Verpflichtung zur Einführung des Ausschreibungswettbewerbs enthält. Hintergrund dieses Streits ist die „großzügige“ Definition eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen in § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG, die den Anwendungsbereich von § 13a PBefG deutlich eingrenzt. Von Anfang an ging eine in der Literatur stark vertretene Ansicht davon aus, dass diese Definition nicht mit Europäischem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Früher als erwartet beschäftigte dieser Streit die nationalen Gerichte. Mit einem „Paukenschlag“<sup>134</sup> gab das OVG Magdeburg schon im Jahre 1998 den Kritikern Recht.<sup>135</sup> Das Gericht hob in einem Konkurrentenstreit in der Stadt Stendal in der Altmark die der Beigeladenen erteilten PBefG-Linienverkehrsgenehmigungen auf und begründete dies damit, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit sei infolge der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Bezuschussung durch den Aufgabenträger nicht gewährleistet. Staatliche Zuschüsse zu Verkehrsleistungen im ÖPNV unterlägen grundsätzlich dem Beihilfenverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV. Sofern diese Mittel nicht allen Marktteilnehmern diskriminierungsfrei zur Verfügung stünden, seien sie wettbewerbsverfälschend. Beihilfen für den ÖPNV seien daher nur dann gemeinschaftsrechtlich zulässig, wenn sie auf der Grundlage und in Übereinstimmung mit der EG-VO Nr. 1191/69 geleistet würden, die abweichend von Art. 87 Abs. 1 EGV Beihilfen zur Abgeltung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes erlaube. Ziel dieser Verordnung sei die Einführung von Wettbewerb im ÖPNV. Der Aufgabenträger dürfe Verkehrsunternehmen nur zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung und nur dann finanziell unterstützen, wenn er mit dem Unternehmen einen Vertrag nach Art. 14 der EG-VO Nr. 1191/69 schließe oder ihm die Bedienung auferlege. Aus dem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts folge, dass der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit in § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG so interpretiert werden müsse, dass er keine gemeinschaftsrechtlich unzulässigen Beihilfen erfasse. Im nationalen Recht sei in allen nicht unter diesen enger gefassten Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit fallenden Fällen § 13a PBefG anzuwenden, mit der Folge, dass die Linienverkehrsgenehmigung in der Regel im Wettbewerb zu vergeben ist. Vor einer neuen Erteilung der Linienverkehrsgenehmigung müsse daher ein Vergabeverfahren nach §§ 13a PBefG, 1 GKV durchgeführt werden, weshalb auch die Verpflichtungsklage unbegründet war.

Das BVerwG ließ wegen der grundsätzlichen Bedeutung die Revision gegen das Urteil zu<sup>136</sup> und setzte mit Beschluss vom 6. April 2000 das Verfahren aus, um dem EuGH drei Fragen

<sup>133</sup> vgl. *Klimmt* (2000):1: „Der prognostizierte Fehlbetrag macht ziemlich genau 10% aller Beiträge aus öffentlichen Kassen zum ÖPNV aus, also eine relative Größe, die durchaus als handhabbar und „auffangbar“ erscheint.“

<sup>134</sup> *Wachinger* (2001):197.

<sup>135</sup> OVG Magdeburg, Urt. v. 07.04.1998 – A 1/4 S 221/97, TranspR 1999, 27 = ZUR 1998, 210 = LKV 1999, 31. Zustimmend: *Barth* (1998):215; *Baumeister* (1999):12; *Bersch* (1999):33; *Meyer* (1999):1409. Kritisch: *Metz* (1998):2f.; *Ronellenfitsch* (1999):710; *Wachinger* (2001):197; *Wiemann* (1998):3ff.

<sup>136</sup> BVerwG, Beschluss v. 31.03.1999 – 3 B 112.98.

zur Vorabentscheidung vorzulegen.<sup>137</sup> Das Gericht wollte wissen, ob Zuschüsse zum Defizitausgleich im ÖPNV dem Beihilfenverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV unterliegen, ob Art. 73 EGV eine generelle Ausnahme von Art. 87 Abs. 1 EGV darstelle und ob die EG-VO Nr. 1191/69 eine Teilausnahme für nach deutschem Recht eigenwirtschaftliche Verkehre erlaube. In der Begründung dieses Beschlusses stellte das BVerwG zunächst heraus, dass nach nationalem Recht eine weite Interpretation des Begriffs der Eigenwirtschaftlichkeit geboten sei. Das Gericht bezweifelte zudem, ob das Beihilfenrecht „zu der vom OVG vorgenommenen gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des § 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG zwingt.“

Der EuGH hat die Vorlagefragen am 24. Juli 2003 in dem bedeutsamen „Altmark Trans“-Urteil beantwortet.<sup>138</sup> Anders als *Generalanwalt Léger* in seinen beiden Schlussanträgen<sup>139</sup> vertrat der Gerichtshof zwar nicht die sog. Rechtfertigungs-Lösung, wonach jede Ausgleichszahlung für gemeinwirtschaftliche Dienste eine tatbestandliche Beihilfe darstelle. Vielmehr sei eine Beihilfe nur dann gegeben, wenn vier vom EuGH näher aufgestellte Voraussetzungen („vier Kriterien“) nicht erfüllt seien. Allerdings rief der EuGH den Mitgliedstaaten die für den ÖPNV geltende EG-VO Nr. 1191/69 ins Gedächtnis, die Anwendungsvorrang vor dem Primärrecht genieße. Die „vier Kriterien“ könnten daher nur dann angewandt werden, wenn die EG-VO Nr. 1191/69 eine Ausnahme von ihrem Anwendungsbereich vorsieht. Dies ist im Hinblick auf die in Art. 1 Abs. 1 UA 2 geregelte „Bereichsausnahme“ grundsätzlich möglich. Grundsätzlich sei auch eine teilweise Nutzung dieser Ausnahme (z.B. nur für eigenwirtschaftliche Verkehre) denkbar.<sup>140</sup> Der EuGH bezweifelte aber, dass die Bundesrepublik Deutschland von dieser Ausnahmemöglichkeit rechtssicher Gebrauch gemacht habe. Sollte eine rechtssichere Bereichsausnahme eigenwirtschaftlicher Verkehre zu verneinen sein, müsste die EG-VO Nr. 1191/69 unmittelbar auf jede Finanzierung und Genehmigung im Straßenpersonenverkehr angewendet werden. Die Prüfung dieser Frage überantwortete der EuGH dem vorlegenden BVerwG. Dieses konnte in Folge übereinstimmender Erledigungserklärungen der Verfahrensbeteiligten nicht mehr darüber entscheiden.<sup>141</sup>

Zwischenzeitlich hat sich das BVerwG in einem neuen Verfahren mit dieser Frage beschäftigt und höchstrichterlich entschieden, dass der deutsche Gesetzgeber mit der Regelung in § 8 Abs. 4 PBefG eine rechtssichere Ausnahme von der EG-VO Nr. 1191/69 F 91 vorgenommen hat (sog. Teilbereichsausnahme) und eine (beihilfenrechtliche) Prüfung der Finanzierung der beantragten Verkehrsleistung nicht Gegenstand des personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist, sondern die Möglichkeit besteht, gegen unzulässige Beihilfen vor nationalen Gerichten vorzugehen.<sup>142</sup>

In seinem *ersten Leitsatz* versteht das BVerwG die Regelungen zur Eigenwirtschaftlichkeit (§ 8 Abs. 4, § 13 PBefG) daher als eine Ausnahme vom Anwendungsbereich der EG-VO Nr. 1191/69 F 91 (Tz. 31 ff.). Hierbei ist zu beachten, dass es sich nur um eine Teilbereichsausnahme-Vorschrift handelt. Denn vom Anwendungsbereich der VO ausgenommen werden dürfen gem. Art. 1 Abs. 1 UA Abs. 2 EG-VO Nr. 1191/69 allein „Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich auf den Betrieb von Stadt-, Vorort- und

<sup>137</sup> BVerwG, Beschluss v. 6.4.2000 – 3 C 7.99, DVBl 2000, 1617 mit Anm. Sellmann (2000):469; ferner Wachinger (2001):197f.

<sup>138</sup> EuGH, 24.07.2003, Rs. C-280/00 – Altmark Trans, Slg. 2003, I-7747.

<sup>139</sup> GA Léger, 19.3.2002, Rs. C-280/00 – Altmark Trans, Slg. 2003, I-7747; dazu Wolf (2002): S.202; Baumeister/Fiedler, Memorandum; GA Léger, 14.1.2003, Rs. C-280/00 – Altmark Trans, RdNr.15ff.; dazu Wolf (2003): S.99.

<sup>140</sup> Siehe dazu VG Gießen, Urt. v. 12.06.2007 - 6 E49/06 (n.rkr.).

<sup>141</sup> BVerwG, Beschl. v. 11.12.2003 – BVerwG 3 C 28.03.

<sup>142</sup> BVerwG, Urt. v. 19.10.2006 – 3 C 33.05.

*Regionalverkehr beschränkt ist*“. Da hiernach nur die Herausnahme bestimmter Unternehmen vom Anwendungsbereich der VO erlaubt ist, kann eine an die Eigenwirtschaftlichkeit von Linien anknüpfende Bestimmung allenfalls eine Teilmenge hiervon betreffen. Die Interpretation der §§ 8 Abs. 4, 13 PBefG als Teilbereichsausnahme führt nach einem Urteil des VG Karlsruhe dazu, dass Unternehmen, die neben ÖPNV z.B. auch Reisebusdienste betreiben, sich nicht auf die Ausnahme berufen und daher für eine bezuschusste Linie keine Genehmigungen nach § 13 PBefG erhalten können, sondern sich dem Verfahren nach § 13a PBefG (Gemeinwirtschaftlichkeit) stellen müssen. Hingegen kann ein reiner ÖPNV-Unternehmer für dieselbe Linie eine Finanzierung ohne Anwendung der EG-VO Nr. 1191/69 F 91 erhalten und im Verfahren nach § 13 PBefG zugelassen werden.<sup>143</sup>

Dass hierbei nicht die konkurrierenden Anträge aller Bewerber in einem Verfahren nach den gleichen Maßstäben behandelt werden können, wie es das BVerwG in seinem „*Auskunftsurteil*“ gefordert hat, ist eines von vielen Gegenargumenten gegen die vom BVerwG gewählte Interpretation, mit denen sich das Urteil jedoch nicht auseinandersetzt.<sup>144</sup>

In seinem *zweiten Leitsatz* hat das BVerwG festgestellt, dass die Genehmigungsbehörde die Genehmigungsanträge nach § 13 PBefG nicht daraufhin zu überprüfen hat, ob der Unternehmer für den Verkehr unzulässige Beihilfen (Art. 87, Art. 88 Abs. 3 EG) erhält. Das Beihilfenrecht bleibt aber Maßstab für die Zulässigkeit der ÖPNV-Finanzierung. Das BVerwG weist selbst auf die Beihilfenbeschwerde bei der Kommission hin (Tz. 37, 42). Daneben besteht die Möglichkeit, gegen unzulässige Beihilfen vor nationalen Gerichten vorzugehen. Wettbewerber können damit im Erfolgsfall die Beendigung der unrechtmäßigen Finanzierung und in der Folge davon ggf. erreichen, dass die Genehmigung bzw. der Vertrag für den betreffenden Linienverkehr erneut vergeben werden muss. Sie können jedoch nicht im selben Verfahren unmittelbar die Zulassung zu diesem Verkehr für sich erstreiten. Das mindert die Effektivität des Rechtsschutzes erheblich.

Das BVerwG geht davon aus, dass ein Verkehr entweder nur eigen- oder nur gemeinwirtschaftlich sein könne. Nur wenn kein Unternehmer die ausreichende Verkehrsbedienung eigenwirtschaftlich anbietet, stehe dem Aufgabenträger der Weg für eine gemeinwirtschaftliche Bestellung nach EG-VO Nr. 1191/69 F 91 offen („*gestufte Konstruktion*“, Tz. 35 f.). Das erlaube eine zweifelsfreie Zuordnung und stelle daher die vom EuGH (s.o.) geforderte Rechtssicherheit der Teilbereichsausnahme her.

Die vom BVerwG genannten Abgrenzungsmerkmale haben nicht die gesamte Fachöffentlichkeit überzeugt, und führten damit im Ergebnis auch nicht zu der erhofften Rechtsklarheit:

Denn das BVerwG führt aus, dass öffentliche Zuschüsse des Aufgabenträgers zu den Kosten einer Verkehrsleistung (Defizitausgleich) die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nicht in Frage stellten, weil es sich hierbei um „*sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne*“ (§ 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG) handele. Um Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne handelt es sich aber auch bei den Einnahmen, die ein Unternehmen aus Vereinbarungen oder Auferlegungen nach der EG-VO Nr. 1191/69 F 91 erzielt, so dass nach diesem Merkmal ein „gemeinwirtschaftlich“ bestellter Verkehr ebenfalls unter § 13 PBefG fallen müsste<sup>145</sup>. Das BVerwG ordnet diesen jedoch zu Recht dem

<sup>143</sup> kritisch dazu: *Karnop* (2008):207ff sowie VG Karlsruhe, Urt. v. 05.09.2006 – 5 K 1367/05; ablehnend nunmehr VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 2748/07; VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 1476/07; VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 1481/07 (alle Urteile nicht rechtskräftig).

<sup>144</sup> BVerwG Urt. v. 02.07.2003 – 3 C 46.02 – *Auskunft*, NZBau 2003, 571 ff., Vgl. *Schaaffkamp* (2004):25f. und die vom BVerwG, Tz. 34, zitierten Quellen.

<sup>145</sup> vgl. *Karnop* (2004):160 ff.

Genehmigungstatbestand des § 13a PBefG zu. Die Qualifizierung einer Einnahme als handelsrechtlicher Ertrag ist daher kein eindeutiges Abgrenzungsmerkmal.<sup>146</sup>

Als weiteres Kennzeichen eines eigenwirtschaftlichen Verkehrs sieht das BVerwG, dass der Unternehmer diesen auf „*eigenes Risiko*“ erbringe. Das ist jedoch auch beim gemeinwirtschaftlichen Verkehr der Fall. Zumindest das Produktionskostenrisiko trägt auch hier der Unternehmer; beim sog. Nettovertrag trägt er ferner das Erlösrisiko (vgl. außerdem § 3 Abs. 2 Satz 1 PBefG).<sup>147</sup>

Sollte das BVerwG indes gemeint haben, dass beim eigenwirtschaftlichen Verkehr das unternehmerische Risiko nicht (ganz oder teilweise) vom Aufgabenträger übernommen werden darf, dann könnte ein kommunal bezuschusster Verkehr nicht eigenwirtschaftlich sein. Denn Betriebskostenzuschüsse mildern das unternehmerische (Kosten- und Erlös-)Risiko erheblich oder können es sogar, wie insbesondere bei unbegrenzten Verlustausgleichspflichten kommunaler Gesellschafter, ganz aufheben.

Unklar bleibt ferner, was das BVerwG unter der „*Initiative*“ des Unternehmers bzw. Aufgabenträgers versteht. Die Stellung des Genehmigungsantrags kann es nicht meinen, da dies in beiden Fällen durch den Unternehmer erfolgt. Sieht man die Initiative des Aufgabenträgers darin, dass dieser den Verkehr bestellt, der Verkehr also ohne sein Zutun nicht bzw. nicht so zustande kommen würde, dann müsste ein Verkehr, zu dem der Aufgabenträger Betriebskostenzuschüsse bzw. einen Verlustausgleich leistet, immer gemeinwirtschaftlich sein. Denn auch hier initiiert der Aufgabenträger durch seine an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Zahlungsbereitschaft (z.B. Aufrechterhaltung des Fahrplangebots, bestimmte Qualitäten), den Verkehr.

Das wirft die Frage auf, ob der Aufgabenträger im Einzelfall ein Wahlrecht hat, ob er einen Verkehr eigenwirtschaftlich stellt (z.B. Finanzierung unter Einhaltung der sog. vier EuGH-Kriterien nach „Altmark Trans“ oder nach Notifizierung) oder aber gemeinwirtschaftlich sicherstellt (Anwendung der EG-VO Nr. 1191/69 F 91). Dass das BVerwG annimmt, auch kommunal bezuschusste Verkehre könnten eigenwirtschaftlich sein, legt dies nahe.

Allerdings dürfte ein solches Wahlrecht des Aufgabenträgers, von dem im Einzelfall abhinge, ob ein Verkehr als eigenwirtschaftlich gilt und daher vom Anwendungsbereich der EG-VO Nr. 1191/69 F 91 ausgenommen ist oder aber unter die VO fällt, mit den Anforderungen der Rechtssicherheit des EuGH nicht vereinbar sein, weil hierbei nicht anhand objektiver, d.h. vom Willen Beteiligten im Einzelfall unabhängig, und ex-ante bestimmbar ist, welche Vorschriften für den jeweiligen Verkehr einschlägig sind. Das BVerwG hat ein Wahlrecht des Unternehmers als mit der Anforderung der Rechtssicherheit unvereinbar angesehen. Ein Wahlrecht des Aufgabenträgers dürfte dem ebenso wenig genügen.

Das legt den Schluss nahe, dass der Aufgabenträger nicht erst im Einzelfall, sondern generell und verbindlich vorab entscheiden muss, nach welchem Maßstab er seinen Teil der ÖPNV-Finanzierung leisten will. So könnte der Aufgabenträger z.B. durch eine Finanzierungssatzung festlegen, nach welchen Maßstäben und für welche Leistungen alle Verkehrsunternehmen, die eine Linienverkehrsgenehmigung in seinem Zuständigkeitsbereich erhalten, zu gleichen und transparenten Bedingungen Zuschüsse zum ÖPNV erhalten (dann Eigenwirtschaftlichkeit). Soll hingegen die Finanzierung im Einzelfall vertraglich geregelt werden, spricht dies für ein Vorgehen nach Art. 14 EG-VO Nr. 1191/69 F 91 (Gemeinwirtschaftlichkeit).

<sup>146</sup> Heinze, Chr. (2005):376. sowie VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 2748/07; VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 1476/07; VGH Kassel, Urt. v. 18.11.2008 – 2 UE 1481/07.; Wachinger (2007):401ff.

<sup>147</sup> a.A. offenbar OLG München, Beschl. v. 21.05.2008 - Verg 05/08.



Diese Interpretation ist dem Urteil des BVerwG allerdings nicht zwingend zu entnehmen. Dies lässt sich vielmehr auch so verstehen, dass auch im Einzelfall auf vertraglicher Vereinbarung beruhende Finanzierungsleistungen des Aufgabenträgers die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs unberührt lassen können.

Die bislang in dieser Frage ergangene Rechtsprechung der Untergerichte ist damit nicht abgelöst bzw. obsolet geworden, sondern verdeutlicht nach wie vor die weiterhin zum Teil unbeantworteten Rechtsfragen, die in der Literatur weiterhin kontrovers diskutiert werden.<sup>148</sup>

### 1.6.3 Folgen für die ÖPNV-Finanzierung

Die an die ÖPNV-Finanzierung anknüpfende Unterscheidung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren hat genehmigungsrechtliche Folgen: Eigenwirtschaftliche Verkehre sind nach § 13 PBefG, gemeinwirtschaftliche Verkehre nach § 13a PBefG zu beurteilen. Die vom BVerwG beantwortete Frage der Bereichsausnahme bzw. der Interpretation des Begriffs der Eigenwirtschaftlichkeit bedeutet hierfür:

Da die höchstrichterliche Rechtsprechung den weiten Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit dadurch bestätigt hat, dass sie ihn als *Bereichsausnahme von der EG-VO Nr. 1191/69 F 91* ansieht und diese Bestimmung für hinreichend klar (rechtssicher) erachtet, können auch öffentlich bezuschusste Verkehre nach § 13 PBefG genehmigt werden. Die öffentliche Bezuschussung muss in diesem Fall, um beihilfenrechtskonform zu sein, den *vier Kriterien* entsprechen, die der *EuGH* in seinem zitierten „*Altmark Trans*“-Urteil aufgestellt hat. Dies sind:

1. *Betrachtung* des Unternehmens mit konkret definierten Verpflichtungen des Gemeinwohls,
2. *Vorabfestlegung* transparenter, objektiver *Ausgleichsparameter*,
3. *Ausgleich* nur der Nettomehrkosten/*keine Überkompensation* und
4. *Kostenermittlung* durch Wettbewerb oder durch Vergleich mit einem gedachten „*durchschnittlichen, gut geführten*“ Unternehmen.

Daneben aber hat der Aufgabenträger die Möglichkeit, die EG-VO Nr. 1191/69 F 91 anzuwenden, wenn er den Verkehr finanzieren will (entweder Wahlrecht des Aufgabenträgers unter der Annahme, dass die Finanzierung als „Initiative“ des Aufgabenträgers zu werten ist, die nach BVerwG zur Gemeinwirtschaftlichkeit führt). Ist der Aufgabenträger so vorgegangen, dann kommen nicht die vier EuGH-Kriterien zur Anwendung, sondern die Regelungen der EG-VO Nr. 1191/69 F 91. In diesem Fall ist der Verkehr nach § 13a PBefG als gemeinwirtschaftlicher Verkehr zu genehmigen und die Finanzierung am Maßstab der VO zu messen.

Soweit die Zuschüsse den Kriterien der *Altmark Trans* Entscheidung nicht entsprechen, können sie ggf. als Beihilfe genehmigt werden. Hierzu ist die beabsichtige Beihilfe bei der Europäischen Kommission zu notifizieren. Im Fall des sog. „*Wittenberger Modells*“ ist dieses unter der Gültigkeit der EG-VO Nr. 1191/69 erfolgreich praktiziert worden. Auch nach der neuen Verordnung wird dieser Weg nicht abgeschnitten sein, weil der Art. 9 Abs. 2 der EG-VO 1370/2007 ausdrücklich darauf verweist. Damit kann es auch künftig eigenwirtschaftliche bezuschusste öffentliche Verkehrsleistungen geben.

---

<sup>148</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 16.09.2004 – 7 LB 3545/01; OVG Koblenz, Beschl. v. 04.11.2005 – 7 B 11329/05 OVG; *Bersch* (2003):333ff; *Elste/Wiedemann* (2004):9ff; *Karnop* (2004):160ff; *Metz* (2003):8ff; *Barth* (2007):191ff; *Sellmann* (2007):307ff; *Sitsen* (2007):309ff; *Wachinger* (2007):401ff.

#### 1.6.4 Kritik an der bestehenden Finanzierung und Ausblick

Die heutige, zum Teil als „Förderbiotop“<sup>149</sup> bezeichnete Finanzierung, wird u.a. aus den o.g. Gründen zunehmend kritisiert. Beklagt wird insofern eine geringe Zielgenauigkeit der häufig pauschal- und inputorientierten Förderung. Ferner wird die Ausgestaltung für Fehlsteuerungen verantwortlich gemacht, da falsche Anreize für technisch aufwendige Lösungen und die Ausrichtung des Angebots an Förderkriterien statt an den Bedürfnissen des Marktes gesetzt werden.<sup>150</sup> Zudem ist häufig die Wettbewerbskonformität der Finanzierung nicht gegeben. Ferner wird die Idee der Regionalisierung, Aufgaben- und Finanzverantwortung vor Ort zu bündeln (sog. Konnexität), in Erinnerung gerufen. Die meisten Finanzmittel laufen heute allerdings am Aufgabenträger vorbei. Zu Recht wird daher vorgeschlagen, die bestehenden Fördermittel in der Hand des Aufgabenträgers zu poolen, der weitgehend frei über die jeweiligen Förderstrategien (z.B. Infrastrukturausbau versus Marketing) entscheiden soll.<sup>151</sup> Darüber hinaus wird auch verstärkt über die Erschließung neuer Finanzierungsquellen, wie PKW-Haltergaben, City-Maut oder andere Erschließungsbeiträge bzw. -abgaben nachgedacht.<sup>152</sup>

Sollte es zu einer Dominanz der Vertragsfinanzierung (Besteller-Ersteller-Prinzip) kommen, wird es zukünftig erforderlich sein, ein derartiges Modell einzuführen. Problematisch ist allerdings, inwieweit bei einem solchen Umbau die absolute Höhe bestehender Mittel vor den Ansprüchen des Finanzministers gesichert werden kann. Diese Frage dürfte durch die in einem solchen System bestehende höhere Transparenz des Mittelumfangs verschärft werden. Hierdurch wird auch der öffentliche Legitimationsdruck auf die ÖPNV-Finanzierung zunehmen. Entscheidend ist ferner die Art der Finanzierung des jeweiligen Aufgabenträgers, der im Wege von Bestellungen den Verkehr organisieren möchte. Sofern etwa der Besteller durch Wirtschaftlichkeitsverbesserungen erzielte Einsparungen oder vom Betreiber einbehaltene Vertragsstrafen nicht zur Angebots- und Qualitätsverbesserung reinvestieren dürfte, würden auf dieser Ebene falsche Anreize gesetzt.

Ein weiteres großes Problem wird weiter die richtige Verteilung der Mittel unter den einzelnen Aufgabenträgern sein.<sup>153</sup> Ein sachlich unanfechtbares Konzept dürfte nur schwer zu finden sein, wie nicht zuletzt der jahrelange Streit um den Länderfinanzausgleich zeigt. Eine generelle Poolung der Finanzmittel wird sich auch nicht durchführen lassen, da beispielsweise größere Infrastrukturprojekte bei einer gleichmäßigen Verteilung aller Mittel vor Finanzierungsproblemen stehen würden und daher weiterhin einer zentralen Mittelsteuerung bedürfen. Schließlich könnte bei einer Lösung nach dem Vorbild des RegG eine Substitution bisher freiwilliger Mittel des Aufgabenträgers durch gesetzlich gesicherte Mittel erfolgen. Insgesamt dürfte eine derartige vom Grundansatz her sinnvolle Konzeption also vor zahlreichen praktisch nur schwer lösbaren Problemen stehen.

<sup>149</sup> Baumeister/Kirch (2001):653, vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap.2.2.

<sup>150</sup> Andersen (2001):2f; Hickmann (2000):8f; Runge(2001):229f.

<sup>151</sup> Hickmann (2000):33ff; Runge (2001):230f; Hickmann u.a. (2005):46ff; Hickmann u.a. (2008):36ff; Beispielhaft genannt werden kann hier die Gebrauchmachung von der sog. „Öffnungsklausel“ des § 64a PBefG, die es den Ländern erlaubt, abweichend von dem bisherigen Finanzierungssystem des § 45a PBefG diese Mittel den Aufgabenträgern zur Verfügung zu stellen, die diese dann an die Verkehrsunternehmen bspw. im Vertragswege weiterleitet. Hiervon haben zwischenzeitlich die Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht bzw. hat das Land Nordrhein-Westfalen gemäß seinem geltenden ÖPNV-Gesetz diese Option für 2011 geplant.

<sup>152</sup> Umfassend dazu: Rogner (1996) sowie Klein (1990).

<sup>153</sup> Hierzu z.B. ÖPNVG NRW, das mit Wirkung zum 01.01.2008 in Kraft tritt und mit dem 31.12.2010 außer Kraft tritt, aber noch keine Finanzierungsregelungen z.B. hinsichtlich der Verteilung unter den Aufgabenträgern für den Anschluss beinhaltet.

Schwierigkeiten bereiten wird auch die Gestaltung des bevorstehenden Übergangs von den bestehenden Fördersystemen zu einem neuen europarechtskonformen Finanzierungssystem, insbesondere im Hinblick auf die zum 03.12.2009 in Kraft tretende EG-VO Nr. 1370/07, die im Unterschied zur bis dahin geltenden EG-VO Nr. 1191/69 F 91 vergabe- und beihilfenrechtliche Regularien trifft.

Hinsichtlich der bestehenden Finanzierungen ist zu bemerken, dass diese z.B. bei langlebigen Investitionsgütern in die Gegenwart fortwirken. Ob es richtig ist, derartige Vorteile der Vergangenheit im Rahmen des Vergabeverfahrens „herauszurechnen“<sup>154</sup>, darf aber bezweifelt werden. Zum einen ist hierdurch die Kontinuität des Einsatzes öffentlich geförderter Anlagen und damit der Zweckbindung gefährdet. Zum anderen ist ein solches Vorgehen mit der Dogmatik des beihilfenrechtlichen Durchführungsverbot, wie es auch die EG-VO Nr. 1370/07 weiterhin fordert, nicht in Einklang zu bringen.

Unabhängig von der Notwendigkeit von Strukturreformen zeichnet sich immer deutlicher ab, dass der ÖPNV in den nächsten Jahren zusätzliche Mittel benötigen wird, sofern nicht eine grundlegende Neuüberdenkung des derzeitigen Finanzierungssystems erfolgen wird, da zum einen die Mittel nicht zielorientiert eingesetzt werden und zum anderen davon auszugehen ist, dass bisherige Finanzierungssäulen wegbrechen könnten. So ist derzeit u.a. unklar, in welchem Umfang die Finanzierungsquelle des Querverbundes, insbesondere wegen des Urteils des BFH vom August 2007 und der Entwicklung im Energiemarkt, erhalten werden kann. Ob die Verwendung zur Infrastrukturfinanzierung<sup>155</sup> ein dauerhaft rechtlich und wirtschaftlich tragfähiger Weg ist, muss als offen gelten.

Welche Auswirkungen die neue EG-VO Nr. 1370/07 ab dem 03.12.2009 bringt, ist derzeit noch nicht konkret genug absehbar. Festzustellen ist jedoch, dass die EG-VO Nr. 1370/07 zwar unmittelbar gilt, aber Gestaltungsoptionen für die Mitgliedstaaten eröffnet, die noch der Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Dies gilt z.B. in finanzieller Hinsicht für Regelungen zur Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen, (Art. 3 Abs. 3 EG-VO Nr. 1370/07).

Von überragender Bedeutung und derzeit stark diskutiert und durch zahlreiche Vorschläge „bereichert“ sind materiell-rechtliche Änderungserfordernisse insbesondere im PBefG, die sich aus der unmittelbaren Anwendung des neuen Ordnungsrechts in Deutschland ergeben. Diese resultieren aus dem Umstand, dass sich das nationale Personenbeförderungsrecht als besonderes Gewerberecht entwickelt hat, dessen Regelungszweck die Gewährleistung einer sicheren Verkehrsbedienung mit öffentlichen Personenverkehrsleistungen ist, die über das Genehmigungserfordernis sichergestellt wird. Die EG-VO Nr. 1370/07 als sekundäres Gemeinschaftsrecht hingegen regelt die Voraussetzungen einer beihilfekonformen Finanzierung und nunmehr auch die Schaffung eines geregelten Marktzuganges. Aus der Verschränkung der verschiedenen Rechtsbereiche und Regelungszwecke ergeben sich zahlreiche Abstimmungserfordernisse, die insbesondere das Verhältnis des Beihilfen- und des Genehmigungsrechts betreffen.<sup>156</sup> Ob und wenn ja in welcher Form die EG-VO Nr. 1370/07 zur Anwendung gelangt ist indes noch nicht eindeutig absehbar, da schon der Anwendungsbereich teilweise verneint wird, da den Liniengenehmigungen das „ausschließliche Recht“ aberkannt wird<sup>157</sup> bzw. die Abgrenzung

<sup>154</sup> Dafür z.B. VK Düsseldorf, Beschl. v. 18.04.2002 – VK – 5/2002/L, S. 13ff., aufgehoben durch OLG Düsseldorf, Beschl. v. 26.07.2002 – Verg 22/02, NZBau 2002, 634.

<sup>155</sup> Vgl. Barth/von Kretschmann/Ott/Werner (2001):31.

<sup>156</sup> Berschin (2007):263ff; Albrecht/Gabriel (2007):907ff.

<sup>157</sup> Kamop (2008).

von Dienstleistungsauftrag und Dienstleistungskonzession nach europäischem Recht erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten bereitet. Demgemäß ist zunächst der weitere Fortgang der Auswirkungen der Verordnung, insbesondere die Novellierungsbemühungen des PBefG abzuwarten.

*Nachtrag: Hierzu liegt zwar ein erster Entwurf des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Datum vom 27.08.2008<sup>158</sup> vor, dieser ist jedoch zwischenzeitlich heftig kritisiert worden, so dass derzeit nicht absehbar ist, ob wenn ja wie die erforderliche Novellierung des PBefG bis zum 03.12.2009 inhaltlich aussehen wird.*

---

<sup>158</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 27.08.2008. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Referat S 37.



## 2 Analyse: Stärken-Schwächen-Analyse

### 2.1 Die Herausforderung

In der Verkehrswissenschaft und im Verkehrs-Consulting herrscht weite Übereinstimmung, dass die Neugestaltung ländlicher Verkehrspolitik vor allem

- flexible, lokal passende Lösungen des Mobilitätsproblems benötigt,
- sämtliche Auffanglösungen und ihre Erfolgsbedingungen seit längerem bekannt sind,
- aber ihre Ziel führende breite Umsetzung fehlt und
- geförderte Modell- und Pilotprojekte nicht verlässlich und dauerhaft gesichert sind.

Die Suche nach Verhaltensursachen führt zur gewachsenen ÖPNV-Finanzierung mit ihrer Intransparenz und Wettbewerbsferne, den Mitnahmeeffekten, der Begünstigung baulicher Maßnahmen und nachfrageschwacher marktferner Teilverkehre und der Benachteiligung flexibler Auffanglösungen. Diese langjährige Kritik hat inzwischen zu zahlreichen Änderungsvorschlägen geführt. Die entsprechenden ÖPNV-Gesetze von Brandenburg und Sachsen-Anhalt (beide 2005) entwickeln Vorbildfunktion. Auch weil der Schülerverkehr als beliebte Begründung mangelnder Dynamik und unzureichender Mittel dient, ist seine Reform Dauerthema.

Delphi-Studien zum ÖPNV der Zukunft erwarten sich weiter verschärfende finanzielle Randbedingungen, aber zeigen eine hoch polarisierte Lösungsszene zwischen Besitzstandswahrung und Auffanglösungen (Lasch, Lemke 2005; Gipp, Kluge 2006). Reformländer stehen Nachzüglern gegenüber. Erfahrene Praktiker fordern den Erlös steigernden Weg vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister oder demonstrieren qualitätsinduzierten Neuverkehr eingesetzter fahrplanunabhängiger Anrufbusse. Durch die Forderung einer neuen Schulpolitik für einen neuen Schülerverkehr wird der ÖPNV in die Diskussion der Kostenremanenz sozialer und technischer Infrastruktur durch sinkende Nachfragedichte („halbierte Dichte - verdoppelte Kosten“) einbezogen.

Kern der hier vorgelegten Untersuchung sind deshalb Best practice-Beispiele und ausführliche semistrukturierte Interviews, in denen – möglichst unter vier Augen - Vertreter aller Akteursgruppen der Flächenländer befragt werden. Zahlreiche Akteure sind den beiden Hochschullehrern, die seit mehr als 20-30 Jahren Verkehrsforschung auf diesem Gebiet für einen neuen finanzierbaren „Gemeinschaftsverkehr“ eintreten, persönlich bekannt. Dabei stehen Reformer und Praktiker im Mittelpunkt.

Zentrale Grundlage der Analyse und Prognose bilden die entscheidenden Akteure der Angebots-, Nachfrage-, Planer- und Politikseite, vor allem von Flächenländern. Dazu zählen Mittelgeber auf Bundes- und Landesebene, Landkreise mit unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven, Verkehrsverbünde, öffentliche und privatwirtschaftliche ÖPNV-Anbieter, Interessenverbände auf Bundesebene, Politiker, Consultants sowie Vertreter der Nachfrageseite. Erfahrungsgemäß hält das Ideenpotential vor Ort schon wesentliche kreative Problemlösungen bereit.

Der strukturschwache ländliche Raum – der im Zentrum dieses Projekts steht - und seine ÖPNV-Versorgung befinden sich in einer existentiellen Krise. Der demografische Wandel, leere öffentliche Kassen, versiegende Finanzierungsquellen und die noch nicht abzuschätzende Wirtschafts- und Finanzkrise, modifizierte Standards und ausländische Konkurrenz rücken Finanzierungsfragen dieses Strukturwandels in den Vordergrund. Hinzu kommen Überlegungen der EU zur Wettbewerbsförderung, die die Rechtmäßigkeit

deutscher Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV infrage stellen. Erfahrungsgemäß wirken Kürzungen öffentlicher Mittel (wie Schüler- und Schwerbehindertenförderung, Betriebskostenausgleich, Querverbundfinanzierung und Fahrzeugförderung) über den Kostendruck noch stärker als zunehmender Wettbewerb, der durch Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Gemeindeordnungen (GemO), Eigentumsverhältnisse u.a. erschwert wird.

Besonders im Nordosten Deutschlands lassen sinkende Schülerzahlen, Ganztags- und verlässliche Schulen und die räumliche Konzentration von Siedlungen und Schulen Entleerungsprozesse erwarten, die nun sogar den Schülerverkehr gefährden. Der Schülerverkehr mit all seinen Mängeln aber verkörpert in dünn besiedelten ländlichen Räumen inzwischen den faktischen Mindestbedienungsstandard. Nun werden hier verschiedenste Lösungen diskutiert, die – wie noch weitere Schulwege, Zumutbarkeitsgrenzen über 60 Minuten, freigestellter Schülerverkehr, geförderte Radwege für Schulfahrten – diese Grundlagenfunktion des Schülerverkehrs für die Restbevölkerung massiv gefährden. Im Gegensatz dazu fordern Raum- und Verkehrsplaner seit drei Jahrzehnten die Umsetzung der finanzierbaren und zukunftsfähigen Konzeption eines flächenhaften Zubringer- und Verteilerverkehrs zu und von schnellen Verkehrsachsen, der auch die Mobilitätsbedürfnisse innerhalb der Region berücksichtigt.

Dabei verfestigt sich der Eindruck, dass das derzeitige Ausgabevolumen für ÖPNV auch im ländlichen Raum einen attraktiven ÖPNV erlaubt und dieser die Nachfrage erhöhen kann, wenn Budgetausgleich und flexible Mittelverteilung gewährleistet werden. Deshalb legt die gegenwärtige Krise eine Ziel führende Überprüfung aller finanziell bedeutsamen Faktoren nahe, die einer Konzeption regionalisierter Verantwortung und integrierter Lösungen auf dieser unteren Problemebene entgegenstehen.

ÖPNV-Politik ist vor allem durch Systemträgheit gekennzeichnet, obwohl rasch gehandelt werden sollte, um die kritische Masse öffentlicher Verkehrsnachfrage zu sichern. Deshalb gehören praxisnahe umsetzbare Ergebnisse zu den ausdrücklichen Zielen dieser Untersuchung. Für einen finanzierbaren zukunftsfähigen ÖPNV in der Fläche, der nicht nur Schülerverkehr ist, haben verschiedene Auffanglösungen besondere Bedeutung: die Gleichstellung von Linienverkehr mit den Kosten senkenden und Qualität erhöhenden flexiblen Angeboten, das Erlös steigernde Erschließen neuer Marktsegmente durch Verkehrsunternehmen vor Ort und das Zusammenspiel der politischen Ebenen (EU, Bund, Land, Kommunen) wie auch die Koordination von Schul- und ÖPNV-Politik. Diese drei überfälligen Maßnahmenpakete stehen deshalb im Mittelpunkt gestraffter ÖPNV-Finanzierung und im Vordergrund dieses geforderten neuen Angebots.

Die Verfasser sehen die bevorstehende Schrumpfung ausdrücklich als Chance: zugunsten neuer Konzentrationsmuster durch Gebietsreformen und Konzentration zentraler Orte, fach- und ressortgrenzenübergreifenden Denkens, gestraffter Linien durch flexible Lösungen, neuer Nachfrage durch ein breiteres Leistungsspektrum, von Expressbussen als Eisenbahnersatz, finanzieller Gleichstellung von Linienverkehren und flexiblen Angeboten, eines Budgetausgleichs verschiedener Ebenen und Ressorts u.a.. Vor allem muss der ÖPNV – als neuer Gemeinschaftsverkehr – beliebt werden. Dazu gehört auch das Zusammenspiel dynamischer Persönlichkeiten zugunsten neuer Lösungsmodelle über alle politischen Grenzen und Ebenen hinweg, wie in Hohenlohe (1975), Templin (1998), Hessen (2004) und Wittenberg (2007).

Wirksame Angebotsverbesserungen müssen nicht aufwändig sein, sondern reichen von verbesserter Koordination der Landespolitik durch Staatskanzlei und Landesplanung über die Zusammenarbeit von Schul- und ÖPNV-Politik bis hin zur erleichterten Erschließung

neuer Marktsegmente durch großzügige Interpretation des Personenbeförderungsgesetzes, von Gemeindeordnungen und EU-Richtlinien. Juristische Grenzen und Chancen werden hier – soweit wie möglich – einbezogen, doch betont eine neuere Delphi-Studie im ländlichen ÖPNV, dass längst überfälligen, aber vermachteten Rahmenänderungen – wie bei der Novellierung des PBefG – bestenfalls mittel- bis langfristige Chancen eingeräumt werden (Frage R7 in C. Gipp, B. Kluge 2006). Dann aber wäre es ohnehin zu spät. Deshalb dient diese Arbeit auch der Überprüfung der Frage, ob es für einen attraktiven ländlichen ÖPNV keiner bundesweiten, kaum durchsetzbaren Reform bedarf, sondern strategische Entscheidungen und politische Änderungen auf Länderebene ausreichen, die – wie das Wittenberger Modell - sich zudem durchaus finanzneutral erweisen könnten.

Ein erfolgreicher Strategie ist vor allem Realist. Halten wir uns an die handfesten Fakten, ist der heutige, für Jedermann bestimmte Personennahverkehr in der Fläche in Wirklichkeit ein anspruchsloses Transportsystem für Schüler. Deshalb ist er für Erwachsene quantitativ bedeutungslos und ohne Lobby. Auch deshalb sind seine gefährlichsten Gegner passive Politiker vor Ort, also diejenigen, auf deren Engagement er angewiesen ist. Alle Änderungsvorschläge sind zu wenig, solange das Produkt nicht überzeugt. Deshalb muss der ÖPNV bei denen beliebt werden, die ihn noch nicht benutzen, und deshalb sind überall – in der Planung, Politik, im Marketing und in der Finanzierung – Mitarbeiter nötig, die vom ÖPNV fasziniert sind und von seiner Unerlässlichheit als zweites Standbein überzeugt. Erfolgsbeispiele sind nötig, um Verkehrsunternehmer zu überzeugen, dass Attraktivität neue Nachfrage schaffen und dies schließlich doch die Kosten decken kann. Heute aber verweigern sich zu viele - an Wahlstimmen orientierte - Politiker noch dem ÖPNV: wegen seiner Bedeutungslosigkeit, seiner Unbeliebtheit und seiner Unsichtbarkeit.

Deshalb geht es auch um den richtigen Maßstab. Löst sich ein zunehmend funktionsloses Gebilde auf, ist es fragwürdig, es durch Bundesnormen zusammenhalten zu wollen. Dann macht es – und sei es als Übergangslösung – eher Sinn, jedem seinen eigenen Weg zu lassen, um zu sehen, wer schließlich am erfolgreichsten ist.

Wie in dieser Arbeit dargestellt, sprechen nicht nur gute Argumente für einen öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche. Weil nur Zwangsbenutzer alles akzeptieren (müssen), ist die heutige Nachfrageschwäche hier nicht zuletzt das Ergebnis eines für Erwachsene unbrauchbaren ÖPNV-Angebotes. Immer wieder wurden Produkte und Organisationsformen überzeugend totgesagt – bis sie im Wertewandel wiederkamen. Blicken wir zurück, so war noch vor 30 Jahren ein Relaunch vieler Dinge auf breiter Basis unvorstellbar.<sup>159</sup> Warum soll dies nicht auch für den ÖPNV in der Fläche gelten: unter sich verändernden Rahmenbedingungen, die genutzt werden, durch organisatorische Maßnahmen, die finanzneutral vor Ort bündeln und flexibilisieren, durch beliebte Angebotsformen, die wir längst kennen, und einer Kommunikation, die diese Bezeichnung verdient?

## **2.2 Finanzierungsinstrumente des ÖPNV – ihre Vor- und Nachteile**

### **Ausgangsbedingungen der ÖPNV-Finanzierung in der Fläche**

Aus Kundensicht ist der ÖPNV durch seine Organisationsstruktur dem allgegenwärtigen MIV unterlegen. Dies gilt für zahlreiche Qualitätsebenen: Gegenüber der zusätzlichen Fahrfreude und Funktionslust des Autofahrers ist der ÖPNV auf seine Transportfunktion beschränkt.

---

<sup>159</sup> Plakative Beispiele bilden Bärte, Cabrios, Glatzen, die Landwirtschaft als Erfolgsbranche, Motorräder, Pferde, Pelzmäntel, Privatschulen, Wandern und Radwandern, Religion und Rucksäcke als Taschenersatz, aber auch 5 Millionen Arbeitslose in Deutschland, Krieg in Europa und Terrorismus.



Auch erfordert ÖPNV-Benutzung die Überwindung wesentlich höherer Transaktionskosten. Als öffentliches Verkehrsmittel ist der ÖPNV auf Massenbeförderung ausgelegt. Seine starre Bindung an Fahrplan, Linie und Haltestelle aber bedeutet Inflexibilität.

Den wirtschaftlichen Kernmechanismus der ÖPNV-Problematik in der Fläche bildete das Spannungsverhältnis zwischen dem Vorrang eigenwirtschaftlicher Betätigung und enormen öffentlichen Zahlungen und dies für ein Publikum hoher und wachsender Pkw-Dichte eines Autolandes. Interessen an der Aufrechterhaltung des starren Ordnungsrahmens sind offensichtlich (Liniengenehmigung, Ausschließlichkeitsrechte, gerichtlich bestätigter Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit, dominierende kommunale Verkehrsunternehmen, Direktvergabe, Altunternehmerprivileg). Schließlich bildete der ländliche ÖPNV-Markt eine großzügige Subventionierung eines Personenkreises mit speziellen Beförderungsanforderungen (Schüler), wobei der Finanzstrom direkt an die Verkehrsunternehmen unter Umgehung der betroffenen Gemeinden und Kreise erfolgte. Das Fehlen von Wettbewerb wurde durch eine Förderpolitik ergänzt, die auch im ländlichen Raum Investitionen und Schienenverkehr mit Vorrang versah. Obwohl es sich nur um eine Handvoll staatlicher Finanzquellen handelt, verzweigten sich diese mit den Nachfrageverlusten im ÖPNV, dass selbst Insider kaum noch die regionale Vielfalt ihrer Ausprägungen überblicken. Damit schwand der Zwang, sich als Linienverkehrsmittel für Massen mit Großgefäßen den Herausforderungen eines Individualverkehrsmittels zur Flächenbedienung stellen und sich verändern zu müssen.

Das reale Ergebnis bildet heute ein Verkehrsmittel für Schüler als Zwangsbenutzer. Die zeitlichen, räumlichen und kapazitiven Einschränkungen des Schülerverkehrs für die Verkehrsmobilität von Erwachsenen („Jedermann“) beschleunigten die Abwanderung verbliebener wahlfreier Kunden. Deshalb decken Erlöse aus dem Fahrscheinverkauf zu Fahrgeldtarifen, die von der zuständigen Genehmigungsbehörde genehmigt werden müssen, hier und heute nur noch den kleineren Teil der Kosten. Finanzierungsgrundlage bilden öffentliche Ausgleichszahlungen für Schüler, Auszubildende und Schwerbehinderte, Bundes- und Landeszuwendungen, Quersubventionierung und Verlustausgleich.

Mit der Transformation der Verkehrskombinate in kommunale Verkehrsunternehmen wurde in den neuen Bundesländern zwar das Blockadepotential privater Busunternehmer gegenüber integrativen Verkehrslösungen weitestgehend verhindert, aber durch das Monopol kreis- oder stadt-eigener Verkehrsbetriebe und deren Inflexibilität erkaufte. So befinden sich fast alle Liniengenehmigungen im Lande Brandenburg in den Händen der jeweiligen Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren kommunalen Verkehrsunternehmen.

Eine Renaissance des ÖPNV in der Fläche ist - ohne Umbrüche der Rahmenbedingungen - deshalb an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden:

- an die Wiederentdeckung des Autofahrers als Fahrgast,
- an verstärkte Nutzerfinanzierung, um Subventionsempfängermentalität und Mitnahmeeffekte zu beenden,
- an Wettbewerb als unverzichtbare Voraussetzung kundenfreundlicher Bedienung,
- an Flexibilität durch verstärkte Orientierung des klassischen ÖPNV an Taxi, Pkw und Privatunternehmen sowie
- durch physische und mentale Zugangserleichterungen für potentielle Kunden.

„Dieses strukturelle Problem des ÖPNV-Marktes verhindert bislang eine effiziente Verwendung der Finanzmittel zu Gunsten der ÖPNV-Nutzer“ (Sterzenbach 2007:78).

Inzwischen ist der ÖPNV in Bewegung geraten. Alle wichtigen Finanzierungsinstrumente verändern sich: Die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG, § 6

AEG) können auf Grund der sog. Öffnungsklausel gemäß § 64 a PBefG in Länderzuständigkeit überführt und flexibilisiert werden. Die Regionalisierungsmittel wurden durch das sog. Koch-Steinbrück-Papier leicht gekürzt (auch wenn dies heute nicht mehr relevant ist). Das GVFG wurde in erheblichen Teilen durch das Entflechtungsgesetz ersetzt, das flexibilisiert und kürzt. Der steuerliche Querverbund wird durch den Bundesfinanzhof und die EU gefährdet. Öffentliche Zuschüsse an den ÖPNV werden, zumindest ab dem 03.12.2009 durch die EG-VO Nr. 1370/2007 nur dann als wettbewerbskonform anerkannt, wenn sie bestimmten Anforderungen genügen. Auch wenn es sich nur um Ersatzlösungen, Etikettenwechsel, Kürzungen und mittel- bis langfristige Bedrohungen handelt, ist die Richtung unverkennbar: Wie die Reformmodelle zeigen, hält das künftige Finanzierungssystem für den ÖPNV tendenziell eher weniger Mittel bereit, aber pauschalisiert, flexibilisiert und entdeckt wieder den Kunden und seine Fahrtgelte. Um aus weniger Mitteln mehr und beliebte ÖPNV-Produkte zu erhalten, dürfte der Ordnungsrahmen – auch wenn Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt - tendenziell wettbewerbsfreundlicher werden. In den Vordergrund allgemeinen Interesses rücken erlaubte kreative Auswege aus der bisherigen phantasielosen Geldausgabe für nicht mehr marktgerechte Produkte.

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die wichtigen Finanzquellen des ÖPNV ländlicher Räume, in denen Flächenverkehrsmittel im Vordergrund stehen: auf Mittel aus dem Bundesschienenwegeausbaugesetz, dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, dem Entflechtungsgesetz, dem Regionalisierungsgesetz, den Finanzausgleichsgesetzen, dem Personenbeförderungsgesetz (§ 45a PBefG), auf Mittel aus Steuererleichterungen, Verlustausgleich und Querverbund. Ihre investiven und/oder konsumtiven Schwerpunkte sind im Text genannt. Dabei wurden die Veränderungen durch Föderalismusreform – so weit wie möglich – berücksichtigt. Die Umlenkung und Flexibilisierung der Finanzströme in Reformländern ist am Beispiel von Brandenburg als Übersicht 1.52-3 schematisch im Kapitel 1.52, Brandenburg - Best practice einer ÖPNV-Landesgesetzgebung, wiedergegeben.

### **Bundesausgaben für Betrieb und Erhalt der Eisenbahninfrastruktur nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (sog. BSWAG -Mittel)**

Das Bundesschienenwegeausbaugesetz regelt Neubau-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen im Schienenwegenetz der Eisenbahn des Bundes, bei denen es sich zum Teil um ÖPNV handelt. Es wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist. Darin sind insbesondere Schienenverkehrsstrecken des Fern- und Nahverkehrs enthalten, Schienenverkehrsknoten und Schienenverkehrsanlagen, die dem kombinierten Verkehr mit Schiene/Straße/Wasserstraße sowie der direkten Verknüpfung von Fernverkehrsstrecken mit internationalen Verkehrsflughäfen dienen. Zu den Ausbaumaßnahmen können auch Maßnahmen zur Elektrifizierung an bestehenden Schienenstrecken der Eisenbahnen des Bundes gehören. Der Bedarfsplan für die Bundesschienenwege und die entsprechenden Pläne für andere Verkehrsträger sind im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung aufeinander abzustimmen. Der Ausbaustand der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird an den Ausbaustand der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes in den übrigen Ländern angeglichen. Von den Mitteln sind 20% für Investitionen in Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, die dem Schienenpersonennahverkehr dienen, zu verwenden. Die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft stimmt diese Maßnahme mit dem jeweiligen Bundesland ab.

Die Durchführung der in den Bedarfsplan aufgenommenen Baumaßnahmen sowie deren Finanzierung bedürfen einer Vereinbarung zwischen den Eisenbahnen des Bundes, deren Schienenwege gebaut oder ausgebaut werden sollen, und denjenigen

Gebietskörperschaften oder Dritten, die den Bau oder Ausbau ganz oder teilweise finanzieren. Die Vereinbarung kann frühestens nach sieben Jahren daraufhin überprüft werden, ob und in welchem Ausmaß sich das unternehmerische Interesse der Eisenbahnen des Bundes an den Investitionen verändert hat. Haben sich die Verhältnisse, die für den Inhalt der Vereinbarung maßgebend gewesen sind, seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglich vereinbarten Regelung nicht zuzumuten ist, so kann diese Vertragspartei eine Anpassung der Vereinbarung an die geänderten Verhältnisse verlangen.

Soweit die Eisenbahnen des Bundes vom Bund finanzierte Schienenwege stilllegen, zweckentfremden, nicht betriebsbereit vorhalten oder auf andere Eisenbahninfrastrukturbetreiber übertragen, sind die gewährten Bundesmittel vom Empfänger, anteilig im Verhältnis von tatsächlicher Nutzungszeit zu technisch möglicher und üblicher Nutzungszeit, an den Bund zurückzuzahlen. Die technisch mögliche und übliche Nutzungszeit wird zwischen den Eisenbahnen des Bundes und dem Bund festgelegt. Die Rückzahlungspflicht entfällt im Fall der Übertragung der Schienenwege auf einen anderen Infrastrukturbetreiber, wenn der übernehmende Infrastrukturbetreiber den Betrieb, den Bau und die Unterhaltung der Schienenwege übernimmt und er gewährleistet, dass die ihm übertragenen Schienenwege langfristig, mindestens jedoch bis zum Ende der möglichen und üblichen Nutzungszeit der vom Bund finanzierten Anlagen als öffentliche Eisenbahninfrastruktur betrieben werden. Eine zukünftige Förderung eines einmal abgegebenen Schienenweges durch den Bund ist nach diesem Gesetz ausgeschlossen, soweit für den Schienenweg der Bedarf nicht im Bedarfsplan festgestellt und der Schienenweg von den Eisenbahnen des Bundes betrieben wird.

Vor- und Nachteile: Wegen der Eigentümerverantwortung des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur ist die DB AG Zuwendungsempfänger und verteilt sie regional unter Berücksichtigung der Länderinteressen. Da die betreffenden Strecken von Personenfern-, Personennah- und Güterverkehr genutzt werden, sind Konflikte vorprogrammiert. So ist umstritten, ob die vorgesehenen 20% der Mittel regelmäßig für den SPNV verwendet werden.

Die Inanspruchnahme von BSWAG-Mitteln setzt eine Kosten-Nutzen-Analyse im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans voraus, die finanzstrategische Gestaltungsspielräume besitzt. Da Fördermittel des Bundes erst bewilligt werden, wenn eine Bestellzusage der Länder vorliegt, sind grobe Fehlinvestitionen ausgeschlossen. In hohem Umfang für Bundeskostenzuschüsse zu DB-Infrastrukturinvestitionen genutzt, sind Tarif stabilisierende Wirkungen möglich. Ihr Einsatz für den SPNV ist intransparent und zugunsten von DB-Strecken wettbewerbsverzerrend, da NE-Strecken als Empfänger ausgeschlossen sind (Sterzenbach 2007:120-121).

Die Rückzahlungspflicht gewährter Bundesmittel bei Stilllegung vom Bund finanzierter Schienenwege, ihrer Zweckentfremdung, nicht betriebsbereiter Vorhaltung oder ihrer Übertragung auf andere Eisenbahninfrastrukturbetreiber erschwert den Ersatz gering nachgefragter Nebenbahnstrecken durch landesbedeutsame Buslinien. In Anbetracht von realistischen Kostenunterschieden zwischen stilllegungsgefährdeten Bahnstrecken und Buslinien in einer Größenordnung von 10:1 und darüber bedeutet dies, Fehlentscheidungen aufrecht zu erhalten und dauerhaft gutes Geld schlechtem hinterher zu werfen.

### **Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (sog. „GVFG-Mittel“)**

Seit 1.1.2007 hat das Entflechtungsgesetz die Bundesfinanzhilfen für die Länder aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) ersetzt. Abgesehen davon, dass zwei

Programme des GVFG in Zuständigkeit des Bundes<sup>160</sup> weiterlaufen, bieten die Stärken und Schwächen des GVFG gerade für die vorliegende Untersuchung ländlicher Räume besondere Lerneffekte. Als entscheidendes Infrastrukturgesetz für den Nah- und Regionalverkehr offenbart es klassische Defizite bisheriger Finanzpolitik für den ÖPNV in der Fläche.

Das GVFG war ein Kind der 60er Jahre. Von privater Massenmotorisierung bedrängt, empfahlen 1963/64 zwei einflussreiche Gutachten charakteristische Lösungswege aus der „Verkehrnot unserer Städte“. Der deutsche Sachverständigenbericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden hielt Verkehrsmaßnahmen allein für unzureichend und forderte zugleich eine Verkehr vermeidende und ÖPNV begünstigende Flächennutzungs politik. Im Verkehrsbereich aber wurde eine Parallelförderung von kommunalem Straßenbau und ÖPNV vorgeschlagen. Der britische Buchanan-Report forderte Verkehrskorridore, um die Funktionsfähigkeit der Städte zu sichern, und ausgedehnte verkehrsberuhigte Zonen (sog. environmental areas), um die Städte lebenswert zu erhalten. Beide Konzepte waren investive Lösungen für Ballungsräume und Städte. Das Ergebnis bildete das Gesetz über die Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) von 1971 als Ergänzung des Steueränderungsgesetzes 1966 und als Nachfolger der Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden von 1967. Es war ein gewachsenes Fördergesetz für Mischfinanzierung von Bund und Ländern, das in seiner Lebenszeit von bisher 37 Jahren ständigen Anpassungen an veränderte finanzielle Rahmenbedingungen und Wünsche von Ländern und Kommunen unterworfen war. Als Investitionsfördergesetz konnte es aber den Bedingungen des ländlichen Raumes nicht gerecht werden. Die Flexibilisierungstendenzen zu Gunsten der Länder wurden im Entflechtungsgesetz umgesetzt.<sup>161</sup>

Durch das sog. ÖPNV-Bundesprogramm gewährt der Bund für den Bau und Ausbau von Schienenwegen in den Verdichtungsräumen und ihren Randgebieten, deren zuwendungsfähige Kosten jeweils 50 Mio. Euro überschreiten, jährlich zusätzliche Finanzhilfen in Höhe von 332 Mio. Euro. Diese Vorhaben aus dem Bundesprogramm werden teilweise von den Ländern mitfinanziert.

Der Bund förderte 2004 Vorhaben im Rahmen des GVFG mit 1,692 Mrd. Euro. Davon entfielen 844,122 Mio. Euro auf kommunale Straßenbauvorhaben (49,9%), 844,388 Mio. Euro auf den ÖPNV (49,9%) und 3,498 Mio. Euro auf Forschungsvorhaben (0,2%). Von den ÖPNV-Mitteln dienten 86% Infrastrukturmaßnahmen und 14% der Fahrzeugbeschaffung. Im Zeitraum 1971-2004 wurden im ÖPNV mithilfe des GVFG 30,8 Mrd. Euro finanziert. Im Finanzplan des Bundes 2004-2008 sind jährlich 1,667 Mrd. Euro vorgesehen (Sterzenbach 2007:82).

Vor- und Nachteile: Die Absicht des GVFG bestand in der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Gemeinden. Das GVFG sollte finanzschwache Kommunen

<sup>160</sup> Dabei handelt es sich um das sog. Bundesprogramm (§ 6 Abs.1 GVFG) und das Forschungsprogramm Stadtverkehr (§10 Abs.2 Satz 1 u. 2 GVFG).

<sup>161</sup> Zwar ist die neue Regelung noch flexibler als die für die früheren GVFG-Länderprogramme geltende. Aber auch vor der Föderalismusreform I waren die Länder weitgehend frei, die Mittel auf einzelne Fördertatbestände aufzuteilen. Lediglich das GVFG-Bundesprogramm war und ist auf Verdichtungsräume und deren Randgebiete beschränkt. Deshalb ist aus Bundessicht fraglich, ob die neuen flexibleren Regelungen eher dem ländlichen Raum zugute kommen. Durch die Abkehr von festen Fördertatbeständen ist jedenfalls zu erwarten, dass vor allem in städtischen Räumen neue Förderziele geschaffen werden können.

unterstützen, aber nicht den gesamten Nahverkehr durch den Bund finanzieren. Deshalb erfordern die Verkehrsprobleme eines Bundeslandes und das Setzen verkehrspolitischer Ziele den Einsatz entsprechend hoher Mittel aus dem Landeshaushalt. GVFG-Mittel sollten Flankenschutz geben. Die Forderung, die Notwendigkeit, Richtigkeit und Wirtschaftlichkeit des beantragten Projektes darzustellen, zwang den Antragsteller zu konzeptionellen Überlegungen. Insellösungen waren nicht erlaubt. Vielmehr wurde gefordert, das zu finanzierende Projekt in einem Generalverkehrsplan zu erfassen, der die Ziele der Raumordnung unterstützt. Durch die notwendige Begründung aus städtebaulicher, verkehrlicher und betrieblicher Sicht wurden diese Bereiche vor der Projektgenehmigung zumindest formal in den Planungsprozess integriert. Die Erstellung eines Kosten- und Finanzierungsplans sowie die Nutzenermittlung durch den Antragsteller selbst erschwerten zumindest offenkundige Prestigeprojekte. Das Ergebnis war jedoch ein aufwändiges Verwaltungsverfahren mit hohem Abstimmungsbedarf.

Ihrer Größe nach gehören die Investitionshilfen des GVFG zu den wichtigsten Förderinstrumenten in der Fläche. Ihre sehr begrenzte Eignung zur Lösung von Strukturproblemen des ÖPNV ländlicher Räume war – wie Gespräche eines der Gutachter mit ÖPNV-Referenten von Bund und Ländern in den 70er Jahren zeigten – schon damals allgemein bekannt und begünstigte nach Ansicht zahlreicher Kritiker, wie Hermann (2000:55), Hickmann (2000:6-9), des Bundesrechnungshofs (2004:passim) und Sterzenbach (2006:85, 107, 121-123), Kapitalfehlleitungstendenzen. Hierzu zählten die Investitionslastigkeit der deutschen Förderpolitik, Strategieanfälligkeit und Mitnahmeeffekte, Verstöße der Mittelempfänger gegen die Zweckbindung, der Fördermittelfluss an den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern vorbei und eine instrumentell bedingte Bevorzugung der Schiene gegenüber dem Bus.

Wie vom Bundesrechnungshof (2004:25) beklagt, „(widerspricht) die dauernde Beteiligung des Bundes an Länder- und Kommunalaufgaben ... dem Prinzip der Subsidiarität.“ So war der Bund ständig an originären Länder- und Kommunalaufgaben beteiligt, aber konnte seine Steuerungs- und Kontrollaufgaben weder ausreichend durchsetzen noch Verstöße durch Rückforderungen ahnden. Selbst innerhalb der Bundesregierung (BMF/BMVBW) bestanden unterschiedliche Auffassungen über den Rückforderungsanspruch des Bundes bei zweckwidrigem Mitteleinsatz (Bundesrechnungshof 2004:8).<sup>162</sup>

Die hohen Investitionszuschüsse und die geringen erforderlichen Eigenanteile ermutigten die Gemeinden zur Anschaffung teilweise überdimensionierter Systeme mit der Gefahr langfristiger Belastungen durch beträchtliche Folgekosten. Diese Zuschüsse stiegen absolut mit der errechneten Größe der Projekte. Die Forderung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ ist mit der "Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des ÖPNV" als einer Form von Kosten-Nutzen-Analyse verknüpft, die aber auch im Zusammenhang mit ihrer Prognoseabhängigkeit rechentechnische Gestaltungsspielräume kennt. Außerdem unterliegen ihr lediglich Vorhaben des schienenengebundenen ÖPNV in Agglomerationsräumen oder den zugehörigen Randgebieten mit zuwendungsfähigen Kosten, die 50 Mio. € überschreiten. Ein Ranking zwischen alternativer Bahn- und Busbedienung erfolgt nicht (Hermann 2000:21).

Höhere Beförderungsweiten zwischen nachfrageschwachen Quell- und Zielpunkten bilden Charakteristika ländlicher Verkehrsbedienung. Deshalb hat hier im Busverkehr die Förderung

---

<sup>162</sup> „Der Entwurf des vorliegenden Berichts lag dem BMVBW vor. Es hatte keine Bedenken gegen die Darstellung der Sachverhalte und bestätigte, dass die unter Nr. 3.1 dargestellten Auffassungen innerhalb der Bundesregierung richtig wiedergegeben waren.“ (Bundesrechnungshof 2004:8)

der Fahrzeugbetriebskosten, dichter Fahrpläne, von Schnellbus-Verbindungen und bedarfsorientierter Angebotsformen, Mitarbeitermotivation und verbesserten Marketings Vorrang vor Investitionen. Vielmehr tendiert die moderne Entwicklung des ländlichen ÖPNV mit seinen geringen Nachfragemengen zu wachsenden Kleinbus- und Pkw-Flottenanteilen und einfachen Industrieflächen mit Wohncontainern als Betriebshöfen. Da das GVFG auf Art.104a (4) GG beruht, waren und sind jedoch Planungs-, Betriebs-, Erhaltungs- und Reparaturkosten nicht zuwendungsfähig.<sup>163</sup>

Deshalb fühlte sich der ÖPNV in der Fläche seit Bestehen des GVFG finanzpolitisch benachteiligt. Auch aus diesem Grund war die Geschichte des GVFG eine Geschichte von Anpassungen. Der ursprünglich festgelegte Verteilungsschlüssel zwischen kommunalem Straßenbau und ÖPNV wurde flexibilisiert, Umschichtung erleichtert und die Mittelverwendung übertragbar ausgestaltet. Zur Förderung ortsfester Anlagen trat die Fahrzeugförderung. Die Investitionshilfen für Bahnen in Verdichtungsräumen wurden auf Busse im ländlichen Raum ausgedehnt. Die einstige Bagatellgrenze von 200.000 DM, die viele Kleinprojekte verhinderte, wurde abgeschafft. Die Fahrzeugförderquote wurde drastisch erhöht und normale Haltestelleneinrichtungen sowie rechnergestützte Betriebsleitsysteme (RBL) zur Busbeschleunigung, Fahrgastinformation und Anschlusssicherung als förderfähig erklärt. Die Beschaffung neuer Fahrzeuge wurde durch Ersatzbeschaffung ergänzt. In der Praxis wurden die Auflagen des Gesetzes großzügig ausgelegt, wenn über die Beschaffungsmaßnahme Konsens herrschte. So sollte die Beschränkung auf Standard-Linienbusse und Standard-Gelenkombusse lediglich Reisebusse und Luxusausstattungen ausschließen, die Förderung von Kleinbussen aber war durchaus zugelassen.

Betriebshöfe und Fahrzeuge aus GVFG-Mitteln an einzelne Verkehrsunternehmen senken deren Kosten und verzerren den Wettbewerb, da sie Wettbewerber ohne Förderung benachteiligen. Deshalb fördern verschiedene Bundesländer keine Fahrzeuge mehr, sondern nur noch betreiberneutrale Infrastruktur. Betrug der Anteil der Fahrzeugförderung an den Gesamtmitteln des GVFG noch 1997 21%, war er 2004 bereits auf 14% gesunken (Sterzenbach 2007:82). Auch wird behauptet, dass diese Förderung von Neufahrzeugen in Deutschland einen funktionsfähigen Gebrauchtbustmarkt verhindert hat. Zudem erschwert die langjährige Förderbindung für Betriebshöfe und Werkstätten vor allem mittelständischer Busunternehmer die Anpassung der Produktionsstruktur an geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

### **Mittel nach dem Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (sog. „Entflechtungsmittel“)**

Im Zuge der Förderalismusreform wurden die Finanzhilfen des Bundes für die Länderprogramme zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden abgeschafft und durch Mittel nach dem Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) ersetzt. Damit entfallen jährliche Finanzierungsanteile des Bundes aus dem Haushalt des Bundes für die sog. Länderprogramme. Als Ausgleich stehen den Ländern nach Art.143c Abs.1 Satz 1 GG ab 1.1.2007 - 31. 12. 2013 jährlich 1,3355 Mrd. Euro zur Verfügung. Darüber hinaus werden das sog. Bundesprogramm

---

<sup>163</sup> Der 2006 neugefasste Art.104a (4) GG lautet: „Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.“

(§ 6 Abs.1 GVFG) und das Forschungsprogramm Stadtverkehr (§10 Abs.2 Satz 1 u. 2 GVFG) vom Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit fortgeführt.

Dieser Betrag von jährlich 1,3355 Mrd. Euro, der auf dem Referenzzeitraum 2000-2008 beruht, wird auf die Länder prozentual verteilt:

Diese Beträge sind von den Ländern jeweils für Investitionen, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden erforderlich sind, einzusetzen. Die Länder berichten darüber bis Ende Juni des dem Berichtsjahr folgenden Jahres. Bei nicht zweckgerechter Verwendung, werden die Zuweisungen an das jeweilige Land um den fehlverwendeten Betrag gekürzt und dieser Betrag auf die anderen Länder verteilt. Bund und Länder prüfen bis Ende 2013 gemeinsam, in welcher Höhe diese Beträge für den Zeitraum 2014 – 2019 zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab 2014 entfällt dafür die gruppenspezifische Zweckbindung. Die neu festzulegenden Beträge unterliegen ab 2014 bis 2019 nur noch einer investiven Zweckbindung. Nach derzeitiger Rechtslage entfallen die Bundesmittel ab 2020.

Bewertung: Mit dem Bundesprogramm des GVFG bleibt die Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern erhalten, deren Abschaffung zu den Zielen der Förderalismus-Reform gehörte.

Die Übertragung der Kompetenz auf die Länder in Sachen Mittelaufteilung stellt nicht sicher, dass jedes Land auch den Schwerpunkt auf den ÖPNV legt. Damit steigt die Vielfalt und der Flickenteppich wird bunter und dies besonders in der Fläche.

In den – für den ÖPNV in der Fläche möglicherweise entscheidenden – nächsten 6 Jahren bleiben diese Mittel investiv zweckgebunden. Damit hängt es von der jeweiligen Landesregierung und deren Verkehrsverbund ab, was mit den Entflechtungsmitteln möglich ist. Sicherlich ist das Entflechtungsgesetz für die Fläche weniger bedeutsam als für Ballungsräume und Stadtverkehre. Dafür bilden investive Mittel hervorragende Tauschobjekte im Verteilungsringen zwischen Stadt- und Flächenverkehr.

### **Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz (sog. „Regionalisierungsmittel“)**

Nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG, Stand: BGBl. I 2008, Nr.52, S.2185-2208, ausgegeben am 18.11.2008) steht den Ländern für 2008 aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes jährlich ein Betrag von rund 6,7 Mrd. € für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs zu (§ 5 Abs. 1 RegG). Damit wird der Bund seiner im Rahmen der Bahnstrukturreform übernommenen Verpflichtung gerecht, für die Übertragung der Finanz- und Aufgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr auf die Länder einen finanziellen Ausgleich zu schaffen (Art. 106a GG).<sup>164</sup>

Das Regionalisierungsgesetz zielt auf die ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Leistungen des ÖPNV als Daseinsvorsorge. ÖPNV wird als allgemein zugänglicher Linienverkehr definiert. Darunter wird überwiegend Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr mit einer Reichweite bis 50 km oder einer Stunde Fahrzeit verstanden.

Das Regionalisierungsgesetz fordert die Länder auf, die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV in eigenen Gesetzen zusammenzufassen und zu regeln. Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen können mit Verkehrsunternehmen vertraglich vereinbart oder diesen auferlegt werden. Auch dies unterliegt Landesrecht.

<sup>164</sup> Dazu Hiden (1997): 309; Wachinger/Wittemann (1996): 72ff.

Dieser Betrag von rund 6,7 Mrd. € (2008) steigt ab 2009 um jährlich 1,5%. und wird im Jahre 2014 eine Höhe von rund 7,3 Milliarden Euro erreichen. 2014 soll die Höhe der Mittel für die Zeit ab 2015 erneut überprüft werden.

Mit diesen sog. Regionalisierungsmitteln „ist insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren“ (§ 6 RegG), sodass insofern jedoch keine Ausschließlichkeit für den SPNV bestehen dürfte. Die Mittelverwendung wird dem Bund von den Ländern nach einheitlichen Kriterien jährlich transparent berichtet.

Von dem Gesamtbetrag entfallen auf die einzelnen Bundesländer folgende prozentualen Anteile (Übersicht 2.1):

**Übersicht 2.1:      Prozentuale Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die Länder  
gemäß Regionalisierungsgesetz § 5 Absatz 3**

|                        |                |
|------------------------|----------------|
| Baden-Württemberg      | 10,44 Prozent, |
| Bayern                 | 14,98 Prozent, |
| Berlin                 | 5,46 Prozent,  |
| Brandenburg            | 5,71 Prozent,  |
| Bremen                 | 0,55 Prozent,  |
| Hamburg                | 1,93 Prozent,  |
| Hessen                 | 7,41 Prozent,  |
| Mecklenburg-Vorpommern | 3,32 Prozent,  |
| Niedersachsen          | 8,59 Prozent,  |
| Nordrhein-Westfalen    | 15,76 Prozent, |
| Rheinland-Pfalz        | 5,24 Prozent,  |
| Saarland               | 1,32 Prozent,  |
| Sachsen                | 7,16 Prozent,  |
| Sachsen-Anhalt         | 5,03 Prozent,  |
| Schleswig-Holstein     | 3,11 Prozent,  |
| Thüringen              | 3,99 Prozent,  |

Vor- und Nachteile: Die Regionalisierung des SPNV gehörte zu den Kernaufgaben der Bahnreform, um das kaum noch beherrschbare Haushaltsrisiko einzuschränken. Die Sanierung der deutschen Bahnen kollidierte mit dem Bestreben der Länder, den politischen Einfluss auf das größte deutsche Verkehrsunternehmen zu behalten. Die Tatsache, dass die jährlichen Zahlungen des Bundes (einschl. Investitionszuschüssen, Liquiditätshilfen und Einnahmeausfällen) an die Bundesbahn in Höhe von etwa 16-17 Mrd. DM zu erheblichen Teilen versteckte Transferzahlungen des Bundes an die Länder, Landkreise und Kommunen darstellten, zeigte einen Interessenkonflikt, der nur im Rahmen eines veränderten Finanzausgleichs lösbar war.

Mit der Bahnstrukturreform entstand Mitte der 90er Jahre ein neuer gesetzlicher Rahmen für den ÖPNV in Deutschland. Deshalb spricht das Gesetz mehrfach von ÖPNV, aber meint in seinem harten finanziellen Kern SPNV. Das Gesetz klärt die Zuständigkeiten der Länder für den ÖPNV. Auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes bestimmten die Länder in ihren ÖPNV-Gesetzen die Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV). In der Regel sind die Länder selbst für den



SPNV zuständig und die Landkreise und kreisfreien Städte für den ÖSPV. Die Regionalisierungsmittel bilden die Gegenleistung des Bundes für diese Übernahme der Aufgabenträgerschaft durch die Länder. Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für den ÖPNV und ihre konsumtive wie investive Austauschbarkeit beeinflussen sie Tariffhöhe und Beförderungsqualität und begünstigen damit die Benutzung des ÖPNV.

Als bundesrechtlicher Rahmen für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV, hat das Regionalisierungsgesetz 1996 die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung vor allem für den SPNV den Ländern zugewiesen. Sie tragen somit die Verantwortung für die Bestellung des Regional- und Nahverkehrs, denn sie entscheiden, welche Leistungen auf der Schiene (und je nach Landesrecht ggf. auch auf landesbedeutsamen Buslinien) sie von der Deutschen Bahn AG oder deren Mitbewerbern einkaufen/bestellen bzw. finanzieren. Sie bestimmen damit auch, auf welchen Strecken wie oft mit welchem Zugmaterial gefahren wird. Damit bildet das Regionalisierungsgesetz die finanzielle Klammer zwischen dem PBefG und den betreffenden ÖPNV-Landesgesetzen.

Mit den Regionalisierungsmitteln ist „insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren“ (§ 6 RegG). Dies bedeutet, dass eine Förderung nur der Schiene nicht konform ist, aber das Schwergewicht doch auf der SPNV-Förderung liegt. In den Landes-ÖPNV-Gesetzen sind daher Fördertatbestände auch für Maßnahmen im ÖSPV vorgesehen, und zwar in erster Linie Investitionsförderungen, um die Mittel nach dem GVFG bzw. dem Entflechtungsgesetz aufzustocken.<sup>165</sup>

In dieser schwergewichtigen Mittelvergabe für den SPNV besteht – in verkehrsplanerischer Sicht – ein Geburtsfehler dieses Gesetzes. Es verzichtete auf die Neuordnung des ÖPNV als Gesamtsystem und benachteiligte öffentliche straßengebundene Personenverkehrsmittel. Da Flächenländer Flächenverkehrsmittel brauchen, ging dieses Gesetz zu Lasten von Bus, ländlichen Räumen und einem modernen ÖPNV als System.<sup>166</sup> Lediglich 1,5% der Regionalisierungsmittel gingen im Jahre 2004 an den ÖSPV als sog. „allgemeinen ÖPNV“ (SCI 2006:21 zitiert bei Sterzenbach 2007: 88). In Niedersachsen werden 10% der Mittel nach Einwohnern (33%) und Fläche (67%) an den ÖSPV verteilt (List 2006:30). Darüber hinaus erschwert es diese schwergewichtige Förderung zugunsten des SPNV, nachfrageschwache Schienenstrecken ohne Potential und ohne Bedeutung für Güterverkehr und Gesamtsystem in landesbedeutsame Buslinien umzuwandeln, die nur einen Bruchteil kosten. Diese schwergewichtige Verwendung im SPNV stellt die Frage nach ihrer Wettbewerbsneutralität. Auch enthalten sie keine direkten Anreize zu Kostensenkungen, Qualitätssteigerungen, wachsenden Fahrgastzahlen und Ausschreibungen. Einzelne Länder, wie Hessen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt, haben deshalb ihre Weitergabe als Landeszuweisungen an erfolgsorientierte Kriterien gekoppelt.

Die Höhe der Regionalisierungsmittel wurde 1996 nach den in den Bundesländern gefahrenen Zugkilometern des Jahres 1994 bemessen. Zusätzlich wurde für Investitionen noch 1997 über eine Mrd. Euro von GVFG-Mitteln zu Regionalisierungsmittel umgeschichtet. Seither werden Höhe, Steigerungsrate und Finanzierungsquelle der Regionalisierungsmittel zwar immer wieder revidiert, aber der Verteilschlüssel wurde kaum geändert. Nach einem

---

<sup>165</sup> Dazu Kolks (1998):226: rund 2,1 Mrd. € in 1997 sowie; Wachinger/Wittemann (1996):126ff.

<sup>166</sup> Bereits "regionalisiert" war der Busverkehr der DB: In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre übergab die DB ihren Omnibusverkehr schrittweise an regionale Busbetriebsgesellschaften, die Personal und Fahrzeuge der DB übernahmen und nun im Auftrag der DB oder der lokalen Gebietskörperschaften den Busbetrieb auf eigene Rechnung durchführen. Seit 1990 ist der Busbetrieb der DB vollständig auf handelsrechtliche Gesellschaften übergegangen, die sich allerdings mit einer Ausnahme immer noch im Eigentum des Bundes befinden. Die DR hat in der DDR keinen eigenen Omnibusverkehr betrieben.

Vorschlag der Verkehrsministerkonferenz der Länder vom 10./11. Oktober 2001 gingen in den Verteilungsschlüssel die folgenden Faktoren mit unterschiedlichem Gewicht ein: das SPNV-Angebot des Fahrplanjahres 1993/94 (das sog. „Status-quo-Angebot“), die Bestellungen des Fahrplanjahres 2001/2002 ohne reaktivierte Strecken, die Vorschläge der DB AG und des von der Verkehrsminister-Konferenz beauftragten Beratungsbüros SMA und Partner AG (Zürich) über das bedarfsgerechte Grundangebot. Bestellen nun die Bundesländer Verkehre ab und legen Nebenbahnen still, schaden sie sich selbst, wenn die Bemessung der Regionalisierungsmittel dieselbe bleibt. Bei einer völligen Neuregelung aber wird vermutet, dass die Einwohnerzahl Bemessungsgrundlage wird. Dann aber verschieben sich die Mittelströme zu dichter besiedelten Bundesländern und zu Lasten der einkommensschwachen dünn besiedelten Flächenländer. Zugleich entstünde aber eine Chance, gering nachgefragte Bahnstrecken ohne Potential und ohne besondere Bedeutung für Güterverkehr und Gesamtnetz in Expressbusstrecken umzuwandeln und die Differenz in Zubringer- und Verteilersysteme zu investieren, die Möglichkeit eines Budgetausgleiches vorausgesetzt.

Das Regionalisierungsgesetz fördert Leistungsvergabe nach Wettbewerb. Länder und Zweckverbände bestimmen als Besteller Verkehrslinien und Linienbündel, Verkehrsvolumen, Bedienungshäufigkeit, Fahrzeuge u. a., schreiben diese Leistungen und Nebenbedingungen in zunehmendem Maße aus, ermitteln das günstigste Angebot und vergeben für eine bestimmte Vertragslaufzeit.

Das Gesetz lässt offen, in welchem Umfang diese Regionalisierungsmittel investiv oder konsumtiv verwendet werden. Angesichts des investiv zweckgebundenen GVFG bzw. Entflechtungsgesetzes ist anzunehmen, dass der Großteil der Regionalisierungsmittel konsumtiv verwendet wird. Einer Studie aus dem Jahre 2006 zufolge wurden nur 16,3% der Regionalisierungsmittel des Jahres 2004 investiv für Infrastruktur und Fahrzeuge ausgegeben (SCI 2006:21 zitiert bei Sterzenbach 2007: 88).

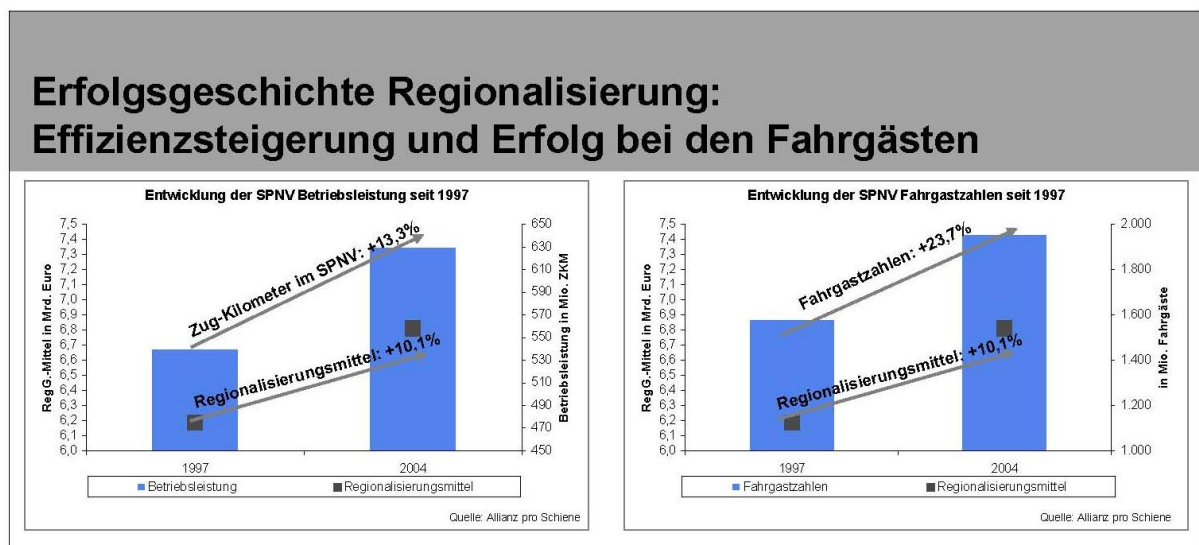
Es gibt viele Bundesländer, die ihre ÖPNV-Landeszuwendungen an die Kreise und kreisfreien Städte auf die Regionalisierungsmittel beschränken. Es gibt aber auch Bundesländer, die in der Vergangenheit einen Teil ihrer Regionalisierungsmittel für andere als im Gesetz festgelegte Zwecke verwendeten, da das Regionalisierungsgesetz damals keine Berichtspflicht über die Verwendung dieser Bundesmittel enthielt, wie beispielsweise das Finanzausgleichsgesetz. So wurden 2004 nur etwa zwei Drittel der 45a PBefG -Mittel von Rheinland-Pfalz durch Regionalisierungsmittel gedeckt (Sterzenbach 2007:125). Deshalb stellte der Bundesverkehrsminister Tiefensee fest, dass lediglich 5-5,5 Mrd. Euro der jährlichen 7 Mrd. Euro Regionalisierungsmittel für konkrete Bestellungen benutzt wurden (laut AP, 22.2.2006). Wie oben ausgeführt, verpflichtet die Änderung des Regionalisierungsgesetzes vom 12.12.2007 jedoch in §6 Abs. 2 inzwischen die Länder, die Verwendung der Mittel jeweils nach gemeinsam vereinbarten Kriterien transparent darzustellen.

In diesen Zusammenhang gehört auch die vieldiskutierte Kürzung der Regionalisierungsmittel im Rahmen der Föderalismusreform (Koch-Steinbrück-Papier 2002). Die ursprünglich vereinbarte Summe der Regionalisierungsmittel betrug 2002 6,745 Mrd. Euro und stieg jährlich um 1,5%. Die 2004 vereinbarte erste Kürzung betrug 137 Mio. Euro, die zweite aus dem Jahre 2006 für die Jahre 2006-2008 insgesamt 1,4 Milliarden Euro. Damit die Länder zustimmten, erhielten sie jedoch zur Kompensation nach dem Haushaltbegleitgesetz ab 2007 Mehreinnahmen durch die Mehrwertsteuererhöhung. Damit wurde diese Kürzung zu Lasten der Länder durch Mehrwertsteuererhöhungen zu Gunsten

der Länder mehr als ausgeglichen, aber von den Ländern an ihren ÖPNV häufig nicht weitergegeben.<sup>167</sup> Als Gründe für diese Kürzungen wurden Haushaltssituation und Effizienzgewinne der Verkehrsverbünde genannt. Die schnelle Reaktion mancher Länder lässt vermuten, dass diese Kürzungen zur überfälligen Straffung des Schienennetzes und zur Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung der betreffenden Bundesländer genutzt wurden.

Länderzuständigkeit, Wettbewerb und Regionalisierungsmittel haben zu einer unerwarteten Attraktivitätssteigerung des SPNV geführt und für beträchtliche Nachfragesteigerungen gesorgt. Damit wurde bewiesen, dass auch im ÖPNV noch heute attraktivitätsinduzierter Neuverkehr möglich ist. Der große Erfolg des SPNV hat nun zur weitverbreiteten Forderung nach einem solchen Lösungsmodell für den ÖSPV geführt (Übersicht 2.2).

### Übersicht 2.2: Der Erfolg der Regionalisierung 1997-2004



Quelle: SCI/Verkehr, Allianz-pro-Schiene (2006):Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Bundesländer Eine Analyse für das Haushaltsjahr 2004 im Auftrag der Allianz pro Schiene Berlin, 12. April 2006, S.7; [http://www.allianz-pro-schiene.de/pdf/PM060412/SCI\\_ApS\\_Charts\\_Regionalisierungsmittel.pdf](http://www.allianz-pro-schiene.de/pdf/PM060412/SCI_ApS_Charts_Regionalisierungsmittel.pdf)

### Mittel aus dem Finanzausgleich (sog. „FAG-Mittel“)

Der Finanzausgleich bezweckt Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften, um die Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben sicherzustellen. Um die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen (Art.107 Abs.2 Satz 1) beinhaltet der Länderfinanzausgleich Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken sog. Geberländern an finanzschwächere Nehmerländer zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs und zum Ausgleich von Sonderlasten. Teilungsbedingte Sonderlasten wegen teilungsbedingter Infrastrukturdefizite und unterproportionaler kommunaler Finanzkraft wurden bei den neuen Ländern einschl. Berlin festgestellt. Soweit zweckgebunden, tragen diese Beträge des Bundes von 2005-2019 zur

<sup>167</sup> „Laut Staatssekretär Richwien war das Finanzministerium nicht zu bewegen, von der Mehreinnahme der Umsatzsteuern einen Teil für den ÖPNV abzugeben. Thüringen bekommt 22 Mio. € weniger Regionalisierungsmittel, aber über 300 Mio. € mehr aus der erhöhten Mehrwertsteuer.“

Landesverband Thüringer Omnibusunternehmer e.V., Pressemeldung, 30.10.2006; <http://www.lto.de/index.php?pdid=4>

Infrastrukturfinanzierung in den Nehmerländern bei. Konkrete Jahresbeträge, Landesanteile, Überprüfungstermine und Berichtspflichten werden in §11 Abs.3 FAG genannt

Demgegenüber sorgen die Länder in ihrem Kommunalen Finanzausgleich für die Verteilung der Landesmittel auf ihre Gemeinden und Gemeindeverbände als Grundlage ihrer Selbstverwaltung.<sup>168</sup> Grundlage bilden auf der Verfassungsebene Art.28 Abs.2 GG und auf der Länderebene Landesgesetze („Finanzausgleichsgesetz“ oder Gemeindefinanzierungsgesetz“), in denen – soweit es sich um Zweckzuweisungen handelt – auch ÖPNV finanziert wird. So handelt es sich bei den ÖPNV-Zuweisungen der Länder Bayern und Baden-Württemberg an ihre Aufgabenträger für den „allgemeinen ÖPNV“ (= ÖSPV) ausschließlich um Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs. Diese werden in Bayern nach Steuereinnahmen (Finanzkraft), Aufwand (Eigenaufwendungen der Aufgabenträger) und Kooperation verteilt, in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein nach dem Verhältnis der Einwohner (33%) und Flächen (67%) und in Sachsen als einwohnerbezogene Schlüsselzuweisungen (List 2006:29-30).

Vor- und Nachteile: FAG-Mittel dienen häufig zur Kofinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen und ergänzen damit GVFG- und Entflechtungsmittel. Deshalb ist ihre Vergabe und Verwendung wenig transparent. Ihr Einsatz erfolgt länderspezifisch unterschiedlich. Wie das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz zeigt, werden investive Zweckzuweisungen genannt, aber weder nach ihrem konkreten Fördergegenstand noch in ihrer Höhe ausgewiesen.

### **Ausgleichszahlungen für Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs (sog. „45a PBefG -Mittel“)**

Werden Schüler, Studenten und Auszubildende im Ausbildungsverkehr mit Zeitkarten befördert, ist deren Preis gegenüber Jedermann-Zeitkarten aus sozialen Gründen ermäßigt. In der bundesweiten Praxis hat sich ein Rabatt von 25% herausgebildet, der auch einen Anreiz bildet, den ÖPNV zu benutzen (Sterzenbach 2007:90).<sup>169</sup> Deshalb hat der Verkehrsunternehmer von Eisenbahnen, Straßenbahnen und Bussen im Linien- und Sonderlinienverkehr mit Kraftfahrzeugen nach § 6a AEG oder § 45a PBefG einen Rechtsanspruch, dafür auf Antrag einen finanziellen Ausgleich zu erhalten. Diese Ausgleichsmittel sind Finanzmittel des Landes, in dessen Gebiet der Verkehr betrieben wird. Je nach Land und Kabinettsstruktur gehören sie zum Haushalt des Kultus-, Verkehrs-, Wirtschafts- oder Innenministeriums (Sterzenbach 2007:92). Über den Ausgleich, der mit Auflagen versehen werden kann, entscheidet die Genehmigungsbehörde oder die von der Landesregierung bestimmte Behörde.

Voraussetzungen sind, dass der Ertrag aus diesen genehmigten Beförderungsentgelten die zu errechnenden Kosten nicht deckt und der Unternehmer innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Anpassung dieser Beförderungsentgelte an die Ertrags- und Kostenlage beantragt hat.

Als Ausgleich wird dem Unternehmer nicht der Differenzbetrag zwischen der Zeitkarte für Jedermann und der ermäßigten Zeitkarte für Schüler gewährt (sog. Preis-Preis-Prinzip), sondern 50% der Differenz zwischen seinen erzielten Erlösen aus der Schülerbeförderung

<sup>168</sup> Durch Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Kommunen erfolgt damit auch eine Umverteilung von Mitteln zwischen Kommunen.

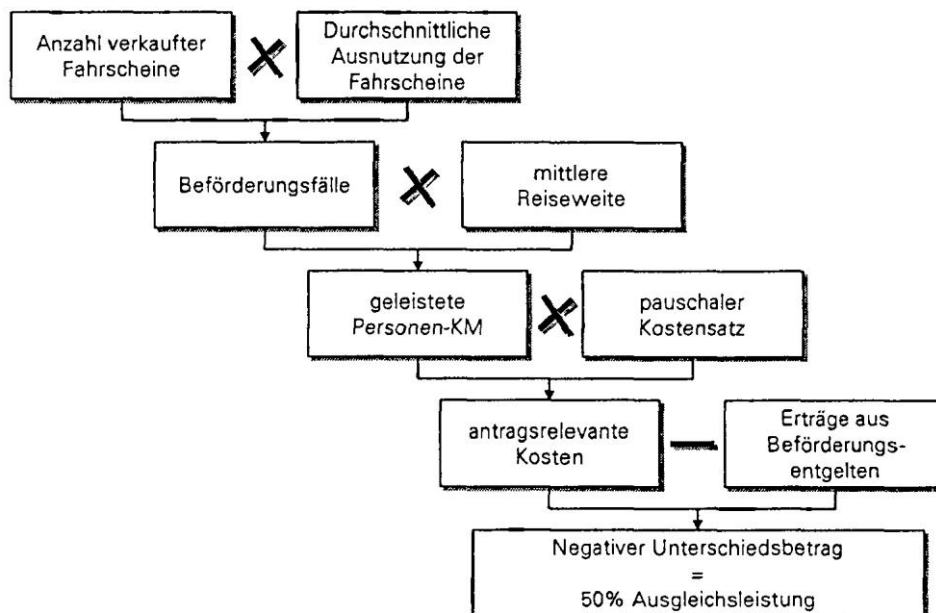
<sup>169</sup> Je nach Landesregelung werden diese Zeitkarten für bestimmte Altersgruppen und Schultypen von den Schulverkehrsträgern erworben und den betreffenden Schülern rabattiert oder unentgeltlich (wie in Sachsen-Anhalt) zur Verfügung gestellt.

mit Zeitkarten und den durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten, multipliziert mit den dabei aufgewandten Personenkilometern (sog. Kosten-Ertrags-Prinzip).<sup>170</sup> Die Landesregierungen oder von ihnen ermächtigte Behörden legen die Kostensätze je Personen-Kilometer pauschal fest, die als durchschnittliche verkehrsspezifische Kosten anerkannt werden. Dabei handelt es sich um Durchschnittswerte einzelner repräsentativer Unternehmen, die sparsam wirtschaften und leistungsfähig sind. Sie sollen unwirtschaftlichem Verhalten entgegen wirken und Kostensenkungen anreizen. Dabei können auf Grund betrieblicher und verkehrlicher Besonderheiten unterschiedliche Kostensätze für den schienengebundenen und den nichtschienengebundenen Verkehr sowie für verschiedene Verkehrsregionen festgelegt werden. Die sich in Anwendung des Satzes 1 ergebende Ausgleichsbeträge wurden für das Jahr 2004 um 4%, für das Jahr 2005 um 8% und vom Jahr 2006 an jeweils um 12% verringert. (AEG § 6a Absatz 2 und PBefG § 45a Absatz 2)

In der Praxis handelt es sich bei der traditionellen Ermittlung dieser Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG bzw. § 6a AEG um einen vielstufigen hoch komplizierten Prozess mit beträchtlichem finanzstrategischen Gestaltungspotential.

Die Berechnungsmethode ist detailliert in der Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusgIV) festgelegt. Die folgende Übersicht 2.3 zeigt die einzelnen Schritte und die Übersicht 2.4 die Formel zur Berechnung des Ausgleichsbetrags.

**Übersicht 2.3: Der Kosten-Erlös-Vergleich als Berechnungsmethode der Ausgleichsmittel gemäß § 45a PBefG**



Quelle: KPMG (1999): Bericht zur Ermittlung verkehrsspezifischer Kostensätze für die Berechnung von Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG und § 6 AEG für öffentliche und private Personennahverkehrsunternehmen für das BMVBW, nichtveröffentliches Gutachten

<sup>170</sup> Diese Entscheidung zugunsten eines Kosten-Ertrag-Vergleichs anstelle eines Preis-Preis-Vergleichs wurde Anfang der 70er Jahre bewusst getroffen. Vgl. VDV (2004):3.

Die gesamten Erträge bilden die Fahrgeldeinnahmen aus dem Verkauf von Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr (d.h. die Gesamtzahl der vom einzelnen Unternehmer verkauften Wochen-, Monats- und Jahreszeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr) und die Einnahmen aus anderen Beförderungsentgelten. Als durchschnittliche Ausnutzung der Zeitfahrausweise werden 2,3 Fahrten je Gültigkeitstag zugrunde gelegt. Bei der Ermittlung der Gültigkeitstage wird die Woche mit höchstens 6, der Monat mit höchstens 26 und das Jahr mit höchstens 240 Tagen gerechnet. Diese Werte dürfen seit 2003 unterschritten werden, was verschiedene Länder nutzen. In Verkehrs- und Tarifverbünden mit einheitlichen oder verbundenen Beförderungsentgelten und einem Fahrausweis pro Fahrgast, wird die Zahl der Fahrgäste um 10% erhöht. Die mittlere Reiseweite beträgt durchschnittlich 5 Kilometer bei überwiegendem Orts- und Nachbarortslinienverkehr und 8 Kilometer bei überwiegendem Überlandlinienverkehr. Können Abweichungen der Durchschnittswerte für die Ausnutzung der Zeitfahrausweise, der Erhöhung der Fahrgäste um 10% oder der mittleren Reiseweite um mehr als 25% nachgewiesen werden, gelten die jeweils erhöhten Werte. Zusammen mit den Voraussetzungen für die Ermittlung der Grunddaten des spezifischen (Soll-) Kostensatzes je Personen-Kilometer (Pkm) im Euro ergeben sich damit 4 Schlüsselfaktoren zur finanzstrategischen Nutzung der finanziell dominierenden § 45a PBefG -Mittel. Deshalb wird in der Busszene immer wieder – und durchaus anerkennend – von Verkehrsunternehmen berichtet, die auf kreative Weise die möglichen 45a PBefG -Mittel rechentechnisch maximal abschöpfen.<sup>171</sup>

**Übersicht 2.4: Formel zur Berechnung des Ausgleichsbetrags nach § 45a PBefG**

**Quelle: Sterzenbach 2007:94**

$$A = 0,5 \cdot (E - \sum_{i=1}^n z_i \cdot c \cdot t_i \cdot w \cdot K_{\text{spez}})$$

Darin bedeuten:

A = Ausgleichsbetrag

E = Erträge im Ausbildungsverkehr in Euro

z = Anzahl der verkauften Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr

n = Fahrausweisarten

c = Fahrtenhäufigkeit für einen Zeitfahrausweis je Gültigkeitstag

t = Anzahl der Gültigkeitstage für einen Zeitfahrausweis

w = Mittlere Reiseweite in km

Kspez = Spezifischer (Soll-) Kostensatz je Personen-Kilometer (Pkm) in Euro

Der Unternehmer stellt die Anträge auf Ausgleichszahlungen bis zum 31.5. des Jahres für das jeweils vorherige Kalenderjahr bei der Genehmigungsbehörde, errechnet den Aus-

<sup>171</sup> Manche Länder haben 4-5 verschiedene Kostengruppen gebildet und auch die Soll-Kostensätze seit Anfang der 90er Jahre nicht mehr fortgeschrieben Sterzenbach (2007):92.

gleichsbetrag und fügt die Bescheinigung über die Richtigkeit der Angaben und Berechnung bei. Für das laufende Kalenderjahr erhält er auf Antrag 80% des letztjährigen Ausgleichsbetrages für den Zeitraum, aufgeteilt in zwei Zahlungen.

Zu der beihilferechtlich problematischen Frage möglicher Überkompensation der Fahrpreisvergünstigung „trat die Erkenntnis, dass die bisherigen bundesrechtlich geregelten Mechanismen zur Berechnung der Ausgleichszahlungen in vielen Fällen zu nicht begründbaren Schieflagen führten (gut ausgelastete Ausbildungsverkehre, insbesondere über längere Strecken führten zu sehr hohen Ausgleichsbeträgen, schlecht ausgelastete Sammelverkehre über kürzere Strecken hingegen nur zu geringen Zahlungen). Schließlich waren die Ausgleichsanträge der Verkehrsunternehmen durch die Ausgleichsbehörden aufgrund der Komplexität und Interpretierbarkeit der Regelungen mit vertretbarem Aufwand kaum überprüfbar. Aufgrund der dramatisch zurückgehenden Schülerzahlen und den daraus folgenden Schließungen von Schulstandorten war zudem die Pauschalierung der Ausgleichszahlungen auf der Basis des Jahres 2003 nicht mehr dauerhaft konsensfähig“ (Hickmann, Berschin u.a. 2008:38).

### **Schulwegfreiheit**

In fast allen Bundesländern sind die Schulträger ganz oder teilweise zur Übernahme der für den Schulweg entstehenden Beförderungskosten verpflichtet. Unterschiede bestehen vor allem in den Berechtigungsvoraussetzungen, die in den jeweiligen Satzungen festgelegt sind. Maßstab ist dabei z.B. die besuchte Schulstufe (z.B. Primarstufe, Sekundarstufe I oder auch Sekundarstufe II) sowie die Mindestentfernung von der Schule. Die Schulträger finanzieren daher entweder die Betriebskosten von freigestellten Schülerverkehren oder ersetzen den Eltern die Kosten für Schülerzeitfahrkarten im Linienverkehr.

### **Die Öffnungsklausel zum § 45a PBefG**

Auf Antrag der Flächenländer Niedersachsen und Brandenburg wurde 2006 ein § 64a in das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und eine inhaltsgleiche Vorschrift als § 6h in das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) eingefügt. Diese sog. Öffnungsklausel des § 64a PBefG schafft für die Länder ab 1.1.2007 die Möglichkeit, die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 45a, 57 Abs.1 Nr.9 PBefG sowie die Vorschriften, zu deren Erlass § 57 Abs. 1 Nr. 9 PBefG ermächtigt, durch Landesrecht ersetzen.<sup>172</sup> Sie können aber auch bei der bisherigen bundesrechtlichen Regelung bleiben. Damit können die Länder bestimmen, wer Auszubildender ist, welche Kostenbestandteile bei der Berechnung des Ausgleichs zu berücksichtigen sind, welches Verfahren für die Gewährung des Ausgleichs anzuwenden ist, welche Angaben der Antrag auf Gewährung des Ausgleichs enthalten muss und wie die Erträge und die Personen-Kilometer zu ermitteln sind. Damit sind die Länder frei, über die Vergabe der 45a PBefG - Mittel zu verfügen und können über die Höhe der 45a PBefG - Mittel entscheiden, die im Haushalt bereitgestellt werden. Organisatorisch ist diese Flexibilisierung der Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung mit ihrer Überleitung ins Verkehrsministerium verbunden, die erst ihre Bündelung mit den Landeszuwendungen erlaubt.

Die Gesetzgebungskompetenz gewährt den Ländern auch vertragliche Vereinbarungen bei der Abgeltung von Ausgleichsansprüchen im Ausbildungsverkehr, wie sie immer wichtiger

---

<sup>172</sup> Die Länder können jedoch nicht diese Anspruchsregelung streichen, da dies dem ÖPNV die wirtschaftliche Grundlage entziehen und dem Veranlasser-Prinzip widersprechen würde. Auch ist dies nicht gewollt.

werden. Die Mittel für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG als Ersatzleistungen des Landes können von den Verkehrsunternehmen als bisherigen Direktempfängern auf die Aufgabenträger übergehen, wenn diese mit den Verkehrsunternehmen eine finanziell gleichwertige Beförderungsvereinbarung abschließen. Damit lassen sich Regionalisierungs-, Haushalts- und § 45a PBefG -Mittel beim Aufgabenträger bündeln und Nachforderungen der Verkehrsunternehmen vermeiden. Auch kann der Leistungsaustausch zwischen Besteller und Ersteller Ausgleichsentgelte mit dem Fahrplanangebot und Preisrabatten verknüpfen.

Diese Einbeziehung der Mittel des Ausbildungsverkehrs vor Ort führt gemäß § 3 RegG die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV und damit die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammen. Sie stärkt die kommunalen Aufgabenträger und erlaubt in Zusammenarbeit mit den Schulbehörden eine Optimierung des Ausbildungsverkehrs als Kernelement des ländlichen ÖPNV. Davon macht beispielsweise Brandenburg ab 1.1.2008 Gebrauch. Nicht zuletzt erleichtert diese Länderöffnungsklausel den Einsatz von Anrufbussen im ÖPNV. Die Schwierigkeit bestand bis dahin in ihrer Anerkennung als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG, die im negativen Fall nur den Weg über die Experimentierklausel zuließ und dies nur für 4 Jahre. Da der ÖPNV im ländlichen Raum vor allem Schülerverkehr ist, war diese Frage mit dem § 45a PBefG verknüpft. Nun Ländersache, erlaubt die Gestaltung des Schülerverkehrs auch den Einsatz des Anrufbusses im ÖPNV.

Diese Regelungen spiegeln den Trend der Bundespolitik wider, die Gestaltungsspielräume der ÖPNV-Finanzierung - dem föderalen Gefüge entsprechend - möglichst den Ländern zu überlassen. Diese Gesetzesänderung erfolgte gegen massiven Widerstand des Bundesverbandes privater Omnibusunternehmer (BDO).<sup>173</sup>

### **Vor- und Nachteile**

§ 45a PBefG -Mittel senken die Schülertarife und binden die Schüler an den ÖPNV. Die damit verbundene erhöhte Verkehrssicherheit gegenüber Fußweg, Fahrrad und Moped ist unverkennbar. § 45a PBefG -Mittel sind wettbewerbsneutral, da - alle Schüler befördernde - Verkehrsunternehmen darauf Anspruch haben.

Über noch bestehende Manipulationsmöglichkeiten der Ausgleichszahlungen hinaus, ist die Entwicklung des ländlichen ÖPNV zu einem ausschließlichen Schülertransportsysteme äußerst negativ zu bewerten. Schülerverkehr ist prinzipiell ein Notbehelf, um jedem Schüler innerhalb eines zumutbaren Zeitaufwandes den Besuch einer „guten Schule“ zu ermöglichen und räumlich-soziale Unterschiede abzuschwächen. Daraus leitet sich ein Schülerverkehr nach dem Grundsatz ab: So wenig wie möglich und soviel wie nötig. Wird unter einer guten Schule vor allem „wohnungsnah“ verstanden, wäre ihre Erreichbarkeit zu Fuß oder mit dem Fahrrad besonders vorteilhaft. Erscheint aber eine hochwertige Ausbildung nur in einer „großen und lebendigen Schule“ (GEW und Bildungsminister Metelmann 27.8.2004) möglich, ist in einem Flächenland, wie Mecklenburg-Vorpommern, in dem größere Gebiete eine Bevölkerungsdichte von 20 E/km<sup>2</sup> aufweisen, die Busbeförderung in maximal 40-60 Minuten pro Schulweg unvermeidlich. Der Niedergang des allgemeinen öffentlichen Personenlinienverkehrs (ÖPNV) in derart dünn besiedelten Gebieten hat inzwischen dazu geführt, dass – je nach Gebiet - 70-90% aller Fahrgäste Schülerverkehr bilden.

---

<sup>173</sup> „Im Vorfeld hatten bdo und Landesverbände zahlreiche Versuche unternommen, die Öffnungsklausel zu verhindern, scheiterten jedoch insbesondere an der Regierungskoalition in Berlin, die den Forderungen der Länder nicht entgegentrat.“ BDO (2006), S.47 ; [http://www.bdo-online.de/cms/upload/pdf/Omnibusrevue\\_Juli\\_2006.pdf](http://www.bdo-online.de/cms/upload/pdf/Omnibusrevue_Juli_2006.pdf)



Damit ist der Schülerverkehr hier trotz seiner Beschränkungen zur allgemein zugänglichen Mobilitätsgrundlage und zum Mindestbedienungsstandard autoloser Bevölkerungsteile geworden. Auch deshalb treffen sinkende Schülerzahlen den Lebensnerv ländlicher Räume. So existieren bereits Wohnorte ohne Schülerverkehr, die nur noch einmal pro Woche oder durch Stichfahrten mit dem großen Linienbus als Anrufbus bedient werden. Wegen der geringen Schülerzahlen werden schon heute in manchen Dörfern einzelne Schüler täglich vom Linienbus abgeholt. Mit seinen Verkehrsspitzen prägt der Fahrschülerverkehr vor allem die Kostenstruktur des Busverkehrs. In der Regel auf die An- und Abfahrten zur ersten und letzten Stunde ausgerichtet, entscheiden diese beiden Nachfragespitzen, wie viele Busse – gleichzeitig - benötigt werden. Deshalb ist es Kosten senkend, die Spitzen durch gestaffelte Schulanfangszeiten abzuflachen und niedrige Anfangs- und Endwerte durch bedarfsorientierte Angebotsformen (wie Anrufsammeltaxen) angepasst zu bedienen (Übersichten 2.5).<sup>174</sup>

Sinken die Schülerzahlen, liegen Schulschließungen (und mobile Lehrer) nahe, die jedoch zu mehr und weiteren Fahrschulwegen führen. Dies wirkt sich besonders in den Räumen aus, in denen die Schulzeitstaffelung noch nicht großräumig umgesetzt ist. Dazu zählen vor allem ausgedehnte Gebiete dünn besiedelter neuer Bundesländer. Außerdem senken rückläufige Schülerzahlen auch die Auslastung der Busse und schaffen Beschäftigungsprobleme ländlicher Busunternehmen und ihrer Angestellten (30- statt 40-Stunden-Woche). Wurde 2004 zur Beförderung von 80 Schülern ein Bus und sein Aufwand für Fahrer, Kraftstoff, Bus u. a. benötigt, bleiben diese Kosten auch 2011 bei 50 Schülern erhalten. Mehrerträge durch längere Fahrtstrecken zu weniger Schulen kompensieren erfahrungsgemäß nur maximal 50% der Mindererträge durch rückläufige Schülerzahlen (Löcker 2006:22). Ebenso kritisch wirken die PISA-induzierte Ganztagsschule und sog. „verlässliche Schulen“, die alle Schüler wieder zur gleichen Zeit um 8.00 Uhr beginnen lassen. Damit erhöhen sie die Zahl benötigter Busse und schaffen Auslastungsprobleme in der Zeit zwischen Morgen- und Nachmittagsspitze. Variable Stundenpläne, Stundenausfall, „Lehrer-Nomaden“ und Kurssysteme erschweren zudem die Planung von Jahresfahrplänen. Auch wird nun in verschiedenen Bundesländern diskutiert, diese Ausgleichsmittel den Eltern zur Verfügung zu stellen, die dann entscheiden, wie ihre Kinder die Schule erreichen. Würden die Schüler dann in den Schön-Wetter-Monaten zu Fuß oder mit dem Fahrrad zur Schule kommen, müsste sie das Verkehrsunternehmen nach §22 PBefG trotzdem befördern, wenn sie – zumindest in Schlechtwetterperioden - mit Zeitkarten an der Haltestelle stehen. Demgegenüber ist der SPNV mit seinem starren Fahrplan noch weniger in der Lage, sich flexibel an veränderte Zeitpläne der Schulen anzupassen.

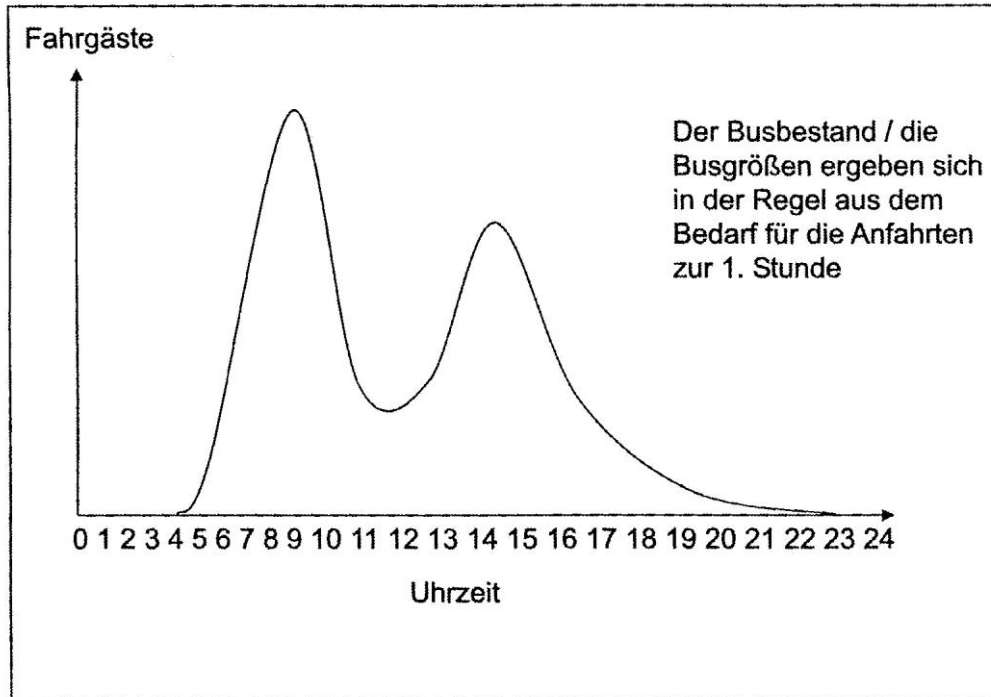
---

<sup>174</sup> Deshalb findet sich hier im Consulting-Bereich das seltene Prinzip verwirklicht, die Erfolgshonorierung auf Basis der tatsächlich eingesparten Busse vorzunehmen (Mehlert 2005).

## Übersicht 2.5: Die Spitzenproblematik im Schülerbusverkehr

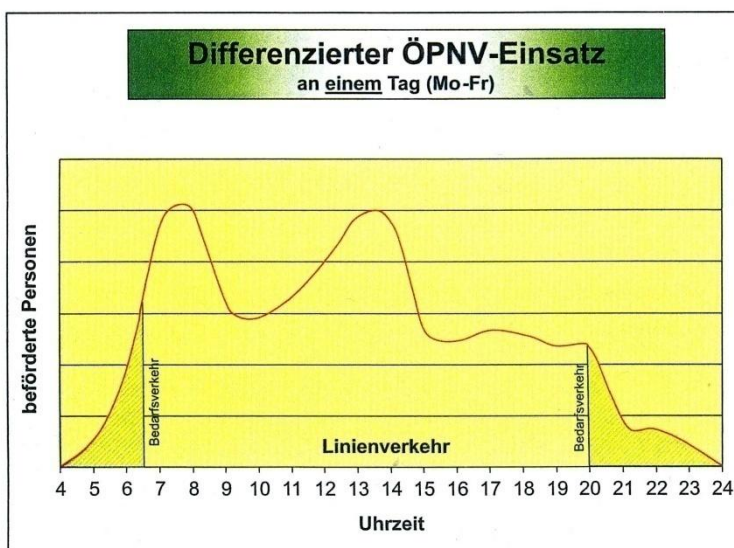
Quellen: Löcker 2006: 22, 24

### Traditionelle Verkehrsganglinie bei einem Schülerverkehrsanteil >70%



### Kostensenkung durch entzerrende Maßnahmen

(wie Staffelung der Schulanfangszeiten und bedarfsorientierte Angebotsformen)



## **Erstattungsleistungen für die Freifahrt schwer behinderter Menschen nach §145 ff. SGB IX (sog. „Schwerbehinderten-Mittel“)**

Ein weiteres Finanzierungsinstrument bildet der Ausgleich für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten. Gemäß § 145 SGB IX haben Schwerbehinderte Anspruch auf die unentgeltliche Beförderung im ÖPNV im Umkreis von 50 km um ihren Wohnsitz, sofern sie einen entsprechenden Ausweis mit einer zu erwerbenden (stark ermäßigten) Wertmarke vorweisen können. Die Höhe des finanziellen Eigenanteils hängt vom Grad der Behinderung ab. Um die damit verbundenen Fahrgeldausfälle auszugleichen, erfolgt eine Erstattung, als ob die schwerbehinderten Fahrgäste einen regulären Fahrschein erworben hätten. Dabei übernimmt der Bund die Erstattung von Fahrten mit SPNV und Bundesunternehmen im ÖSPV) sowie die Länder für Fahrten im übrigen ÖSPV.

Diese Erstattung erfolgt pauschal als nachzuweisender Prozentanteil der Fahrgäste. Dieser Anteil wird von jedem Bundesland festgelegt und ergibt sich als Anteil berechtigter Personen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung. Liegt der konkrete Prozentsatz bei einem Verkehrsunternehmen darüber, kann eine Härteklauseel in Anspruch genommen werden. Dafür muss das beantragende Verkehrsunternehmen jedoch durch Verkehrszählungen nachweisen, dass dieser Anteil bei ihm mindestens um ein Drittel über dem betreffenden Landeswert liegt. Durch das Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im Sozialrecht wurde die Zahl der Begleitpersonen halbiert und die Härtefallregelung in der Weise geändert, dass bei ihrer Inanspruchnahme auf ein Drittel der Erstattungssumme im Normalverfahren verzichtet werden muss. Der dadurch eingesparte Betrag bei Bund und Ländern wird auf etwa 100 Mio. Euro geschätzt. Auch wurde es den Ländern freigestellt, in einer Rechtsverordnung festzulegen, dass die Verkehrszählung durch Dritte und auf Kosten des Verkehrsunternehmens zu erfolgen hat (Sterzenbach 2007:99, VDA 2004a:5-6). Auch diese Regelung hat auf Grund geäußerter und gutachtlich bestätigter verfassungsrechtlicher Bedenken<sup>175</sup> zu einigen gerichtlichen Musterverfahren geführt, über die bislang noch nicht rechtskräftig entschieden ist.

Vor- und Nachteile: Schwerbehinderte nutzen diese Chance und erhöhen damit die Nachfrage nach ÖPNV. Demgegenüber ist der Nachweis berechtigter Benutzer durch das Verkehrsunternehmen aufwändig. Hierfür erforderliche Zählungen sind räumlich und zeitlich gestaltbar. Da jedes Verkehrsunternehmen Anspruch auf diese Finanzmittel hat, sind sie wettbewerbsneutral.

Die Schwerbehinderten-Mittel fließen noch immer direkt an die Verkehrsunternehmen. Der Frage, warum nicht auch sie den Aufgabenträgern zugewiesen werden, wird entgegen gehalten, dass dies durch das Gesetz erschwert wird und ihre Verwaltung häufig einem anderen Ressort zugeordnet ist.

## **Ausgleichsleistungen für verbundbedingte Belastungen**

Die in Verkehrsverbünde integrierten Verkehrsunternehmen erhalten häufig Zahlungen der kommunalen Gebietskörperschaften und der Länder zum Ausgleich so genannter kooperationsbedingter Mindereinnahmen und Mehrbelastungen („verbundbedingte Lasten“). Hiermit sollen in erster Linie so genannte Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Vgl. das Rechtsgutachten von Jarass (2006) zur Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung des § 148 SGB IX, Herausgeber: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) sowie Verband Deutscher Omnibusunternehmen (BDO), Berlin.

<sup>176</sup> *Durchtarifierungsverluste* sind Mindereinnahmen, die einem Verkehrsunternehmen dadurch entstehen können, dass nach der Verbundintegration statt jeweils eines Fahrscheines für jedes Unternehmen nur noch ein gemeinsamer

ausgeglichen werden. Verbundtarife können eine Lastenverschiebung bewirken, indem einheitliche Tarife für alle Verkehrsmittel die unterschiedlichen Kostenstrukturen zwischen Schienen- und Busverkehr verwischen. Auch kann dies für Tarifzonen zutreffen. Werden in einer Wabenstruktur beispielsweise nur Beförderungsleistungen zwischen Waben in Einnahmearbeitungsverträgen berücksichtigt, findet innerhalb der einzelnen Wabe kaum Binnenverkehr statt, der aber als Zubringer- und Verteilerverkehr benötigt wird. Liegt der Verbundtarif unter den bisherigen Tarifen vorher, können dem Unternehmen Mindereinnahmen entstehen. Liegen sie erheblich darüber, ist mit Nachfrageausfällen zu rechnen. In beiden Fällen ist dies von der Elastizität der Nachfrage in Bezug auf die Tariffhöhe abhängig. Dieser Ausgleich verbundbedingter Lasten kann bis zu Alteinnehmegarantien reichen.

Vor- und Nachteile: Von Modellvorhaben abgesehen, können Verkehrskooperationen Regie, Durchtarifierungs- und Harmonisierungskosten verursachen. Funktionen und Umfang von Verkehrskooperationen und Verkehrsverbünden wirken kaum Kosten senkend. Wie an anderer Stelle gezeigt, gehören Fachkompetenz und Personalausstattung der Aufgabenträger zu den Schwachpunkten des gegenwärtigen ländlichen ÖPNV in Deutschland. Dabei wird übersehen, dass die Verbundgründungen aber auch zu Mehrerträgen durch neue Kunden führen können, die „verbundbedingte“ durchgehende Tarifierungen oder abgestimmte Fahrpläne durchaus als Vorteil ansehen. Unabhängig davon wurden oder werden allerdings im Rahmen einer Verbundintegration Verträge zwischen Unternehmen und Gebietskörperschaften abgeschlossen, die an den Gesamtkosten orientierte Zuschüsse des Aufgabenträgers vorsehen (daher ist eher von verbundbedingten Folgen statt Belastungen zu sprechen). Diese dienen meist dem Ausgleich von gleichzeitig mit der Verbundintegration erfolgten Ausweitungen des Fahrplanangebotes, die das Defizit weiter steigen ließen. Solche Verträge lassen sich nicht ohne weiteres unter den Begriff des Ausgleiches verbundbedingter Belastungen subsumieren. Entsteht durch Kooperationskosten überdimensionierter Verbundorganisationen ein flächendeckender und leistungsfähiger ÖPNV, sollten Kostenhöhe und ihre begrenzte Wettbewerbsneutralität nachsichtig bewertet werden.

## Steuererleichterungen

Zu den zweckgebundenen Steuererleichterungen des ÖPNV zählen die Befreiung von Kfz-Steuer und der halbe Mehrwertsteuersatz im genehmigten Liniennahverkehr.

Vor- und Nachteile: Diese Bindung des ÖPNV an diese Steuern verstößt gegen das sog. Non-Affektationsprinzip und verursacht Entzugseffekte, indem der Staat auf Einnahmen verzichtet, die dem ÖPNV zufließen. Dafür können Steuererleichterungen Tarife senken und damit ÖPNV-Benutzung induzieren. Zumindest gilt dies für zweckgebundene Steuererleichterungen in stärkerem Maße als für zweckfreie. Da Steuererleichterungen von allen Verkehrsunternehmen in Anspruch genommen werden können, sind sie wettbewerbsneutral. Die zu versteuernden Beträge betragen in der Regel ein Mehrfaches der Steuerersparnisse. Deshalb sind ihre Mitnahmeeffekte begrenzt.

---

Verbundfahrtschein gelöst werden muss. Die Differenz zwischen dem (fiktiven) Erlös aus einem eigenen Unternehmertarif und den nach dem Einnahmearbeitungsvertrag zugeschiedenen Fahrgelderlösen ist der Durchtarifierungsverlust. *Harmonisierungsverluste* entstehen im Zusammenhang mit der „Harmonisierung“ der Tarife, die meist eine Absenkung bedeutet. Für eine „saubere“ Rechnung müssten indes die durch das insgesamt attraktivere Verbundsystem zusätzlich gewonnen Fahrgäste (aber auch die dadurch zusätzlich verursachten Aufwendungen) berücksichtigt werden. Mit anderen Worten: Eine Berechnung verbundbedingter Belastungen ist allenfalls unter stark vereinfachenden Annahmen möglich.

## **Übernahme überhöhter Personallasten durch den Eigentümer, Betriebskostenhilfen und Defizitausgleich**

Unspezifische Ausgleichszahlungen für Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten, Gesellschaftereinlagen kommunaler Eigentümer, sog. Verkehrsfinanzierungsverträge, die Übernahme überhöhter Personallasten durch den kommunalen Eigentümer, Betriebskostenhilfen und Verlustübernahmen durch öffentliche Eigentümer oder eine im öffentlichen Eigentum stehende Gesellschaft (Konzernmutter) stellen Erträge mit Verlustausgleichscharakter dar.

So werden kommunale Verkehrsunternehmen häufig auch direkt durch ihre Eigentümer finanziell unterstützt. Üblich sind Erträge aus Verlustübernahmen, die entweder freiwillig oder im Rahmen entsprechender Verpflichtungen aus Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträgen erfolgen, die Übernahme verbleibender handelsrechtlicher Jahresfehlbeträge sowie die Vornahme verlustunabhängiger Ertragszuschüsse. Häufig sind auch weitere Finanzierungsvereinbarungen zwischen Stadt und kommunalem Unternehmen anzutreffen, die sich nicht immer unter die genannten Kategorien einordnen lassen (z.B. im Bereich der Infrastrukturfinanzierung).

Weiterhin werden von den Aufgabenträgern direkte Betriebskostenzuschüsse geleistet, z.T. im Rahmen von Verträgen zwischen Aufgabenträgern und Unternehmen, auf die ausdrücklich nicht Art. 14 EG-VO Nr. 1191/1969 Anwendung finden soll. Ferner finanzieren häufig kommunale Eigentümer oder andere Gebietskörperschaften die Bereitstellung zusätzlicher Leistungen im ÖPNV, die den Grundversorgungsauftrag des Unternehmens überschreiten (z.B. Nachtliniennetze oder Angebotsverdichtung zu verkehrsschwachen Zeiten oder in dünner besiedelten Stadtteilen, zunehmend teilweise auch Zuschüsse für „höhere“ Qualitäten, wie Niederflurbusse, Klimaanlage etc.). Sofern der Aufgabenträger nach § 13a PBefG i.V.m. der EG-VO Nr. 1191/1969 vorgeht und dem Verkehrsunternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt oder sie mit ihm vertraglich vereinbart, erhält das Unternehmen Ausgleichszahlungen (Art. 10ff. EG-VO Nr. 1191/1969) bzw. einen „Preis für die vertraglich vereinbarten Dienstleistungen“ (Art. 14 Abs. 2 lit.b) EG-VO Nr. 1191/1969). Bisher handelt es hierbei um eher geringe finanzielle Größenordnungen, gemessen an der Gesamtfinanzierung des ÖPNV. In Einzelfällen mag es schließlich ein Interesse privater Investoren geben, die Vorhaltung eines Linienverkehrs zu finanzieren. Hierzu könnte etwa die Anbindung von großen Einzelhandelszentren, Freizeiteinrichtungen o.ä. gehören.

Vor- und Nachteile: Ein pauschaler Verlustausgleich bildet keinen überzeugenden Anreiz für sparsames und erfolgsorientiertes Wirtschaften. Eher wird damit das Gegenteil bewirkt. Derartige Entscheidungen sind weder transparent noch wettbewerbsneutral. Indem Steuerzahler für ÖPNV-Defizite eintreten, entfällt der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung zu Lasten Dritter.

## **Vorteile aus dem kommunalwirtschaftlichen Querverbund**

Der kommunale Querverbund zählt zu den wichtigsten Finanzierungsquellen des ÖSPV<sup>177</sup>, auch wenn ihm im ländlichen Raum kaum Bedeutung zukommt, da der ländliche Verkehr kaum von „querverbundfähigen“ Stadtverkehrsunternehmen erbracht wird. Gleichwohl soll hier der Vollständigkeit halber darauf eingegangen werden. Er besteht in einer Zusammenfassung mehrerer Sparten im Rahmen eines kommunalen Unternehmens, entweder als Zusammenfassung mehrerer Betriebszweige in einem Unternehmen oder in

<sup>177</sup> Beispielsweise zur Situation im Jahre 1993 Ratzenberger/Arnold-Rothmaier (1996):91. Demnach wurden 84% der Fehlbeträge der westdeutschen kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Querverbund ausgeglichen.

Gestalt mehrerer selbständiger Unternehmen unter dem Dach einer Holding. Neben möglichen positiven Effekten aus Synergien<sup>178</sup> ergibt sich der Finanzierungseffekt in erster Linie aus steuerlichen Vorteilen, da durch die Verrechnung von Gewinnen aus anderen Geschäftszweigen (v.a. Energie) und Verlusten aus dem Verkehrsbereich die Ertragssteuerbelastung sinkt.<sup>179</sup> Bei der Zusammenfassung mehrerer Sparten in einem Unternehmen („Spartenausgleich“) ergibt sich dies unmittelbar aus der Tatsache, dass nur eine gemeinsame Gewinn- und Verlustrechnung aufgestellt werden muss. Aber auch bei der Zusammenfassung mehrerer rechtlich selbständiger Sparten unter einer Holding ist unter den Voraussetzungen einer Organschaft eine gemeinsame Steuerbilanz möglich.<sup>180</sup> Daneben wird die ÖPNV-Sparte auch unmittelbar aus den Gewinnen der Versorgungssparten finanziert. Bei der Zusammenfassung in einem Unternehmen erfolgt dies durch eine interne Subventionierung, bei einer Konzernbildung durch Ergebnisabführungsverträge.

Vor- und Nachteile: Dabei werden Unternehmungsgewinne und deren Besteuerung zu Lasten des Steuerzahlers verringert und eine Umverteilung vorgenommen, ohne politisches Mandat. Deshalb gilt hier Ähnliches wie für den Verlustausgleich. Da diese Auffanglösung nur für öffentliche Unternehmen infrage kommt, ist sie nicht wettbewerbsneutral. Die Vermutung, dieser Verlustausgleich begünstige höhere Energie- und Wasserpreise, wird von den Versorgungsunternehmen als „abwegig“ bezeichnet. Nach einer kürzlichen Entscheidung des Bundesfinanzhofs<sup>181</sup> erzeugten diese Dauerverluste verdeckte Gewinnausschüttungen zugunsten von Gemeinden, die sich als Gesellschafter auf diese Weise dauerhaft Vorteile im Sinne ersparter Aufwendungen verschafften und deshalb versteuert werden müssen. Das Urteil stützt sich auf einen Fall einer kommunalen Holding mit einer Immobilien- und einer Bädergesellschaft. Zwar wird dieser Fall vom VDV noch offiziell als für den kommunalen Querverbund untypisch und nicht vergleichbar bezeichnet<sup>182</sup>, aber dürfte zumindest die Reform dieses Finanzierungsinstruments beschleunigen.

## 2.3 Aufgabenträger und Szenarios

### 2.3.1 Zur Situation der Aufgabenträger

Die nachfolgend dargestellte Studie der Deloitte Consulting GmbH von 2007 gibt einen Überblick über die Wettbewerbsfähigkeit der ÖPNV-Aufgabenträger. Trotz quantitativer Schwächen gilt sie in der Branche als treffendes Stimmungsbild.

**Deloitte Consulting GmbH (2007): Die Rolle der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung in Zusammenarbeit mit der Bundes-**

---

<sup>178</sup> Metz (1998):365 nennt technische, betriebs- und finanzwirtschaftliche Synergieeffekte, über deren Bestehen sich freilich trefflich streiten lässt, da auf der anderen Seite die Philosophie der stärkeren Ausrichtung am Kerngeschäft mittlerweile auch in der Kommunalwirtschaft verstärkt zu beobachten ist.

<sup>179</sup> Dieser Effekt machte 1993 rund 1 Mrd. € aus und konnte damit rund die Hälfte der Betriebsverluste der westdeutschen kommunalen Verkehrsunternehmen abdecken. Ratzenberger u. Arnold-Rothmaier (1996):91.

<sup>180</sup> Metz (1998):365f.

<sup>181</sup> Bundesfinanzhof (BFH): Urteil vom 22. August 2007 im Revisionsverfahren I R 32/06, veröffentlicht am 24.10.2007 <http://www.mbi-mh.de/Gremienarbeit/Ausschusse/Hauptausschuss/Querfinanzierung/querfinanzierung.html#BFH>

<sup>182</sup> VDV-Pressemitteilung vom 22.08.2007 (Nummer 23/2007) [http://www.vdv.de/medienservice/pressemitteilungen\\_entry.html?nd\\_ref=4228](http://www.vdv.de/medienservice/pressemitteilungen_entry.html?nd_ref=4228)

**arbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Deutschlands (BAG ÖPNV), Düsseldorf, November 2007.**

Unklarheiten und statistische Details wurden mit H. Gleixner als einem der Autoren telefonisch abgeklärt (9.12.2007).

Methodisch handelt es sich um eine schriftliche Befragung. Im Zeitraum August-September 2007 wurden flächendeckend 452 Landkreise und kreisfreie Städte angeschrieben. Mit einer Rücklaufquote von 33% wurde Repräsentativität erreicht, obwohl regional differenzierende Aussagen nicht möglich sind.<sup>183</sup> Die Stärke dieser Studie liegt in der Einschätzung von ÖPNV-Entwicklungen durch dafür zuständige Bearbeiter bei den Aufgabenträgern.

Rund zwei Drittel aller kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger sind Landkreise und ein knappes Viertel kreisfreie Städte. Den Rest bilden kreisangehörige Gemeinden und gemeinsame Organisationen. Der Rücklauf spiegelt diese Struktur - leicht verzerrt zugunsten der Landkreise – wider.

87% der kommunalen Aufgabenträger sind für den ÖSPV und 13% für ÖSPV und SPNV zuständig. Dies wird zu 75% von der Stadt- und Kreisverwaltung wahrgenommen. 45% der Aufgabenträger besitzen ein eigenes Verkehrsunternehmen und 3% einen Eigenbetrieb. Mittelbar beteiligt an einem oder mehreren Verkehrsunternehmen sind 29%. Die EG-VO Nr. 1307/2007 beschränkt die Direkt- und Inhouse-Vergabe durch enge bindende Voraussetzungen. Da aber 45% der Aufgabenträger kein eigenes Verkehrsunternehmen oder einen Eigenbetrieb besitzen, werden sie verstärkt ÖPNV-Leistungen im Wettbewerb vergeben müssen. Deshalb sind Wettbewerbserfahrungen und die Vorbereitung auf die Marköffnung besonders interessant.

83% aller Aufgabenträger gehören zu einem Verkehrs- oder Tarifverbund, der etwa je zu einem Drittel ein Aufgabenträgerverbund, ein Unternehmensverbund oder ein Mischverbund aus beidem darstellt. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit die gemeinsame Aufgabenerledigung mit dem Besteller-Ersteller-Prinzip des EU-Rechts vereinbar ist.

89% der gesetzlichen ÖPNV-Aufgabenträger sehen ihre Rolle als politisch-strategische Steuerungsinstanz und 60% als Regie- und Management-Ebene. Wie die differenzierte Abfrage nach wahrgenommenen ÖPNV-Funktionen in der nachstehenden Übersicht 2.6 zeigt, besitzen die Verkehrsunternehmen noch einen Einfluss, der weit über ihre Erstellerefunktion hinausgeht. Beispiele bilden Infrastrukturplanung (41%), Angebotsplanung (24%) und Leistungskontrolle (21%). Zu dieser realen Rollenverteilung passt, dass 88% der Aufgabenträger nicht beabsichtigen, die derzeitige Aufgabenteilung zu verändern.

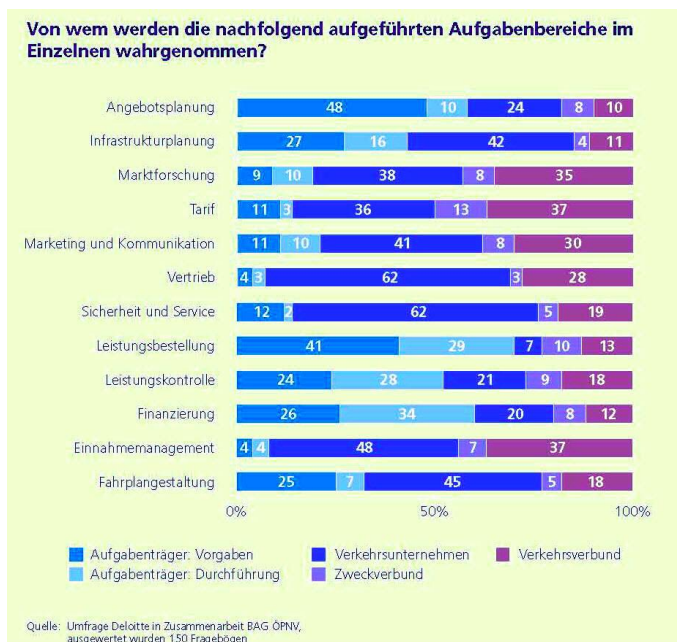
Erklären könnte dies die Tatsache, dass bei 31% der Aufgabenträger nur 0,5-1 Stelle und bei weiteren 31% 1-2 Stellen zur Erledigung der Aufgaben im ÖPNV zur Verfügung stehen, die vom Aufgabenträger selbst wahrgenommen werden (Übersicht 2.7). Lediglich 78% der Aufgabenträger erstellen den Nahverkehrsplan ihres Zuständigkeitsbereiches selbst. 56% der Aufgabenträger bewerten ihren Einfluss auf die ÖPNV-Gestaltung als ausreichend, 50% als verbesserungsfähig und nur 7% als unzureichend.

---

<sup>183</sup> Der nach Auswertungsschluss erfolgte Rücklauf von 25 weiteren Fragebögen soll noch berücksichtigt werden und würde die Rücklaufquote auf 40% erhöhen.

## Übersicht 2.6: Von wem werden die nachfolgend aufgeführten Aufgabenbereiche im Einzelnen wahrgenommen?

Quelle: Deloitte 2007:13



Die reale Umsetzung des Besteller-Ersteller-Prinzips dürfte somit – wie Deloitte kommentiert – eine erhebliche „Aufgaben- und Personalverlagerung von den Verkehrsunternehmen zur Kommune bringen, allein um Doppelzuständigkeiten und Mehrkosten zu vermeiden“ (Deloitte 2007:33). Zudem sollte durch „eine auf Bundes- bzw. Landesebene geregelte Auslegung des Begriffs ‚Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV‘“ ein hilfreicher Orientierungsrahmen für die Städte und Kreise geschaffen werden, der eine gemeinsame Richtung bei der Ausübung der Aufgabenträger-Funktionen vorgibt“ (Deloitte 2007:34).

75% der kommunalen Verkehrsunternehmen sind integrierte kommunale (Gesamt-) Verkehrsunternehmen, d.h. sie umfassen Fahrbetrieb, Infrastruktur, Regie- und Managementebene. Die Ausgabenstruktur im ÖPNV ist für Bus- und Straßenbahnbetrieb von Landkreisen und kreisfreien Städte charakteristisch: 23% der verausgabten Mittel werden für Infrastruktur, 72% für den Betrieb und 5% für Regie- und Management-Aufgaben ausgegeben. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit die Übernahme gesetzlicher Aufgabenträgerfunktionen mit der neuen EG-VO Nr. 1370/2007 vereinbar ist.

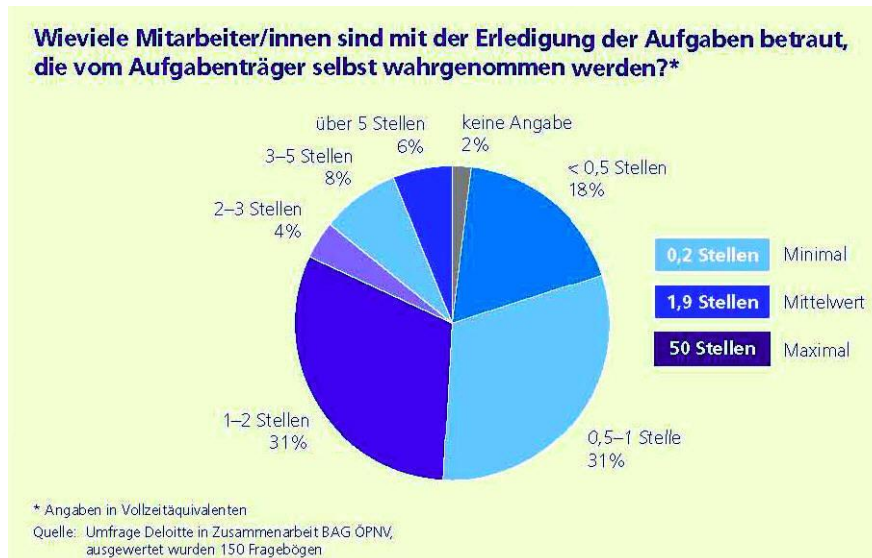
Je ein Drittel der Aufgabenträger beurteilen die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens als verbesserungswürdig. Auf die Öffnung des Verkehrsmarktes haben sich die kommunalen Verkehrsunternehmen vor allem durch interne Maßnahmen vorbereitet: durch Absenkung der Löhne und Gehälter (71%), Restrukturierungspläne (66%), organisatorische Neuaufstellung (60%) und verstärkte Leistungsabgabe an Subunternehmer (40%). 40 bzw. 44% der Aufgabenträger lassen dagegen die Frage unbeantwortet, ob ihr Unternehmen mit einem anderen kommunalen Verkehrsunternehmen zu kooperieren oder zu fusionieren oder sich einer privaten Beteiligung zu öffnen beabsichtigt. 31% bejahen die Zusammenarbeit mit einem anderen kommunalen Verkehrsunternehmen, davon 100% zur Kosteneinsparung und 81% zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, aber nur 19% zur Angebotsausweitung. Für eine private Beteiligung sind lediglich 6%, aber 54% dagegen. Die Frage, wie dies auf Seiten des Aufgabenträgers gesehen wird, offenbart ein wesentlich geringeres Problembewusstsein als beim Verkehrsunternehmen. Hier ist die



Öffnungsbereitschaft prozentual teilweise nur halb so hoch. Dies bestätigt Vorbehalte gegenüber der Wettbewerbsfähigkeit vieler kommunaler Verkehrsunternehmen gegenüber großen auswärtigen Bewerbern.

**Übersicht 2.7: Wie viele Mitarbeiter/innen sind mit der Erledigung der Aufgaben betraut, die vom Aufgabenträger selbst wahrgenommen werden?**

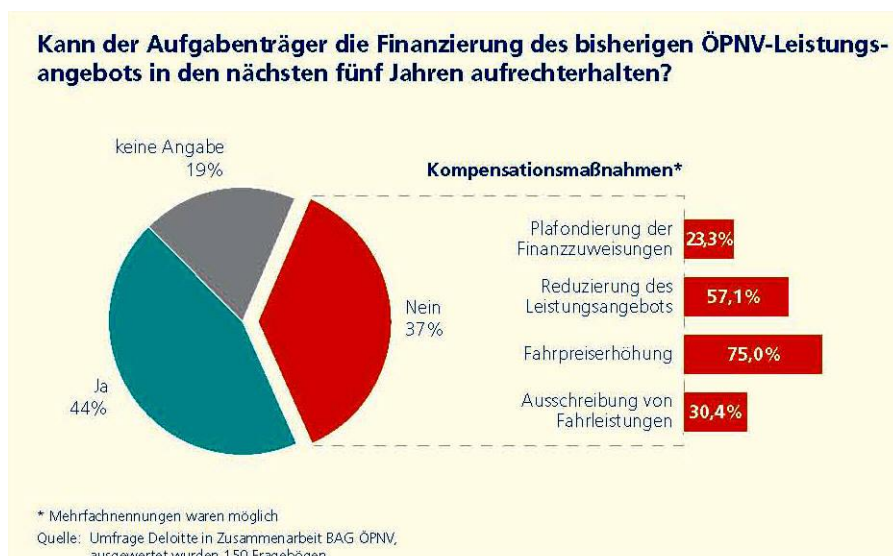
Quelle: Deloitte 2007:14



Defensiv ist auch die Einschätzung der erwarteten finanziellen Lage und möglicher Kompensationsmaßnahmen (Übersicht 2.8). Mehr als die Hälfte der Antworten sind der Überzeugung, dass sich das bisherige ÖPNV-Angebot in den nächsten 5 Jahren nicht mehr aufrechterhalten lässt oder äußern sich nicht. Als Ausgleichsmaßnahmen werden vor allem Fahrpreiserhöhung (75%) und Angebotseinschränkungen (57%) genannt. Erst danach folgen die Ausschreibungen von Fahrleistungen (30%) und die Plafondierung von Finanzaufweisungen (23%).

**Übersicht 2.8: Einschätzung der finanziellen Lage und möglicher Kompensationsmaßnahmen durch die Aufgabenträger**

Quelle: Deloitte 2007:21



Diese Passivität verstärkt sich in den Antworten auf die Frage, wie die Kürzungen staatlicher Zuwendungen kompensiert werden soll: durch Fahrpreiserhöhung (51%), reduziertes Leistungsangebot (27%) und angepasste qualitative Anforderungen (15%) (Übersicht 2.9). Noch eindrucksvoller aber ist der hohe prozentuale Anteil der Kategorie „Keine Angabe“. Zusammen mit den vorstehend genannten Befürwortern von Leistungseinschränkungen und Preiserhöhungen deckt diese restriktive Lösungsrichtung drei Viertel und mehr aller Antworten ab. Die Frage, ob aufgrund staatlicher Mittelkürzungen Ausschreibungen von ÖPNV-Leistungen vorgesehen sind, wird lediglich von 8% der Aufgabenträger bejaht, von 51% verneint und von 41% nicht beantwortet. Dies erstaunt, da 17% der Aufgabenträger bereits ÖPNV-Leistungen durch öffentliche Ausschreibungen im Wettbewerb vergeben haben.

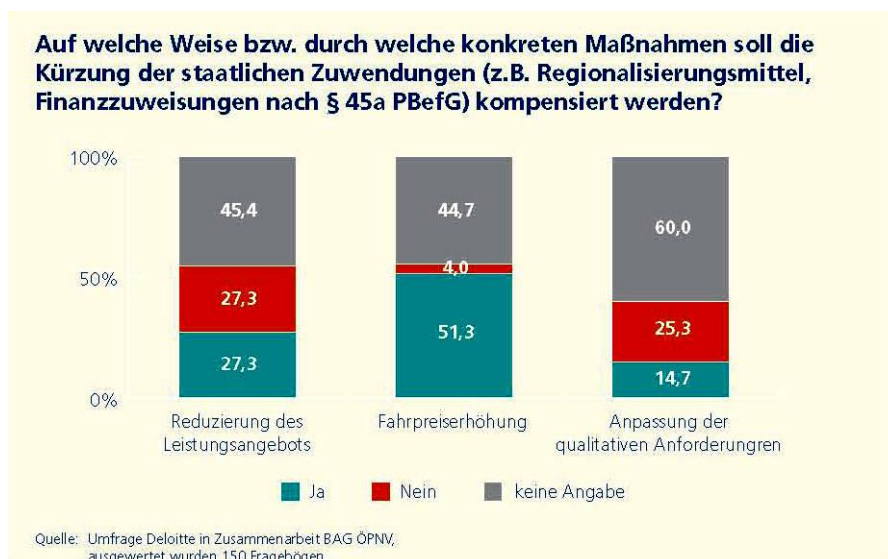
Gegenstand der erfolgten Ausschreibungswettbewerbe bildeten zu etwa gleichen Teilen Einzellinien (57%) und Liniennetze bzw. Linienbündel (43%). Als Ergebnis wurden genannt: Qualitätsverbesserungen (42%), Leistungsausweitung (37%) und Kostensenkung (21%). Vergeben wurde vor allem an neue Betreiber (61%), aber auch an Altgenehmigungsinhaber (39%).

Im Busbereich erwarten 17% der Aufgabenträger und auf der Schiene 15% die Vergabe von ÖPNV-Leistungen im Wege der öffentlichen Ausschreibung.

Genehmigungswettbewerb fand nur bei 11% der Aufgabenträger statt (80% Nein-Stimmen) und fast nur in Landkreisen (94%). Initiiert wurde er zu gleichen Teilen vom Verkehrsunternehmen durch Konkurrenzantrag oder Aufgabenträger (je 47%) und nur zu 6% durch die Genehmigungsbehörde. Inhaltlich dominierten Einzellinien (76%) gegenüber Liniennetzen bzw. Linienbündeln (24%). Im Vergleich zum Ausschreibungswettbewerb drehte sich hier das Zahlenverhältnis zwischen Altgenehmigungsinhabern (63%) und neuen Betreibern (37) erwartungsgemäß um. Das Wirkungsspektrum wurde jedoch von den Befragten ähnlich eingeschätzt: Qualitätsverbesserungen (39%), Leistungsausweitung (39%) und Kostensenkung (22%).

#### Übersicht 2.9: Kompensierungsmöglichkeiten aus Sicht der Aufgabenträger

Quelle: Deloitte 2007:22

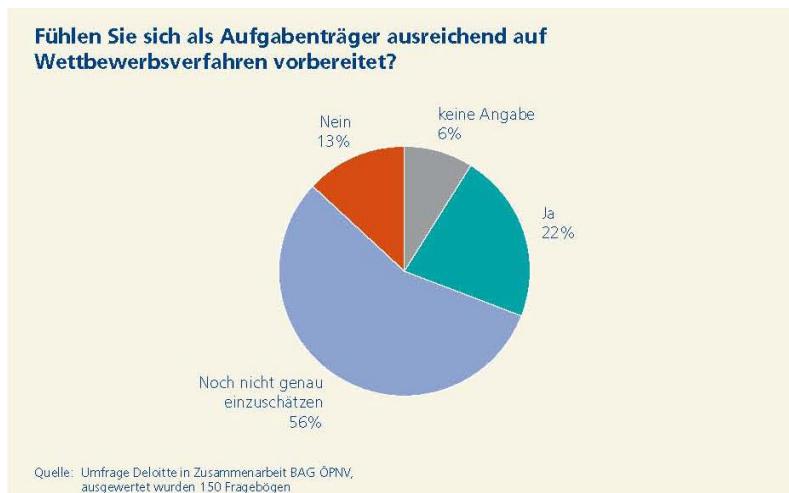


Mit der abschließenden Frage, ob sich der befragte Aufgabenträger ausreichend auf den Wettbewerb vorbereitet fühle, schließt sich der Kreis (Übersicht 2.10). Das Spektrum der

Antworten lässt sich auf die – oben genannte - geringe Ausschreibungspraxis (17%) und Personalausstattung zurückführen. Sie spiegelt aber auch Abwarten, Vorsicht, Zurückhaltung und Unsicherheit wider. Wie stark diese Frage die Befragten anspricht, wird an dem ungewöhnlich niedrigen Anteil von 6% in der Kategorie „keine Angabe“ deutlich. Entscheidend aber ist der zu erwartende Wettbewerbsdruck für mindestens die Aufgabenträger ohne eigenes Verkehrsunternehmen. Dies aber ist die Hälfte (auch wenn von ihnen noch ein kleiner Teil mit anderen kommunalen Aufgabenträgern zusammengehen wird, die über ein eigenes Verkehrsunternehmen verfügen, um dieses besser auszulasten und direkt vergeben).

#### Übersicht 2.10: Einschätzung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch die Aufgabenträger

Quelle: Deloitte 2007:31



## 2.32 Realistische Szenarios zur Zukunft des ÖPNV im ländlichen Raum

Nach verlorenen Jahrzehnten überregulierter Untätigkeit ist die gegenwärtige Situation durch Bewegung gekennzeichnet. Möglicherweise ist es aber schon zu spät, um flächendeckende Strukturen zu bewahren. Szenarios bilden das Ergebnis verbundener Trends. Dementsprechend bieten sich die folgenden 10 wahrscheinlichen Lösungsrichtungen an, die sich zu ÖPNV-freundlichen oder ÖPNV-kritischen Szenarien verdichten und durchaus kombinieren lassen.

### ÖPNV-expansive Lösungsrichtungen

#### (1) Der ländliche Raum braucht ÖPNV als öffentliches Gut, wie die (freiwillige) Feuerwehr, den Arzt oder die Wasserversorgung.

Deshalb wird er als Reservelösung in einem dualen System erhalten. Die Phase von Wiederaufbau, Automobilisierung und Bauindustrie ist vorüber. Deutschland ist ein exportorientiertes Hochpreisland mit Dienstleistungs- und Leichtindustrie-Gesellschaft. Finanz-, Wirtschafts- und Automobilkrise, Energiekrise und Klimawandel und andere bedrängende Randbedingungen lösen unsere ökonomistische Perspektive bald durch Solidaritätsforderungen unruhiger Zeiten ab. Erneute drastische Preissteigerungen für Kraftstoffe erhöhen das Interesse an Massenverkehrsmitteln. Planen heißt vorbereitet sein.

Dies gilt in besonderer Weise für die Aufrechterhaltung von Verkehrsmobilität und Kommunikation einer arbeitsteiligen Gesellschaft mit monostruktureller Verkehrsmobilität.

**(2) Auch im ÖPNV orientiert sich die Entwicklung der deutschen Gesellschaft wieder stärker am skandinavischen Gesellschafts- und ÖPNV-Modell.**

Dort stehen Leistung und Gegenleistung bei Transparenz und Budgetzahlen einander gegenüber: hohe Rationalität, bestellte Verkehrsleistungen, privatwirtschaftliche Entscheidungen und Vergabe im Wettbewerb. Die Aufgabenträger übernehmen das wirtschaftliche Risiko und bestimmen für ihr Hoheitsgebiet Angebot, Fahrpreise, klare Qualitätsstandards und das Marketing. Die Verkehrsleistungen werden von ihnen ausgeschrieben und im Wettbewerb eingekauft, wobei der Gewinner das Personal des bisherigen Anbieters übernimmt. Schon die Androhung von Wettbewerb setzt erhebliche Effizienzpotentiale frei. Kleine Unternehmen haben eine gute Chance gegen große, wenn sie kooperieren und ihre Ortskenntnis als Stärke ausspielen. Diese Bestellorganisation besteht aus ehemaligen Teilen der Verkehrsunternehmen. Die Kosten sinken, Angebote werden ausgeweitet und die Qualität steigt. Unternehmenskonzentration trifft vor allem mittelständische Unternehmen. Trotzdem steigt die Zahl der Unternehmen und schafft einen funktionierenden Markt. Aus ökonomischen Gründen wird das Konkurrenzprinzip verstärkt durch Integrationslösungen (wie im Bildungswesen) ergänzt. Dazu gehört die Integration von Sozialverkehren (Kinder, Behinderte, Kranke) in den ÖPNV. Zahlreiche Varianten bündeln Personen- und Güterverkehr sowie die Nachfrage nach Mobilität und anderen Dienstleistungen.

**(3) Auch im ländlichen Raum lässt sich die Nachfrage nach einem attraktiven ÖPNV marktgerecht erhöhen.**

Nicht der Inhalt, sondern nur eine Ausprägung von Kollektivverkehr hat hier ihr Ende erreicht. Reformen des Betriebssystems, der Finanzierung, Kommunikation und der Interpretation bestehender Rechtsvorschriften lassen ein beliebtes System zur Grundversorgung der Gesamtbevölkerung entstehen. Dies induziert neue Nachfrage und weitere Attraktivitätserhöhungen durch Systemverbesserungen.

**(4) Der ÖPNV im ländlichen Raum zeigt einen Flickenteppich unterschiedlicher Lösungen.**

Durch die EG-VO Nr. 1370/2007 bestärkt, gehen die Bundesländer eigene Wege. In bestimmten Regionen scheitert der ÖPNV an sich selbst und betreibt nur noch Schülerverkehr. Andere Regionen glänzen durch umfassende innovative Lösungen (wie Brandenburg und Schleswig-Holstein mit vor Ort gebündelten Mitteln und erfolgsorientierten Anreizen, Templin mit fahrscheinfreiem Stadtbusverkehr, Hessen mit Ausschreibungen durch machtbewusste Verbünde, Sachsen-Anhalt mit kreativem Genehmigungswettbewerb, Leer, Ostholstein und Wittenberg mit flächendeckendem Fahrplan unabhängigen Anrufbus). Regionen dazwischen beschränken sich auf Linien mit integriertem Schülerverkehr oder führen sogar wieder freigestellten Schülerverkehr ein. Entsprechend unterschiedlich wirken die erfolgsorientierten Anreize der Landeszuwendungen: Verschiedene Kreise fahren ihre Eigenmittel zurück, andere stocken diese gerade deshalb auf. Auch die Fördermittel selbst wirken unterschiedlich: Viele Landkreise erhöhen damit ihre Fahrgastzahlen außerhalb des Schülerverkehrs, in anderen Kreisen erweisen sie sich als zu schwach, um noch das Blatt zu wenden.

### **(5) Der Niedergang kommunaler Verkehrsunternehmen.**

Als Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) an die EG-VO Nr. 1370/2007 wird die Klammerfunktion des Bundes noch stärker relativiert und es den Ländern überlassen, das bevorzugte Ordnungsmodell im ÖPNV zu wählen. Die Rahmenbedingungen verschärfen sich: die demographischen Veränderungen schlagen voll durch, die öffentlichen Mittel werden knapper und der Wettbewerb wird härter. Der steuerliche Querverbund ist in der bisherigen Form für ÖPNV-Betriebe als bedenklich einzuschätzen und dürfte keine „Ewigkeitsgarantie“ erhalten. Die Aufgabenträger erweisen sich auf den Wettbewerb nicht vorbereitet. Auch wenn Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt, werden schwerfällige kommunale Verkehrsunternehmen schließlich in verschiedenster Ausprägung privatisiert.

### **(6) Von der Bestellerorganisation zur Vermittlungsagentur (Blöcher 2008).**

Langfristige Preissteigerungen für fossile Kraftstoffe mindern die Attraktivität privater Pkw-Benutzung. Halbierte Schülerzahlen bis 2050 schränken die Linienverkehrsbedienung im peripheren Binnenverkehr ein und erzwingen optimierte Schülerverkehre und gestaffelte Schulanfangszeiten. Zugleich steigt der Anteil der Älteren besonders stark in strukturschwachen Landkreisen und erfordert den Abbau von Zugangsbarrieren in allen Bereichen: bei der Kommunikation, im Vertrieb, den Fahrzeugen und in der Infrastruktur. Soziale Verschiebungen gehen vor allem zu Lasten der Mittelschicht. Der Pendelverkehr zwischen einkommensstarken Verdichtungsräumen und der preisgünstigen Peripherie nimmt zu und begünstigt vor allem SPNV-Achsen und Radiale, die neue Anforderungen an flächenhafte Zubringer- und Verteilerleistungen stellen. Die Konzentration des Zentrale-Orte-Systems reduziert örtliche Versorgungsleistungen von Staat und Privaten, die bisher unmotorisiert erreicht werden konnten. Dies erfordert ÖPNV, aber von vielen Quellen zu vielen Zielen und damit Korridor- und Flächenbedienung. Die Finanzmittel reichen nicht aus, regionale Disparitäten durch Linienverkehrsbedienung aufzufangen. Das Konfliktpotential zwischen dem großstädtischen ÖPNV und den steigenden Kosten für eine unattraktive Restmobilität in der Fläche selbst steigt. Die Erreichbarkeit der kreisfreien Städte bleibt durch ICE- und IC-Anschlüsse erhalten. Der private Pkw wird zum Fahrplan unabhängigen Anrufbus – mithilfe einer Koordinationsstelle und Dispositions-Software. Eine wachsende Zahl von Autofahrern spielt mit, da sie dies von den hohen Treibstoffkosten zunehmend entlastet. Die Funktionalität der Aufgabenträgerverbünde stellt sich infrage: „Was macht eine reine Bestellerorganisation, wenn es kaum noch etwas zu bestellen gibt?“ (Blöcher 2008:31). Die Rolle der Verkehrsverbünde erweitert sich von einer Bestellerorganisation zur Vermittlungsagentur von Fahrtwünschen und Fahrtangeboten. Dabei werden ÖPNV und MIV verknüpft, wobei dem GPS-fähigen Handy langfristig besondere Bedeutung zukommt.

## **ÖPNV- restriktive Lösungen**

### **(7) Im ländlichen Raum wird langfristig kein allgemeiner ÖPNV mehr gebraucht.**

Außer Schülerverkehr findet motorisierter Personenverkehr nur noch als MIV statt. Der sonstige, auf ihn angewiesene Personenkreis ist verstorben, weggezogen, bewegt sich unmotorisiert oder hilft sich motorisiert in der Familie, Nachbarschaft oder durch Taxi-Benutzung. Viele Güter und Dienstleistungen werden zu ihren Empfängern gebracht. Kürzungen öffentlicher Mittel haben zu hohen Fahrpreisen und zusätzlichem Nachfragerückgang geführt. Subjektförderung hat diese Entwicklung beschleunigt.

### **(8) Der ÖPNV des ländlichen Raumes schwindet wegen Nichtreformierbarkeit.**

Der schleichende Niedergang des ÖPNV ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Ordnungsrahmen unverändert bleibt und die Verkehrsunternehmen möglichst Wettbewerb vermeiden, Entscheidungen auf dem Rechtswege herbeiführen, wichtige restriktive Randbedingungen sich gegen den ÖPNV entwickeln und die öffentlichen Mittel für den ÖPNV (einschl. Quersubventionierung) zurückgefahren werden. Aufgabenträger und Kunden bleiben passiv und folgen als Mainstream nach Karnop (2007b) einer Igel-Strategie auf der Landstraße (Nicht bewegen, Kopf einziehen, Stachel ausfahren und hoffen, dass das Unheil vorbeizieht). Deshalb wird ÖPNV zu einer Aufgabe der Daseinsvorsorge und Subjektförderung (Taxigutscheine, Nachbarschaftshilfe mit Pkw, Bürgerbus). Die EU-Verkehrspolitik bestätigt diese Linie sehr begrenzter Veränderungen. Der kleinste gemeinsame Nenner aller Staaten führt dazu, dass sich jeder durch die EG-VO Nr. 1370/2007 bestätigt fühlt.

### **(9) Der ÖPNV wird doch noch abrupt zu Wettbewerb gezwungen (Hickmann 2005:13, 16).**

Je länger der ambivalente Status quo gepflegt wird, desto schneller und folgenreicher ist der Umbruch zu erwarten. Erfahrungsgemäß ist ein geordneter allmählicher Übergang in die Wettbewerbswirtschaft mit mehrjährigem Vorlauf und „Trockenübungen“ Ziel führend. Wird der ÖPNV durch Rechtsprechung, Entscheidungen nationaler Politik oder EU infolge drastischer Rahmenänderungen stattdessen zu einem abrupten Übergang gezwungen, sind Panikreaktionen zu erwarten. Unvorbereitete Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger begünstigen Unternehmenskonzentration und Kapazitätseinschränkungen. Werden alle unternehmensbedingten Zuwendungen und Ausgleichszahlungen, wie auch der steuerliche Querverbund auf Unternehmensebene, Gesellschaftereinlagen, Verbundförderung, GVFG-Fahrzeug- und Betriebshofförderung, unzulässig, werden zahlreiche Linienverkehre „gemeinwirtschaftlich“ und möglicherweise deshalb reduziert.

### **(10) Als Kinder der Not oligopolisieren viele ÖPNV-Märkte.**

Vielerorts wird befürchtet, dass sich finanzkräftige internationale Konzerne durchsetzen, sich mit Dumping-Preisen und – Löhnen ihrer kleinen und mittleren Wettbewerber entledigen oder sie als Subunternehmer benutzen, die Nachbarkreise bedrängen, regionale Marktmacht aufbauen, später Preiserhöhungen erzwingen und als Alt-Unternehmer und mit ihrem aggressivem juristischen Potential kaum noch zu kontrollieren sind. Diese Gefahr besteht besonders im Preis- und Ausschreibungswettbewerb, aber auch im Genehmigungswettbewerb.

## **2.4 Finanzierungskonflikte im ÖPNV und zwischen ÖPNV und MIV**

Soweit erkennbar, dürften sich die finanziellen Konflikte zwischen den einzelnen Verkehrsträgern differenziert entwickeln.

Das Verhältnis zwischen **städtischem und ländlichem ÖPNV** dürfte in den sich verschärfenden Verteilungskämpfen gespannter werden. Reurbanisierung und Konzentration räumlicher Förderpolitik erhöhen das Konfliktpotential zwischen städtischem und ländlichem ÖPNV und zwischen sozialen Gruppen. Durch Außen- und Binnenwanderungen gewinnen viele Verdichtungsräume Bevölkerung vor allem in ihrem Speckgürtel und vergrößern die regionalen Disparitäten zu ihren – generationsbedingt verzögert - schrumpfenden

Peripherieräumen (vgl. 1.4 Landkreis Oberhavel und 4.1 Trends). Auch der Ausbau der Hauptverkehrsachsen für den Pendlerverkehr dürfte zu Lasten der ÖPNV-Finanzierung traditioneller Linienverkehrsbedienung dünn besiedelter ländlicher Räume gehen. Zwar wird auch von manchen Vertretern großstädtischer Verkehrsverbünde eingeräumt, dass die verfügbaren Mittel bei entsprechender Flexibilisierung noch reichten, aber dies im Hinblick auf bevorstehende Investitionen sofort zurückgenommen.<sup>184</sup> Im Busverkehr ländlicher Räume hingegen bilden Betriebskosten die entscheidende Größe.

Weil sich Stadt- und Regionalverkehre im ÖPNV auseinander entwickeln, liegen mehrstufige differenzierte Bedienungsweisen nahe. Der Anrufbus bildet den Versuch einer Antwort. Dabei sind seine verschiedenen Ausprägungen wichtig: vor allem als fahrplangebundenes Angebotssystem (als auf Anruf Schleifen fahrender Linienbus) oder als flexibler fahrplanunabhängiger Kleinbus oder Pkw.

Dieser Verschärfung zwischen städtischem und ländlichem Verkehr steht im Finanzausgleich ein Milderungselement gegenüber. Da der Großteil der Bruttowertschöpfung in wirtschaftsstarken Agglomerationsregionen erwirtschaftet wird, dürfte der ÖPNV ländlicher Räume als Empfänger von Regionalisierungsmitteln des Bundes zu den Konflikt ausgleichenden Bereichen gehören. Dieser Effekt verstärkt sich durch die Praxis von Ländern, ihre Landeszuwendungen für den ÖSPV auf ihre, vom Bund erhaltenen Regionalisierungsmittel zu beschränken. Ähnliches gilt für die Entfernungspauschale, die vor allem Pendler ländlicher Räume begünstigt, wenn auch der Großteil der Entfernungspauschale an Pkw-Benutzer fließt.

Die Beziehung zwischen **SPNV und Busverkehr** wird sich verschärfen: wegen aufkommensschwacher SPNV-Strecken und der wachsenden Forderung, sie in Schnellbusstrecken umzuwandeln. Das steigende Interesse mehrerer Bundesländer an – vom jeweiligen Land finanzierten – landesbedeutsamen Buslinien geht in diese Richtung. Deshalb dürfte der Vorschlag eines Halbtax-Abos als eines Umlagesystems nach Schweizer Vorbild sowohl auf dieses Konfliktpotential zwischen städtischem und ländlichem ÖPNV als auch auf die sich dramatisch verschärfenden Beschäftigungsprobleme in der Kfz-Industrie eines Autolandes stoßen (Die Linke 2006).<sup>185</sup> Der Vorschlag, die rabattierte Hälfte aus der Internalisierung externer Kosten des MIV zu finanzieren, dürfte an der geringen Staukosten- und Schadstoffbelastung ländlicher Räume scheitern.

Das gespannte Verhältnis zwischen **Taxi- und Mietwagengewerbe und ÖPNV** dürfte - zumindest im ländlichen Raum - der Vergangenheit angehören. Dies geht vor allem auf die Einbeziehung des Mietwagen- und Taxigewerbes in die Feinverteilung des ÖPNV zurück, die – bei übersetzter Branche und wirtschaftlicher Schwäche – für eine gewisse Verstetigung des Fahrtenaufkommens sorgt. Positiv ist dabei sicherlich die klare Machtverteilung: Der Kreis als Aufgabenträger legt das Gesamtvolumen fest, das Taxi ist in den ÖPNV integriert und der Einsatz erfolgt im Idealfall durch eine Mobilitäts- oder Leitstelle des Verkehrsunternehmens. Die Abrechnung erfolgt durch den Aufgabenträger in Abstimmung

---

<sup>184</sup> So werden für das Rhein-Main-Gebiet von Blöcher (2008:30-31) als Folge steigender Verkehrsnachfrage beispielhaft genannt: der betriebliche Ausbau des ÖPNV-Leistungsangebots (wie Taktichte, Bedienungszeiträume) und infrastrukturelle Maßnahmen, wie die erhöhte Leistungsfähigkeit im S-Bahn-Tunnel, die Reduktion der Mischbetriebsstrecken, der Bau der Regionaltangente West, die nordmainische S-Bahn, Infrastrukturverbesserungen in den Eisenbahnknoten und die Einrichtung zusätzlicher Linienäste.

<sup>185</sup> Das Halb-Taxi-Ticket ist ein Halbp reis-Abonnement der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und fast aller Unternehmen des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz. Dabei sind die hochwertige Flächenbedienung in der Schweiz und der lange Bedienungszeitraum über den Berufsverkehr hinaus hervorzuheben. Diese Mobilitätskarte mit Massencharakter besitzen 2,5 Mio. Abonnenten der Gesamtbevölkerung von 7,5 Mio.



mit dem Verkehrsunternehmen. Auch im Landkreis Wittenberg gibt es noch Taxifahrer, die dem Wittenberg-Modell ambivalent gegenüberstehen.<sup>186</sup> Eine kleine Gruppe betrachtet den Anrufbus zwar noch als Konkurrenten, aber die klare Mehrheit sieht ihre Einbindung in dieses Modell als Existenzgrundlage. Diese 15 handverlesenen zuverlässigen Unternehmen gelten als Elite.

Die Beziehung zwischen **ÖPNV und Radverkehr** war schon immer ein Substitutionsverhältnis. Die Renaissance des Fahrradverkehrs wurde durch die öffentliche Wertschätzung (Gesundheitswelle, Nachhaltigkeitsdiskussion) und die wachsende Beschränkung des ländlichen ÖPNV auf Schülerbeförderung entschärft. Hinzu kamen Chancen für den ÖPNV durch Fahrradmitnahme (SPNV, Fahrrad-Anhänger), vor allem im Tourismus. Die Straffung der Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr, ihre Überweisung an die Aufgabenträger und die Tendenz mancher Länder, den Eltern die Verkehrsmittelwahl zugunsten des Fahrrads und damit auch die finanzielle Entscheidung darüber zu überlassen, wird von den Verkehrsunternehmen als existentiell empfunden (Löcker 2006). Daraus könnte mancherorts ein Konflikt zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger entstehen, der durch die Orientierung der Landeszuwendungen an Fahrgastzahlen und Engagement (Eigenmittel) ergänzt wird. Bisher ist aber - zumindest im Lande Brandenburg - kein lautstarker Widerspruch erkennbar. Eher entwickelt sich die undurchsichtige Schulstandortpolitik zum Kritikpunkt von Verkehrsunternehmen vieler Bundesländer. Wo Verkehrsverbünde existieren, verlagern sich viele Verteilungskämpfe in diese Verbünde und werden nicht selten durch eine Einnahmeaufteilung geglättet, die sich weniger am Markterfolg orientiert (Sterzenbach 2007).

Verkehrsberuhigende Maßnahmen waren häufig mit einem latenten Konflikt zwischen **ÖPNV und unmotorisiertem Verkehr** verbunden, da Tempo 30 oder Schrittgeschwindigkeit die Umlaufplanung erschwerte. Dieser Tatbestand entschärfte sich mit dem Imagegewinn des Umweltverbundes und dem Bedeutungszuwachs von Stadtbus- und Kiezverkehren auch in Klein- und Mittelstädten.

Der Verteilungskampf zwischen **ÖPNV und MIV** dürfte sich im ländlichen Raum verschärfen. Einerseits erschweren Entleerungstendenzen und leere öffentliche Kassen – trotz Konjunkturprogrammen - weitere Straßenbauten in einem voll erschlossenen Straßenland, verschieben das Schwergewicht auf die Deckung des Ersatzbedarfes und begünstigen die Abstufung wenig befahrener Straßen auf Kreisstraßenebene. Andererseits besteht auch der ländliche Raum aus Klein- und Mittelstädten mit einem entsprechenden Gemeindestraßenbestand. Der ÖPNV hat sich in der Realität hier längst von großen baulichen Investitionen verabschiedet und beschränkt sich auf rechtlich zulässige Betriebskostenzuschüsse, Fahrzeugförderung, Haltestellen und Rechnergestützte Betriebsleitsysteme. Deshalb ist er an Flexibilität und Budgetausgleich besonders interessiert.

---

<sup>186</sup> Um in dieser Phase rechtlicher Auseinandersetzung einem 2-Fronten-Krieg zu entgehen, hat die Kreisverwaltung die Haustür als Quelle und Ziel der Anrufbusfahrten vorerst aufgegeben und die Zahl der Haltestellen um 200 erhöht. Nach gewonnenem Prozess könnte man nochmals die Haltestellenzahl drastisch erhöhen oder den Konflikt annehmen.





### 3 Planungspraxis: Die Befragung

#### 3.1 Untersuchungsdesign

##### **Teilstrukturierte Interviews „Wo stehen wir? Wohin sollen wir? Was und wer blockiert?“**

Anstatt Alternativen zum privaten Pkw zu entwickeln, haben Subventionen und Überregulierung als süßes Gift gewirkt. Indem Finanzierungsinstrumente des städtischen ÖPNV auf ländliche Räume ausgedehnt wurden, hat sich der ÖPNV hier auf ein Schülerverkehrsmittel reduziert. Er ist jedoch als Teil räumlicher Kommunikation unverzichtbar. Kreative Lösungen sind seit Jahrzehnten bekannt, aber werden derart zögerlich umgesetzt, dass inzwischen nur noch Zwangsbenutzer übrig geblieben sind. Die Stimmung ist schlecht und die Anbieter demotiviert. Angebotsverbesserungen werden zuerst als Kosten steigernde Maßnahmen gesehen und die Nachfrage steigernde Kraft von Attraktivitätserhöhungen wird weithin bezweifelt. Der Markt ist vermachtet und steht zugleich unter wachsendem Wettbewerbsdruck durch die europäische Verkehrspolitik. Das Ergebnis sind Rechtsunsicherheit, Auflösungserscheinungen und polarisierende Auswege.

Angeichts dieser unsicheren Situation soll das Insiderwissen der erfahrenen handverlesenen Gesprächs- und Interviewpartner geordnet, überindividuell-gemeinsame Einschätzungen ermittelt sowie Anregungen gesammelt und zu einem Puzzle zusammengefügt werden. Ziel ist ein neues Finanzierungssystem des ÖPNV auf der Grundlage von Best practice. Im Mittelpunkt der Auftraggeberwünsche stehen dabei übertragbare Ideen und Handlungsempfehlungen. Bei diesem Blick nach vorn unter verkrusteten Bedingungen sind Offenheit und Vertrauen von entscheidender Bedeutung. Den Befragten wird zugesichert, dass ihre Aussagen vertraulich behandelt werden und auch sie – möglichst – unsere Arbeitsergebnisse nutzen können.

Best practice bezog sich sowohl auf den Ordnungsrahmen der Reformländer als auch auf lokale Lösungen im ÖPNV. Gespräche mit Ländervertretern dienten vor allem ordnungspolitischen Aspekten und Interviews auf der Grundlage unseres Fragenkatalogs konkreten Lösungen. Der konkrete Gesprächsverlauf erlaubte aber auch häufig informative Fragen zum jeweils anderen Bereich. Weil das Schwergewicht der ÖPNV-Probleme dünn besiedelter ländlicher Räume in den neuen Bundesländern liegt, liegt auch hier das Schwergewicht der Interviews. Die Tatsache, dass die befragten Verkehrsplaner der großen ÖPNV-Anbieter und Consulting-Firmen europaweit tätig sind und auch die Verbände alle Landesteile vertreten, relativiert jedoch auch diese Einschränkung.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich nur auf die flexiblen leitfadengestützten Experteninterviews. Das Interview beginnt mit der Impulsfrage „Wo liegt für Sie im ÖPNV ländlicher Räume Vorwärts?“, aber passt sich vor allem in der Reihenfolge der Fragen der Spezialisierung des Befragten und dem Gesprächsverlauf an. Fragen, die provozieren sollen, werden ausdrücklich so benannt. Um die Tragfähigkeit möglicher Handlungsempfehlungen zu erfassen, hat die Vertiefung einer Frage Vorrang vor dem oberflächlichen Abarbeiten möglichst aller Fragen. Deshalb werden auch neue Fragen vertieft, wenn sich dies aus dem Gesprächsverlauf als Ziel führend erweist. Es wird eine Gesprächsdauer von mindestens eineinhalb Stunden angestrebt und um – wenn nötig – die Möglichkeit telefonischer Nachfrage gebeten.

## Leitfaden zu den Fragen an Akteure

### Bereich: Bewertung erfolgter Reformen

- Im **ÖPNV ländlicher Räume** - wo liegt für Sie hier **Vorwärts**?
- Mehr ÖPNV für das Geld: **Reicht das Geld für einen besseren ÖPNV?**
- Welche Vorteile haben **Gesetzesänderungen der letzten Jahre** für den ÖPNV ländlicher Räume gebracht?

Ziel der Fragen: Öffnungsfrage. Selbstverständnis des befragten Akteurs: Überblick; Motivation, Erwartungen, Visionen, Bewertung erfolgter Reformmodelle.

### Bereich: Verkehrsplanerische Konzepte

- Warum wird von der Kombination „**Alternative Angebotsformen, rationalisierter Linienverkehr und in bedarfsorientierte Formen reinvestierte Rationalisierungsgewinne**“ so zögerlich Gebrauch gemacht?
- **Schnelle Achsen und flächenhafte Zubringer- u. Verteiler:**  
Seit 30 Jahren glauben wir die Lösungen für den ÖPNV im ländlichen Raum zu kennen: Warum geht es derart langsam vorwärts?
- **Express- oder landesbedeutsame Busse** sind nicht nur nachfragefreundlicher als so manche Nebenbahn ohne Potential, sondern kosten auch nur einen Bruchteil. Wie schaffen wir es, diese stille Finanzierungsreserve zugunsten landesbedeutsamer Busse aufzulösen?

Ziel der Fragen: Reale Präferenzen von Verkehrsplanern. Prüfung moderner Lösungsrichtungen, Finanzierungsreserven, Hemmnisse dynamisierender Auswege. Nutzung des Ideenpotentials vor Ort.

### Bereich: Eine neue Schulpolitik für einen neuen ÖPNV

- Was benötigt eine **neue Schulpolitik für einen neuen Schülerverkehr**?  
Wie ließe sich die **Koordination der politischen Ebenen** (EU, Bund, Land, Kommunen) und der Regional-, Schul- und ÖPNV-Politik verbessern?

Ziel der Fragen: Politikinterne Lösungen unzureichender Zusammenarbeit von Ressorts und Budgetausgleich.

### Bereich: Vom Ausland lernen

- Was können wir von **Skandinavien** lernen??
- Warum werden bei uns kaum **Mixformen** erprobt?
  - **Transportmix** in einem Fahrzeug (wie gemeinsame Linienbedienung für Personen und Güter),
  - **Funktionsmix** an einem gemeinsamen Ort (wie von verkehrlichen und außerverkehrlichen Aktivitäten an multifunktionalen Busbahnhöfen, Bahnhöfen oder Postagenturen) und
  - **Ressourcenmix** (wie die Integration von Patiententransporten, mobilen Diensten, privaten Postdiensten u.a., die z.T. alle radialstrahlige Netze betreiben)?
- Wäre eine Förderpolitik zugunsten von **Großraumtaxen** hilfreich? Was spricht gegen **Mietwagen oder Taxen von Busunternehmen**?

Ziel der Fragen: Ausländische Erfahrungen, Widerstände, Förderpolitik. Materialbeschaffung und ihre Übertragbarkeit.

### Bereich: Neuverkehr durch Attraktivität

- Wo ist die Nachfrage von morgen?  
Welche **Wachstumsbereiche und neuen Geschäftsfelder** sehen Sie für den ländlichen ÖPNV?  
Welche Nachfrager bedienen Sie heute und wo ist noch mehr zu holen?  
Welche Fahrgäste haben erfolgreiche ÖPNV-Unternehmen gewonnen?
- Was könnte ein **beliebter ÖPNV** heißen?
- Ist der ÖPNV besser als sein Ruf, braucht er ein besseres **Marketing**. Hat er daran immer gespart und wenn, dann zu brav geworben?

Ziel der Fragen: Höherstufige Auswege. Induzierter Neuverkehr. Ausprägungen von Attraktivität als delikate Frage an Praktiker. Zentrale Bedeutung für alle Lösungen. Vernachlässigte Unternehmensbereiche.

### Bereich: Übertragbare kleine Lösungen

- Wenn wir wieder keine großen Gesetzesänderungen – wie ein neues PBefG - bekommen: Mit welchen **kleinen Maßnahmen könnte man Ihnen viel helfen?**
- Was könnte man **heute schon** machen? Was wird immer vergessen?
- Haben Sie woanders **pfiffige Maßnahmen** gesehen, die man übernehmen könnte?

Ziel der Fragen: Lernen aus der Erfahrung anderer. Kleine Lösungen, die wenig kosten und viel bringen.

### Bereich: An der Grenze nach unten

- Wie soll die Verkehrsversorgung extrem dünn besiedelter Teilräume als Daseinsvorsorge aussehen?  
Wo liegt die Grenze öffentlicher Verkehrsversorgung?  
Subjektförderung, wie **Taxigutscheine**. Gibt es das schon woanders?

Ziel der Fragen: Zentrale und delikate Fragen zum Untersuchungskern. Auffanglösungen bei Systemende. Empirische Erfahrungen theoretisch bestechender Vorschläge.

### Bereich: Anreize und gerechte Verteilung

- Wie kann man glaubwürdig die **Einnahmen verteilen?**  
Wie lösen Sie das Problem der Statistik der Fahrgastzahlen, eine landesweite **Zählung** kostet schließlich eine Million Euro?

Ziel der Fragen: Streitpunkte in Verkehrsverbünden. Praktische Lösungen.

### Bereich: Visionen und Zwänge:

- Wenn Sie sich für den ÖPNV im ländlichen Raum **etwas wünschen** könnten, was wäre das?

Ziel der Frage: Vertrauensbildende Frage. Emotionale Öffnung des Befragten, seiner Situation und fachlichen Visionen. Kritische Stellen und Prioritäten.

## Interview- und Gesprächspartner

**Hartmut Achenbach** (zahlreiche Telefongespräche, 13. September – 30. November 2007)

Fachbereichsleiter Bestellmanagement  
Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH  
Alte Bleiche 5  
65719 Hofheim a. T.

**Arne Beck** (Interview am 23.11.2007)

Metropolitan Consulting Group,  
Victoria-Luise-Platz 7  
10777 Berlin

**Dirk Bergmer** (Interview am 19.12.2007)

Geschäftsführer  
Kom Bus GmbH  
Poststraße 39  
07356 Bad Lobenstein

**Sigrid Beyersdörfer** (mehrere Gespräche, Interview am 5.3.2008)

Referat Verkehrspolitik, Logistik  
Hessisches Ministerium für Wirtschaft,  
Verkehr und Landesentwicklung  
Kaiser-Friedrich-Ring 75  
65185 Wiesbaden

**Jan Bleis** (Interview am 18.1.2008)

Regionalleiter Nord-Ost  
Veolia Verkehr GmbH  
Georgenstr. 22  
10117 Berlin

**Sylke Böhl** (mehrere Gespräche 2007/2008, auch telefonisch)

Controllerin  
Oberhavel Holding Besitz- und Verwaltungsgesellschaft mbH  
Annahof Str.1a  
16515 Oranienburg

**Petra Coordes** (28.11.2007 im Rahmen der DVWG-Podiumsdiskussion „Die Zukunft des ÖPNV“ in

Berlin, danach mehrere Gespräche)  
Abteilungsleiterin Verkehrsplanung,  
Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH  
Raiffeisenstr. 1  
24103 Kiel/Germany

**Michael Cramer** (Interview am 25.1.2008)

Mitglied des Europäischen Parlaments  
Die Grünen/Europäische Freie Allianz  
Fraktionsvorsitzender und Leiter des Verkehrsausschusses  
Büro ASP 08H247  
Rue Wiertz 60  
B-1047 Brüssel

**Reinhard Crome** (Interview am 13.12. 2007)

Nahverkehrsberatung, Team red  
ehem. Verkehrsplaner der BVG Berlin  
Anhaltinerstr.1  
14163 Berlin

**Klaus J. Czuka** (Interview am 23.06.2008)

Geschäftsführer  
Nahverkehrsverbund Paderborn-Höxter GmbH  
Bahnhofstr. 27a  
33102 Paderborn

**Lothar Holger Fiedler** (mehrere Gespräche, insbes. am 24.1.2008)  
Rechtsanwalt, Partner  
BBG und Partner  
Contescarpe 75a  
28195 Bremen

**Klaus-Peter Fischer** (mehrere Gespräche, Interview am 19.12.2007)  
Geschäftsführer  
Oberhavel Holding Besitz- und Verwaltungsgesellschaft mbH  
Annahof Str.1a  
16515 Oranienburg

**Dirk Flege** (Interview am 13.2.2008)  
Geschäftsführer  
Allianz-pro-Schiene  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin

**Hans-Werner Franz** (28.11.2007 im Rahmen der DVWG-Podiumsdiskussion „Die Zukunft des ÖPNV“ in Berlin)  
Geschäftsführer  
Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg  
Hardenbergplatz 2  
10623 Berlin

**Uwe Garbe** (zahlreiche Gespräche, Interview am 7.2.2008)  
Abteilungsleiter  
Kreisverwaltung  
Breitscheidstr.3  
06886 Lutherstadt Wittenberg

**Dr. Andreas Geißler** (Interview am 13.2.2008, 15.2.2008)  
Referent Verkehrspolitik  
Allianz-pro-Schiene  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin

**Christoph Gipp** (mehrere Gespräche, Interview am 18. 12. 2007)  
Leiter Verkehrsberatung  
DB International GmbH  
Oskar-Sommer-Str. 15  
60596 Frankfurt / M.

**Hubert Gleixner (Telefongespräch am 9.12.2007)**  
**Nahverkehrsberatung (ehemal. Geschäftsführer des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr)**  
**45134 Essen,**  
**Finkenhof 1**

**Dr. Wolf-Rüdiger Gorka** (28.11.2007 im Rahmen der DVWG-Podiumsdiskussion „Die Zukunft des ÖPNV“ in Berlin)  
Geschäftsführer der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH  
Kurt-Schumacher-Str.5  
30159 Hannover

**Dr. Ralf Günzel** (zahlreiche Gespräche, Interview 20.12.2007)  
Geschäftsführer der PROZIV Verkehrs- und Regionalplaner  
Dr. Günzel, Salzwedel und Graf Partnerschaftsgesellschaft  
Warschauer Str. 59A  
10243 Berlin

**Volker Heepen** (zahlreiche Gespräche während Projektlaufzeit)  
Geschäftsführer  
Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH  
Schmidtstedter Straße 34  
D-99084 Erfurt

**Andreas Hemmersbach** (Interview 11.12. 2007)  
 Prokurist, Abteilungsleiter Rechnungswesen/Controlling  
 Dresdner Verkehrsbetriebe  
 Trachenberger Str.40  
 01079 Dresden

**Thomas Hoffmann** (mehrere Gespräche, Interview 29.2.2008)  
 Amt für Finanzen und Beteiligungsmanagement  
 Landkreis Uckermark  
 Karl-Marxstr.1  
 17291 Prenzlau

**Wilfried Höhne** (zahlreiche Gespräche während Projektlaufzeit)  
 Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr  
 Friedrichstraße 5  
 99867 Gotha

**Stefan Karnop** (mehrere Gespräche, bes. am 24.1.2008)  
 Leiter Referat ÖPNV, Eisenbahnen, Verkehrsrecht  
 Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr  
 Turmschanzenstr. 30  
 39114 Magdeburg

**Eckhard Karwiese** (mehrere Gespräche, bes. am 12.07.2007 sowie am 28.11.2007 im Rahmen der DVWG-Podiumsdiskussion „Die Zukunft des ÖPNV“ in Berlin)  
 Leiter Grundsatzreferat und ÖPNV  
 Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg  
 Henning-von-Treskow-Str.2-8  
 14467 Potsdam

**Siegfried von Kiedrowski** (Interview am 5.3.2008)  
 Referent im Referat V4  
 ÖPNV, Eisenbahnwesen und Verkehrsinfrastrukturförderung  
 Hessisches Ministerium für Wirtschaft,  
 Verkehr und Landesentwicklung  
 Kaiser-Friedrich-Ring 75  
 65185 Wiesbaden

**Eva Krüger** (Interview am 15.2.2008)  
 Referentin für Verkehrspolitik  
 Fraktion DIE LINKE im Landtag Brandenburg  
 Am Havelblick 8  
 14473 Potsdam

**Ines Linke** (Interview am 7.2.2008)  
 Kreisverwaltung  
 Breitscheidstr.3  
 06886 Lutherstadt Wittenberg

**Martin Lometsch** (mehrere Gespräche, Interview am 3.3.2008 15-17.00 Uhr)  
 Leiter Verkehrsangebot Bus  
 Nordhessischer VerkehrsVerbund (NVV)  
 Bahnhofplatz 1  
 34117 Kassel

**Thomas J. Mager** (29.11.2007 im Rahmen der tjm/SRL-Tagung „Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW“ in Köln)  
 tjm-consulting mobilitätsmanagement  
 Hansaring 61  
 50670 Köln

**Dr. Christian Mehlert** (mehrere Gespräche, Interview am 11.2.2008)  
 Arriva Deutschland GmbH  
 Märkisches Ufer 34  
 10179 Berlin

**Achim Overath** (29.11.2007 im Rahmen der im Rahmen der tjm/SRL-Tagung „Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW“ in Köln)  
Geschäftsführer der  
Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH  
Am Kotturkanal 2  
32545 Bad Oeyenhausen

**Constantin Pitzen** (mehrere Gespräche, Interview am 30.5.2007)  
KCW (Kompetenz Center Wettbewerb)  
Büro Berlin  
Charlottenstraße 65  
10117 Berlin

**Gerd Probst** (Telefongespräch am 24.1.2008)  
Geschäftsführer  
Probst & Consorten Marketing-Beratung  
Altteutewitz 11  
01157 Dresden

**Knut Ringat** (28.11.2007 im Rahmen der DVWG-Podiumsdiskussion „Die Zukunft des ÖPNV“ in Berlin)  
Geschäftsführer des Verkehrsverbundes Oberelbe  
Elbcenter Dresden  
Leipziger Straße 120  
01127 Dresden

**Christoph Schaaffkamp** (Interview am 18.1.2008)  
Geschäftsführer  
KCW (Kompetenz Center Wettbewerb)  
Büro Berlin  
Charlottenstraße 65  
10117 Berlin

**Katarina Schlimmgen-Ehmke** (mehrere Gespräche im September/Oktober 2007)  
Landschaftsverband Westfalen-Lippe  
Krummes Haus  
32760 Detmold

**Renate Schulte** (28.11.2007 im Rahmen der im Rahmen der tjm/SRL-Tagung „Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW“ in Köln)  
Regionale Nahverkehrsgesellschaft Münsterland  
Schützenwall 18  
48653 Coesfeld

**Wolfgang Schwenk** (Interview am 8.2.2008)  
Leiter Hauptstadtbüro,  
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV),  
Straße des 17. Juni 114  
10623 Berlin

**Roland Sellien** (Interview am 6.2.2008)  
Mitglied des Landesvorstands  
VCD Niedersachsen  
Alleestraße 1  
30167 Hannover

**Anita Tack** (Interview am 15.2.2008)  
Mitglied des Landtags, Verkehrspolitische Sprecherin  
Fraktion DIE LINKE im Landtag Brandenburg  
Am Havelblick 8  
14473 Potsdam



**Dr. Wolfdietrich Vetter** (Interview am 12.11.2007)  
Geschäftsführer und Unternehmer  
Vetter GmbH, Omnibus und Mietwagenbetrieb  
Hinsdorfer Weg 1  
06780 Zörbig, Ortsteil Salzfurkapelle

**Tilman Wagenknecht** (mehrere Gespräche im September 2007)  
Geschäftsführer  
Landesverband Thüringer Omnibusunternehmer e.V.  
Steigerstraße 8  
99096 Erfurt

**Petra-Juliane Wagner** (Interview am 20.2.2008)  
Ehem. Bereichsleiterin Planung und Bestellung  
Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg  
Hardenbergplatz 2  
10623 Berlin

**Volkmar Wagner** (Interview am 23.11.2007)  
Nahverkehrsberatung, Team red  
ehem. Technischer Direktor und Marketing-Chef der Potsdamer Verkehrsbetriebe  
Wattstr.22  
14482 Potsdam

**Nils-Friso Weber** (mehrere Gespräche, Interview am 29.5.2007)  
Landkreis Barnim  
Strukturentwicklungsamt  
**Kreisverwaltung Barnim**  
**Paul-Wunderlich-Haus**  
**Am Markt 1**  
**16225 Eberswalde**

**Jürgen Wiethüchter** (29.11.2007 im Rahmen der im Rahmen der tjm/SRL-Tagung „Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW“ in Köln)  
Stadtwerke Hürth AöR  
Friedrich-Ebenert-Straße 40  
50354 Hürth

**Markus Würtz** (zahlreiche Gespräche während der Projektlaufzeit)  
Geschäftsführer  
Regionale Verkehrsgemeinschaft Gotha GmbH  
Reinhardsbrunner Str. 23  
99867 Gotha

**Holger Zubke** (Interview am 7.2.2008)  
Fachdienstleiter Straßenverkehr  
Kreisverwaltung  
Breitscheidstr.3  
06886 Lutherstadt Wittenberg

## Der Workshop

Um die Untersuchungsergebnisse in Gestalt der Empfehlungen abzusichern, wurde am 3. Juli 2008 in der Fachhochschule Erfurt ein eintägiger Workshop durchgeführt. Referate und ortsansässige Akteure des ÖPNV sollten anregend wirken. Mehrere Interviewpartner äußerten den Wunsch, auf die Einladung von Ministerialen, Landräten und Führungskräften zu verzichten, um direkte wirtschaftliche Abhängigkeiten zu vermeiden und offene Meinungsäußerung zu fördern. Diesem Wunsch wurde entsprochen und etwa 40 Interview- und Gesprächspartner eingeladen, von denen 38 erschienen. Die Teilnehmer wurden um drei Antworten gebeten: Was ist in den Empfehlungen falsch, was verzerrt dargestellt und was fehlt? Die lebhafteste Diskussion bestätigte die vorgetragenen Thesen strategischen

Vorgehens und Empfehlungen. Eine Reihe von Teilnehmern (12) schickten ihre Änderungs- und Ergänzungsvorschläge als Emails an die Projektleitung. Diese Vorschläge wurden geprüft und im positiven Fall in den Handlungsempfehlungen berücksichtigt. Die nachstehenden Übersichten zeigen Programm und Teilnehmerliste des Workshops. Die nicht berücksichtigten Interview- und Gesprächspartner wurden – soweit dies nicht bereits geschehen war - in Einzelgesprächen um ihre Meinung gebeten.

### Übersicht 3.1: Programm des Workshops



Vor Abschluss des - durch das *Büro für Verkehrsplanung und Verkehrsforschung* - bearbeiteten Forschungsprojektes:

*„Finanzierung des ÖPNV: Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV, insbesondere in dünn besiedelten, strukturschwachen Regionen“*

wird am **3. Juli 2008** in Erfurt ein Workshop veranstaltet. Auf ihm werden die erarbeiteten Empfehlungen zielführend diskutiert. Hierzu laden wir Sie herzlich ein.

Ziel des Workshops ist die Rückkopplung der Projektergebnisse zu den, in die Untersuchung einbezogenen Experten sowie zu weiteren Akteuren aus der Praxis. Die Empfehlungen werden zusammenfassend vorgetragen. Ihre Wirkungsmöglichkeiten, ihre erwünschten bzw. unerwünschten Effekte und ihre Umsetzungswahrscheinlichkeiten sollen gemeinsam erörtert werden.

Die Teilnahme an der Veranstaltung ist kostenfrei.

---

### Workshop

## Finanzierung des ÖPNV - Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV, insbesondere in dünn besiedelten, strukturschwachen Regionen

Veranstaltet durch *Büro für Verkehrsplanung und Verkehrsforschung, Berlin*  
*Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt*  
*Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft - BV Thüringen*

Termin: **Donnerstag, 3. Juli 2008**  
Ort: **Fachhochschule Erfurt**  
Altonaer Str. 25, Erfurt; Raum 7.1.15

---

### Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt

Altonaer Str. 25, 99085 Erfurt  
Ansprechpartner: Mathias Wilde  
Telefon: 0361 6700 764  
Fax: 0361 6700 757  
E-Mail: [wilde@fh-erfurt.de](mailto:wilde@fh-erfurt.de)  
[www.verkehr-und-raum.de](http://www.verkehr-und-raum.de) - [www.fh-erfurt.de](http://www.fh-erfurt.de)

**PROGRAMM zum Workshop Finanzierung des ÖPNV:**

- ab 10:15 Uhr      **Anmeldung der Teilnehmer**
- 10:45 - 11:05 Uhr **Strategien für einen zukunftsfähigen ÖPNV: 10 Thesen**  
*Prof. Dr.-Ing Heinrich H. Kill,*  
 Vorsitzender der Bezirksvereinigung Thüringen der DVWG
- 11:05 - 11:30 Uhr **Ist die Zusammenführung der Finanz- und Aufgabenverantwortung das Zukunftsmodell?**  
*Klaus J. Czuka,*  
 Geschäftsführer des Nahverkehrsverbunds Paderborn/ Höxter (nph)
- 11:30 - 12:00 Uhr **Ist der Genehmigungswettbewerb von Wittenberg auch die Lösung für Andere?**  
*Holger Zubke,*  
 Landkreis Wittenberg
- 12:00 - 12:45 Uhr Mittagspause (Stehimbiss)
- 12:45 - 13:15 Uhr **Empfehlungen für ein anreizorientiertes Finanzierungssystem**  
*Prof. Dr. G.W. Heinze,*  
 Büro für Verkehrsplanung und Verkehrsforschung, Berlin
- 13:15 - 14:30 Uhr Weitere Anregungen und Korrektur der Empfehlungen
- 14:30 - 15:00 Uhr Kaffeepause
- 15:00 - 16:30 Fortsetzung der Aussprache
- ca. 16:30 Uhr Ende der Veranstaltung

---

Um die Organisation des Workshops zu erleichtern, bitten wir Sie, sich mit folgenden Angaben anzumelden:

Name: \_\_\_\_\_

Institution: \_\_\_\_\_

Adresse: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

E-Mail: \_\_\_\_\_

Bitte, übersenden Sie die Anmeldung bis zum **20. Juni 2008** per Fax (0361 6700 757),  
 E-Mail (wilde@fh-erfurt.de) oder Post (Institut Verkehr und Raum, FH-Erfurt, PF 45 01 55, 99051 Erfurt).

**Anreise**

Eine Reisebeschreibung finden Sie im Internet unter <http://www.fh-erfurt.de/fhe/index.php?id=1205>. Die Veranstaltung findet im Haus 7 Raum 7.1.15 der FH Erfurt statt.

## Übersicht 3.2: Teilnehmerliste des Workshops



**Finanzierung des ÖPNV -  
Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV,  
insbesondere in dünn besiedelten, strukturschwachen Regionen**

## Teilnehmerliste

| Nr. | Name, Vorname               | Institution                                          | e-mail-Adresse                               |
|-----|-----------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1   | Buyna, René                 | Oberhavel Verkehrsgesellschaft mbH                   | buyna@ohbv.de                                |
| 2   | Dr. Colditz, Werner         | VSJ LVO Sachsen-Anhalt                               | vsao.ev@web.de                               |
| 3   | Crome, Reinhard             | Nahverkehrsberatung, Team red                        | reinhard.crome@team-red.net                  |
| 4   | Czuka, Klaus J.             | Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter (NPH)            | info@nph.de                                  |
| 5   | Friedrich, Beate            | Personen- und Reiseverkehrs GmbH Greiz               | info@prg-greiz.de                            |
| 6   | Garbe, Uwe                  | Kreisverwaltung, Landkreis Wittenberg                | uwe.garbe@landkreis.wittenberg.de            |
| 7   | Prof. Dr. Gather, Matthias  | Institut Verkehr und Raum der FH Erfurt              | gather@fh-erfurt.de                          |
| 8   | Gerber, Hartmut             | ISUP GmbH Dresden                                    | hartmut.gerber@isup.de                       |
| 9   | Gipp, Christoph             | DB International GmbH                                | christoph.gipp@db-international.de           |
| 10  | Dr. Günzel, Ralf            | Dr. Günzel, Salzwedel und Graf Partnerschaftsgesell. | guenzel@proziv.de                            |
| 11  | Heepen, Volker M.           | Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH         | heepen@NVSThuringen.de                       |
| 12  | Prof. Dr. Heinze, G. W.     | Büro für Verkehrsplanung und Verkehrsforschung (BVV) | gw.heinze@t-online.de                        |
| 13  | Höhne, Wilfried             | Staatl. Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr   | hoehne@fachschule-gotha.thueringen.de        |
| 14  | Jorns, Arndt                | Landratsamt Ilm-Kreis, Verkehrsamt                   | blv@ilm-kreis.de                             |
| 15  | Kästner, Steffen            | Regionale Verkehrsgesellschaft Gotha GmbH            | kaestner@rvg-gotha.de                        |
| 16  | Keller, Nils                | Landratsamt Saale-Orla-Kreis                         | fb.wirtschaft@irasok.thueringen.de           |
| 17  | Prof. Dr. Kill, Heinrich H. | Fachhochschule Erfurt                                | kill@fh-erfurt.de                            |
| 18  | Krüger, Eva                 | Fraktion DIE LINKE im Landtag Brandenburg            | eva.krueger@dielinke-fraktion.brandenburg.de |
| 19  | Kunze, Jakob                | Probst & Consorten Marketing-Beratung                | j.kunze@probst-cinsorten.de                  |
| 20  | Lometsch, Martin            | Nordhessischer VerkehrsVerbund (NVV)                 | martin.lometsch@nvv.de                       |
| 21  | Menzel, Karola              | Institut Verkehr und Raum der FH Erfurt              | k.menzel@fh-erfurt.de                        |
| 22  | Dr. Räppold, Paul           | Landratsamt Ilm-Kreis, Straßenverkehrsamt            | p.raepold@ilm-kreis.de                       |
| 23  | Rebstock, Markus            | Institut Verkehr und Raum der FH Erfurt              | rebstock@fh-erfurt.de                        |
| 24  | Rohrer, Joachim             | Personen- und Reiseverkehrs GmbH Greiz               | info@prg-greiz.de                            |
| 25  | Schaaffkamp, Christoph      | KCW - Büro Berlin                                    | schaaffkamp kcw-online.de                    |
| 26  | Schuchardt, Gabriele        | Verkehrsbetriebe Nordhausen GmbH                     | g.schuchardt@stadtwerke-nordhausen-gmbh.de   |
| 27  | Sellien, Roland             | VCD Niedersachsen                                    | roland.sellien@sgnv.de                       |
| 28  | Sabonski, Stefan            | PNG Personennahverkehrsgesell. Bad Salzungen mbH     | pngbasa@t-online.de                          |
| 29  | Sommer, Sebastian           | Institut Verkehr und Raum der FH Erfurt              | sommer@fh-erfurt.de                          |
| 30  | Dr. Vetter, Wolf Dietrich   | Vetter GmbH, Omnibus und Mietwagenbetrieb            | info@vetter-bus.de                           |
| 31  | Vetter, Thomas              | Vetter GmbH, Omnibus und Mietwagenbetrieb            | isekretariat@vetter-bus.de                   |
| 32  | Wagenknecht, Tilman         | Landesverband Thüringer Omnibusunternehmen e. V.     | info@to.de                                   |
| 33  | Wagner, Petra-Juliane       | Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg                   | wagner@vbbonline.de                          |
| 34  | Wagner, Volkmar             | Nahverkehrsberatung, Team red                        | volkmar.wagner@team-red.net                  |
| 35  | Weber, Nils-Friso           | Landkreis Barnim - Strukturentwicklungsamt           | Nils-FrisoWeber@t-online.de                  |
| 36  | Wilde, Mathias              | Institut Verkehr und Raum der FH Erfurt              | wilde@fh-erfurt.de                           |
| 37  | Zeranski, Martina           | Staatl. Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr   |                                              |
| 38  | Zubke, Holger               | Kreisverwaltung Landkreis Wittenberg                 | holger.zubke@landkreis.wittenberg.de         |

### 3.2 Sozialwissenschaftlicher Pflichtenkatalog

Den Grundforderungen qualitativer Forschung (wie von Meyring 1999: 13ff) wurde entsprochen.

**Untersuchungsziel:** Die ÖPNV-Szene ist sich zumindest in der Feststellung einig, dass alle tragfähigen Lösungen im ÖPNV des ländlichen Raumes seit mindestens drei Jahrzehnten bekannt sind und damit vor allem ein Umsetzungsproblem darstellen. Im Mittelpunkt dieses Forschungsantrags stand deshalb die Frage, warum sich diese Lösungen nur derart langsam durchsetzen. Verknüpft mit finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen ergaben sich daraus die Fragen: Wo liegen die Entwicklungspotentiale und pfiffigen Lösungen, die auch ohne mittel- und langfristige Änderungen des Ordnungsrahmens übernommen und umgesetzt werden können? Welche finanziellen Anreize boten Veränderungen des Ordnungsrahmens innerhalb der letzten Jahre? Was hemmt den überfälligen Strukturwandel?

Auf eine zusammenfassende Darstellung und informative Hilfe in einem Zeitfenster der Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes an die EG-VO Nr. 1370/2007 ausgerichtet, ist die Analyse primär anwendungsorientiert. Durch ihre Dokumentation und Vernetzung besitzt sie jedoch auch Grundlagencharakter. Jede Lösung ist individuell und zugleich begrenzt übertragbar, was jedoch begründet und auf Situationen, Bereiche, Zeiten u.a. beschränkt werden muss.

**Hypothesen:** Aus Gesprächen, Vorträgen, Diskussionen und Publikationen wurden externe und interne Trends und Entwicklungstendenzen für und im ÖPNV ländlicher Räume abgeleitet, die für die Finanzierung des ÖPNV bedeutsam sind. Nicht zuletzt war es die Beschäftigung der Verfasser mit diesem Thema über 30 Jahre, die es erleichterte, Veränderungen innerhalb und außerhalb des Verkehrs und ihre Tragfähigkeit zu beurteilen.<sup>187</sup>

**Empirie:** Ziel der Befragung bildeten Argumente, Anregungen und Erfolgsbeispiele. Deshalb standen Experten mit Ideen und Fälle von Best practice im Mittelpunkt. Entscheidende Nebenbedingung dieser Gespräche war ihre Offenheit. Besonders interessant erwiesen sich Persönlichkeiten, die ihre Problemsicht aus unterschiedlichen Positionen und damit verbundenem Rollenwechsel gewonnen hatten.

Auf den laufenden und erwarteten Trends aufbauend, wurden Fragen eines teilstrukturierten Interviews formuliert, dynamische Persönlichkeiten benannt und Reformländer eingegrenzt. Die Auswahl dynamischer Persönlichkeiten ergab sich aus Branchenurteil und persönlicher Erfahrung. 7 der 50 Interview- und Gesprächspartner waren ehemalige Studenten der Verfasser. Alle Interviewpartner erklärten sich sofort und kurzfristig zu einem Interview bereit. Die Expertenlisten wurden laufend diskutiert und verändert. Diese Arbeit wurde durch die Hochschullehrertätigkeit der beiden Verfasser und ihre leitende Mitarbeit in der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft (DVWG) erleichtert.

Induktive Verfahren sind in diesem Projekt zentral, aber werden durch gesichertes Grundlagenwissen systematisch kontrolliert und – wo möglich - zu umfeldgebundenen Regeln und Verhaltensregelmäßigkeiten verdichtet.

**Offenheit** wurde durch das Einbeziehen der Fachwissenschaft und zugesicherte Anonymität hergestellt. Über die Teilnahme an ÖPNV-Fachveranstaltungen hinaus, reichte dies von studentischen Arbeiten (Hausarbeiten, Studien- und Diplomarbeiten, Dissertationen) über

---

<sup>187</sup> Heinze (1979):164-196 (mit Karte 1 im Anhang); Heinze u.a. (1987)

Referate und ihre Diskussion sowie die gezielte Moderation öffentlicher Fachdiskussionen über die gleichen Fragen bis hin zu den Vier-Augen-Gesprächen mit den ÖPNV-Akteuren. Viele für den Untersuchungsfortgang wertvolle Informationen wurden erst gegeben, als Vertraulichkeit zugesichert worden war.

Grundsätzlich wurden Vier-Augen-Gespräche angestrebt. In mehreren Fällen aber wurde der Interviewer dann jedoch von mehreren Personen erwartet, wobei es sich bei der meist zweiten Person um Assistenten oder Spezialisten handelte. Ohne Möglichkeit, die vereinbarte Konstellation durchzusetzen und das Gesprächsklima erheblich zu belasten, wurde das Interview dann zu dritt oder viert geführt.

**Entwicklungsdynamik der Hypothesen:** In diesen Fachdiskussionen wurde die ständige Revision und Ergänzung ursprünglicher Hypothesen und Fragen erforderlich. Die Bestandsaufnahme im Forschungsantrag und ihre Veränderung in Zwischen- und Endberichten lassen das Vorverständnis der Bearbeiter zu Analysebeginn und ihre Weiterentwicklung erkennen.

Der Erkenntnisgewinn dieses Projektes lebt auch von seiner rekursiven Logik. Deshalb prüften und ergänzten diese teilstrukturierten Interviews unsere Trends und unseren Fragenkatalog. Der Gesprächsverlauf führte häufig zu unerwarteten Antworten auf Fragen, die dem Partner fachlich besonders nahe lagen. Zugleich erfolgten auch Antworten auf nicht gestellte Fragen: Was hat der Wettbewerb im SPNV in verschiedenen Bundesländern gebracht? Wie schafft man Bewegung in kommunalen Verkehrsunternehmen? Welche Reformmodelle bieten sich zur Übernahme an? Wie hilft man personell und fachlich schwachen Aufgabenträgern?

Es wurde deutlich, dass die Entwicklungsdynamik des ÖPNV in ländlichen Räumen durch Komplementarität gekennzeichnet ist, indem gegensätzliche Prinzipien nebeneinander stehen. Vor allem wird dies im Nebeneinander der Planung innerhalb eines festen Ordnungsrahmens und durch Selbstorganisation sichtbar. Werden Rahmenbedingungen von dynamischen Systemen als zu einengend empfunden, wandert die Dynamik aus und die Systeme versteinern oder Regelungen werden umgangen und unterlaufen oder sie geraten – von innen oder außen - unter Druck. Der ÖPNV bietet dafür Anschauungsunterricht. Deshalb rücken derzeit Optionen als Ausdruck von Selbstorganisation in den Mittelpunkt.<sup>188</sup>

Ausprägungen des ÖPNV werden als gewachsene Gebilde in der Geschichte und mit einer eigenen Geschichte berücksichtigt. Damit ist eine dynamische Betrachtung gesichert, die Systemzustände, wie Fließgleichgewicht, Strukturbruch oder Chaos, erkennt.

**Befragungsdesign:** Kern dieses Untersuchungsteils war die Expertenbefragung. Die Impulsfrage („Wo liegt für Sie Vorwärts?“) zu Beginn des Interviews erleichterte die Öffnung des Partners und die Abschlussfrage („Was würden Sie sich wünschen?“) die nochmalige emotionale Konzentration auf die zentrale Botschaft des Befragten. Obwohl ein umfangreicher harter Kern von Fragen allen Interviewpartnern gestellt wurde, gab es Fälle, in denen eine Anpassung an den Gesprächsverlauf und den Erfahrungshintergrund des Befragten unumgänglich war. Diese Variationsbreite dieses qualitativen Verfahrens erlaubt keine quantitative Auswertung der erhaltenen Auskünfte, Ideen und Überzeugungen.

---

<sup>188</sup> So erfüllt der MIV bei einem Besetzungsgrad über 1 öffentliche Verkehrsfunktion und dies vor allem in seinen Wachstumssegmenten Freizeit- und Urlaubsverkehr sowie Flächenbedienung durch extreme Pkw-Dichte. Nun lösen sich einheitliche Ordnungen auf und Bundesländer wie Landkreise ergreifen auf den verschiedensten ÖPNV-Versorgungsniveaus zunehmend individuelle Maßnahmen. Mehrstufige heterogene flexible bedarfsorientierte Lösungen ergänzen den Schülerlinienbus als Einheitslösung, der für Jedermann funktionslos geworden ist.

Die geschilderten Aussagen der Gesprächspartner gaben deren Meinungen, Einstellungen und Kenntnisstand wieder. Inwieweit die dargestellten Beispiele die Realität präzise darstellen, konnte nicht in allen Fällen überprüft werden. Da es sich um eine geordnete Aneinanderreihung von Aussagen Dritter handelt, wurden diese ausdrücklich im Indikativ und Präsens formuliert.

Gerichtete Wahrnehmung und Vorverständnisse von kommunalen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen schränkten die Zielorientierung der Befragung ein. Auf das bisherige Aufgabenspektrum festgelegt, wurden anfangs nur wenige Visionen und neue Aktivitätsfelder sichtbar. Erfolgsfälle aus anderen Regionen waren kaum bekannt oder wurden überwiegend abgewertet. Deshalb wurde – auf der Suche nach übertragbaren Anregungen – die Zahl der befragten Verkehrsplaner und Consultants erhöht. Hier geht – regional wie sektoral – der Blick über den Tellerrand. Attraktivitätsinduzierter Neuverkehr, neue Nachfrage durch Wettbewerb, die Bedeutung von Kommunikation und eines neuen Marketing sowie Stadtverkehrskonzepte für ländliche Räume als Fehlentwicklung bilden hier Selbstverständlichkeiten. Damit wurde zugleich die schiefe Verteilung anderer Delphi-Umfragen korrigiert, in denen Verkehrsunternehmen überrepräsentiert waren.

**Anonymität:** Verschiedene Befragte betonten unmissverständlich den persönlichen Charakter kritischer Äußerungen und Einschätzungen und deren Anonymisierung als Gegenleistung ihrer Offenheit. Erleichternd wirkte nach solchen Feststellungen die Tatsache, dass die meisten Befragten die Gutachter als Hochschullehrer, Autoren oder Moderatoren kannten. In die spätere Dokumentation wurden wenige personell identifizierbare Aussagen vorgenommen, wo es sich um allgemein bekannte unkritische Aussagen – wie Erfolgsfälle – oder öffentliche Statements handelte.

**Vermeiden von Schematismus:** Der Gesprächsverlauf führte unvermeidlich dazu, dass die Fragen in unterschiedlicher Reihenfolge gestellt wurden und gelegentlich bestimmte Fragen unterblieben oder mit anderen zusammengefasst wurden. Deshalb steht jede einzelne Antwort für sich, aber erlaubt trotzdem Rückschlüsse auf überindividuell-gemeinsame Einschätzungen. Zugleich weitete sich der Fragebogen laufend aus, indem neue Fragen hinzukamen.

Da es sich um wenige ausgewählte Fragen an eine überschaubare Zahl anregender Experten handelte, sind auch die Antworten nicht erschöpfend, sondern treffende Beispiele und Lösungen, die der oder dem Betreffenden gerade einfielen. Auf der Suche nach Möglichkeiten, den Strukturwandel des ÖPNV im ländlichen Räumen zu beschleunigen, erschien der Blick hinter die Kulissen Ziel führender als jedes Bemühen um Vollständigkeit. Dieses Bild eines plakativen Puzzles spiegelt sich auch in der Zusammenschau der Meinungen wider.

Das Gespräch Auge in Auge schuf Vertrauen und erlaubte Nachfassen und Präzisieren. Telefonische Auskünfte wurden bei den Interviews nur für Rückfragen benutzt. Einbezogen wurden aber auch die öffentlichen Ausführungen mehrerer hochrangiger ÖPNV-Akteure auf einer 3-stündigen Podiumsdiskussion der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft (DVWG) über die gleichen Fragen, die von einem der Verfasser (GWH) moderiert wurde. Sein ausdrücklich geäußelter Wunsch, in diesem Fachzirkel offen zu argumentieren, wurde durch den Verlauf der Diskussion voll bestätigt.

Die Fragen wurden ausgesprochen gern ausführlich beantwortet. Spontan befragt, reagierten die Experten am kreativsten. Deshalb bestand ein Lerneffekt der Interviewer darin, den Fragebogen nur noch auf Wunsch vorher zu verschicken. Die Interviewdauer betrug meist 60-90 Minuten. Fast immer war es der Interviewer, der das Ende des Gesprächs markierte. Zwei Stunden bildeten eine eherne Grenze, selbst wenn der Fragende

der eigene Professor aus dem Studium war. Nach dem Interview brachten die Meisten zum Ausdruck, dass es ihnen Spaß gemacht hätte. Häufig wurde der Wunsch nach dem Endbericht geäußert.

**Delphi-Technik:** Obwohl es sich um mündliche Experteninterviews handelte, wurden Argumente anderer Interviewpartner diskutiert und eine Situation mehrstufiger Überprüfung und Korrekturmöglichkeit Dritter geschaffen. Wenn erforderlich, wurden bestimmte Aussagen nochmals telefonisch abgesichert. Der abschließende Workshop mit den Handlungsempfehlungen als Grundlage erlaubte eine erneute Reflexion und Korrektur. Heftige Einsprüche gegen einzelne Empfehlungen offenbarten weitverbreitete Irrtümer der Branche (wie beispielsweise angebliche Beschränkungen alternativer flächenhafter Angebotsformen in Ausschreibungen durch das geltende Vergaberecht).

**Ergebnisorientierte Individualität:** Die gezielte Kreativitätssuche in diesen Interviews schafft kein repräsentatives Abbild des Meinungsspektrums von Experten zum ÖPNV in ländlichen Räumen. Deshalb ist auch ihre starre Zuordnung zu Gruppen von Verkehrunternehmen, Aufgabenträgern, Verkehrsverbünden und Fahrgästen, Consultants, Verbandsvertretern, Ministerialen und Politikern schwierig. Drei Beispiele sollen dies demonstrieren: Ein ehemaliger Student, der seine Diplomarbeit über den Anrufbus in Rügen dort auch praktisch umsetzte und eine eigene erfolgreiche Reisebusunternehmung im Fernverkehr besaß, vertrat zum Befragungszeitpunkt die Stabsabteilung des größten ausländischen Players in Deutschland und ist inzwischen zum deutschen Marktführer der ÖPNV-Beratung gewechselt. Der ehemalige Geschäftsführer einer Verkehrsunternehmung, der das AltmarkTrans-Urteil auslöste, leitet heute die Holding eines Kreises, die sämtliche PPP-Aktivitäten des Kreises (einschl. ÖPNV) umfasst. Ein ehemaliger Assistent eines Verkehrslehrstuhls, der über den ländlichen ÖPNV promoviert, leitet inzwischen die Verkehrsberatung des größten deutschen Players. An diesem Wechsel werden zugleich die beschränkte Größe dieses Marktes und seine personelle Dynamik deutlich.

**Dokumentation:** Wie nachstehend beschrieben, wurden die Ergebnisse soweit wie möglich dokumentiert. Auskünfte im persönlichen Rahmen oder nachträgliche Informationen, die gerade wegen ihrer Offenheit zielführend waren, wurden – je nach ihrem Zeitpunkt – entweder den Protokollen noch hinzugefügt oder in den Handlungsempfehlungen berücksichtigt.

Die folgenden Antwortenprofile stellen die geäußerte Meinungsvielfalt möglichst systematisiert, aber ungeschminkt nebeneinander.

Eigene Ausführungen wurden als solche kenntlich gemacht und von den Ausführungen der Gesprächspartner abgegrenzt. Die Interaktion zwischen Forscher und Forschungsgegenstand hat ein Verfasser (GWH) besonders am Beispiel der Modelle „Taxigutscheine“, „Ausschreibungswettbewerb Hessen“ und „Fahrscheinfreier Stadtverkehr Templin“ erfahren. In allen Fällen konnten bei ihm bestehende Vorurteile durch intensive Gespräche mit Teilnehmern, Kritikern und Befürwortern und – soweit möglich - persönlichen Augenschein aufgegeben werden.

Mehrfach wurden Antworten auf mehrere Fragenkomplexe bezogen oder wiederholt. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Erfahrungstatsache, dass die Antwortenprofile der einzelnen Fragen nur selten in einem Stück gelesen werden, wurden Aussagen zu mehreren Fragen wiederholt, wenn sie wichtige Antworten darstellten. Um die Ergebnisse abzusichern, und ihre mögliche Übertragbarkeit zu nutzen, wird eine Quantifizierung durch Faustformeln, Faustzahlen und Richtwerte angestrebt.



### 3.3 Offenheit durch Vertrauen

Interviews unterliegen dem Datenschutz. Dies gilt in besonderer Weise, wenn „heiße Informationen“ nach Zusicherung von Vertraulichkeit gegeben werden. Angesichts der starken Heterogenität der Interviewten, ihrer z. T. monopolistischen Positionen und ihrer ausgeprägten Interessengegensätze (wie Aufgabenträger, Ministeriale und Verkehrsunternehmen) ist ihre Anonymisierung nur begrenzt möglich. Es genügt aber, wenn die Anonymisierung durch Weitergabe der Ergebnisse in einer Gesamtdarstellung erfolgt.

Das Projektziel einer Sammlung übertragbarer Erfahrungen von ÖPNV-Akteuren setzt Offenheit durch Vertrauen der Gesprächspartner voraus. Deshalb gilt es, Irritationen der zentralen Akteure zu vermeiden, die den Verfassern weitere volle Unterstützung zugesagt haben. Die ÖPNV-Szene ist in mehrfacher Hinsicht so kritisch, dass selbst von persönlich bekannten Gesprächspartnern zu bestimmten Themen keine telefonischen Auskünfte gegeben werden. Viele Informationen waren nur nach strikter Zusage anonymer Weitergabe erhältlich. Auch wegen der vereinbarten Vertraulichkeit haben sich die Gesprächspartner zum Teil recht kritisch übereinander geäußert. Eine Weitergabe solcher Äußerungen wäre kontraproduktiv. Beabsichtigte Anregungen und Signale haben die Verfasser jedoch weitergegeben, um positiv mitzuwirken.

Die meisten Interviews wurden in einer Phase beabsichtigter Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes an die EG-VO Nr. 1370/2007 durchgeführt. Interviewpartner waren meist ausgesuchte Schlüsselpersönlichkeiten des ÖPNV im ländlichen Raum.

Um Verständnis für den Gesprächspartner und Gleichberechtigung von vornherein zu signalisieren, haben die Interviewer ausdrücklich auf Tonbandmitschnitte verzichtet und den Dialog durch Stichworte gesichert, die anschließend sofort zu verdichteten Gedächtnisprotokollen ausformuliert worden. Ihre richtige Wiedergabe und die Tragfähigkeit der Interpretation der Gesprächsergebnisse sollten durch das Angebot ihrer kritischen Durchsicht durch die Interviewten gesichert werden. Dieses Verfahren hatte sich in einem BMBF-Forschungsprojekt zur Planung von Mega-Events bewährt.

Hier jedoch war auch das nur eingeschränkt möglich. Für die Best Practice-Beispiele der Ländergesetzgebung erfolgt eine grundsätzliche Kontrolle, indem sämtliche Ausführungen zu Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Wittenberg und Templin durch mehrere Akteure unterschiedlicher Interessenlage (wie Regieebene, Ministeriale, Verkehrsunternehmen) des betreffenden Landes oder Kreises kritisch gegengelesen wurden. Bei den Interviews hingegen führte das Zuschicken des jeweiligen Ergebnisprotokolls zu Missverständnissen. Mehrere Interviewpartner fühlten sich irritiert und betonten die ihnen zugesagte Anonymität ihrer Aussagen. Dieses Verhalten stand im Gegensatz zu den besten Erfahrungen bei der – sicherheitspolitisch kritischen – Planung von Großveranstaltungen und lässt vermuten, dass ÖPNV-Akteure ihre berufliche Position politisch weit stärker gefährdet sehen als funktional denkende Berliner Polizeioffiziere bei der Planung von Mega-Events.

Die Vorstellung, einen von „heißen Informationen“ bereinigten Interviewtext abzufassen, um formal eine vergleichende computergestützte Auswertung zu ermöglichen, würde wegen ihrer nichtssagenden Inhalte nur Fehlinterpretationen begünstigen. Das Ziel dieses Forschungsprojektes bestand vielmehr in einer ungeschminkten, aber konstruktiven Bestandsaufnahme und Sammlung von Anregungen, Ideen und Empfehlungen.

Ein Workshop ermöglichte eine Diskussion der erarbeiteten Hypothesen, Fragebögen, Ergebnisse und Empfehlungen.

### 3.4 Auswertung der Antworten: Antwortenprofile

#### 3.4.1 Antworten auf die Interviewfrage

##### „Im ÖPNV ländlicher Räume - wo liegt für Sie hier Vorwärts?“

Die Gesprächspartner reagierten auf diese Frage spontan positiv. Fast alle Befragten hatten klare Erwartungen künftiger Entwicklung. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

##### **Die Situation ist dramatisch**

Die demographische Entwicklung lässt die Zahl potentieller Nachfrager sinken. Dies betrifft Schüler und Erwachsene gleichermaßen. Damit steigen die Kosten pro Fahrgast. Im ÖPNV der neuen Bundesländer ist das Geldverdienen erheblich schwieriger geworden. Wie ein Verkehrsunternehmer berichtete, erlaubt der zusammenbrechende Verkehrsmarkt nur noch Renditen um 4% und Bescheidenheit ist Tugend geworden. Dies veranlasst Anbieter, ihre Gesamtkosten auf eine größere Nachfrage umzulegen, indem sie ihr Bedienungsgebiet ausweiten. Diese Entwicklung aber stellt vor allem mittelständische Verkehrsunternehmer vor existenzielle Entscheidungen.

Gesprächspartner aus Planerkreisen verlangen einen nüchternen Blick, um die entstandene Lage und ihre Auswege realistisch zu beurteilen. Der ÖPNV ist durch ein Geflecht unterschiedlicher Interessen und durch eingeschlifene Verhaltensgewohnheiten gekennzeichnet. Dies gilt vor allem für den ländlichen ÖPNV. Verkehrsunternehmer wollen Fördermittel ausreizen. Politiker denken beim ÖPNV zuerst daran, wie sie Mittel abschöpfen und in den allgemeinen Haushalt einspeisen können. Verwaltungsangestellte gehören zum öffentlichen Dienst und sind deshalb bestrebt, Dinge eher weiter so zu betreiben wie bisher. Mit der schwächsten Lobby versehen und kaum beachtet, ist der Fahrgast.

Aufschlussreich erwies sich der ländliche Spannungsbogen zwischen dichter besiedelten wohlhabenderen Teilräumen, wie Nordhessen, und dünn besiedelten ärmeren Landkreisen, wie der Uckermark. Mehrere Gesprächspartner betonten die Vielfalt des ländlichen Raumes und die Signalwirkung der ÖPNV-Entwicklung in abgelegenen Teilräumen. Obwohl ein halbes Jahrhundert Wohlstand auch den ländlichen Raum der alten Bundesländer und seine heutigen Bewohner grundsätzlich verändert haben, wurden gemeinsame Engpässe geschildert, die weniger Wohlstands- oder Notstandsmerkmale bilden, sondern eher Ausdruck verkrusteter Bürokratien und bequemer Politiker. Hierzu gehören die Hilflosigkeit der Verkehrsplaner gegenüber Schulbehörden und deren zweifelhaften Erfolgskriterien und die systematische Unterschätzung von Schnellbussen gegenüber ungleich teureren zweifelhaften Nebenbahnstrecken. Zwischen diesen Polen werden räumliche Hoffnungsträger sichtbar, die in allen Fällen ein Zusammenspiel dynamischer durchsetzungsstarker Persönlichkeiten erkennen lassen.

##### **Es findet ein Umbruch statt**

Die Stimmung wird von den meisten Gesprächspartnern als schlecht bezeichnet. Der Arbeitsmarkt gilt weitestgehend bereinigt („Wer in der Branche gehen wollte, ist weg“). Die schlechte Informationslage verdeckt, wie viele Kreise bereits ihre kommunalen Verkehrsunternehmen im Rahmen europaweit veröffentlichter Ausschreibungen verkauft haben und zwar vor allem an der Oder-Neiße-Grenze. Hier gelten auch die Probleme als am größten (dünn besiedelt, weite Entfernungen, schwierige Haushaltssituation). Das Ergebnis ist ein zusammenhängendes Band von Kreisen mit neuen Eigentümern (Märkisch-Oderland, Oder-Spree-Kreis, Spree-Neiße-Kreis, Oberspreewald-Lausitz-Kreis, Niederschlesischer Oberlausitzkreis, Görlitz, Bautzen, Kamenz, Löbau-Zittau) mit Ausläufern nach Müritzkreis

und Zwickauer Land. Von der sächsischen Kreisreform werden weitere Veränderungen erwartet. Das Positive für den ÖPNV wird von deutschlandweit tätigen Planern darin gesehen, dass sich im Osten wesentlich mehr bewegt als im Westen. Hier gibt es viel mehr Experimente verschiedenster Art. So findet der neue Genehmigungswettbewerb im Landkreis Wittenberg statt und es gibt viel mehr Anrufbus-Lösungen als im Westen. In Westdeutschland gilt auch der ÖPNV als wesentlich unflexibler und die jeweiligen Betriebsräte als anspruchsvoller. Im Osten aber – so ein mit beiden Landesteilen vertrauter Interviewpartner – „wissen die, was auf dem Spiel steht und kommen den Planern entgegen“.

In der Fläche nehmen die Überlebenskämpfe zu und das Problem der Co-Finanzierung verschärft sich. Die Klammer „Bund“ bricht weg und es entsteht ein Flickenteppich. Als Beispiel wird die Flexibilisierung des §45a PBefG genannt. Zugleich wird von einem Gesprächspartner die Aussage des Staatssekretärs Gottschalk (Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Sachsen-Anhalt) auf der VDV-Herbsttagung 2007 zitiert, allein der nun mögliche Übergang zum Preis-Preis-System bei den Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr erspare seinem Bundesland mehr als die Hälfte der bisherigen Ausgaben für den Schülerverkehr.<sup>189</sup>

Das wahrgenommene Spektrum von Entwicklungen kommt in der folgenden Aussage eines ÖPNV-Planers zum Ausdruck: „Alles ist in Bewegung gekommen und es findet ein Umbruch im ÖPNV des ländlichen Raumes statt, aber es geht sehr langsam. Einerseits ist die derzeitige Verschwendung öffentlicher Mittel keine Empfehlung für den Steuerzahler. Andererseits ist Hessen mit seiner überzogenen Bürokratie mit Vorbehalten zu betrachten. Brandenburg stand unter Zeitdruck, da 2008 alle Liniengenehmigungen auslaufen, und wurde so mit seinem ÖPNV-Gesetz zum Vorreiter. Im Westen laufen immer wieder Liniengenehmigungen aus, wogegen dies im Osten Deutschlands noch abgeblockt wird.“

Für einen Brandenburger Gesprächspartner steht fest: Vorwärts ist am Ende der alten Bedienungsformen klar zu erkennen. Selbst der Verkehrsverbund hat hier jetzt in einem Projekt gebrochenen Schülerverkehr eingeführt: mit dem Anrufbus zum Schülerlinienbus. Auf lange Sicht wird es – unter den heutigen Randbedingungen – nur noch Schnellbusse und alternative Angebotsformen (Anrufbusse, Bürgerbusse) geben. Dabei dient der Linienrufbus vielen Verkehrsunternehmen als Trainingsobjekt für den fahrerabhängigen Anrufbus und dessen Bündelungs- und Marketingaufgaben. Der Linienbus verschwindet, wenn er sich auch im Schülerverkehr noch länger halten wird. Der ÖPNV geht aber nicht seinem Ende entgegen, sondern verlangt nach einer geschickten Organisation für die betreffenden Räume: nach Schnellbussen für Achsenverkehre zwischen Mittelzentren und Kreisstädten im 1-Stunden-Takt und Anrufbussen und Bürgerbussen dazwischen.

### **„Vorwärts“ bedeutet Richtungswechsel**

In den Antworten auf die Frage, wo Vorwärts liegt, spielen bestimmte Schlagworte eine besondere Rolle: eine erweiterte Perspektive der ÖPNV-Finanzierung, die Wiederentdeckung des Fahrgastes und des freundlichen Busfahrers, Bedarfsverkehr als neuer Anspruch, Budgetausgleich, staatliches Durchgreifen in der Schulpolitik zugunsten eines neuen Schülerverkehrs, Anrufbusse als Alles und Nichts, Skandinavien als – weithin

---

<sup>189</sup> Gottschalk war von einem tatsächlichen nachweisbaren Rabattierungsverlust in Sachsen-Anhalt 2005 zwischen 20 und 30% gegenüber dem nicht verbilligten Fahrschein ausgegangen. Betrug ersterer absolut 15 Mio. €, waren tatsächlich 39 Mio. € ausgezahlt worden. Weil die Verkehrsunternehmen aber dieses Geld bräuchten, ist beabsichtigt, diesen Betrag auch künftig weiterhin in das ÖPNV-System einzuspeisen, aufzustocken und zu verstetigen. Gottschalk (2007):16

unbekannte - Orientierungsgröße und die Oligopolisierung des Marktes als unwider-sprochener Trend.

Als Grundsatzfrage wird angesehen, ob der bestehende ÖPNV nur effizienter gestaltet werden oder ob das Angebot attraktiver werden soll, so dass es neue Nachfrage und damit zusätzliche Fahrentgelte induziert. Im letzteren Fall gehören weitere Bereiche – wie die Raumplanung und die Schulpolitik – mit dazu. Dem Öffentlichen Verkehr werden durch eine unüberlegte Raum- und Stadtplanung Fahrgäste entzogen, aber das flexible allgegenwärtige Flächenverkehrsmittel Auto stört das nicht, wenn es Schleifen fahren muss. Gerade in ländlichen Räumen ist ÖPNV mehr als Personentransport, sondern Kommunikationskanal. Bei allen Integrationsbemühungen geht es darum, Menschen im Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs zu halten.

Nach einer Periode überschätzter Technik rücken mit den Fahrentgelten wieder Fahrgast, Kommunikation und Marketing in den Vordergrund. Der freundliche Fahrer wird mehrfach zitiert als viel länger wirksame Werbemaßnahme als ein neues Fahrzeug.

Weil der ÖPNV als überreguliert angesehen wird, werden vor allem mehr Anreize und Freiheit gefordert. Nur so lassen sich die Kapazitäten in Schwerlastzeiten und –räumen besser auslasten. Bedarfsverkehr und der neue Genehmigungswettbewerb in Wittenberg werden als Richtungweisend angesehen. Weil sich Stadt- und Regionalverkehre im ÖPNV auseinander entwickeln, liegen mehrstufige differenzierte Bedienungsweisen nahe. Der Anrufbus bildet den Versuch einer Antwort. Dabei werden seine verschiedenen Ausprägungen betont: vor allem als fahrplangebundenes Angebotssystem (als auf Anruf Schleifen fahrender Linienbus) oder als flexibler fahrplanunabhängiger Kleinbus oder Pkw.

Eine Reihe von Gesprächspartnern betont, dass Deutschland von den skandinavischen Erfahrungen lernen und nicht noch einmal das Rad erfinden sollte. Dort habe man längst die Besiedlungsdichten, denen wir hier – wenn überhaupt - entgegen gehen. Aber weder sind genauere Kenntnisse noch ein brennendes Interesse daran festzustellen.

Wegen der Expansionstendenz zur Kostensenkung empfinden einheimische Unternehmer große internationale Konzerne an der Kreisgrenze bedrohlich. Auch wenn diese inzwischen vorsichtiger geworden sind, dächten sie noch immer kurzfristig und hätten hohe Mindestrenditen im Auge. Deshalb auf Expansion bedacht, kauften sie alles dazu, was sie an Umlaufplanern, anderen Spezialisten und Anbietern brauchen und bekommen können. So wären sie beispielsweise finanziell in der Lage, den fahrplanunabhängigen Anrufbus auf breiter Ebene einzusetzen. Kleine und mittelständische Verkehrsunternehmen kranken vor allem an unzureichendem Know-How-Transfer und werden deshalb zu Subunternehmern und Carriern. Aber auch die mittleren Familienunternehmen geraten unter massiven Druck. Consultants halten dagegen, dass nicht die Marktstruktur, sondern das Marktverhalten entscheidet und dynamische Oligopole besser sind als statische Polypolisten. Außerdem sei die Angst unberechtigt. Weil große internationale Player kurzfristig denken und eine hohe Mindestrendite im Auge haben, ist ihre Erfolgsorientierung an hohen Renditen so ausgeprägt, dass z.B. fertige Angebote bei Ausschreibungen nicht abgegeben werden, wenn sich rechnerisch nicht diese Mindestrendite ergibt. Die Oligopolisierung selbst aber wird als Tatsache nicht mehr bestritten.

### **Könnte es schon zu spät sein?**

Die Verkehrsunternehmen, die im Wettbewerb stehen, zeigen, wie viel Neuverkehr durch günstige Randbedingungen und Anreize induziert werden kann. Dies gilt in besonderer Weise für den SPNV. Gute Beispiele nutzen auch den anderen. Entscheidend sind Ziele und Vorgaben. Kreative Beispiele bilden die normative ÖPNV-Anbindung aller Orte mit

Mindesteinwohnerzahlen oder die CO<sub>2</sub>-Reduktion. Letztlich hängt es aber immer an Personen: Wer entscheidet also hier konkret? Treiber von Modell-Lösungen können Visionäre sein, wie in den 70er Jahren in Hohenlohe, oder der Problemdruck durch Negativauftritte von Altunternehmern (wie im Landkreis Wittenberg oder Elmshorn), der schließlich den Aufgabenträger überzeugt, alternativ handeln zu müssen.

### **Zukunftschancen ländlicher Räume**

Nach den Zukunftschancen des ÖPNV in ländlichen Räumen befragt, bilden die Antworten fünf wahrscheinliche Lösungen:

- Aufkommensstarke ländliche Räume haben es am leichtesten. Solche verkehrsgünstigen Räume bilden das Umland von Verdichtungsräumen und Teilräume auf Entwicklungs- und Verkehrsachsen.
- Einige Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen werden es durch kreative Lösungen, Mut und Parteigrenzen überschreitenden kommunalen Zusammenhalt regional schaffen. Wie die Beispiele Wittenberg, Templin, Uckermark, Müritzkreis oder Elbe-Elster zeigen, ist dies immer mit engagierten Persönlichkeiten verbunden, die sich ihre Fachkenntnisse teilweise sogar erst erarbeiten mussten. Auch große Player werden dynamisieren. Aber auch hier wird die Realität meist noch mit Schülerverkehr und dessen Reorganisation gleichgesetzt, da dieser auch künftig als Grundlage des ÖPNV angesehen wird. Aber Jedermann-Verkehr kommt bereits wieder.
- Die besondere Chance bilden – nicht unwahrscheinliche – Rahmenänderungen. Dazu gehören der demografische Wandel, wenn aus der Not die Tugend eines ländlichen ÖPNV-Systems aus einem Guss und mit dem erwachsenen Fahrgast als Mittelpunkt entsteht, die Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts, ein weiterer dramatischer Anstieg der Kraftstoffpreise im Pkw-Verkehr, der Wegfall des steuerlichen Querverbunds ... Zumindest könnte dies dazu führen, dass das Verkehrswachstum nicht weiter am ÖPNV vorbei geht. Verschiedentlich zeigen Verkaufszahlen von Einzelfahrscheinen und die Achsenverkehre, dass der Jedermann-Verkehr schon wieder zunimmt.
- Ein Restniveau wird in Resträumen durch alternative Lösungen aufrecht erhalten. Diese reichen von Schülerbussen und Bürgerbussen über Anrufsammeltaxen bis zu mobiler Versorgung mit Leistungen aller Art. Eltern einzelner Schüler in abgelegenen Dörfern werden in Nordhessen bereits die Pkw-Fahrtkosten zur Schule erstattet.
- Es wird Teilräume ohne ÖPNV geben, wenn diese keine Schüler mehr aufweisen. Hier übernimmt der Nachbar mit seinem Pkw ÖPNV-Funktion.

Gesprächspartner weisen auf eine mehrstufige Expertenbefragung von 67 Interviews zur Zukunft des ÖPNV durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (V. Blume, R. Follmer, D. Kalinowska, J. Kloas 2005) hin, die zu ähnlichen Erwartungen kommt. Nach Ansicht der Skeptiker erlaubt die geringe Flexibilität im ÖPNV diesem keine nennenswerten Anteilsgewinne. Die Optimisten sehen Menschen in Städten mit gut ausgebautem ÖPNV-Netz aus Kostengründen und Zeitersparnis mehr auf Busse und Bahnen zurückgreifen. Dies werde durch Zuzüge in Ballungsgebiete verstärkt. Als größte Nachteile werden Inflexibilität des ÖPNV und Planungsaufwand beim Nutzer genannt. In verschiedenen Regionen gibt es aber schon innovative Ansätze. „Ohne Qualitätssprünge und neue Ideen im ÖPNV würde das Auto allerdings einen immer größeren Stellenwert einnehmen.“ (V. Blume, R. Follmer, D. Kalinowska, J. Kloas 2005:774)

### 3.4.2 Antworten auf die Interviewfrage:

#### **„Mehr ÖPNV für das Geld: Reicht das Geld für einen besseren ÖPNV in ländlichen Räumen?“**

Auch auf diese Frage reagierten die Gesprächspartner positiv, aber nachdenklicher. Daraus ergaben sich weitere Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

#### **Die Antwort lautet: Ja, aber ...**

Fast alle Befragten bejahen diese Frage, wenn

- die für den ÖPNV verfügbaren Mittel flexibel verwendet werden dürfen und in ihrer Höhe jetzt –auch rechtlich - stabilisiert werden,
- eine integrierte Betrachtung der Verkehrsträger erfolgt und öffentlicher Verkehr als Gesamtsystem verstanden wird,
- die für den ÖPNV verfügbaren Mittel mit Prioritäten auf allen Ebenen des ländlichen ÖPNV verbunden werden,
- das eingesparte Geld im System ÖPNV bleibt und dies allen Akteuren vorher mitgeteilt wird,
- unternehmerisches Denken bei den Aufgabenträgern Einzug hält und
- die der Fläche nicht angemessene Investitionslastigkeit beendet wird.

Die Antworten werden von den einzelnen Gesprächspartnern mit Annahmen verknüpft:

Die dünn besiedelte Fläche mit ihren vielen kleinen Siedlungen ist vor allem „Busland“ und der SPNV hier inzwischen auf aufkommensstarke Verkehrsachsen festgelegt. Im Gegensatz zum Busverkehr verfügt der SPNV durch das Regionalisierungsgesetz über eine vergleichsweise gesicherte Finanzierung. Die Politiker wollen aber immer noch nicht sehen, dass der Bus bei der Regionalisierung zu kurz gekommen ist und dies vor allem die Fläche trifft.

In der Fläche wird Geld für Fahrleistungen gebraucht, aber die Finanzierung des realen Busverkehrs ist noch in vielen Bundesländern investitionslastig.<sup>190</sup> Die Investitionsförderung des GVFG führte dazu, dass beispielsweise Omnibusbahnhöfe für nur 30 Busse pro Tag gebaut wurden. Damit entstanden das Folgekosten-Problem und das beklagte Fehlen von Wettbewerbsneutralität. Auch konnte kein funktionierender Gebrauchtbusmarkt entstehen, denn die Busse wurden fast nur ins Ausland verkauft. Hier hat das Entflechtungsgesetz die Situation erheblich verbessert.

Ein ÖPNV-Manager, der die besonders schwierige Situation des ÖPNV in den neuen Bundesländern aus langjähriger persönlicher Erfahrung kennt, wies auf die psychologische Seite hin. Viele kommunale Verkehrsunternehmen haben resigniert, sind desillusioniert und risikoscheu. Wer gefährdet schon angesichts von Nachfragerückgang und Mittelkürzungen seinen Arbeitsvertrag? Vor allem fand und findet derzeit durch das altersbedingte Ausscheiden und den Weggang der erfahrenen Profis ein – wie er sagte – „katastrophaler Know-How-Verlust“ statt. Das Ganze heißt zwar Abbau von Verwaltungsstellen, aber dahinter verbirgt sich die Planung von Betrieb und Fahrzeugumläufen.

---

<sup>190</sup> Hier wurden vor allem Betriebshöfe, aufwändige Haltestellen, große Busse und überdimensionierte Trägergesellschaften genannt.

Rationalisierung wird jedoch meist nur als Kostensenkung verstanden. Deshalb wird kaum Verkehrswachstum erwartet, weil dies mehr Geld koste als es einbringe und sie hätten. Damit geht die klare Aussage der meisten Befragten einher, dass die Mehrzahl der für den ÖPNV zuständigen und überlasteten Mitarbeiter bei den Kreisen als Aufgabenträgern dieser Aufgabe nicht gewachsen ist. Den betreffenden ÖPNV-Managern war zu diesem Zeitpunkt die Deloitte-Studie noch nicht bekannt (deren Zusendung dann regelmäßig erbeten wurde). Angesichts der demografischen und finanziellen Trends steht jetzt bei vielen kommunalen Verkehrsunternehmen im Vordergrund, das heutige Angebot und Verkehrsvolumen zu halten.

Das Wittenberger Modell mit seiner flächenhaften Zubringer- und Verteilerlogik durch fahrplanunabhängige Anrufbusse zu Verkehrsachsen in der Hauptverkehrszeit und Direktfahrten mit fahrplanunabhängigen Anrufbussen in verkehrsschwachen Zeiten und Räumen wird sehr aufmerksam verfolgt, aber noch als Sprung über den eigenen Schatten empfunden. Wird vom traditionellen ÖPNV ausgegangen, werden Prioritäten auf 3 Ebenen vorausgesetzt: (1) Der Schülerverkehr kann mit gestaffelten Schulanfangszeiten zeitlich und aufwandsseitig erheblich verbessert werden. (2) Im Hauptverkehr ist ein starkes vertaktetes Angebot nötig und möglich. (3) In der Restzeit erfolgt die Bedienung – beliebter und kostengünstiger - durch bedarfsgesteuerte Bedienungsformen. Wird dies vorgenommen, reicht das Geld.

Wichtige Kosten- und Erlöspositionen werden durch ungünstige, aber organisierbare Rahmenbedingungen negativ beeinflusst. So stellt ein langjähriger regional bekannter ÖSPV-Manager fest, dass selbst für ihn – ehrlicherweise, wie er sagte - der volle Durchblick durch die ÖPNV-Politik und ihre Determinanten schwierig ist. Die Schulstandorte bilden ein gutes Beispiel mit den staatlichen Schulämtern des Landes, der Landesregierung und dem Kreistag als Entscheidungsinstitutionen. So sind seinem Kreistag vom Schulamt Informationen verweigert worden, so dass sich der Landrat an den Ministerpräsidenten als Parteifreund wenden musste. Auch werden die Landräte in Brandenburg noch bis 2010 vom jeweiligen Kreistag gewählt und erst ab 2011 vom Volk. Auch deshalb scheitern strategische Allianzen zwischen Landkreisen zugunsten des ÖPNV so häufig an personellen und regionalen Egoismen.

Die Tortenstückstruktur der Brandenburgischen Landkreise hat vielen Kreisen ein Stück Speckgürtel verschafft. Damit ist diesen Kreisen ein interner Ausgleich möglich, was durch Bevölkerungswachstum in diesen, an Berlin grenzenden Teilgebieten erleichtert wird. Ein Kreis hat beispielsweise sämtliche PPP-Aktivitäten in einer Holding zusammengefasst und damit aus der allgemeinen Kreisverwaltung herausgelöst. Im Wachstumsgebiet wird das ÖPNV-Angebot verstärkt, in Stagnationsräumen durch alternative Bedienungsformen rationalisiert. Der Gesamtbetrag für den ÖPNV wird nicht erhöht. Förderprogramme, wie für Biodiesel, werden genutzt und ÖPNV-Maßnahmen auch finanziert, wenn sie nicht im Nahverkehrsplan stehen, aber sich die Kommunen finanziell beteiligen. Zugleich hat die Holding Planungskapazität bei sich gebündelt und den Verkehrsunternehmen stärkere Beförderungsfunktion gegeben.

Schwierig ist die Situation in Kreisen ohne Großstadtnähe und an der deutschen Ostgrenze. Aufschlussreich war das Gespräch in einem solchen ausgedehnten Landkreis mit Bevölkerungsdichten von 25 E/km<sup>2</sup> außerhalb der Städte und ohne Anteil am Speckgürtel um Berlin. Seit 1996 sind hier die Zuschüsse für den ÖPNV insgesamt um etwa ein Drittel gesunken. Damit lässt sich zwar noch das Niveau halten, aber qualitativ sinkt es. Der Aufgabenträger hat zwar die Kosten gesenkt, indem private Subunternehmer für Mietwagen, Taxi und Busse eingesetzt wurden, die viel billiger sind als kommunale Arbeitnehmer lohntarifseitig überhaupt sein können. Aber auch diese Subunternehmer können von

Schulfahrten allein nicht leben, so dass auch Verkehrsmengen außerhalb der Spitzen abgegeben werden müssen, die man mit den kommunalen Verkehrsbetrieben schaffen und gern befördern würde. Wenn wir hier große Busse einsetzen, so hieß es, ist das ein Rechenergebnis und liegt nicht daran, dass wir nicht rechnen wollen. Für den Schülerverkehr werden große Busse gebraucht, sie sind voll und es gibt keine Stehplätze mehr. Wichtig ist es, die morgendliche Nachfragespitze zu brechen und dafür bieten sich gestaffelte Schulanfangszeiten und bedarfsorientierte Angebotsformen als Zubringer an. Wegen der wenigen Schulstandorte dieses großen Landkreises aber sind die Entfernungen hier so groß, dass 120 Minuten Schulanfangszeit gestaffelt werden müssten und zu einem Problem für die Eltern würden.

Hier wird die ungünstige Kosten- und Erlösstruktur kommunaler Verkehrsunternehmen besonders deutlich, die an große nationale und internationale Unternehmen verkaufen. Deren Expansionsbestrebungen zeigen zumindest, dass hier doch noch Geld zu verdienen ist und viele bisherige Klagen eher inflexible überlebte Strukturen widerspiegeln und Schutzbehauptungen sind. Dies führt im Gesprächsverlauf häufig zu den nachstehenden neuen Fragen:

- Wie schafft man Bewegung in kommunalen Verkehrsstrukturen?
- Wie macht man Aufgabenträger stärker?
- Wie lassen sich Anreizsysteme, Wettbewerb und Rechtssicherheit schaffen?

Interessant war, dass die Frage, ob das Geld für einen besseren ÖPNV in ländlichen Räumen reicht, auch für das dichter besiedelte und wohlhabendere Nordhessen nur unter Vorbehalt bejaht wird. Jetzt noch, aber künftig nicht mehr. Engpass sind die Betriebskosten und im Busbereich geht nichts mehr unter 1,35 €/Buskilometer. Hier haben die Ausschreibungen den Status quo gesichert, aber nicht so viel eingespart wie erwartet.

### **Wie schafft man Bewegung in kommunalen Verkehrsstrukturen?**

Die - wiedervereinigungstechnisch bedingte - Dominanz kommunaler Verkehrsunternehmen in den neuen Bundesländern und ihre schwierigen Kosten- und Erlösstrukturen sind allen Gesprächspartnern bewusst.<sup>191</sup> Deshalb gibt es auf diese Frage drei spontane Reaktionen: die Auflistung mittel- und langfristig wirksamer Dynamisierungsfaktoren, die Empfehlung zu privatisieren und Schweigen.

So wird empfohlen, Kreisgrenzen überschreitende Leistungen und Lösungen zu fördern und durch Kooperationen dieser Art Rahmenbedingungen und Chancen zu verändern.

Auch Kreisreformen können dynamisieren, wenn dadurch mehrere kommunale Verkehrsunternehmen verstärkt zusammenarbeiten oder sogar fusionieren müssen. Dies bedeutet Rationalisierung, neue Konzepte und neue Ziele. Nachdem die angestrebte Großkreis-Reform in Mecklenburg-Vorpommern als verfassungswidrig erklärt wurde, dürfte sich diese Entwicklung auch in Brandenburg zumindest erheblich verzögern. In einem Brandenburger Landkreis mit zwei kommunalen Verkehrsunternehmen, die demnächst fusionieren, werden erhebliche jährliche Rationalisierungsgewinne durch noch doppelt besetzte Geschäftsführerpositionen, andere Overheads und versteckte Reparaturkosten vermutet. Diese Fusion wird durch die neue 45a PBefG -Flexibilisierung begünstigt, weil nun

---

<sup>191</sup> Dabei bilden Sachsen und Thüringen Ausnahmen. So sind in Sachsen beispielsweise viele private Busunternehmen mit eigenen Liniengenehmigungen tätig, in Brandenburg hingegen gehören fast alle Liniengenehmigungen kommunalen Unternehmen (Ausnahme Kreis Potsdam-Mittelmark).



die ÖPNV-Förderung des Landkreises nach einer Fusion nicht mehr reduziert wird, wie dies nach der alten Regelung der Fall gewesen wäre.

Eine stille Privatisierung erfolgt bereits durch die Vergabe an private Subunternehmer, deren Umfang bis zu 30% der Verkehrsleistungen reicht.

In kommunale Verkehrsunternehmen kommt Bewegung schon allein dann, wenn das Gefühl entsteht, dass dies ein bestreitbarer Markt ist.

Ein erfolgreicher Weg bietet sich über den Genehmigungswettbewerb im Sinne des Wittenberg-Modells an. Indem die Fördersumme allen Wettbewerbern bekannt ist und nach der besten Verkehrslösung gesucht wird, können ansässige Unternehmen ihre Ortskenntnis als Trumpf ausspielen. Damit wird ihnen die Angst vor dem finanzkräftigen großen Player von außen genommen. Im Falle des Landkreises Wittenberg wurde diese Lösung dadurch erleichtert, dass Wittenberg einen der wenigen Landkreise Sachsen-Anhalts ohne eigenes kommunales Verkehrsunternehmen bildet. Dieser Genehmigungswettbewerb enthält aber die Schwierigkeit, alternative Angebote objektiv miteinander vergleichen zu müssen (Tag- und Nachtfahrten; Linien- und Anrufbus-Fahrten usw.).

Zusätzlich zum Ausschreibungs- und Genehmigungswettbewerb wird die Praxis die Entwicklung eher in die Richtung des Ausschreibens machtvoller Managerpositionen auf Zeit drängen, wie schon in Frankreich und jetzt in Zwickau realisiert. Deshalb erscheinen hohe Managergehälter als wichtig, denn das Abschmelzen von Besitzständen setzt gute Kommunikation voraus.

Ein Gesprächsteilnehmer relativiert die Angst der Verkehrsunternehmen vor den großen nationalen und internationalen Konkurrenten an den Kreisgrenzen: Nach Erfahrungen durch konkrete Zusammenarbeit seien diese inzwischen zurückhaltender, da sie stets ihre – zum Teil konkret vorgegebene – hohe Eigenkapitalverzinsung im Auge haben müssen. Auch ist der ÖPNV-Markt zumindest so transparent, dass die Aufgabenträger untereinander erfahren, was die anderen bezahlt haben. Damit wird der Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen auch zum Wettbewerb zwischen Aufgabenträgern.

Auch wird immanenter Wettbewerbsdruck erwartet. Der Deloitte-Studie zufolge hat etwa die Hälfte aller kommunalen Aufgabenträger keine eigene Verkehrsunternehmung und kann deshalb – nach der EG-VO Nr. 1370/2007 – nicht direkt vergeben. Ein kleiner Teil von ihnen wird mit anderen kommunalen Aufgabenträgern zusammengehen, die über ein eigenes Verkehrsunternehmen verfügen, um dieses besser auszulasten und deshalb direkt vergeben. Der große Rest aber wird sich dem Wettbewerb stellen müssen.

In diesem Zusammenhang wird auch die Veröffentlichungsfrist ein Jahr vor der Inhouse-vergabe genannt. Sie löst „sicher das eine oder andere Konkurrenzangebot aus, dessen rechtssichere Ablehnung bei belegter Vorteilhaftigkeit durchaus schwierig sein dürfte“ (zitierter Passage von Gottschalk 2007:21).

Die gefährdete Quersubventionierung wird als erhebliche Dynamisierungschance gewertet und auf juristische Entscheidungen verwiesen. Die Rechtmäßigkeit der Quersubventionierung wird bereits seit Jahren durch die Überführung der 6. Umsatzsteuerrichtlinie in nationales Recht bezweifelt. Nun stellte der Bundesfinanzhof in seiner Entscheidung vom 4.9.2007 (Internetauftritt 23.10.2007) fest, dass dauerhafte Defizite kommunaler Unternehmen steuerpflichtig sind. Auch hat die EU ein Hauptprüfverfahren gegen die Emsländische Eisenbahn GmbH eröffnet, die in Regie des Landkreises Emsland betrieben wird. Wird der Querverbund aufgehoben, steigen die Defizite kommunaler Haushalte und die Verkaufsbereitschaft der Kommune stark an, da Unternehmenswert und Veräußerungserlös sinken (Pröpfer 2007).

Demgegenüber warnen zwei Befragte aus dem Consulting- und Verbandsbereich davor, die Entscheidung des Bundesfinanzhofs zu überschätzen. Von der Gefahr des Wunschdenkens abgesehen, würden die finanziellen Vorteile des Querverbands überschätzt. Die meisten Landkreise haben keine Stadtwerke, aber kommunale Verkehrsunternehmen sind Teil eines Beziehungsgeflechtes. Auch deshalb würde man nicht zulassen, dass der öffentliche Verkehr zusammenbricht. Deshalb, so meinen zwei Kritiker des steuerlichen Querverbands, käme es vielmehr darauf an, ihn rechtssicher zu machen.

Den vorerst letzten Schritt bildet die Privatisierung des kommunalen Unternehmens oder der Verkauf von Anteilen durch den Aufgabenträger. Auch hier wird jedoch angemerkt, dass in der Realität Bevölkerung und Mitarbeiter besonders glücklich sind, wenn als Käufer wieder ein kommunales Verkehrsunternehmen auftrete (wie VWS AG an Stadtwerke Bonn, Verkehrsgesellschaft Meißen an Dresdener Verkehrsbetriebe). Bezeichnenderweise seien es oft finanzielle Details, die eine Privatisierung kommunaler Unternehmen erschwerten. So sei eine größere kommunale Lösung in Olpe dadurch erleichtert worden, dass ein Privater rund 2 Mio. € hätte aufbringen müssen, um aus der Zusatzversorgungskasse austreten zu können.

Eine Vorstellung möglicher Rationalisierungsgewinne zeigt der Neißeverkehr, dessen Reorganisation durch Arriva mit der Verringerung der Busflotte um ein Drittel bei erhöhter Bedienungsqualität verbunden gewesen sein soll. Dabei handelte es sich um den Verkauf des Verkehrsunternehmens für 8 Jahre, einen integrierten Busverkehr und einen Verkehrsvertrag.

Inzwischen haben bereits eine Reihe von Kreisen ihre kommunalen Verkehrsunternehmen im Rahmen von europaweit veröffentlichten Ausschreibungen verkauft. An den DB Stadtverkehr gingen beispielsweise mehrheitlich die Strausberger und die Seelower Verkehrsgesellschaft (beide LK Märkisch-Oderland) und der Busverkehr Oder-Spree (LK Oder-Spree); an Veolia die Niederschlesische Verkehrsgesellschaft (Niederschlesischer Oberlausitzkreis), die Verkehrsgesellschaft Görlitz (Görlitz) und Personenverkehr Müritzkreis (LK Müritzkreis); an Abellio die Kraftverkehrsgesellschaft Dreiländereck (LK Löbau-Zittau); an Arriva der Neißeverkehr (LK Spree-Neiße); an Rhenus Veniro der Regiobus Oberlausitz (LK Bautzen, Kamenz) und der Regionalverkehr Westsachsen (LK Zwickauer Land). Dabei sind (verdeckte) Übernahmen in Gestalt von Fahrbetriebsgesellschaften (wie im Oberspreewald-Lausitz-Kreis) oder Betriebsführerschaften (Städtische Verkehrsgesellschaft Zwickau an RVW/Rhenus Veniro) noch nicht berücksichtigt.

### **Wie macht man Aufgabenträger stärker?**

Zu den bisherigen Wettbewerbserfahrungen auf nationaler wie europäischer Ebene gehört, dass insbesondere die Zeit vor einer Vergabe zu Überlegungen genutzt werden muss. Deshalb werden etwa 1,5 - 2 Jahre bis zur Betriebsaufnahme gebraucht. Je weniger Erfahrungen zum Wettbewerb und Ausschreibungen bestehen, desto mehr Zeit wird benötigt. Deshalb werden die Ergebnisse der Deloitte-Studie als so dramatisch empfunden.

Das klare 3-Ebenen-Modell besteht aus dem Kreis als bestellendem Aufgabenträger, dem Verkehrsleistungen erstellenden Verkehrsunternehmen und der Nahverkehrsgesellschaft als Regieebene dazwischen. So wird auch die Ansicht vertreten, dass die Nahverkehrsgesellschaft als mittlere Ebene entbehrlich ist, wenn der Aufgabenträger seiner Rolle gerecht wird. Im Neißeverkehr ist auch die mittlere Ebene weggefallen. Plakatativ wird berichtet, dass in der Praxis nicht selten ein Geschäftsführer der Nahverkehrsgesellschaft, dem man gerade die Sekretärin wegrationalisiert, als Einzelkämpfer einem oder mehreren ausgefuchsten Verkehrsunternehmern gegenübersteht. Es ist nicht nur das fehlende fachliche Wissen, um mit Verkehrsunternehmen auf Augenhöhe zu verhandeln, sondern gilt

auch für planerische Aspekte, wie Taktverkehr und alternative Bedienungsformen sowie finanzielle Fragen. Wie die Deloitte-Studie (2007) zeigte, beginnt dies mit der völlig unzureichenden Personalkapazität. Dieser Lückenschluss wird als überfällig bezeichnet.

Der ÖPNV-Planer eines Kreises meint: Wir verhandeln hier auf Augenhöhe mit den Verkehrsunternehmen, aber bis man eingearbeitet war, hat das 3 Jahre gebraucht. Aufgabenträger in Gestalt der Landräte kann man motivieren, ihre ÖPNV-Bereiche in den Kreisverwaltungen zu stärken, wenn man ihnen klar macht, dass dies bares Geld bringt. Dazu sind Fortbildungen sehr wichtig, aber hier sieht auch bei uns die Realität so aus, dass für 3 Leute einschl. Abfallwirtschaft dafür 200 € pro Jahr zur Verfügung stehen.

Wie es ein intimer Kenner formuliert, sind die meisten Aufgabenträger von der Gestaltungsaufgabe des ÖPNV leider nicht fasziniert. Diesen Mangel an Herzblut spüre man. Personal wird von einem Bereich in einen anderen verschoben und der ÖPNV ist kein sonderlich attraktiver Posten für jemand, der sich dafür nicht persönlich interessiert. Nicht gerade selten sind kommunale Verkehrsunternehmen Versorgungsposten der Aufgabenträger. Letztlich sind alle größeren Verbesserungen dynamischen Leuten zu verdanken. So heißt es: Ein guter Mann an der Spitze, wie Dr. Gorka in Hannover, hat sich nicht nur gute Leute geholt, sondern wäre auch – würden wir ihn für morgen zu einem Vortrag einladen – sofort bereit zu kommen und aus dem Stand sein Konzept vertreten. Oft sind es Kleinigkeiten: „Denken Sie daran, welche Rolle die Ladekante und ihre Höhe beim Auto spielt und in Pkw-Tests und vergleichen Sie das mit dem Gepäckproblem im ÖPNV.“

Diese Asymmetrie zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern wird durch die Strukturveränderungen auf der Anbieterseite (Oligopolisierung) verstärkt. Insidern zufolge, sind das Problem meist Politiker, die nicht verstehen wollen, warum das Bestellen der Verkehrsleistung nicht den Verkehrsunternehmen überlassen wird, die doch am besten wüssten, welche Verkehrsleistungen nötig sind. Immer wieder – so zuständige ÖPNV-Referenten - muss dann erklärt werden, dass man hier trägen Streckenmonopolisten gegenübersteht. Dies gilt erfahrungsgemäß besonders dann, wenn es sich um Mitglieder derselben Partei handelt. So gibt es sogar Kreise, in denen es die Aufgabenträger ihren Verkehrsunternehmern überlassen, den Nahverkehrsplan zu erstellen. Diese Feststellung von Gesprächspartnern wird durch Deloitte (2007:13) bestätigt.

Deshalb ist die Tendenz, die Kreise als Aufgaben- und Ausgabenträger auch zur eigenen Genehmigungsbehörde zu machen, umstritten:

Einerseits werden die Wege kürzer und die Landkreise stärker, vermutlich sogar personell. Zudem wird das Argument genannt: Wer bezahlt, schafft an. Auch stamme das Personenbeförderungsgesetz aus einer Zeit der Kleinkreise. Heute und erst recht morgen aber sind Kreise gigantische Gebilde. Vor allem Kreise, die Inhouse-Vergabe praktizieren, fragen sich, warum sie noch eine besondere Genehmigungsbehörde benötigen. Selbst innerhalb der Kreisverwaltung handele es sich doch fast immer um verschiedene Personen. Auch entfielen dann viele Doppelprüfungen und Verfahren würden beschleunigt.

Andererseits werden dadurch Spieler und Schiedsrichter identisch und erfordern – wie in Sachsen-Anhalt – einen Zustimmungsvorbehalt des Landesverwaltungsamts gegenüber Entscheidungen der Kreisverwaltung. Zugleich könnte sich der Interessenkonflikt zwischen Aufgabenträger und eigenem kommunalem Verkehrsunternehmen einerseits und Steuerzahlern andererseits erheblich verschärfen. Heute jedenfalls - so ein Brandenburger ÖPNV-Manager – ist das zuständige Verwaltungsamt mit der Genehmigungsvergabe überfordert. Paradoxe Weise schafften aber fehlerhafte juristische Entscheidungen zugunsten kommunaler Verkehrsunternehmen Bewegung in der Landschaft, wenn sie schließlich zugunsten des privaten Klägers umgedreht werden.

Weil es im ländlichen Raum um die Lobby des ÖPNV schlecht bestellt ist, halten zwei ÖPNV-Planer die Delegation der Entscheidungsmacht nach unten für problematisch. Demokratische Entscheidungen könnten diese Asymmetrie noch verstärken, wenn beispielsweise die Aufgabe „Schule“ der Aufgabe „neuer ÖPNV“ vorgezogen wird. Früher unterschied man gute und schlechte Verkehrsunternehmen, heute aber eher gute und schlechte Aufgabenträger. Was dann helfen könne, sind „Leuchttürme“, die sich vorzeigen und nachahmen lassen. Eine Lösung könne in der Vergabe von Finanzmitteln in den Umweltverbund bestehen, so dass die zweckorientierte Ausgabe für ÖPNV oder Radwege oder ... unterbleibt.

Will man die Aufgabenträger stärken, bilden starke Aufgabenträgerverbünde eine Lösung für den Fernverkehr und den Kreisgrenzen überschreitenden Regionalverkehr. Ihre Gefährdung wird in der Diskrepanz zwischen ihrer Allmacht und Bürokratie einerseits und den bescheidenen ÖSPV-Strömen vor Ort gesehen. Gerade in der Fläche aber verdient die lokale Ebene besondere Aufmerksamkeit und gilt beispielsweise als Schwachstelle des hessischen Modells. In Nordhessen selbst wird auf die reale Vielfalt institutioneller Lösungen für den ÖPNV auf Seiten der Aufgabenträger verwiesen: auf zwei Landkreise mit eigenen GmbH, zwei Landkreise mit dem ÖPNV in der Kreisverwaltung und zwei Landkreise, die den ÖPNV über Querverbundsunternehmen betreiben. Außerdem könnten ja die Verkehrsverbünde auch noch mit dem Lokalverkehr beauftragt werden.

Ein Gesprächspartner weist darauf hin, dass die Deregulierung in Schweden dazu geführt haben soll, dass dort die Planungskapazität von den Verkehrsunternehmen auf die Aufgabenträger der Provinzen übergegangen ist.

### **Was vermisst wird, sind Anreizsysteme, Wettbewerb und Rechtssicherheit**

Für einen ÖPNV-Manager ist es ein Teufelskreis. Seine Verkehre sind das Ergebnis von Ausschreibungswettbewerb, wenn auch ohne Boni und Mali. Die Kürzungen der §45a PBefG- und Regionalisierungsmittel hätten Spielräume verengt und zugleich fehle der Mut zu Fahrgelderhöhungen. Der ÖPNV sei leider ein „öffentlicher“ Bereich und durch ein Branchendenken gekennzeichnet, dessen Devise „Sicherheit vor Rendite“ laute. Bei den Aufgabenträgern wiederum fehle der Mut, den Mitspracherechten verschiedener Gruppen zu widerstehen (wie Eltern, Kreistag ...).

Für einen befragten Consultant gibt es genug Verkehrsunternehmen, die im Wettbewerb zeigen, wie viel Neuverkehr durch günstige Randbedingungen und Anreize induziert werden kann. Solche Beispiele sollten nur genutzt werden. Für ihn gibt es ein Bündel von Maßnahmen mit Werkzeugkastencharakter. Entscheidend sei der Anreiz, sie einzusetzen. Deshalb biete es sich bei allen Vorschlägen an, die Ersparnisse daraus zu teilen, wie 50/50. Entscheidend sind die Ziele und Vorgaben. Um Vermeidungs- und Mitnahmeeffekte zu minimieren, sollten Nebenbedingungen formuliert werden, die sich auf Praktikerwissen stützen.

Viele Consultants betonen die Schlüsselrolle dynamischer Persönlichkeiten. Letztlich hänge es immer an Personen: Wer also entscheidet hier worüber konkret?

Für viele Interviewpartner weist das Personenbeförderungsgesetz Lücken auf, die gesetzlichen Regelungsbedarf verkörpern. Dazu gehört nicht nur der problematische Unterschied zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren, sondern beispielsweise auch die Zunahme an konkurrierenden Anträgen bei den Genehmigungsbehörden, um eine eigenwirtschaftliche Genehmigung zu erhalten. In diesem unternehmensorientierten Genehmigungswettbewerb, der nicht mit dem Wittenberger Modell verwechselt werden darf, geht es vorrangig um den Erhalt einer Linienverkehrsgenehmigung, die in Deutschland

exklusiv nur den Genehmigungsinhaber für die Genehmigungslaufzeit berechtigt, bestimmte Linienverkehre zu betreiben. Hierbei steht das unternehmerische Interesse im Vordergrund, der Aufgabenträger aber hat nach dem deutschen Personenbeförderungsrecht kaum Möglichkeiten, die vom Verkehrsunternehmen im Antrag zugesagte Qualität – wie z.B. durch Auflagen im Genehmigungsbescheid - ausreichend abzusichern. Wie eine solche sich zeitlich überschneidende Mehrzahl von Genehmigungsanträgen (Genehmigungskonkurrenz) verfahrensmäßig zu bewältigen ist, wird im PBefG nicht geregelt. In der Praxis haben sich dabei vielfältige Probleme ergeben.

### 3.4.3 Antworten auf die Interviewfrage:

#### **„Welche Vorteile haben Gesetzesänderungen der letzten Jahre für den ÖPNV ländlicher Räume gebracht?“**

Diese Frage wurde als etwas sperrig empfunden. Die Interviewpartner wirkten, als ob sämtliche Änderungen der letzten Jahre nur Einschränkungen gebracht hätten. Meist war es das ÖPNV-Gesetz des betreffenden Landes und die Länderöffnungsklausel des §64aPBefG, die das Gespräch wieder in Fluss brachten. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

Regionalisierungs- und Entflechtungsgesetze, die ÖPNV-Gesetze der einzelnen Bundesländer und die Änderungen des §45a PBefG sowie des §148 SGB haben die finanziellen Grundlagen verändert. Dazu kommen aber noch veränderte Randbedingungen, wie Sozial- und Krankenversorgung mit neuen Finanzrichtlinien der Krankenhäuser. Einerseits sind damit vielfach Kürzungen verbunden, aber auch Verbesserungen, vor allem durch Flexibilisierung. So haben das Entflechtungsgesetz die verführerischen Investitionsangebote des GVFG entschärft und die Länderoption für den §64aPBefG die Aufgabenträger eigenständiger gemacht, häufig aber auch zugunsten ihrer kommunalen Verkehrsunternehmen. Nicht zuletzt sind dadurch – zumindest in Brandenburg - Anrufbusse erleichtert und damit Kleinbusse gefördert worden. Das Brandenburgische ÖPNV-Gesetz wird durchweg positiv bewertet: Hier sind die Mittel weitestgehend erhalten, aber die Förderung übersichtlicher und erfolgsorientiert ausgestaltet worden. Charakteristisch ist das Wort eines durchaus konservativen ÖPNV-Managers: „Das verfügbare Geld für den ÖPNV reicht und die neue Regelung von Brandenburg ist gut. Aus der Perspektive unseres Verkehrsunternehmens müsste ich eigentlich klagen, aber das würde der Sache nicht gerecht. Jetzt geht es darum, den Mittelfluss rechtlich zu verstetigen.“

Die neue EG-VO Nr. 1370/2007 wird eher gelassen und erwartungsvoll zugleich interpretiert. Man geht davon aus, dass alle Seiten damit leben können und zweifelt, ob dadurch die Rechtssicherheit wesentlich erhöht worden sei. Das Europa-Parlament sei vor allem froh, dieses Thema vom Tisch zu haben. Die Anpassungsfristen seien lang und entscheidend sei, was sich an PBefG und RegG ändere. Gesetzesänderungen gelten als längst überfällig. Aufmerksam wurde die Antwort des BMVBW auf eine Kleine Anfrage der Grünen registriert, in der der Unterschied zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Linien als überlebt bezeichnet wird (BMVBS 2007 BT-16/7405 vom 19.12.2007).

Aus der Richtung von Consultants wird erwartet, dass alle PPP-Modelle im ÖPNV in Wettbewerbslösungen überführt werden und 15 Jahre lang den Markt durchrütteln. Dieser Wettbewerb sei nicht nur mit dem Umbau des Regionalverkehrs, des Vertriebs und der Telematik (mit Plattformlösungen) verbunden und bedeute auch nicht, dass nur die Beförderungsleistung ausgeschrieben wird und alles andere erhalten bleibt. Nachdem die Flexibilisierung von Bundesvorschriften als Trend empfunden wird, hofft man auch hier auf Optionen für verschiedene Richtungen als gemeinsame Lösung: indem jedes Bundesland

wählen kann, ob es stärker der traditionellen eigenwirtschaftlich und Status quo-orientierten Richtung folgen oder selbst den Inhalt ihrer Daseinvorsorge durch ÖPNV bestimmen möchte. Die gegenwärtige Situation wird durch Gegensätze gekennzeichnet beschrieben: Auf der einen Seite Subsidiarität, Länder und Finanzierungsprobleme, auf der anderen das Bundesverkehrsministerium und Verbandsinteressen. Das starke Gewicht der Verbandsinteressen wird besonders skeptisch gesehen, da der VDV als Verband von Verkehrsunternehmen der Verdichtungsräume die Probleme des ländlichen ÖPNV und seine angepasste Lösungsvielfalt nur eingeschränkt verstehen könne.

Als erwartete Gesetzesänderungen wird der befristete Führerschein genannt, der angesichts der wachsenden Überalterung kommen dürfte und schon von anderen Ländern praktiziert wird. Der steuerliche Querverbund dürfte trotz BFH-Entscheidung bleiben, aber rechtssicher gestaltet werden. In Hessen ist die Nichtbesteuerung der Zuschüsse in den Verkehrsverträgen (ohne MWST) ein wichtiges Thema. Dies ist von der Finanzministerkonferenz gebilligt worden, aber künftig nicht mehr selbstverständlich.

### 3.4.4 Antworten auf die Interviewfragen:

**„Warum wird von der Kombination ‚Alternative Angebotsformen, rationalisierter Linienverkehr und in bedarfsorientierte Formen reinvestierte Rationalisierungsgewinne‘ so zögerlich Gebrauch gemacht?“**

**„Schnelle Achsen und flächenhafte Zubringer- u. Verteiler:  
Seit 30 Jahren kennen wir die Lösungen für den ÖPNV im ländlichen Raum:  
Warum geht es derart langsam vorwärts?“**

Diese Frage enthält alle Selbstverständlichkeiten und neuen Elemente der ÖPNV-Planung: Planungsphilosophien, Bahn-Bus-Problem, alternative Angebotsformen, aufkommensstarke Achsenverkehre als Wachstumsbereich, die Haustür als Haltestelle. In der Richtung ist man sich einig, Bewertungsunterschiede werden in der reinrassigen Ausprägung und der Umsetzungsgeschwindigkeit sichtbar. Von grundsätzlicher Bedeutung erwiesen sich die Gespräche mit Be- und Erstellern des Wittenberg-Modells. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

#### **Linienverkehr als Notlösung**

Direkt zum Fahrtziel zu kommen, ist immer attraktiver als umsteigen zu müssen und dieses Verhalten wird in der Seniorengesellschaft noch ausgeprägter. Um seine höheren fixen und variablen Kosten zu niedrigen Tarifen anbieten zu können, so dass jedermann mitfahren kann, lebt der ÖPNV aber von gebündelten Verkehrsströmen und Transportketten. Jeder Transportkette liegt somit das Schema schneller Verkehrsachsen hoher Verkehrsbelastung und ihrem individuellen feinadrigen Zulauf aus der Fläche bzw. ihrer Verteilung in der Fläche zu Grunde.<sup>192</sup> In dieser Logik sind sich alle befragten Experten einig und wissen, dass die Nachfrageschwäche des ÖPNV im dünn besiedelten ländlichen Raum mit dem Funktionsverlust der Nebenbahn und des traditionellen Linienbusses durch den privaten Pkw zusammenhängt. In der Praxis peripherer dünn besiedelter Teilräume – und auch darüber

---

<sup>192</sup> Deshalb ist in einem ballungsnahen Raum die Linienbedienung mit kurzen Taktzeiten immer noch die billigste Lösung, denn bedarfsorientierte Flächenbedienung mit dem Anrufbus übersteigt hier – so ein Planer – schnell die finanziellen Möglichkeiten von Kreisen und Kommunen. Das Ausfransen der Städte hebt die Größenvorteile (Skalenerträge) der Verkehrsanbieter auf. Weil die Verkehrsanbieter selbst aber darauf kaum reagieren können, setzen gebündelte Verkehrsströme dirigistisches Handeln zugunsten kompakter Strukturen voraus. Deshalb entsprechen Achsenverkehre auch dem punkt-achsialen Denken der Raumplaner und ihrer Entwicklungskonzepte (synonym: Achsen-Schwerpunkt-Konzept).

war man sich einig – läuft dies auf möglichst wenige möglichst schnelle Achsen und möglichst auf die Haustür als letzte magische Haltestelle hinaus.<sup>193</sup> Das Problem besteht in der Finanzierung, in Interessenkonflikten, gebrochenen Zuständigkeiten und – nicht zuletzt - in der Ausbildung von Verkehrsplanern.

Weil die Leute nicht umsteigen wollen, wird schon in Nordhessen überlegt, in den Bussen Datenfunk, Monitore und Durchsagen einzusetzen, um die Gewissheit zu vermitteln, dass der Anschluss gesichert ist. P&R werde deshalb stärker, weil die Menschen – um das Umsteigen zu vermeiden - mit dem Pkw gleich zum Bahnhof fahren.

### **Achsenverkehre**

Gerade in Flächenländern aber stößt das Konzept schneller Achsen zwischen Kreisstädten und flächenhafter Zubringer- und Verteilersysteme in der Fläche um die Kreisstadt noch immer auf gewachsene organisatorische Vorbehalte:

Achsenverkehre sind mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Bestellern verbunden. Wie in fast allen Bundesländern bestellt beispielsweise das Land Brandenburg die SPNV-Leistungen, und der Bus ist Angelegenheit des Kreises oder der Gemeinde. Obwohl hier die Landespolitik die Bedeutung landesbedeutsamer Buslinien erkannt hat, gibt es derzeit lediglich eine solche – politisch bedingte – Linie zwischen Potsdam und Wünsdorf. Brandenburg zögert mit weiteren Linien, weil das Land sie nach dem ÖPNV-Gesetz dann finanzieren müsste. Das Grundproblem wird in der schwierigen finanziellen Situation Brandenburgs gesehen, denn weniger als die Hälfte seiner Ausgaben werden durch eigene Einnahmen gedeckt.<sup>194</sup> Gerade deshalb müsste aber das Land am Ersatz gering nachgefragter SPNV-Strecken durch landesbedeutsame Buslinien zu einem Bruchteil bisheriger Ausgaben interessiert sein, wenn es gelingt, die eingesparten Beträge für solche Buslinien zu verwenden, die - nachfragenäher geführt – höhere Fahrgastzahlen erreichen könnten. Deshalb – so betonen viele Gesprächspartner - ist es wichtig, dass landesbedeutsame Buslinien in Nahverkehrsplänen ausgewiesen werden, vorausgesetzt man überlässt dies nicht den Verkehrsunternehmen.

Wo schnelle Achsen als SPNV oder vertaktete Busverkehrs-Achsen vorhanden sind, bilden sie in der Planungspraxis zudem ein hierarchisches Schnittstellenproblem: zuerst kommt der Bahnfahrplan und erst dann der Bus. In dieser sog. „Planungslogik von oben nach unten“ richtet sich der Bahnfahrplan nach dem Fernverkehr und wird erst dann regional vertaktet. Der Regionalverkehr kenne deshalb häufig genug Ende Dezember noch nicht den Bahnfahrplan vom kommenden Mai. Deshalb sei es so wichtig, an den Bahnfahrplänen möglichst wenig zu ändern. Dies aber soll in der Regel schon an den vielen Baustellen scheitern.

Viele SPNV-Strecken aber sind keine Achsen, da ihre Verkehrsbelastung zu gering und demzufolge die Taktfrequenz zu niedrig ist. Schnellbusse bilden – vor dem Hintergrund von 170 Jahren Eisenbahngeschichte – noch immer ein Stiefkind von Verkehrsplanern. Gilt eine Strecke als stilllegungsgefährdet, wird das Argument, den Schnellbus als Schrittmacher und damit als Übergangslösung bis zur Renaissance der Schiene zu nutzen, eher als Bedrohung empfunden.

Flächenhafte Zubringer- und Verteilersysteme wiederum werden mit geringen Verkehrsmengen, Mietwagen und Taxi assoziiert. Weil traditionelle Verkehrsplaner noch

<sup>193</sup> Das sog. differenzierte Bedienungsmodell bildet die Grundlage heutiger und künftiger ÖPNV-Gestaltung.

<sup>194</sup> Diese Quote lässt sich nur durch Wirtschaftswachstum erhöhen, was wiederum entsprechende Investitionen voraussetzt.

immer von oben nach unten denken, gelten lokale Verkehre als nachrangig. Pkw-ähnliche Auffanglösungen dafür werden noch immer als „alternativ“ und „unkonventionell“ bezeichnet. Durch zwei Jahrhunderte Eisenbahn und das Personenbeförderungsgesetz geprägt, wird zwar eingeräumt, dass der Übergang vom SPNV zum Bus vernachlässigt worden sei, aber - von der älteren Planergeneration – dabei wieder an Linienbusse gedacht. Das Argument, dass man die Menschen abholen muss und dies am Besten an ihrer Haustür, um das nächsthöhere System zum Selbstläufer zu machen, wird gern dem (nichttechnischen und deshalb wenig soliden) Marketing zugerechnet. Auch hier werden Auffanglösungen weniger als Schrittmacher, sondern eher als Bedrohung des Linienbusses empfunden, obwohl der längst funktionsunfähig geworden ist.

Dieses Dilemma wird nicht selten durch Verkehrsverbünde verstärkt. Sie sollen integrieren und sind deshalb für den Kreisgrenzen überschreitenden Regionalverkehr zuständig. Aus der Perspektive des Landes und der Haustür ist dies Achsenverkehr. Als Aufgabenträgerverbünde planen sie den Nahverkehr (Fahrplan, Tarif, Verkauf, Marketing, Verwaltung) und gestalten den Nahverkehrsplan, als Verkehrsunternehmensverbünde betreiben sie Bahnen und Busse. Damit liegt ihr Schwergewicht auf dem Regionalverkehr. Dies ist besonders dann problematisch, wenn sie auch noch für den Lokalverkehr zuständig sind und es keine lokalen Nahverkehrspläne gibt. Mit neuen dezentralen Lösungsformen konfrontiert, wird dann gern argumentiert, dass innerhalb von Kreisen nur 25-30% aller Fahrten blieben, da die interessanteren Ziele außerhalb lägen, innerhalb der Flächenkreise immer mehr verloren gingen und sich die Menschen großräumiger orientierten. Aber auch dies bedeutet immer eine Transportkette mit der Haustür als entscheidendem Anfang und Ende der Fahrt.

Die Landkreise und Gemeinden aber können diese Planung sehr häufig weder fachlich noch personell leisten. Nach der Deloitte-Studie (2007) sind bei 31% der kommunalen Aufgabenträgern aller Größen 0,5-1 Mitarbeiter und bei weiteren 31% 1-2 Mitarbeiter mit der Erledigung der ÖPNV-Aufgaben betraut, die vom Aufgabenträger selbst wahrgenommen werden. Dies wurde von der zuständigen Abteilungsleiterin in der Landesweiten Verkehrsservicegesellschaft mbH von Schleswig-Holstein öffentlich bestätigt: „0,5 Mitarbeiter und noch für Abfallwirtschaft zuständig“ (Petra Coordes, 28.11.2007).

### **Die pragmatische Lösung**

Als entscheidende Forderungen moderner Verkehrsplanung für ländliche Räume werden das sog. „Planungsprinzip von unten nach oben“, die Aufwertung des Busses gegenüber dem SPNV und Kommunikation angesehen. Deshalb – so fast alle Experten – sollte die Planung bei der Haustür beginnen und weitgehend funktionslose (= gering nachgefragte) Bahnstrecken kein Tabu bilden. Aber – und das ist eine weitere strikte Forderung – die eingesparten Mittel sollten im ÖPNV-System bleiben.

Darüber hinaus soll die Wahl des günstigsten Bedienungsmodells finanziell-pragmatisch erfolgen. Wo der Stundentakt Sinn macht, soll Linienbedienung und Achsenverkehr erfolgen. Abseits der Achsen bietet sich das ganze Spektrum vom Richtungsband eines Linienbusses bis zur Flächenbedienung durch fahrplanunabhängige Anrufbusse an. Wichtig ist, dass ausprobiert wird, was unter welchen Randbedingungen funktioniert. Am besten soll man zuerst viele Taktlinien einrichten und sie dann anpassen. Welche Räume und Zeiten dann von Anrufbussen bedient werden, hängt von der Nachfrageentwicklung ab. Auch welche Anmeldezeit bei Anrufbussen zweckmäßig ist, kann wegen verschieden langer Anreisezeiten lokal unterschiedlich sein. Auch das rechtliche Problem zu bedienender Haltestellen (statt der – noch von manchen Taxifahrern – bekämpften Haustürbedienung durch Anrufbusse) lässt sich entschärfen, indem man dies flexibel definiert und je nach Bedarf und Lokalität



Haltestellenschilder aufstellt und es der Bedienungspraxis überlässt, ob und wann nicht doch Fahrgäste nachhause gebracht werden. Wichtiger ist das Betriebsregime, d.h. wie starr müssen Anmeldezeiten und Linienführung gehandhabt werden?

Auch bei der Einrichtung von Regionalschnellbuslinien wird Pragmatismus verlangt. So ist unter Praktikern vor Ort strittig, in welchem Umfang Schnellbuslinien Regionalbusse, die überall halten, ersetzen können. So gibt es Stimmen, die von Regionalbussen im 60-Minuten-Takt mehr erwarten als vom Regionalschnellbus zum Intercity, der nur Ortsmittelpunkte anfährt und eigenwirtschaftlich nicht tragfähig ist. Dem wird entgegen gehalten, dass Busse mit hoher Haltestellendichte vor allem am Bedienungsanfang und –ende gebraucht werden und dazwischen Schnellbusse Sinn machen. Aber auch hier heißt es: Keine Dogmen, Hauptsache, es funktioniert.

Als Einsatzraum moderner Achsenverkehre gilt der Müritzkreis. Er war der erste Kreis in Mecklenburg-Vorpommern, der seinen gesamten Busverkehr europaweit ausgeschrieben hatte. Als Verkehrsunternehmen ist das Busunternehmen Personenverkehr Müritz GmbH (pvm) tätig, das zur Veolia-Gruppe (vorher: Connex) gehört. Das Grundnetz besteht aus verlässlichen vertakteten Verkehrsachsen auf Bundesstraßen. Aushängeschild ist die dat-Bus-Linie (dat = der attraktive bus, Linie 12 bis Röbel und Linie 46 bis Rechlin) von Neubrandenburg über Waren (Müritz) nach Röbel und Rechlin. Die gesamte Linie ist 85 km lang mit einer Fahrzeit von 1 Std 54 Minuten (= 45 km/h). Dieser schnelle Überlandbus befördert jährlich 310.000 Fahrgäste im Stundentakt. Im Durchschnitt werden montags bis freitags 1.189 Fahrgäste pro 24 Stunden befördert (maximal 1.301, minimal 825, samstags, sonntags, feiertags 242 Fahrgäste). Diese Ringbuslinie, die schon vorher existierte, wurde vom neuen Betreiber verlängert und aufgewertet. Sie verkehrt jetzt im durchgehenden Stundentakt (nur am Wochenende im 2-Stunden-Takt) mit klimatisierten 15-m-Bussen, die Fahrräder mitnehmen. Fahrzeuge, Haltestellen und Personal sind in auffallendem Orange einheitlich gestaltet und damit wieder erkennbar. Fahrräder werden mitgenommen. Um den Service zu erhöhen, wurde das Personal in Schulungsprogrammen trainiert. Die Nachfrage hat im Zeitraum 2007/2008 um 13% zugenommen (Frau Leder, Frau Groppe, Personenverkehr Müritz GmbH 20.2.2008).

### **Die Feinverteilung als Engpass**

In der Realität geht es zwar nur um Verkehrsachsen zwischen Kreisstädten und um die Fläche um die Kreisstadt herum für den Anrufbus. Aber das muss sich rechnen: Wie viele Stunden Taktverkehr und wie viele Stunden Anrufbus erlauben Fahrentgelte, Ausgleichszahlungen und Zuwendungen aller Art? Wie mehrere Consultants betonten, spielt dabei das verkehrsplanerische Grundverständnis der Betriebsleiter, ihre Ausbildung und ihr beruflicher Ehrgeiz maßgeblich mit.

In der Fläche erweisen sich Feinverteilung und Zugang an der Haustür - also der Anfang und das Ende der Transportkette - als besondere Schwachstellen. Damit rückt – wie gesagt - eine „Planung von unten nach oben“ statt wie bisher „von oben nach unten“ in den Vordergrund. Ist der nachfragenächste Engpass erst einmal entschärft, wird möglicherweise der in diesem Sinne nachgeordnete - „höherstufige“ - Verkehr zum Selbstläufer. Weil die Haustür die magische Haltestelle ist, sollte sie gerade im ländlichen Raum (weite Entfernungen, Frauen, Dunkelheit, Pkw-fixiert) endlich flexibel gehandhabt werden. Um Jedermann-Verkehr zu fördern, werden fahrplanunabhängige Anrufbusse für günstiger angesehen als der Linienbetrieb von Richtungsbändern, denn Richtungsbänder und ihre Betreiber blieben immer dieselben. Dabei geht der zentrale Unterschied zwischen

linienbezogenen Anrufbussen zur Kostensenkung und voll flexiblen, fahrplanunabhängigen Anrufbussen im Flächenbetrieb verloren.<sup>195</sup> Inzwischen gibt es sogar schon Anrufbusse auf Linien, aber ohne Fahrplan (Elster-Rufbus), Anrufbusse mit Flächengenehmigung für Korridore und ohne Fahrplan (Aqua-Rufbus) und Rufbusse nach Fahrplan an Wochenenden und Ferientagen, aber auf Linienweg und ohne Fahrplan in Tagesrandlagen (Sängerstadt-Rufbus) (VerkehrsManagement ElbeElster 2007).

Zu den kritischen Stellen von Anrufbussen gehört ihre Vermittelbarkeit. Deshalb wird es von mehreren Gesprächspartnern als kontraproduktiv bezeichnet, jedes Fahrzeug, das telefonisch bestellt wird, als Anrufbus zu deklarieren. Anruflinientaxis, die als Kleinbusse oder Pkw eine feste Linie so abfahren, wie es sich aus den vorherigen Anrufen ergibt, ruinierten eher den Bedarfsverkehr. Haben die Fahrgäste erst einmal vergeblich an der Haltestelle gestanden, ist der Name Anrufbus negativ belegt und sie rufen nicht mehr an. Weil dann weniger Anrufe erfolgen, sind Anruflinienfahrten häufig nur eine Vorform ihrer Einstellung. Trotzdem gehören sie im ÖPNV inzwischen zum täglichen Brot. Ein anderer Planer hält derartige fahrplanabhängige Anrufbusse für eine Vorübung auf dem Wege zum fahrplanunabhängigen Anrufbus, dessen Organisation die meisten Verkehrsunternehmen in der Fläche noch nicht beherrschten. Nicht bestritten wird der Nachfrage schaffende Qualitätssprung durch fahrplanunabhängige Anrufbusse.

In diesem Zusammenhang ist eine beträchtliche Rechtsunsicherheit festzustellen. Vermutete rechtliche Hindernisse werden gern als Ausreden benutzt, um beim Vertrauten zu bleiben. So wird ein fahrplanunabhängiger Anrufbusbetrieb von Busverkehrsplanern zweier Bundesländer als vergaberechtlich zu schwierig bezeichnet, dabei der bewertete Vergleich mit Linienbetrieb genannt, und eine Flexibilisierung des Vergaberechts angeregt. Das herrschende Vergaberecht aber schließt funktionale Vergaben nicht aus.

Ein Gesprächspartner schildert die Realität flexibler Angebotsformen und die Informationslage eines ÖPNV-Managers in der dünn besiedelten nordostdeutschen Fläche: Schwierig ist dort vor allem die Verknüpfung mit konventionellen Verkehren als Dispositionsproblem, denn Fahrzeuge sind vorhanden. Vielfach gibt es - auch bei den Taxis - keine besetzte Einsatzzentrale. Vieles läuft da noch über Handys. Deshalb hat das betreffende ÖPNV-Unternehmen dort auch noch keine Taxis, wo keine Taxiunternehmen existieren, und schickt sein Personal lieber in den geteilten Dienst. Ein Bürgerbus wiederum ersetzt keinen Linienbus, sondern kommt nur dort zum Zuge, wo sich dieser kommerziell nicht mehr rechnet. Außerdem muss er „von unten kommen“, d.h. von den Bürgern gewollt und organisiert werden. Verkehrsunternehmen unterstützen dann auch Bürgerbus-Betreiber beim TÜV und bei der Fahrerschulung. Eine Stufe tiefer gibt es dann noch Angebotsformen organisierter Mitnahme von Schülern durch Eltern und sogar durch Hausmeister privater Schulen. Außerdem verliefen Versuche mit dem weiten Spektrum alternativer Formen – wie im Impuls-Projekt - in der Praxis wenig ermutigend. Dem Gesprächspartner war jedoch nicht bekannt, ob dies professionelle Verkehrsplaner organisiert hätten und ob die Betroffenen davon ausgehen konnten, dass die Laufzeit dieser Projektversuche ein Aufschieben des Zweitwagenkaufs nahegelegt hätte. Wollte man alternative Formen fördern, sollte man Nägel mit Köpfen machen.

---

<sup>195</sup> Zu dieser Inflation gehört auch der überlebte Unterschied zwischen Anrufsammeltaxen und Anrufbussen. Entscheidend sind Funktion und Betriebsweise. In der Praxis werden als Anrufbusse Kleinfahrzeuge eingesetzt und von Taxi- oder Mietwagenunternehmen betrieben. Um die gesamtheitliche Wahrnehmung des ÖPNV zu fördern, sollte der Begriff „Anrufbus“ benutzt werden.

Will man alternative Formen im ÖPNV anregen und den Systemwechsel von Autofahrern erleichtern, sind beispielsweise Förderrichtlinien unbrauchbar, die - um das Taxigewerbe zu schützen - nur drei Jahre mit stark sinkenden Anteilen fördern, nur eine Haustür als Quelle oder Ziel erlauben und als Genehmigungsinhaber für Anrufbus/Anrufsammeltaxi nur Taxiunternehmer zulassen, was ein Busunternehmer schlecht akzeptieren kann, zumal dann sämtliche Synergien verloren gehen. Auch sei die Haltestellenbedienung im bedarfsorientierten Verkehr zum Schutz der Taxis im Koalitionsvertrag dieses Landes festgeschrieben worden, aber kein Geld für entsprechend viele zusätzliche Haltestellenschilder vorhanden gewesen. Zugleich wird im zuständigen Landesministerium bedauert, dass sich kaum Betreiber bedarfsorientierter Angebotsformen um vorhandene Fördermittel bewerben.

Auch in Nordhessen wird das Fehlen von Taxis in dünn besiedelten ländlichen Räumen bedauert. Deshalb werden hier künftig die Basiskosten (Fahrzeug, Fahrer) abgedeckt und zusätzlich Kilometerkosten für tatsächliche Fahrkilometer entgolten.

Flexible Formen, wie Anrufbusse (die Anrufsammeltaxen (AST) begrifflich einschließen) als Zubringer und Verteiler schnellen Linienverkehrs, lösen gerade in ländlichen Räumen kritische Probleme: Ihre individuelle Bedienung durch kleine Fahrzeuge kann sich veränderndem Mobilitätsverhalten leichter anpassen als starre Linien. Ihre Attraktivität (zeitliche Flexibilität, Haltestelle „Haustür“) induziert - auch für erneute spätere Linien - nachweislich Neuverkehr. Wegen ihres niedrigen Kostendeckungsgrades von 20-30% sind Anrufbusse - für sich genommen – unwirtschaftlich, aber interessant, wenn vorhandene und schlecht ausgelastete herkömmliche Linien in Anrufbusse umgewandelt werden. Je nach den Bedingungen vor Ort ist dann häufig mit angepassten Anrufbusmodellen ein deutlich höheres Angebot zu gleichen oder sogar geringeren Kosten möglich. Deshalb bilden sie eine ökonomischere Lösung für nachfrageschwache Räume und Zeiten und bieten nicht zuletzt Beschäftigung zwischen den Nachfragespitzen. Dabei liegt ein Eigenbetrieb von Taxi und Mietwagenverkehr durch Busunternehmen dort nahe, wo diese noch fehlen.

Eine Reihe von Erfolgsbedingungen werden genannt: Der Anrufbus muss Teil des Gesamtangebots sein: planerisch, optisch, im Auftreten der Fahrer. Das Neue muss beeindrucken. Auch deshalb ist ein Anrufbus etwas anderes als ein Linienbus. Selbst dort, wo die „Haustür“ noch nicht durchsetzbar erscheint, muss sie das selbstverständliche Ziel bleiben. Formal und kurzfristig lassen sich aber schon so viele Haltestellen realisieren, dass über die „Haltestelle im Vorgarten“ Haustürnähe erkennbar wird. Als Preis wird der ÖPNV-Tarif und ein Komfortzuschlag von 50% als üblich angesehen.<sup>196</sup> Langfristig wird ein Fahrpreis für Anrufbusse zwischen dem Ticket im Linienverkehr und dem Taxitarif erwartet. Das Angebot muss lange genug bestehen bleiben und dies ausstrahlen, so dass der angestrebte Zweitwagenkauf in der Familie aufgeschoben wird. Der Anrufbus muss beworben werden: durch die Presse, durch soziale Multiplikatoren (wie Wirtshaus, Kirche, Gemeinde), durch Auffälligkeit, wie Schockfarbe oder zebrafarbig. Die Telefonnummer muss sich leicht merken lassen.

Auch wurde der Erfolg des Anrufbusses vor allem als Ergebnis veränderter Randbedingungen gesehen. Die Mobilitätskosten steigen und die Realeinkommen stagnieren. Viele Familien sind in die Fläche gezogen und müssen ihre Verkehrsmobilität organisieren und finanzieren. Gerade dort, wo es sonst kein ÖPNV-Angebot mehr gibt, benötigen sie dann ein zweites Auto, aber müssen es jetzt aufgeben. In dieser Lücke ist der Anrufbus hochwillkommen. Der betreffende Gesprächspartner kennt einen Fall, wo aus dem

<sup>196</sup> Im Landkreis Wittenberg liegt der Komfortzuschlag mit 1 € unter den üblichen 50%.

Neuverkehr durch Anrufbusse sogar wieder eine Linienbus-Verbindung entstanden ist. Auch haben alle Gesprächspartner vom Wittenberger Modell gehört und interessieren sich dafür.

Auf die Frage, was er sich für den ÖPNV im ländlichen Raum wünschen würde, antwortete ein Gesprächspartner: „Mehr Fahrgäste, die keine Zwangsbenutzer sind. Ein Weg besteht in der Kombination von Anrufen, einem vernünftigen Preis und einer kurzen Anmeldezeit. Aber auch dies ist ein Generationenproblem und nicht nur auf der Seite der Geschäftsführer und Betriebsleiter, sondern auch auf der Seite der Fahrgäste und Aufgabenträger. Mit der heutigen Generation ist kein flächendeckender ÖPNV mit Kleinbussen möglich.“

Die Probe aufs Exempel findet aber seit 1. Januar 2007 in Wittenberg statt.

### **Achsenverkehr und fahrplanunabhängige Anrufbusse im Wittenberger Modell**

Auch hier bildet der Schülerlinienverkehr die Massennachfrage. Sie ist jedoch nur noch Kernnachfrage, die schrumpft und stagniert. Diese regionalen Schülerlinien werden nur von wenigen Nichtschülern mitbenutzt. Insofern gab es - durch diese lange Entwöhnung bedingt - nur noch geringe Jedermann-Nachfrage nach regionalem Linienverkehr. Ende 2007 wurden - so die Informationen unseres Gesprächspartners Ende 2007 - im gesamten Landkreis Wittenberg etwa 2 Mio. Schüler pro Jahr im Schülerverkehr befördert und 600.000 Jedermann-Fahrgäste, davon 500.000 Fahrgäste im Stadtverkehr Wittenberg (mit 80.000 Fahrgästen durch Anrufbusse). Um ein neues Marktsegment zu gewinnen und den ÖPNV als Alternative zum Auto darzustellen, wurden der Jedermann-Verkehr und fahrplanunabhängige Anrufbusse in den Mittelpunkt gerückt. Das neue Bedienungskonzept besteht - je nach Tageszeit und Teilraum - aus Linienverkehr, aus gebrochenen Anrufbus-Zubringerleistungen zu und Anrufbus-Verteilleistungen von SPNV- oder Linienbus-Achsen sowie direkten Anrufbus-Fahrten zum Ziel. 90% der Fahrten im Flächenverkehr wurden durch Anrufbusse durchgeführt und hier inzwischen etwa 100.000 neue Fahrgäste gewonnen.<sup>197</sup> Genaue Zahlen wurden uns von der Kreisverwaltung als Ergebnis der bevorstehenden Abrechnung zugesagt und sind im Kapitel 1.54 Wittenberg genannt.

Da die ÖPNV-Ausgaben weitgehend gleich blieben, sind die Konsequenzen für die ÖPNV-Finanzierung offensichtlich: Der vom Auto geprägte Fahrgast findet sich in diesem ÖPNV-System sofort zurecht, indem er - mit einer Stunde Vorlauf - nur anruft und an den Umsteigepunkten zu Linienbus und Bahn an die Hand genommen wird. Damit entfällt das Verstehen müssen von Fahrplan und von Fußnoten mit den vielen Ausnahmen. Rund 200 zusätzliche Haltestellen schaffen Haustürnähe. Diese sprunghaft erhöhte Attraktivität für die Benutzer induziert Neuverkehr, die als Jedermann-Fahrgäste mit ihren Fahrentgelten die Verluste durch sinkende Schülerzahlen mildern (und wie sich an den später gelieferten Zahlen sogar zeigte - überkompensieren). Weil der Verkehrunternehmer diese Fahrentgelte behalten darf, bilden sie einen Anreiz, seine Fahrgastzahlen zu erhöhen. Der Einsatz eines Netzes von Mietwagen- und Taxiunternehmen, die konsequente Rationalisierung des Linienbuseinsatzes, die Reinvestition dieser Kostenersparnisse in diese „Anrufbusse“ und der Komfortzuschlag von 1 € stabilisieren öffentliche Haushalte, schaffen Erreichbarkeit und Arbeitsplätze und dämpfen den Beschaffungsdruck eines Zweitwagens im Familienhaushalt. Darüber hinaus ist dieses Wettbewerbsmodell mittelstandsfreundlich, durch die EU-Kommission als dem Ausschreibungswettbewerb ebenbürtig anerkannt und bisher so rechtssicher, dass es von weiteren Kreisen in Sachsen-Anhalt nachgeahmt wird.

---

<sup>197</sup> Ob dies einer Wachstumsrate von 25% entspricht, wie es im Kreis und in Magdeburg heißt, hängt von den Ausgangszahlen 2005 und 2006 vor Beginn des Wittenberger Modells ab.

Die entscheidenden Wirkungen des Anrufbusses bilden Attraktivitätssteigerung, Kostendämpfung, Stabilisierung der Fahrgastzahlen und Rückgewinnung verlorener Nachfragesegmente durch ein Konsortium privater einheimischer Unternehmer.

Das Wesentliche im Wittenberg-Modell ist nicht nur das hohe Anspruchsniveau von einer Fahrt pro Stunde für jeden Bürger zwischen 4 und 24 Uhr, sondern auch dasselbe Angebot an 7 Tagen der Woche und 365 Tagen im Jahr. Dies schafft Planungssicherheit und Vertrauen.

Der Kundenkreis setzt sich vor allem aus Schülern im Schülerverkehr, Berufspendlern, Behinderten und Älteren zusammen. Sogar im Berufsverkehr konnten mit Anrufbussen neue Fahrgäste gewonnen werden. Anrufbusse werden auch im Schülerverkehr eingesetzt, um zeitaufwändige Routenabweichungen des Schulbusses durch einzelne Schüler entlegener Wohnorte zu vermeiden.<sup>198</sup>

Der Anrufbus entschärft trotz formaler Haltestelle den Weg von und zur Haustür und wird Pkw-ähnlich wahrgenommen. Er stabilisiert Vollarbeitsplätze und den sozialen Frieden. Er bildet einen solchen Attraktivitätssprung, so ein Gesprächspartner, dass der Versuch, ihn wieder abzuschaffen, im Landkreis politischen Ärger auslösen würde. Damit ist er ein politischer Faktor geworden, hat sich eine Lobby geschaffen und stabilisiert das System ÖPNV auf dem Lande. In den Vergabeverhandlungen im Landkreis Wittenberg war es die angebotene Anrufbusbedienung, die viele Vorbehalte entschärfte.

Die Kostendämpfung durch den Anrufbus geht auf die Produktivitätssteigerung und die günstigen Einkaufskosten im Mietwagen- und Taxigewerbe zurück. Vorher kostete ein Fahrgast 20 Buskilometer, mit dem Anrufbus sind es nur noch 8 km. Im Stadtverkehr lautet dieses Verhältnis 8 zu 5 km.

Nur durch das Weggeben von Leistungen lassen sich die Produktionskosten niedrig halten. Sie liegen mit dem angemieteten Anrufbus etwa 40% unter den Beförderungskosten mit dem eigenen Linienbus und erlauben entsprechende Rationalisierungsgewinne im Linienverkehr. Deshalb gehören der Aufbau eines kreisweiten zuverlässigen Netzes von Taxi- und Mietwagenunternehmen und das Schaffen von vertrauensvoller Zusammenarbeit zum Erfolgsgeheimnis des Wittenberger Modells.<sup>199</sup>

Da die Kostendeckung des Anrufbusses hier nur 30% beträgt, ist entscheidend, das durch Rationalisierung des Linienverkehrs eingesparte Geld im System zu lassen und in den Anrufbus zu reinvestieren.

Das Anreizsystem zielt vor allem auf Zeitkarten, um die Pauschale - unabhängig von der Nutzungsintensität der Zeitkarte - in Anspruch nehmen zu können. Es gibt eine Reihe von Zeitkarten. So ist die AzubiCard eine Zeitkarte für Schüler bis zur 10. Klasse. Die JugendCard ist eine Wochenkarte mit Zonentarif von 5-9,50 €. Sie gilt für Jugendliche von 16-23 Jahre im Ausbildungsverkehr und in der Sekundarstufe II ab 11. Klasse. Die WittenbergCard wiederum ist eine Monats- und Netzkarte für Jedermann mit Zonentarif von 25-70 €. Die beträchtlichen Rabatte zeigen sich in der Gegenüberstellung zu normalen Zeitkarten. Die Fahrtentgelte gehören – wie schon ausgeführt - dem Verkehrsunternehmen.

---

<sup>198</sup> Der Satz, der Schülerverkehr sei das Todesurteil der Feinverteilung, wurde auch deshalb als falsch bezeichnet. Vielmehr werde der Schülerverkehr mit der Tendenz zur Ganztagschule durchaus zur Chance für die Feinverteilung.

<sup>199</sup> Kommunale Verkehrsunternehmen aber stießen beim Einsatz von eigenen Anrufbussen an ihre Arbeitstarifgrenzen.

Beim Aufbau des Anrufbus-Systems wurden möglichst einfache und billige Systeme beschafft. Bei 2.000 telefonischen Bestellungen pro Tag wird aber jetzt die telefonische Erreichbarkeit zum Engpass.<sup>200</sup>

Verbesserungen zielen jetzt auf einen erhöhten Besetzungsgrad. Die Auslastung der Anrufbusse beträgt in Finnland 3,4-3,6 Fahrgäste pro Fahrt, in der Stadt Wittenberg 2,66 und im Mittel aller Einsatzgebiete der Vetter GmbH 2,5-2,8. Die normale Bedienungszeit des Anrufbusses sollte 05:00 – 19:00 Uhr sein. Trotzdem wird und muss die Zeitspanne in Wittenberg von 04:00 – 24:00 Uhr beibehalten werden.<sup>201</sup> Ein Problem des Anrufbusses besteht in der sporadischen Nachfrage durch Gruppen, die früher einen Reisebus im Gelegenheitsverkehr gemietet hätten und stattdessen jetzt den preiswerteren Anrufbus nutzen wollen. Besonders kritisch ist dies im Fasching und bei Jahresfesten. Um ein Ausufern zu begrenzen, gelten 7 Personen pro Anrufbus als Nachfrageschranke und wurden in den Vereinbarungen von Wittenberg festgeschrieben. Die Ausnahme bilden Schülergruppen im Schülerverkehr. Die Haustür als magische Haltestelle bleibt auf der Agenda und sei es, dass zahlreiche weitere Haltestellen eingerichtet werden, bis „Haustürnähe“ erreicht ist.

Es kommt darauf an, schwach ausgelastete Linienbusfahrten durch Anrufbusfahrten zu ersetzen, durch diese Attraktivität neue Fahrgäste zu gewinnen und die Rationalisierungsgewinne zu benutzen, um die Verluste beim Anrufbus mindestens zu kompensieren. Anderenorts wird vor allem davon zögerlich Gebrauch gemacht, weil – wie einst der Heizer auf der neuen Elektrolok - Arbeitsplätze daran hängen. Deshalb sind neue Fahrgäste so wichtig und Kleinbusse, die die Flotte ergänzen, wenn das Taxigewerbe nicht leistungsfähig genug ist. Auch sind Anrufbuszentralen vielfach am Wochenende aus Kostengründen nicht besetzt, aber Eigendisposition ist so wichtig. Um die Planungshoheit zu behalten, darf man – so ein Verkehrsunternehmer - keine Fremddisposition durch die Taxizentrale akzeptieren.

### 3.4.5 Antworten auf die Interviewfrage:

**„Express- oder landesbedeutsame Busse sind nicht nur nachfragefreundlicher als so manche Nebenbahn ohne Potential, sondern kosten auch nur einen Bruchteil.**

**Wie schaffen wir es, diese stille Finanzierungsreserve zugunsten landesbedeutsamer Busse aufzulösen?“**

Aussagen zu diesem Themenbereich waren häufig kritisch und emotionalisiert. Es bestand der Eindruck, die Lösung zu kennen und wegen politischer Systemträgheit unwiederbringliche Zeit zu verlieren. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

---

<sup>200</sup> Was draußen lange unterschätzt wurde, ist die Bedeutung einer funktionsfähigen Dispositionssoftware für den Anrufbus. Wenn man an verkehrsschwachen Tagen erlebt, so ein Planer, wie alle 5 Minuten ein neues Fahrzeug rausgeschickt wird, anstatt diese Fahrten zu bündeln, kann man verzweifeln. Inzwischen gibt es die, auch bei hohen Nachfragemengen funktionierende Software der PPS-EDV GmbH in Braunschweig, die als VW-Software entwickelt wurde.

<sup>201</sup> Die Behauptung, die Vetter GmbH hätte in Bitterfeld die tägliche Einsatzdauer auf 20.00 Uhr zurückgenommen, wird als falsch bezeichnet, da sie dort nie so hoch war.

## Finanzierungsunterschiede als Ärgernis

Die unterschiedliche Finanzierung von Bahn und Bus wird von fast allen Befragten als Ärgernis empfunden. Charakteristisch ist die Aussage eines ÖPNV-Managers, der sowohl Bahnen als auch Busse betreibt: „Regionalisierungsmittel bekommt in der Praxis vor allem die Schiene. Wird sie eingestellt, gibt es überhaupt kein Geld mehr, anstatt verstärkt von landesbedeutsamen Buslinien Gebrauch zu machen. Die einzige in Brandenburg existierende Linie – von Potsdam nach Wünsdorf - kann man ja auch nur politisch verstehen.“<sup>202</sup>

Als wesentliches Motiv wird die unterschiedliche Aufgabenträgerschaft hervorgehoben. Da in Brandenburg – wie in fast allen Bundesländern - die Verantwortung für Bahn und Bus zwischen Land und Kreisen geteilt ist, ist die Finanzierung eines optimierten Gesamtsystems ÖPNV erschwert. Der Landesnahverkehrsplan wurde hier nur für den SPNV erstellt, den straßengebundenen ÖPNV organisiert der VBB. Auch gibt Brandenburg an den ÖPNV nur Regionalisierungsmittel weiter.

Viele Strecken nordostdeutscher Eisenbahnen lebten – so ein Planer - von 15% Fahrgeldeinnahmen und 85% öffentlichen Marktbestellungsgeldern. Für die abbestellte Strecke Joachimsthal – Chorin werden beispielsweise 350 Fahrgäste pro 24 Stunden in beiden Richtungen genannt. Aber dies ist „vermintes Gelände mit vielen Industrieinteressen“. Entscheidend ist es, das Geld im System ÖPNV zu halten. In Sachsen wiederum wird die Weißeritztalbahn für diese Schienenersatzproblematik ein instruktives Beispiel genannt. Nach den Zerstörungen durch das Hochwasser hätte der Bund erklärt, alles wieder aufzubauen. Deshalb werde nun auch - unterstützt durch die Tourismusverbände - diese nachfrageschwache Bahn, die noch mit Dampfloks fährt, wieder aufgebaut.

Im Rahmen der öffentlichen DVWG-Podiumsdiskussion „Die Zukunft des ÖPNV“ am 28.11.2007 in Berlin wurde der Geschäftsführer der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen, W.-R. Gorka, vom Moderator (GWH) gefragt, was er im Rückblick auf die Regionalisierung der Bahn in Niedersachsen heute anders machen würde. Würde man nochmals anfangen, so seine Antwort in der Fachöffentlichkeit, würde der Wettbewerb wieder eingeführt und der Fahrzeugpool erneut geschaffen, aber so manche Bahn-Bus-Entscheidung anders getroffen. Mit einem jährlichen Wachstum von 1-1,5% bleibe der Linienbus das schwächste Glied des Gesamtsystems. Was gebraucht werde, seien neue Wettbewerber der DB AG und Wettbewerb im Busbereich. Aber hier sei die EU mit ihren Verordnungen nicht hilfreich genug.

Neben den geteilten Zuständigkeiten werden als weitere Erklärungen genannt: der fehlende Integrationsgedanke, die Nebenaufgabe des SPNV, versteckte Subventionen für den Güterverkehr zu ermöglichen sowie die ausbildungsbedingte Tatsache, dass Verkehrsplaner schienenaffin sind und es nur wenige Busplaner gibt. Vor allem zeigt dieser langwierige Prozess, wie schwer es ist, etwas Bestehendes, Gebautes abzuschaffen, wenn dessen Vertreter Gespür für politische Prozesse besitzen. Die heutige Situation spiegele vor allem politischen Druck durch Lobbyarbeit wider.

Der Vermutung, Bahnstrecken zu bewahren, sei in den neuen Bundesländern durch die Eisenbahnbenutzungspflicht in der DDR historisch besonders ausgeprägt, werden die hohen Pkw-Dichten entgegen gehalten. Sie haben inzwischen nahezu westdeutsche Verhältnisse erreicht. Was überall fehlt, sei ein innovatives Gesamtverkehrskonzept. Auch wenn ein

---

<sup>202</sup> Diese Forderung, abbestellte SPNV-Mittel in landesbedeutsame Buslinien zu investieren, wurde auch von Anita Tack (Linkspartei) in der 2. Lesung des Dritten Gesetzes zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes auf der 41. Sitzung des Landtages am 13. Dezember 2006 in Potsdam erhoben. Vgl. die entsprechende Pressemitteilung der Linkspartei vom gleichen Datum.

Verkehrsverbund ein Aufgabenträger-Verbund ist, fehle es an Mut und Verständnis, ein Paket aus Schnellbus und Zubringer- und Verteilerverkehr mit einer fest garantierten Zahl von Jahren als vollwertigen Ersatz der Schiene zu akzeptieren und vor dem Volk zu vertreten.

### Belastungszahlen und Kosten

Als Kostenverhältnis zwischen Bus und Bahn wird in einem Brandenburger Landkreis mit Bahnstrecken von 1:4 ausgegangen. Ein Praktiker schätzt die Kosten eines Expressbusses mit hohem BAB-Anteil, geringen Verkehrsstaus und hoher Auslastung (km/Tag) auf etwa 1-1,2 € pro Fahrzeug-Kilometer. Diese setzen sich aus Produktionskosten von 0,70-0,80 € plus Overheads zusammen. Demgegenüber kostet der Zugkilometer einschl. Streckenkosten 8-10 €. Dem Argument, die Buskosten enthielten aber keine Straßenbenutzungskosten, werden zwei Argumente entgegen gehalten: Erstens wird das Straßennetz vor allem durch Lkw und Pkw in Anspruch genommen und abgenutzt und zweitens zeigt die streckenbezogene Lkw-Maut in Deutschland in Höhe von maximal 0,16 € die Größenordnung. Auch der Schienenbonus einer Eisenbahnverbindung werde beim Nachfrager durch die höhere Taktfrequenz einer Busverbindung ausgeglichen. Ein weiterer Busplaner hält 1:4 zu niedrig und 1:10 für „zu mutig“, aber berichtet, dass der angebotene Buskilometer im Regionalverkehr derzeit etwa 1,50 € kostet und der Schienenkilometer 7-8 €, wobei Trassenpreise und Regionalfaktoren erhebliche Elemente von Willkür enthielten. Zugleich wird jedoch auf einen Denkfehler dieses Kostenverhältnisses hingewiesen. Ein solcher Vergleich bezieht sich nur auf mittlere Durchschnittskosten beider Verkehrsmittel bei intakter Infrastruktur. Stilllegungsgefährdete Eisenbahnstrecken aber werden extrem gering nachgefragt und weisen – auch deshalb - meist Infrastrukturprobleme auf.<sup>203</sup> Ihre fixen und variablen Kosten verteilen sich auf eine entsprechend geringe Nutzerzahl, so dass sich bei solchen einzelnen Strecken extrem hohe Durchschnittskosten pro Fahrgast ergeben. Deshalb erscheint eine Relation von 1:10 und darüber realistischer, die auch in Insiderrunden genannt und durch das Denken in Trassenpreisen verwischt wird.

Auch in Nordhessen (NVV)<sup>204</sup> wird ein Durchschnittspreis pro Zugkilometer von 8,83 € und pro Buskilometer von 1,84 € genannt (1:4,8). Deren Aussagekraft ist angesichts der Einzelpreise (Stand 2008, €/Zkm) begrenzt: Cantus 7,50 €, RegioTram 10,60 €, DB Regio 9,04 €, Kurhessenbahn 8,30 € und Erfurter Bahn 4,34 €. Und auch diese Angaben bilden keine Linienkosten, wie sie bei gefährdeten Strecken zur Diskussion stehen.

Mehrere Befragte bringen ihr tiefes Erstaunen darüber zum Ausdruck, dass diese Kostendifferenzen intern überall bekannt sind, aber wenig geschieht. In mehreren Bundesländern, deren Verhältnisse man kennt, existieren lediglich in Ministerialschubladen Karten mit Bahnstrecken, die als nächste abbestellt werden.

Wie ein Verkehrsplaner aus Brandenburg mitteilt, sind intern die Belastungszahlen der einzelnen Bahnstrecken den zuständigen Bearbeitern der betreffenden Kreise bekannt. Häufig sind die Fahrgastzahlen der stilllegungsgefährdeten Bahnen geschönt. Meist sind sie zu hoch und beziehen sich auf atypische Zeiten und Teilstrecken. Bei niedrigen Fahrgastzahlen wird dann gern von der jeweiligen Bahnverwaltung eingewandt, diese bezögen sich nur auf den letzten Streckenabschnitt. Wird dann aber abbestellt, erfolgen meist keine Beschwerden. Dies ist immer ein guter Indikator für die Nachfragewirksamkeit restriktiver Maßnahmen. Inzwischen sind die Vorzüge nachfragenaher Busbedienung den

<sup>203</sup> Schon eine reparaturbedürftige Brücke als Langsam-Fahrstelle treibt die Kosten in die Höhe.

<sup>204</sup> Erlaubtes Zitat



Verwaltungsspitzen der jeweiligen Landkreise weitgehend vertraut. Obwohl kaum benutzt, wird der bediente Bahnhof aber noch immer als politischer Besitzstand und Symbol des Bürgermeisters und Landrats wahrgenommen. Deshalb wird der schwierige Akt darin gesehen, die Amtsdirektoren und Bürgermeister dazu zu bringen, nicht mehr für die Erhaltung der Bahnanbindung zu kämpfen. Der 1. Entwurf des Streckenstilllegungskonzeptes des Landes Brandenburg vom März 2006 war radikal und deshalb richtig, aber wurde inzwischen wieder abgeschwächt.

Diese stille Finanzierungsreserve zugunsten landesbedeutsamer Busse aufzulösen, erscheint möglich, wenn das Land von den Kreisen systematisch und regelmäßig eine Mitteilung der Fahrgastzahlen verlangt und von den Kreisen einen ebenso hohen Einsatz von Eigenmitteln verlangt, wie ihn das Land gewährt. Auch wird vorgeschlagen, landesbedeutsame Expressbuslinien in den Nahverkehrsplänen zu fordern und gezielt auszuweisen.

Soll künftig der weitere Aus- und Neubau – wie in einem Schreiben des Bundes an Länder genannt, über das in den Medien berichtet wurde<sup>205</sup> – an ein tägliches Verkehrsaufkommen von 1.000 Fahrgästen/24 Stunden in beiden Richtungen gebunden sein, bleiben – für die Mehrheit der Befragten – in Brandenburg nur RE-Linien übrig. Wie Staatssekretär Schröder für Mecklenburg-Vorpommern ausführte, handelt es sich beim Netz jedoch um ein System. Deshalb „(kann) die reine Lehre einer Mindestnachfrage für den SPNV ... in einem strukturschwachen Land wie dem unseren nicht gelten“ (Staatssekretär Sebastian Schröder, 19.04.2007, 3.Rostocker Verkehrsforum).<sup>206</sup> Darauf aufbauend, berichtet ein Gesprächspartner von einer Fachtagung, auf der ein Fachvertreter aus Mecklenburg-Vorpommern erklärte, bei 800 Fahrgästen/24 Stunden in beiden Richtungen „bliebe dort nichts übrig“.

In Brandenburg lässt sich aber auch zeigen, welche Fahrgastzuwächse im Busersatzverkehr erreicht werden können, wenn dieser nachfragefreundlicher geführt wird. Als Strecken dieser Art werden beispielsweise die Buslinie Werneuchen – Tiefensee im Anschluss an die ODEG Bahnstrecke Berlin – Werneuchen oder die Buslinie Joachimsthal – Templin im Anschluss an die ODEG Bahnstrecke Eberswalde – Joachimsthal genannt. Wie aus zwei Kreisverwaltungen in Brandenburg berichtet wird, gibt es dort Zuschriften von Kunden mit der Bitte, die Busbedienung beizubehalten, da diese gegenüber der vorherigen Bahnbedienung als erhebliche Verbesserung wahrgenommen wird.

Auch auf der nordhessischen Strecke Bad Wildungen – Wabern (Kurahessenbahn) waren mit der Busbedienung wesentlich höhere Fahrgastzahlen verbunden. Die Kurhessenbahn erzeugte auf dieser Strecke etwa 300-400 Fahrgäste/24 Std./ beide Richtungen, der parallele Expressbus aber 1.500-2.000 Fahrgäste. Hier werden die Buskosten auf 1,80 € pro Buskilometer und die Bahnkosten auf etwa 10 € geschätzt.

### **Höhere Mobilitätspotentiale der Schiene**

Zugunsten von Bahnstrecken wird selbst von kritischen ÖPNV-Geschäftsführern gesagt, dass die sichtbare Schiene psychologisch wirkt. Bodenwerte an Standorten in Schienennähe sind um 25-30% höher als fernab der Schiene. Die Wirtschaftsförderung spricht von

<sup>205</sup> K. Ott, N. Bovensiepen (2007): „Zwangsweise stillgelegt“. Die Länder sehen wenig genutzte Bahnstrecken vor dem Aus, weil der Bund für die Modernisierung nicht zahlen will, in: Süddeutsche Zeitung, 10.10.2007, S.6

<sup>206</sup> Seit 1996 wurde in Mecklenburg-Vorpommern das SPNV-bediente Bahnnetz um 17% auf 1.468 km (2007) gekürzt. Das Land finanziert Ersatzverkehr mit Bussen und der Koalitionsvertrag erlaubt weitere Streckenstilllegungen.

„gefühlter Anbindung ländlicher Gemeinden an die Großstadt“. Außerdem könnten ÖPNV-Unternehmen mit Bussen schlecht ÖPNV-Unternehmen mit Bahnen attackieren.

Das erhebliche Wachstum nach der Privatisierung von SPNV-Strecken wird von bahnaffinen Gesprächspartnern zur Feststellung verdichtet, das Potential im Schienenverkehr sei allgemein höher. Deshalb solle man nicht den Fehler der Vergangenheit wiederholen und defensiv denken. Wichtiger sei es, das Potential auf 500-800 Fahrgäste zu bringen, für die ein Regionaltriebwagen reiche. Sollte es dann wirklich noch eine Strecke geben, die durch eine Buslinie ersetzt wird, so sollten die Trassenrechte gehalten werden.

Als gebrannte Kinder - so befragte Interessenvertreter von Bahnen - sei man jedoch Busersatzverkehren gegenüber skeptisch. In genügend Fällen habe der Umstieg auf den Bus einen nochmaligen Fahrgastverlust gebracht. So beziffere die Dissertation von Zöllner (Gesamthochschule Kassel) einen Verlust von -45% und selbst beim Übergang von einem 2-Stunden-Takt der Bahn auf einen 1-Stunden-Takt mit dem Bus ergäben sich noch -9% Fahrgastverlust. Die Konsequenz eines bahnaffinen Interviewpartners: „Potentiale sind mit dem Bus nicht abschöpfbar“. Da der ÖPNV für viele Kommunalpolitiker zuerst ein Streichobjekt ist, sei es sogar gefährlich, derartige Konkurrenz zwischen Bahn und Bus zu erzeugen und damit Kannibalismus und Rosinenpickerei Vorschub zu leisten.

### **Ein träger Ordnungsrahmen**

Von drei bahnaffinen Interviewpartnern abgesehen, herrscht jedoch breite Übereinstimmung darüber, dass die Erhaltung schwach belasteter SPNV-Strecken an ein Wachstumspotential, an Güterverkehr und an eine erhebliche Bedeutung der Strecke im Gesamtnetz zu binden ist. Was von mehreren befragten Experten angesprochen, aber nach ihrer eigenen Aussage nicht beurteilt werden kann, ist die folgende juristisch-finanzielle Stilllegungsproblematik des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des Bundesschienenwegeausbaugesetzes.

Nach § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) müssen unwirtschaftliche Strecken zunächst potenziellen Interessenten zur Weiterführung des Betriebes angeboten werden. Um viele Interessenten zu erreichen, fordert die DB Netz AG zur Interessensbekundung im Internet auf. Sind die Verhandlungen erfolglos, wird der Antrag auf Stilllegung durch das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) im Benehmen mit dem jeweiligen Bundesland entschieden. Wurde die jeweilige Strecke mit Investitionshilfen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) gefördert, sind diese nach § 9a BSchwAG zurückzuzahlen.

In diesem Antrag muss das Eisenbahninfrastrukturunternehmen begründen, warum ihm der weitere Betrieb der Eisenbahninfrastruktur nicht zuzumuten ist. Dabei muss es sich vor allem auf die Angaben des Unternehmens stützen. Der Weiterbetrieb einer Strecke gilt dann als wirtschaftlich unzumutbar, wenn auf Dauer die Streckeneinnahmen (Trassenerlöse, Zuwendungen) nicht die Kosten für den Betrieb der Strecke decken. Auch bei annähernder Wirtschaftlichkeit des Streckenbetriebs sei ein Weiterbetrieb problematisch, wenn damit unvertretbare Investitionen verbunden sind. Für viele Strecken gibt es keine Interessenten, die bei der DB Netz AG ein Übernahmeangebot erbitten. Auf vielen Strecken erbringt schon die Gegenüberstellung von Betriebskosten und Einnahmen, dass ihr Weiterbetrieb wirtschaftlich unzumutbar ist.

Werden ein Kostenverhältnis von 1:10 und darüber sowie derartig lange Nutzungs- und Abschreibungsfristen – wie im BSchwAG genannt – zugrunde gelegt, ist vorstellbar, dass die diskontierte Differenz der Bahnbetriebskosten gegenüber einer Schnellbusbedienung bei sofortiger Auflassung den investiven Restwert der Bahnstrecke – falls er überhaupt positiv ist - übersteigt. Der Vorteil eines hochwertigen Busersatzverkehrs, der aber in dieser Rechnung noch nicht enthalten ist, besteht in einer zukunftsfähigen kundenfreundlichen Reorganisation

des ÖPNV-Systems und langfristig zu erwartender Fahrgeldeinnahmen im Jedermann-Verkehr. Selbst bei langen technisch möglichen und üblichen Fristen lassen sowohl das ungünstige Verhältnis zwischen hohen Investitionskosten und eingesparten Betriebskosten als auch das Verhältnis zwischen Gesamtkosten und Fahrgeldeinnahmen kaum eine Amortisation im engeren Sinne erwarten.

Von der Rückzahlungsforderung des BSchWAG bei vorzeitiger Entwidmung abgesehen, wird auch die Unsicherheit über die Änderung der Bemessungsgrundlage der Regionalisierungsmittel als kritisch erachtet. So wurde die Höhe der Regionalisierungsmittel 1996 nach den in den Bundesländern gefahrenen Zugkilometern des Jahres 1994 bemessen. Zusätzlich wurde für Investitionen noch 1997 über eine Mrd. € von GVFG-Mitteln zu Regionalisierungsmittel umgeschichtet. Seither werden Höhe, Steigerungsrate und Finanzierungsquelle der Regionalisierungsmittel zwar immer wieder revidiert, aber der Verteilschlüssel kaum geändert. Nach einem Vorschlag der Verkehrsministerkonferenz der Länder vom 10./11. Oktober 2001 gingen in den Verteilungsschlüssel die folgenden Faktoren mit unterschiedlichem Gewicht ein: das SPNV-Angebot des Fahrplanjahres 1993/94 (das sog. „Status-quo-Angebot“), die Bestellungen des Fahrplanjahres 2001/2002 ohne reaktivierte Strecken, die Vorschläge der DB AG und des von der Verkehrsministerkonferenz beauftragten Beratungsbüros SMA und Partner AG (Zürich) über das bedarfsgerechte Grundangebot. Legen nun die Bundesländer Nebenbahnen still und bestellen Verkehre ab, schaden sie sich selbst, wenn die Bemessung der Regionalisierungsmittel dieselbe bleibt. Bei einer völligen Neuregelung aber wird befürchtet, dass die Einwohnerzahl zur Bemessungsgrundlage wird. Dann aber verschieben sich die Mittelströme hin zu dichter besiedelten Bundesländern und gehen zu Lasten der einkommensschwachen dünn besiedelten Flächenländer. Zugleich entstünde aber eine Chance, gering nachgefragte Bahnstrecken ohne Potential und ohne besondere Bedeutung für Güterverkehr und Gesamtnetz in Expressbusstrecken umzuwandeln und die Differenz in Zubringer- und Verteilersysteme zu investieren, die Möglichkeit eines Budgetausgleiches vorausgesetzt.<sup>207</sup>

Schienenersatzverkehr wird – zumindest in Brandenburg - nur 5 Jahre durch das Land finanziert und muss dann durch den jeweiligen Kreis übernommen werden. Dies wird mit der häufig fehlenden landesbedeutsamen Funktion begründet. Diese Kostenübernahme hat beispielsweise der Landkreis Oberhavel verweigert. Wegen des hier finanzpolitisch vordringlichen Wachstumsziels wird der Güterverkehr hervorgehoben und als Argument benutzt, SPNV-Strecken unabhängig von ihrer Verkehrsbelastung zu erhalten. Deshalb wird es - nach der erfolgten Konzentration der Finanzmittel beim Aufgabenträger - als konsequent erachtet, die Aufgabenträger auch zur Genehmigungsinstanz zu machen.

### **Kostenersparnisse durch Länderbahnen**

SPNV-Planer weisen auf die Möglichkeit erheblicher Kostenersparnisse und Nachfragegewinne durch Eigentümerwechsel hin. Reaktivierte Strecken haben durch Wettbewerb bundesweit hohe Wachstumsraten erreicht. Dazu gehört auch die Prüfung lokaler Gegebenheiten, vor allem ob die Lage der Stationen nachfragegerecht ist und sich rasch ändern lässt. Vielfach ist die Schnittstelle Bahn/Bus am Bahnhof erheblich verbesserungsfähig. Auch hier bieten sich intelligente und kostengünstige

---

<sup>207</sup> Nach Gottschalk hat sich die Verkehrsministerkonferenz mit Nachdruck gegen die Bestrebungen des Bundes ausgesprochen, das Regionalisierungsgesetz bereits 2014 zu revidieren. Vielmehr sollte dies erst 2019 erfolgen und mit der Geltungsdauer des Entflechtungsgesetzes übereinstimmen. Gottschalk (2007):14

Infrastrukturlösungen an. So erlaubt ein durchgängig begehbare Fahrzeug die Durchsage: „An dieser Haltestelle nur an den Türen 1 und 2 aussteigen“.

Gegenüber DB Regio wird ein Betrieb als NE-Bahn mit erheblichen Kostensenkungen verknüpft, wobei entscheidend sei, inwieweit Strecke und Betrieb vorher saniert wurden und welche Annahmen zur Bedienungsfrequenz welchen Technikeinsatz bedingten. Eine einfache Gegenüberstellung von DB- und NE-Standards erscheint schwierig. Angesichts der komplexeren Züge heute ergeben sich in der Realität ähnliche Standards und zugleich verändert sich auch die DB AG. Trotzdem bleibt die Frage, so ein Gesprächspartner, warum es nicht mehr leichte Züge gibt, wie die Dürener Bahn.

Die organisatorische Nähe von Infrastruktur und Nahverkehr innerhalb der DB AG lässt viele Bundesländer zögern, die gewünschten SPNV-Leistungen auszuschreiben, da sie dadurch Nachteile bei späteren Infrastrukturvorhaben befürchten. Ein umfassender Schritt besteht in der Übertragung der Nebenbahn-Netze auf die Länder, die – mit einem entsprechenden Mitteltransfer verknüpft – eine umfassende Netzoptimierung und Neuordnung der Zuständigkeit nach Funktion und Verkehrsbedeutung erlauben würde. Auf diese Weise liessen sich die Kosten durch Ausschreibungen und die Übernahme von Standards der NE-Bahnen in doppelter Weise Kosten senken. Heute aber wird – nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz – der Ausbau regionaler Schienenstrecken nur dann durch Zuschüsse des Bundes gefördert, wenn diese Strecken von der DB AG betrieben werden.

### **Wie hält man eingesparte Mittel im System ÖPNV?**

Von den wenigen bahnaffinen Gesprächspartnern abgesehen, lautet die verbindende große Argumentationslinie fast ausnahmslos: Gerade weil es sich um ein vernetztes Gesamtsystem handelt, sollte man sich von Komponenten trennen, die nicht mehr zeitgemäß sind und das Geld möglichst im System ÖPNV halten.

Weil Bahn und Bus unterschiedliche Probleme haben, wird Flexibilität als beste Lösung angesehen. Busverkehr ist vor allem mit Fahrzeugbetriebskosten verbunden und geförderte Fahrzeuge sowie Betriebshöfe sind in der Praxis meist nicht wettbewerbsneutral. Der SPNV mit Wachstumsraten wiederum geht bei solchen Strecken Kapazitätsproblemen und unterfinanzierter Infrastruktur entgegen.<sup>208</sup>

Wird das ÖPNV-System durch schnelle Verkehrsachsen hoher Taktfrequenz und Anrufbusse als flächenhafte Zubringer und Verteiler ab Haustür reorganisiert, sollten es wenige SPNV-Strecken oder Schnellbuslinien sein und die dabei erzielbaren Rationalisierungsgewinne im SPNV- und Linienbusverkehr der Finanzierung des Anrufbusses dienen. Da die Aufgabenträgerschaft für SPNV und Busverkehr in den meisten Bundesländern zwischen Land und Kreisen geteilt ist und die Einrichtung landesbedeutsamer Buslinien wegen ihrer Finanzierung durch das jeweilige Land nur in wenigen Ländern vorankommt, bringen Stilllegungen für Landkreise wenig, so dass diese an ihren Nebenbahnen festhalten. Deshalb habe Sachsen mit seinen Verkehrsverbünden bei der SPNV-Trägerschaft eine bessere Lösung gefunden. Vielmehr setze es zweckgebundene Schlüsselzuweisungen an die Aufgabenträger voraus, um dieses eingesparte Bahn-Geld im System zu halten. Die gegenwärtigen Systemtendenzen aber gingen in die Gegenrichtung.

---

<sup>208</sup> So gibt der Verkehrsverbund Oberelbe bei SPNV-Ausschreibungen zur Zeit 60% der Beträge für Trassen- und Stationskosten aus.

Um das Geld im System ÖPNV zu halten, sollen Politiker und Planer Erfolgsbeispiele im ÖPNV mit steigenden Fahrgastzahlen präsentieren und Politikfelder übergreifend miteinander vernetzen. Weil viele Politiker den ÖPNV im ländlichen Raum immer noch mit sozialschwachen Gruppen, d.h. den 6 A's (Auszubildende, Alte, Arbeitslose, Arme, Ausländer und Alkoholiker), assoziieren, soll man ihn mit zukünftig wichtigen, aktiven Wachstumsbereichen vernetzen und deren Vertreter als Bundesgenossen gewinnen. Dazu gehören die Standortförderung, der Tourismus, die Wirtschaftspolitik und bessere Bildung. Damit hat man auch den Schülerverkehr dabei. Wichtig ist, diese Aktion Partei übergreifend zu gestalten und zu vermeiden, jemandem (wie der Bahn) etwas wegzunehmen, sondern nach vorn zu zeigen. Damit diese Diskussion in Gang kommt, soll man einen Workshop mit neuen Antworten veranstalten, zu dem Vertreter der Kreise und Politiker eingeladen werden. Heute klammern sich alle an Verwaltungshandeln. Von zentraler Bedeutung ist der „Kümmerer“, der etwas tut und vernetzt. Hier liegen Parallelen zum britischen Transport broker nahe.

Um das eingesparte Geld einer stillgelegten Nebenbahn im System zu halten und in Schnellbusverbindungen zu investieren, werden drei Empfehlungen ausgesprochen:

- Am ehesten ist dies dem regionalen Aufgabenträger als Besteller möglich. Bestellt nicht das Land an den Aufgabenträgern vorbei, kann ein Aufgabenträgerverbund entscheiden, ob er SPNV- oder Bus-Leistungen bevorzugt.
- Eine andere Lösung kann eine integrierte Vergabe sein, wie sie in den Niederlanden üblich sei.
- Als dritte Variante wird die komplette Neuplanung von Bedienungsgebieten durch große Verkehrsunternehmen gesehen. Sie kaufen kleine Verkehrsunternehmen auf, um die Auslastung zu erhöhen. Dahinter stehen feste Mindestkapazitäten als Handicap des ÖPNV, vor allem im SPNV.

Bei allen Vorschlägen aber sind die Anreize entscheidend: So bietet es sich hier an, die Ersparnisse daraus zu teilen, also zugunsten des abgebenden und des umstrukturierenden Teils. Auch dürfte motivieren, dass bei entsprechender Nachfrageentwicklung eine Rückkehr zur Bahnbedienung im Auge behalten wird.

Die Finanzierung von regionalen Buslinien in Hessen, Regiobus-Linien in Rheinland-Pfalz und der ersten landesbedeutsamen ÖV-Linie in Brandenburg gelten als erster Schritt in diese Richtung. Dadurch wird die Einrichtung von landesweiten Schnellbus-Linien erleichtert, die das SPNV-Netz nicht nur ergänzen, sondern Teile auch wesentlich nachfragenäher und kostengünstiger ersetzen können. Auch dies verschiebt den Zubringer- und Verteilerverkehr vor Ort auf die Landkreise und Kommunen und in Richtung Haustür als entscheidenden Attraktivitätsgewinn.

### **Würde denn das eingesparte Geld für den Anrufbus überhaupt reichen?**

Bei dieser Frage wurde auf die Systemrechnung von Mehlert (2000) verwiesen. Den Untersuchungsraum bildete das Oranienburger Land nördlich von Berlin. Dabei wurden drei Varianten durchgerechnet. In der Planungsvariante 1 im westlichen Untersuchungsraum ersetzte der Anrufbus die Grundversorgung durch den traditionellen Linienbus. In der Variante 2 ersetzte der Anrufbus im westlichen Untersuchungsraum die Grundversorgung durch den Linienbus und 6 km einer Stichbahn von Basdorf nach Wensickendorf. In der Variante 3 wurde der Untersuchungsraum durch Einbeziehung einer östlichen Erweiterungsfläche mit weiteren 24 km Nebenbahn verdoppelt, hier ersetzte der Anrufbus die Grundversorgung durch den Linienbus und die Bahn. In allen Fällen übernimmt der

Anrufbus die Grundlast und wird bei hoher Verkehrsnachfrage durch Linienbus und Bahn ergänzt.

Konzentriert sich der Linienbusbetrieb auf die Spitzenzeiten, erzielt der Anrufbus in der Variante 1 durch Rationalisierung des Linienbusbetriebes ein mehr oder weniger ausgeglichenes Ergebnis und dies trotz eines Kostendeckungsgrades des Anrufbusses von nur 29%. In der Variante 2 aber führen die Einsparungen im SPNV in Höhe von 1,2 Mio. DM zu einer Systemeinsparung von 1 Mio. DM und in der Variante 3 sogar zu 1,1 Mio. DM (wobei der Kostendeckungsgrad des Anrufbusses auf 46% ansteigt und der Zuschuss pro Fahrgast deshalb um ein Drittel sinkt). Damit lässt sich der Anrufbus aus Rationalisierungsgewinnen bei Linienbus und Bahn finanzieren, wobei Mehrerlöse durch Attraktivitätssteigerung noch nicht berücksichtigt sind. Auch werden 8-13 zusätzliche Arbeitsplätze im Fahrbetrieb geschaffen. Das Erfolgsgeheimnis besteht in den niedrigen Sätzen des Taxigewerbes und in der Umwandlung von Sachkosten einer kaum genutzten Nebenbahn in Personalkosten beim Anrufbus.

Der Schönheitsfehler dieses instruktiven Modellfalles besteht in der Auswahl einer Bahnstrecke als Stilllegungsobjekt, die einen ausgesprochenen Sympathieträger der Berliner darstellt (selbst wenn sich dies - bezeichnenderweise - nicht in deren Nutzungsintensität widerspiegelt). Die Wahl dieser Bahnstrecke war ausschließlich datenseitig bedingt und ließ sich später nicht mehr korrigieren.

### 3.4.6 Antworten auf die Interviewfragen:

**„Was benötigt eine neue Schulpolitik für einen neuen Schülerverkehr?  
Wie ließe sich die Koordination der politischen Ebenen (EU, Bund, Land,  
Kommunen) mit der Regional-, Schul- und ÖPNV-Politik verbessern?“**

Da der Schülerverkehr in allen ländlichen Räumen noch die wirtschaftliche Grundlage des ÖPNV bildet, sind die demografischen und organisatorischen Veränderungen mit tief greifenden Konsequenzen verbunden. Gleichzeitig haben leere öffentliche Kassen und die Kritik am Bildungssystem die Zeit bequemer und großzügiger Schülerverkehrsfinanzierung beendet. Die Bündelung fast aller öffentlichen ÖPNV-Zahlungen bei den Aufgabenträgern und die sog. Länderöffnungsklausel des §64a PBefG haben bereits vielerorts die Machtverhältnisse zwischen Erstellern und Bestellern umgekehrt. Auf Erstellerseite wird dies jedoch eher – und mit einem gewissen anerkennenden Schmunzeln - als überfällige Maßnahme akzeptiert. Nur geht die Unternehmenseite unter existentiellstem Reorganisationsdruck weiter und fordert eine ÖPNV-gerechte langfristig orientierte Schulpolitik, das Erzwingen von Kooperation der Ressorts und Budgetausgleich. Die Antworten der Gesprächspartner lassen erkennen, wie schwierig vor Ort die Zusammenarbeit zwischen Schulbehörden und ÖPNV ist. Verkehrsplanern ist dies umso unverständlicher, als es sich – aus ihrer Sicht – um einfache organisatorische und hohe Kosten sparende Maßnahmen handelt. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

### Der Hintergrund als Einführung zur Interviewfrage

Die folgende Hintergrund-Darstellung der Gutachter wurde in fast jedem Interview als Einstieg gestreift. Allgemein bekannt, wurde er meist zynisch kommentiert. Ausschließliches Interesse galt deshalb – je nach Alter und Funktion der Gesprächspartner – den Fragen, wie die weitere Finanzierung gesichert oder neue Märkte erschlossen werden könnten.

Da der Schülerverkehr die quantitative Grundlage des ÖPNV ländlicher Räume bildet, über viele Jahre finanzstrategisch genutzt werden konnte und trotz Marktschrumpfung zu bequemen Lösungen verführte, gilt er als Ausdruck des Niedergangs der Branche. Kernelement sind die grundsätzlichen Mängel der traditionellen Erstattungslösung, wie sie noch immer in einigen Bundesländern praktiziert wird.

Diese Regelung aus den 70er Jahren spiegelt noch die Erdölkrise 1973 wider. Um den Schülerverkehr als faktischen Mindestbedienungsstandard ländlicher Räume zu pflegen, sollte dieses Finanzierungsinstrument nicht nur den Rabattierungsverlust der (verbilligten) Schülerzeitkarten ausgleichen, sondern eine zusätzliche und sichere Einnahmequelle schaffen. Diese grundsätzliche Überkompensation wurde durch die überaus komplizierte Berechnungsmethode in einem Maße verstärkt, dass „Unternehmen, die dieses komplizierte Berechnungssystem auszunutzen verstanden, den vier- bis sechsfachen Betrag des Rabattierungsverlustes erhalten haben“. Kleine und mittlere Unternehmen beauftragten deshalb externe Berater, da sie sich überfordert fühlten. Der Rabattierungsverlust der Verkehrsunternehmen gegenüber der verbilligten Zeitkarte für Jedermann beträgt in Sachsen-Anhalt 20-30%. Obwohl der Rabattierungsverlust 2005 nur bei etwa 15 Millionen € lag, wurden in diesem Jahr 39 Mio. € ausgezahlt. (Wortbeitrag Dr. Daehre, Minister Bau und Verkehr, Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll, 20.10.2006).

Wer auch immer - die Eltern oder die Landkreise - die Schülerzeitkarten bezahlt, sind damit verbundene Einnahmeausfälle dem Verkehrsunternehmen zu entgelten. Wie im Rahmen des §45a PBefG bereits vorstehend dargestellt, gründet sich der Erstattungsanspruch auf die geleisteten Personenkilometer und die durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten (Soll-Kosten). Obwohl die Möglichkeit der Pauschalisierung besteht, wird bei Einzelnachweis die „mittlere Reiseweite“ häufig kontrovers zwischen Verkehrsunternehmen und Bewilligungsbehörde diskutiert. Da diese Praxis das Grundprinzip kurzer Schulwege missachtet, wirkt sie nicht nur zu Lasten des Steuerzahlers, sondern vor allem der Schüler als Fahrgäste. Ein ÖPNV-Manager erklärte in seinem Interview, zu seinen ersten Amtshandlungen habe es gehört, eine höhere mittlere Reiseweite im Schülerverkehr errechnen zu lassen.

Unnötig lange Schulwege und Reisezeiten können zusätzliche Einnahmen der Verkehrsunternehmen schaffen. In Bundesländern, in denen noch der §45a PBefG gilt, aber verschaffen höhere Entfernungen auch dem Aufgabenträger höhere Landesmittel und entlasten ihn von eigenen Leistungen im ÖPNV.<sup>209</sup> Deshalb wurden Verkehrsunternehmer teilweise dazu sogar vom Aufgabenträger aufgefordert.<sup>210</sup> Auch werden „Schleifenfahrten“ zu Lasten der Schüler gefahren, um eine ÖPNV-Mindestbedienung im ländlichen Raum aufrechterhalten zu können. So beträgt im Brandenburger Landkreis Märkisch-Oderland die durchschnittliche Ausbleibzeit der Schüler pro Schultag 2 Stunden, auch weil die Entfernungen zwischen Schulen und Wohnorten 20-30 km betragen. Dieser Wert wird auch aus Sachsen-Anhalt berichtet. Schulschließungen haben die mittleren Beförderungsweiten pro Schüler im Landkreis Ostprignitz-Ruppin von 14 km (1999) auf 19 km (2006) erhöht. Schüler aus Großzerlang (Ostprignitz-Ruppin), die nach Neuruppin zur Schule müssen, sind beispielsweise knapp 2 Stunden pro Strecke – also nahezu 4 Stunden am Tag – unterwegs (Anita Tack, Linkspartei, Presseinformation, Potsdam, 17. Juli 2007). Schließlich wirkt der

---

<sup>209</sup> Diese Praxis hat sich mit der Option des Landes für die Länderöffnungsklausel (§64a PBefG) zumindest für Brandenburg erledigt und wurde hier durch einen völlig neuen Verteilungsschlüssel nach 3 Kriterien (30% Fläche, 30% Schülerzahl, 40% Fahrplanangebot) ersetzt. Vgl. dazu das Kapitel 1.52 Best practice: Brandenburg.

<sup>210</sup> So wird von Stadtbusgesellschaften berichtet, die nur ausgegründet worden seien, um höhere Durchschnittsentfernungen ausweisen zu können.

Aufgabenträger in den Nahverkehrsplänen und in der Schulentwicklungsplanung an dem Umfang der „Schleifenfahrten“ direkt mit.

Da die Streckenführung nach dem PBefG eine unternehmerische Entscheidung des betreibenden Verkehrsunternehmens als Verhandlungspartner der Aufgabenträger (= Landkreis, KFS) ist, werden Routen gestreckt, um Unternehmungsgewinne zu maximieren. Zugleich aber sind deshalb die Steuerungsmöglichkeiten der Landesregierung begrenzt, Taktfrequenz, Streckenführung und Fahrzeiten zu bestimmen. Den Schülern als Zwangsbenutzern blieb nichts anderes übrig, als diese Praxis hinzunehmen.

Darüber hinaus aber vertrieben „Schleifenfahrten“ des Schülerverkehrs wahlfreie erwachsene Fahrgäste, da der Schülerverkehr fast überall in den allgemeinen Linienverkehr nach §42 PBefG integriert ist. „Somit standen die Verkehrsunternehmen bisher vor einem Dilemma. Machen Sie es für die Wahlkunden attraktiv, so verkürzt sich die Reiseweite und sie verzichten auf Mittel nach §45a.“ (Wortbeitrag Dr. Daehre, Minister Bau und Verkehr, Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll, 20.10.2006). Daraus ergibt sich die Grundfrage, wie man den Verkehrsunternehmen das Geld für eine direkte Streckenführung im ÖPNV-Schülerverkehr zur Verfügung stellt.

Inzwischen hat sich diese Problematik dramatisch verstärkt: durch den Rückgang der Schülerzahlen, durch vergrößerte Schuleinzugsbereiche, durch überfüllte Busse und durch Schulschließungen, die wiederum durch steigende Reiseweiten aufgefangen werden, um die Ausgaben für die Schülerbeförderung stabil zu halten.

### **Selbst in Hessen fehlt die politische Abstimmung**

Auch in Nordhessen werden die Belange der Schulen für besonders wichtig gehalten, bis hin zu einer Neuverteilung von Schulen. Aber man ist auch hier etwas ratlos. Die Busse sind zu voll. Stehplätze sind zwar erlaubt, aber häufig ausgereizt. Umsteigeverbindungen sind schwierig und Privatschulen haben ein besonders weites Einzugsgebiet. Der Schülerverkehr ist politisch besetzt und die politische Forderung nach Sitzplatzgarantie in Schulbussen finanziell und damit verkehrsplanerisch gefährlich. Dass sich hier wenig bewegt, dürfte nicht zuletzt mit den Landtagswahlen zusammen hängen. Auf die Frage, was er sich für den ÖPNV im ländlichen Raum Nordhessens wünschen würde, antwortete deshalb ein Verkehrsplaner: Höhere Diskussionsbereitschaft in den Schulen und Verständnis für den ÖPNV.

Da die Busse zu teuer sind, sind die Verkehrsspitzen zu brechen und dafür gestaffelte Schulanfangszeiten überfällig. Aber Schuldirektoren und Eltern sind oft dagegen. Außerdem sind Schulräte und starke Personalräte zu berücksichtigen. In Wolfhagen hingegen hat ein Schuldirektor selbständig gehandelt, gestaffelte Schulanfangszeiten eingeführt und damit einen solchen Widerstand der Eltern ausgelöst, dass die Aktion zurückgenommen werden musste, was wiederum den NVV etwa 200.000 € Zusatzbestellungen gekostet haben soll.

Erschwerend wirkt, dass – wie es heißt – Schuldirektoren vom Land bestellt und bezahlt werden, die Schulen an sich aber finanziell den Kreisen zugeordnet sind. Deshalb haben die Kreise nur begrenzten Einfluss auf ihre Direktoren. Direktoren aber werden nach Schülerzahlen bezahlt, so dass sie die Schulstandorte nicht frei von persönlichen Interessen bestücken. Schließlich werden auch die Genehmigungsinhaber als faktische Entscheidungsträger genannt, so dass gestaffelte Schulanfangszeiten in die Ausschreibungen aufgenommen werden müssen.

Die Kommunikation zwischen den Politikbereichen Schülerverkehr und Schulverwaltung ist - diplomatisch formuliert – verbesserungsfähig. So wies beispielsweise eine Schulbehörde



Schüler einer unterausgelasteten Schule zu und beschwerte sich danach, dass es auf dieser Relation keine Busverbindung gab.

Die Kürzung der Regionalisierungsmittel hat jedoch auch hier – positiv - zur Bündelung der Finanzverantwortung geführt, so dass keine Doppelförderung mehr durch 45a PBefG - und zusätzliche Landesmittel erfolgt. In der Landespolitik gilt dies als Hebel, um die Schulverwaltung zu bewegen.

### **Notlösungen oder Chance**

Es gibt Zeitfenster, in denen kleine Parameteränderungen genügen, um das System auf einen neuen Kurs bringen. Die Krise des Schülerverkehrs und die Markttöffnung des ÖPNV könnten einen derartigen Verzweigungspunkt darstellen. Vor der Entscheidung zwischen höherstufigen Auswegen oder Rückzug aber ist – wie ein befragter Consultant betonte - die Klarheit über die eigenen Ziele entscheidend.

Schülerverkehr wird durchaus als Notbehelf gesehen, um jedem Schüler innerhalb eines zumutbaren Zeitaufwandes den Besuch einer „guten Schule“ zu ermöglichen und räumlich-soziale Unterschiede abzuschwächen. Daraus leitet sich ein Schülerverkehr nach dem Grundsatz ab: So wenig wie möglich und soviel wie nötig. Wird unter einer guten Schule vor allem „wohnungsnah“ verstanden, wäre ihre Erreichbarkeit zu Fuß oder mit dem Fahrrad besonders vorteilhaft. Erscheint aber eine hochwertige Ausbildung nur in einer „großen und lebendigen Schule“ (GEW und Bildungsminister Metelmann von Mecklenburg-Vorpommern 27.8.2004) möglich, ist in Flächenländern mit Bevölkerungsdichten von 20 E/km<sup>2</sup> in durchaus größeren Gebiete eine Busbeförderung in maximal 40-60 Minuten pro Schulweg unvermeidlich. Erzwingen veränderte Randbedingungen – wie jetzt - seine Umgestaltung, bietet dies für mehrere Politikbereiche eine günstige Dynamisierungschance. Wegen der zentralen Bedeutung des schulorientierten Linienverkehrs, der sich verschärfenden Krisensituation und der passiven Lösungspraxis bietet eine solche aktive Perspektive besondere Profilierungschancen im Wahlkampf.

Mehrfach hervorgehoben wurde von Gesprächspartnern, dass dies in der Realität eine Frage handelnder Personen vor Ort sei: auf der Ebene der Länderressorts und –parlamente, bei den Kreisen und bei den Verkehrsunternehmen. Sie müssten entscheiden, ob dies als Chance oder Notlösung wahrzunehmen ist. Begünstigend wirkten aber die steigenden Mobilitätskosten und sinkenden Schülerzahlen, die eine langfristige Perspektive und damit eine neue Blickrichtung erfordern.

In dieser Krisensituation wird beobachtet, wie die gleichen Akteure in verschiedenen Rollen (Aufgabenträger, Eigentümer einer kommunalen Verkehrsunternehmung, Schulträger) verschiedene Entscheidungen treffen. Auf die Frage, warum eine solche organisatorische Aufgabe so schwer ist, gibt ein Consultant drei Antworten: (1) Man muss es wollen. Damit wird das eine Frage der Treiber, d.h. dynamischer Persönlichkeiten, die im öffentlichen Dienst begrenzt sind. (2) Man muss zur Kenntnis nehmen, dass dieses Thema die genannten Aufgabenträger noch nicht so interessiert. (3) Man braucht die richtigen ökonomischen Anreize, die es hier nicht gibt. Auch hier besteht der deutsche Weg darin, eher schrittweise zu reagieren und sich an demografische Veränderungen anzupassen. Sein Urteil: „Gerade im ÖPNV sind Fehlanreize so normal, dass vernünftiges Handeln bestraft wird.“

### **Gestaffelte Schulanfangszeiten**

Die große Befürchtung ist, dass die Mehrkosten weiterer und längerer Schülerbeförderung die Kosteneinsparungen durch Schulschließungen zu einem Nullsummenspiel werden

lassen. In einem nordostdeutschen Landkreis soll dies bereits nachweisbar sein. Um die Schülerbeförderungskosten jedoch drastisch zu senken und hohe Ausbleibzeiten der Schulkinder wirksam zu reduzieren, erscheint den Interviewern die Staffelung der Schulanfangszeiten als einfache organisatorische Maßnahme. Was von einem Consultant vermisst wird, ist Bürgerinformation für Bürger auf Augenhöhe. Bei den gestaffelten Schulanfangszeiten hinkt man hier nach und dies kostet soviel unnötiges Geld. So lassen sich in einem Landkreis durch gestaffelte Schulanfangszeiten leicht 10-12 Busse einsparen und die Kosten 30-40.000 € pro Bus, d.h. rund eine halbe Million € pro Jahr. Deshalb erstaunt, warum dieses Instrument, das bereits Mitte der 70er Jahre im Hohenlohe-Modell erfolgreich umgesetzt wurde, in mehreren Bundesländern noch immer diskutiert wird.

Ein Gesprächspartner aus Sachsen-Anhalt meinte, dass die hier langjährig praktizierte öffentlich-private Partnerschaft vieles erleichtert. Hier redet man miteinander und stimmt sich jährlich mit den Schulämtern ab. Im Landkreis Wittenberg hat die Kombination von gestaffelten Schulanfangszeiten und Anrufbussen die notwendige Buskapazität um ein Drittel reduziert. Gestaffelte Schulanfangszeiten sind für ihn aber eine Maßnahme, die per Dekret durchgesetzt werden sollte. Andernfalls besteht die reale Gefahr, dass dieses so effektive Instrument durch übertriebene Mitbestimmung aller Gruppen zerredet wird.

Auch in Brandenburg wurde betont, dass der Schülerverkehr von der Schulplanung der Landesregierung und des Kreises abhängig ist. Schulanfangszeiten sollen auf den ÖPNV zugeschnitten sein, aber dies scheitert häufig genug an fehlenden Puffern für die Schüler, wie Aufenthaltsräumen, Aufsichtspersonen, Mittagessen, Spielmöglichkeiten u.a. Dies ist unverständlich, da häufig beide Elternteile berufstätig und die gesamtwirtschaftlichen Kosten für Graffiti, Scratches u.a. viel höher sind.

Aus einem Brandenburger Landkreis wird entgegnet, dass für gestaffelte Schulanfangszeiten die Bevölkerungsverteilung im Landkreis zu dünn ist. Eine Studie zeigt hier, dass dies nur ein Einsparpotential von 100.000 € bringen würde, weil die Busse wegen der weiten Wege zu wenigen Schülern dann andernorts nicht zur Verfügung stehen. Deshalb sei es besser, anstelle gestaffelter Schulanfangszeiten Mietwagen und Taxen einzusetzen.

Einem jüngeren Berater erschien diese Frage unverständlich: Wenn große Verkehrsunternehmen einsteigen, werden gestaffelte Schulanfangszeiten zur Kostensenkung in den Verkehrsvertrag aufgenommen, um Kalkulationssicherheit zu schaffen. Dafür sorgten schon gute Consultants.

## **Neue Schulpolitik**

Verschiedene Gesprächspartner kritisierten die bequeme Grundhaltung der Aufgabenträger. Anstatt weniger Schüler zu weniger Schulen zu transportieren, sollten wir uns fragen, wie eine neue Schulpolitik für einen neuen Schülerverkehr aussehen könnte? Die Perspektive geht in drei Richtungen: zu kreativen neuen Maßnahmen, um die Schulwege abzukürzen, zu einer langfristig angelegten neuen Schulstandortpolitik und zu einer Prioritätenänderung des ländlichen ÖPNV zugunsten eines Jedermann-Verkehrs, die auf den Schülerverkehr zurückwirkt. Entscheidend wird in allen Fällen die Anreizstruktur angesehen.

So sei im Müritzkreis vorher jeder für sich tätig gewesen mit der Folge mehrerer paralleler Schulverkehre. Dann habe ein großes internationales Verkehrsunternehmen die Verkehrsbedienung übernommen und der Kreis die Zahlung einer Schülerpauschale pro Kilometer Luftlinie Wohnort - Schulstandort in den Verkehrsvertrag zwischen Landkreis Müritz (Besteller) und der Personenverkehr GmbH Müritz (PVM) aufgenommen und Daten zur Verfügung gestellt. Damit wurde das Verkehrsunternehmen angeregt, kurze Wege zu fahren, obwohl die Ermittlung der jährlichen Abgeltung für die Schülerbeförderung auf der

Basis der Luftlinienentfernung aufwändig sei und wichtig, wer rechne. Im Rahmen der vertraglich geregelten Buskilometerzahl sei auf diese Weise die Schnellbuslinie „dat“ möglich gewesen.

Im Landkreis Grafschaft Bentheim gab es ebenfalls parallele Lösungen. Hier begann man – durch Forschungsprojekte finanziell unterstützt - beispielsweise mit Erfolg, körperlich und geistig behinderte Schüler in ihren freigestellten Schülerverkehren zu trainieren, Schülerbusse zu benutzen. Ein für diese Schülergruppe besonders wichtiger Nebeneffekt bestand in erhöhter Selbständigkeit durch Üben auf dem Schulweg als Erfahrungsraum.

Als Mobilitätsdienstleister ist der ÖPNV überfordert, wenn er nur noch aus Schulbussen besteht und der Schulbus kann nur funktionieren, wenn er durch alternative Schulstandorte und gestaffelte Schulanfangszeiten unterstützt wird. Wie also lässt sich die Koordination der politischen Ebenen (EU, Bund, Land, Kommunen) und der Regional-, Schul- und ÖPNV-Politik verbessern?

In der Uckermark des Landes Brandenburg haben sich beispielsweise die Schülerzahlen und die Zahl der Schulen seit Mitte der 90er Jahre halbiert. In diesem größten Landkreis Deutschlands gibt es nur noch 4 Schulstandorte. Deshalb liegt die mittlere Entfernung zwischen Wohnstandort – Schule im Land Brandenburg bei 8-12 km und in der Uckermark bei 21 km. Die Masse der Schüler ist 2x60 Minuten unterwegs. Hier wäre eine gesamtwirtschaftliche Rechnung für optimale Schulstandorte – so ein ökonomisch denkender Verkehrsplaner - sehr sinnvoll.

So wurde es als zielführend bezeichnet, die Schulen dorthin zu verlegen, wo künftig noch Schüler zu befördern sind und dabei auf ÖPNV-Linien Rücksicht zu nehmen. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach auf Pritzwalk in der Prignitz (Brandenburg) verwiesen, wo man einen neuen Bahnsteig an eine Schule gelegt hat. Schon heute liegen viele Schulen in Randlage und verursachen zusätzliche Beförderungsweiten. Vernünftig ist es, möglichst viele Schulstandorte zu streichen, aber die Realität besteht aus Interessengegensätzen. Deshalb stoßen wir hier an Grenzen der politischen Demokratie. Konzepte sollten vor ihrer Vergabe durch den Aufgabenträger von diesem durchgespielt werden, um ihre Auskömmlichkeit für den ÖPNV zu prüfen und auf allen Seiten Akzeptanz herzustellen. Dazu gehören alternative Schulstandorte und gestaffelte Schulanfangszeiten.

Gesprächspartner betonen, dass den Akteuren dieses Optimierungsproblem von Schulstandorten und ÖPNV klar ist, aber sie aus Ressortdenken und Kameralismus heraus argumentieren. Charakteristisch ist dafür das Argument „Aber hier haben wir doch das Grundstück.“ Kameralismus ist der Feind vernetzten Denkens. Trotz aller Modelle und Vorschriften findet kein echtes Folgekostendenken statt. Zur Planbarkeit von Perspektiven aber gehören lange Fristen und Kalkulationssicherheit. Deshalb sind neue Schulstandorte durchaus realistisch und die Spareffekte solcher Entscheidungen im ÖPNV über 20-30 Jahre Bestandsdauer zu diskontieren. Dafür ist jedoch eine starke Führungsmannschaft in der Politik nötig, um sich durchzusetzen. Landes- und Bundesrechnungshöfe könnten helfen, wenn sie lernten, demokratische Entscheidungen anzuzweifeln.

Andere Gesprächspartner halten demgegenüber Schulschließungen für erledigt, da jetzt die Ganztagschulen kommen. Weil ihre Einführung halbherzig betrieben wird und zu unterschiedlichen Zeitprofilen führt, entwickelt sich auch dies wieder zu einer Kosten steigernden Maßnahme. Kleinschulen hingegen sind ÖPNV-freundlich, aber verstoßen gegen den Glaubenssatz, dass Bildungsinhalte heutzutage nur durch große Schuleinheiten zu vermitteln sind. Kernelement aller Lösungen ist die Art ministerieller Zusammenarbeit. In Brandenburg und anderen Orts sprächen diese Ministerien kaum miteinander, in Thüringen sei dies hingegen kein Problem.

## Finanzielle Lösungen

Als Ziel wird zunehmend akzeptiert, Ausgaben für den traditionellen Schülerverkehr zu reduzieren und in andere Bereiche des ÖPNV zu lenken.

Die Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern sind unterschiedlich. In Sachsen-Anhalt ist der Schülerverkehr entgeltfrei, d.h. die Schüler der verschiedenen Schultypen erhalten bis zur 10. Klasse unentgeltliche Fahrberechtigungen. Um den Zuschuss des Kreises als AzubiCard zu erhalten, müssen die Schüler normalerweise den ÖPNV benutzen. In Ausnahmefällen – wie bei Eltern, die ihr Kind mit dem Wagen zu Schule bringen – entscheidet der Kreis auf Antrag über die Verkehrsmittelwahl von Schülern. Im Landkreis Wittenberg gibt es 4 Gymnasien freier Wahl. Fahrzeitrichtwerte sind im Schülerverkehr 60 Minuten in eine Richtung. In Brandenburg dagegen hat zur Zeit jeder Kreis eine eigene Satzung, ob Eltern Elternbeiträge zahlen und Anspruch auf eine Zeitkarte zur Schülerbeförderung haben. Damit wird es den Eltern überlassen zu entscheiden, mit welchem Verkehrsmittel die Schüler zur Schule kommen (ÖPNV, Fußweg, Fahrrad, Pkw). Entscheiden sie sich für den ÖPNV, müssen sie für ihre Kinder rabattierte Schülerzeitkarten erwerben. Dies hat in Brandenburg anfangs zu einem Rückgang des ÖPNV-Schülerverkehrs um ein Drittel bis zu Hälfte geführt, aber soll sich inzwischen auf einem Niveau von -10 bis -15% wieder normalisiert haben (Günzel, Proziv, 25.2.2008).

In Sachsen-Anhalt gibt der §9 ÖPNVG des Landes dem Aufgabenträger die Möglichkeit, den Schulverkehr zu optimieren und sich von der direkten Erstattung der Ausgleichsbeträge durch die Verkehrsunternehmen, wie sie der §45a PBefG vorsieht, zu lösen. Damit soll eine Verkürzung der Schulwege erreicht werden. Im ÖPNV-Plan (2005) wird den Kreisen eine Schülerverkehrssatzung empfohlen, die qualitative Standards und finanzielle Entgelte festlegt. Künftig sollen die Verkehrsunternehmen von der Bewilligungsbehörde den Ausgleich für den Rabattierungsverlust erhalten. Der darüber hinausgehende Betrag soll auch weiterhin im ÖPNV-System bleiben, aber den Förderbetrag des ÖPNV-Gesetzes (37 Mio. €) aufstocken und über eine Fördersatzung von den Aufgabenträgern an die Verkehrsunternehmen – aber nach den Vorstellungen der Aufgabenträger – fließen. Europarechtskonform ist diese Regelung über die bereits notifizierte Fördersatzung des Landkreises Wittenberg, die auf dem ÖPNVG des Landes Sachsen-Anhalt beruht. Wie dies für Verkehrsunternehmen geregelt werden kann, deren Liniengenehmigungen erst später auslaufen, wurde 2007 im Bördekreis geprüft.

Die sog. Öffnungsklausel des §64a PBefG schafft für die Länder ab 1.1.2007 die Möglichkeit, die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 45a und 57 Abs.1 Nr.9 PBefG sowie die Vorschriften, zu deren Erlass § 57 Abs. 1 Nr. 9 PBefG ermächtigt, durch Landesrecht ersetzen.<sup>211</sup> Sie können aber auch bei der bisherigen bundesrechtlichen Regelung bleiben. Damit können die Länder bestimmen, wer Auszubildender ist, welche Kostenbestandteile bei der Berechnung des Ausgleichs zu berücksichtigen sind, welches Verfahren für die Gewährung des Ausgleichs anzuwenden ist, welche Angaben der Antrag auf Gewährung des Ausgleichs enthalten muss und wie die Erträge und die Personen-Kilometer zu ermitteln sind. Damit sind die Länder frei, über die Vergabe der 45a PBefG -Mittel zu verfügen und können über die Höhe der 45a PBefG -Mittel entscheiden, die im Haushalt bereitgestellt werden. Organisatorisch ist diese Flexibilisierung der Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung mit ihrer Überleitung ins Verkehrsministerium verbunden, die erst ihre Bündelung mit den Landeszuwendungen erlaubt. Davon machen Brandenburg ab 1.1.2008

---

<sup>211</sup> Die Länder können jedoch nicht diese Anspruchsregelung streichen, da dies dem ÖPNV die wirtschaftliche Grundlage entziehen und dem Veranlasser-Prinzip widersprechen würde. Auch ist dies nicht gewollt.

und Sachsen-Anhalt voraussichtlich ab 1.1.2009 Gebrauch.<sup>212</sup> Ziel ist es, die Nachteile der bisherigen Regelung zu vermeiden und den Verkehrsunternehmen zugleich Finanzierungssicherheit zu geben.

Von Aufgabenträgerseite in Brandenburg wird gewünscht, die Landesregierung solle strukturschwachen Kreisen mehr vertrauen und von ihnen eigene Vorschläge einfordern. Als Verbesserungsvorschlag für die zentrale Verteilung der ehemaligen 45a PBefG -Mittel in Brandenburg wurde eine stärkere Differenzierung zwischen kreisfreien Städten, dem Speckgürtel und dem Berlin-fernen Raum gefordert. (Dies gelte auch für Tarifstruktur und Einnahmeverteilung im VBB).

Anstatt die „Muss-Regelung“ der Eigenanteile der Schüler wieder in eine „Kann-Regelung“ zu ändern, sollte besser ein geringes Schulentgelt für den Schulweg für alle verlangt und – ähnlich dem Semester-Ticket – ein Schülerticket für alle geschaffen werden. Problem sind dann nur diejenigen Eltern, die zahlen müssen, ohne dass ihre Kinder mit dem ÖPNV zur Schule kommen. Außerdem sinken die gesamtwirtschaftlichen Unfallkosten erheblich, wenn alle Schüler Bus fahren würden.

### **Jedermann-Verkehr als neue Kernkompetenz**

Wird der Jedermann-Verkehr in den Mittelpunkt gestellt, um neue Nachfragesegmente zu gewinnen, verliert der Schülerverkehr viel von seiner Allmacht als unzulängliche Mobilitätsgrundlage. Verschiedene Verkehrsberater erwarten, dass ein neuer Schülerverkehr durch die Hintertür kommt: mit Ganztagschulen und kleinen Transportgefäßen. Vormittags wird Schüler- und Berufsverkehr in geringem zeitlichen Abstand gefahren, mittags Linienverkehr zurück und nachmittags nur noch flexibel bedient. Der Hilferuf von ÖPNV und Schulen und Eltern wird vor allem zu flexiblen Formen führen. Das Verkehrsmanagement Elbe-Elster GmbH führt dies schon modellhaft vor. Das Ganze ist ein Zuständigkeitsproblem bis hinunter zur Landkreisebene, aber dort stecken die künftigen Effizienzgewinne. Auch der VBB erprobt bereits gebrochenen Schülerverkehr mit Abrufbussen zum Schülerlinienbus. Zudem dürfte auch in Deutschland der Führerschein mit 17 kommen und eine weitere Belastung des ÖPNV-Schülerverkehrs bringen.

### **Budgetausgleich als entscheidende Hilfe**

Nach Ansicht fast aller Gesprächspartner wird viel Geld verschwendet, indem man an Schulen am falschen Standort festhält, an leeren Bahnen statt landesbedeutsamen Buslinien und an weiteren landwirtschaftlichen Wege- und Straßenbauten in Landstrichen ohne Menschen. Entscheidend sei es, unzeitgemäße Formen zu ändern und das Geld im System ÖPNV zu halten. Heute aber klammerten sich alle an Verwaltungshandeln.

Für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist dabei die gestörte Abstimmung verkehrspolitischer Entscheidungen zwischen Ministerien und Fachplanungen armer Bundesländer. Um die Zahl benötigter Busse zu optimieren, werden Schulanfangszeiten gestaffelt und vielerlei flexibilisiert, aber die ÖPNV-Politik der Wirtschafts- oder Verkehrsministerien ist – mehreren erfahrenen Gesprächspartnern zufolge - in vielen Bundesländern faktisch nicht in die Schulstandortplanung der Kultusministerien

---

<sup>212</sup> Sachsen-Anhalt beabsichtigte ursprünglich, die Öffnungsklausel des § 64a zum 1.1.2008 in Landesrecht umzusetzen. Das aber erfolgte nicht, um nicht das dortige ÖPNV-Gesetz innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums zweimal ändern zu müssen. Inzwischen existiert ein Änderungsentwurf des ÖPNV-Gesetzes, der mit den Verbänden und Ressorts abgestimmt ist und nach der Sommerpause ins Parlament soll. In diesen Änderungen ist auch die Umsetzung der Öffnungsklausel in Landesrecht mit Wirkung zum 1. Januar 2009 vorgesehen.

eingebunden. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Familien-, Bildungs- und Seniorenpolitik, den Tourismus, das ländliche Wegenetz und die Integration von Wohnungswirtschaft und Ver- und Entsorgung. Auch die Koordination der ÖPNV-Planung mit und durch die Landes-, Regional- und Stadtentwicklungsplanung lässt sich zu beiderseitigem Vorteil verbessern. Rationalisierungspotentiale werden nicht ausgeschöpft, weil die Verkehrsmobilität von unterschiedlichen Betreiber- und Haushaltsebenen (Bund, Land, Landkreis, Gemeinde, Private) und Ressorts (Kultusministerium, Wirtschaftsministerium, Arbeitsagentur) erbracht und finanziert wird, zwischen denen kein Budgetausgleich existiert. Hier Abhilfe zu schaffen, bedeutet lediglich organisatorische und damit weitgehend kostenneutrale Maßnahmen, um die Zusammenarbeit von Ressorts und Fachplanungen und Budgetausgleich öffentlicher Einrichtungen politisch zu erzwingen. Ein solcher Wandel wird in Brandenburg – so ein Kreisplaner – durch den gegenwärtigen Übergang von der Kameralistik zur doppelten Buchführung in der kommunalen öffentlichen Verwaltung erleichtert.

Die Schwierigkeit hierbei wird darin gesehen, innerhalb von Landesregierungen Prozesse in Gang zu setzen, die fast immer in handelnden Personen begründet sind. Ministeriale – so ein Gesprächspartner aus einer ostdeutschen Staatskanzlei zu einem der Verfasser – können sie aussitzen. Deshalb sind externe Impulse wirksam, wie sie beispielsweise eine kleine Anfrage durch die Opposition im Parlament darstellt. Fragt ein Abgeordneter der Regierungspartei, wird die Anfrage unterdrückt oder – meist sogar vom zuständigen Blockierer selbst – hinhaltend beantwortet.

Allen Gesprächspartnern war nicht nur bekannt, dass die einstige Kürzung der Regionalisierungsmittel durch Länderanteile der Mehrwertsteuererhöhung überkompensiert wurde. Vielmehr wurde diese Praxis als treffendes Beispiel zitiert, wie sich die Länder zu Lasten der Kreise entlasten. Deshalb wird Budgetausgleich als so wichtig – und so riskant – erachtet, um unzeitgemäße Formen auszutauschen.

Wie ein Gesprächspartner mit Hinweis auf den Sachverständigenrat für Umweltfragen und dessen Sondergutachten Umwelt und Straßenverkehr (2005) erklärte, ist Deutschland durch Straßen ausreichend erschlossen. Deshalb wird angesichts des demografischen Wandels gefordert, Straßenbau in schrumpfenden Regionen besonders kritisch wahrzunehmen. Grundsätzlich sollte der Erhaltung des Straßennetzes vor Neubauten Vorrang eingeräumt werden. Organisatorische Veränderungen in Ministerien erleichtern die Umschichtung traditioneller Mittelverwendung. Wird beispielsweise der Straßenbau mit dem ÖPNV in einer Abteilung oder sogar in einem Referat zusammengefasst, können Straßenbauten ohne Eigenmittel der „Baulastträger“ und Wälder von Verkehrsschildern in Bundesländern mit besonders hohen alkoholbedingten Verkehrsunfällen vermieden werden, die auf hohe traditionelle Budgets und bequeme Lösungen schließen lassen. In diesem Zusammenhang liegt es nahe, auch über das Wachstum des land- und forstwirtschaftlichen Straßennetzes aus Mitteln des Landwirtschaftsressorts nachzudenken.

Einen wesentlichen Anreiz zu effizientem Verhalten bildet der Budgetausgleich zwischen verschiedenen Ebenen. So wird von der Opposition in Brandenburg gefordert, die eingesparten Mittel abbestellter SPNV-Leistungen in landesbedeutsame Buslinien zu investieren.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> „Wir fordern: abbestellte Bahnlinien sollten in landesbedeutsame Buslinien nach § 3 des ÖPNV-Gesetzes umgewandelt werden, die das Land finanziert. Dafür sind Regionalisierungsmittel bzw. Landesmittel einzusetzen.“ Anita Tack (Linkspartei): Wortbeitrag in der 2. Lesung des Dritten Gesetzes zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes auf der 41. Sitzung des Landtages am 13. Dezember 2006 in Potsdam. Vgl. die entsprechende Pressemitteilung der Linkspartei vom gleichen Datum.

In Japan – so berichtete ein Gesprächsteilnehmer - befinden sich die Eisenbahnen in den Händen von großen Immobilienfirmen, die über ihre Interessen Standortpolitik und Verkehr integrieren. Bei uns hingegen fehlen die Informationen, es gibt kein Verursacherprinzip und keine Gesamtbetrachtung von Kosten. Die Zersplitterung von Entscheidungsstrukturen und ökonomischer Verantwortung bedeutet, dass die Lösungsrichtung in einer Zentralisierung oder in verstärkter Koordination mit Entscheidungsbefugnis liegt.

Wenn die demografischen Trends so klar sind, sollte es darum gehen, die Schrumpfung zu organisieren. Dabei sind – und darauf wurde immer wieder verwiesen - dynamische Persönlichkeiten von entscheidender Bedeutung. Erfolgreiche Lösungen erweisen sich häufig als gruppendynamische Prozesse, die stagnieren, sobald der eine oder andere Treiber ausscheidet.

### **3.4.7 Antworten auf die Interviewfragen:**

#### **„Was können wir von Skandinavien lernen?**

##### **Warum werden kaum Mixformen erprobt?**

- Transportmix in einem Fahrzeug (wie gemeinsame Linienbedienung für Personen und Güter),
- Funktionsmix an einem gemeinsamen Ort (wie von verkehrlichen und außerverkehrlichen Aktivitäten an multifunktionalen Busbahnhöfen, Bahnhöfen oder Postagenturen) und
- Ressourcenmix (wie die Integration von Patiententransporten, mobilen Diensten, privaten Postdiensten u.a., die z. T. alle radialstrahlige Netze betreiben)?

##### **Wäre eine Förderpolitik zugunsten von Großraumtaxen hilfreich?**

##### **Was spricht gegen Mietwagen oder Taxen von Busunternehmen?“**

Den Einstieg bildete die Frage, was wir von Ländern lernen könnten, die einen ÖPNV in ländlichen Räumen mit einer Bevölkerungsdichte erfolgreich aufrechterhalten, wie sie in Deutschland nie erreicht werden dürfte. Noch konkreter wurde diese Zielrichtung mit der Frage, warum Mixformen in Skandinavien, aber nicht in Deutschland funktionieren. Daran schloss sich der Vorschlag an, Großraumtaxen zu fördern und – gibt es noch keine Taxi- oder Mietwagenunternehmen – diese durch Busunternehmen zu betreiben.

Wie ein Interviewpartner aus Finnland berichtete, existieren hier rentable Unternehmen (wie Korsisaari), die Linien-, Charter- und Anrufbusverkehr, Krankenwagen, ÖPNV-Consulting, ÖPNV-Software, Bussimulator, Wartung und Instandsetzung, Gebrauchtbusverkauf u.a. betreiben, denn ihre Einsatzzentrale ist sowieso besetzt. Korsisaari zeigt, wie sich Nischen und andere Randbedingungen nutzen lassen. In Finnland fehlen nicht nur Subventionen für Verkehrsunternehmen, sondern auch gesetzliche Beschränkungen, wie das deutsche PBefG. Auch sind es hier Nutzer, wie Behinderte, die finanzielle Erleichterungen erhalten und die der Verkehrsunternehmer über den Markt zu erreichen versucht. Deshalb werden sämtliche Verkehrsdienstleistungen vom Aufgabenträger ausgeschrieben und dann monopolistisch bedient. Der fahrplanunabhängige Bedarfsverkehr von Korsisaari wurde aus der Not geboren, da der bis dahin übliche Linienverkehr zurückging und bei den Fahrern Arbeitsplatzsorgen auslöste. Gibt es eine Busverbindung, ist innerhalb eines bestimmten Zeitintervalls der Bus zu benutzen und erst dann kommen Taxis/Anrufbusse zum Zuge. Das Verkehrsangebot ist nicht auf die Verkehrsspitzen ausgerichtet, sondern auf eine Grundauslastung, darüber hinaus werden Taxis/Anrufbusse eingesetzt und voll bezahlt. Die

Einsatzzentrale (Transport Dispatch Center, TDC) steuert den gesamten Fahreinsatz vom Taxi bis zum Bus. Für die relativ hohen Preise werden zwei Erklärungen gegeben: die fehlenden Subventionen für Verkehrsunternehmen und die mit der steigenden Inanspruchnahme von Anrufbussen verbundene Kostenexplosion, die durch erneuten Linienbusbetrieb auf stark nachgefragten Strecken und Preiserhöhungen stabilisiert wurde (Korsisaari 2008).

Bei den meisten Gesprächspartnern aber löste die Frage nach ausländischen Erfahrungen gewisse Verlegenheit aus. Jeder meinte letztlich, man solle auch hier das Rad nicht erneut erfinden, aber nur sehr wenige Gesprächspartner verfügten über genauere Kenntnisse. Bei den Mixformen spaltete sich das Antwortenspektrum: Eher ältere Praktiker bestreiten deren Praktikabilität, eher jüngere Consultants fordern mehr Experimente. Einigkeit herrscht darüber, dass es uns dafür noch zu gut geht. Auch hinsichtlich der Förderung von Großraumtaxen ist die Meinung geteilt, je nachdem, ob Marktlösungen oder staatliche Hilfe zur Selbsthilfe bevorzugt werden. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

### **Mixformen**

Alle Gesprächspartner sind überzeugt, dass demographische Veränderungen bereits zu erheblichen Nachfrageverlusten im deutschen ÖPNV geführt haben und noch tief greifende Veränderungen bevorstehen. Beim Schülerverkehr ist es offensichtlich. Sinkende Nachfrage, steigende Kosten und reduzierte Fördermittel begünstigen deshalb auch neue Mixformen öffentlicher und privater Infrastrukturleistungen. Zu ihren Kennzeichen gehören Selbst- und Nachbarschaftshilfe, bürgerschaftliches Engagement, die Integration von Dienstleistungen und Sachgütern, Chancen moderner Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Unterstützung bei ihrer Nutzung, die Kooperation mit Privaten und die Kooperation zwischen Kommunen. Beispiele bilden Nachbarschaftsläden, Bürgerbusse, Bürgertreffpunkte, Postagenturen und die Betreuung Älterer (Bundes-SGK 2006). Deshalb werden Mixformen, das Bündeln von Mitteln und Budgetausgleich besonders interessant erachtet.

Den gleichsam größeren Rahmen bildet der Umgang mit dünn besiedelten Landstrichen, Wettbewerb und Bedarfsverkehr. Hier liegt die Zukunft vor allem im Bedarfsverkehr.

Mixformen werden als interessant erachtet, weil sich Bundesländer derzeit zu Lasten der Kreise sanierten und beispielsweise im Landkreis Wittenberg für Vereine, die im ländlichen Raum so wichtig sind, künftig nur noch Beträge in einer Größenordnung von jeweils 1.000 € zur Verfügung stehen. Mixformen könnten hier eine Lücke füllen. So beschäftigten sich die Aufgabenträger mit Nahverkehrsplänen, Genehmigungen, Ausschreibungen und der Finanzierung, die Verkehrsunternehmen wiederum planen und befördern. Dazwischen ist ein neuer Bereich auszufüllen, indem der Aufgabenträger beispielsweise ÖPNV-fördernde Maßnahmen der Raumplanung und Mixformen begünstigt, leicht erinnerbare Telefonnummern für den Anrufbus reserviert und Werbemaßnahmen im öffentlichen Bereich anregt: Sozusagen als nächste Stufe des Wittenberger Modells, wobei hier der gegenwärtige Fachdienstleiter gelernter Regionalplaner ist.

Die durchgängige Grundtendenz aller Antworten lautet: Transportmix ist weithin noch nicht vorstellbar, Funktionsmix wird erprobt und Ressourcenmix ist üblich geworden. Die Verhältnisse sind dafür noch zu gut, aber die Entwicklung geht auch in Deutschland in Richtung Korsisaari.

Im Einzelnen wurden folgende Argumente genannt.



## Transportmix in einem Fahrzeug

Transportgüter haben andere Eigenschaften, die verkehrsseitig nur schwer mit Schulanfangszeiten vereinbar sind. Damit einhergehender Qualitätsverlust wird eher akzeptiert, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse schlechter werden. Die Lastrichtungen von Gütern und Personen sind zu unterschiedlich. Ändert sich dann die Logistik, muss sich stets der Personenverkehr anpassen, was schwer zu vermitteln ist. Einen Bus mit 30 Schülern warten zu lassen, um ein Gepäckstück aufzunehmen, lohnt sich nicht. Als Gegenargumente werden regelmäßig genannt: zu kleine Mengen, es muss ins System passen, es gibt keine Erfolgsbeispiele dafür. Deshalb sind Mixformen nicht wirtschaftlich und es existieren viele Hemmnisse. In Österreich und der Schweiz nimmt der Bus Güter mit, aber bei uns ist die Mitnahme von Personen auch durch die Post nicht mehr vorstellbar. Als Anrufbus mit Güterverkehr wird der Multibus in Geilenkirchen genannt. Mehrfach wird auf schlechte Erfahrungen im Rahmen des BMBF-Projektes IMPULS hingewiesen, wo man an der Post gescheitert sei.

So könnte man Briefkastenleerung und Postzustellung mit Müllfahrzeugen durchführen, die jeden Haushalt anfahren. Man könnte auch Briefkästen an Bushalte und in Bussen anbringen. Deshalb empfiehlt ein erfolgreicher Verkehrsunternehmer, die Spielräume für Mixformen aller Art zu erweitern, wie z.B. für Paketdienste im ÖPNV.

## Funktionsmix

Mixformen aller Art an der Bushaltestelle, an Bahnhöfen oder Postagenturen werden seit 30 Jahren auch bei uns diskutiert. Konkret verbindet sie sich mit dem Stichwort „Nachbarschaftladen“ (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1990).

Der Markttreff in Grabow bei Wittstock wird als eine solche umfassende Mix-Lösung genannt, die vom VBB betreut wurde. Hier werden Dienstleistungen, Lieferservice und Informationen zum ÖPNV gebündelt und dies in einem Kommunikationszentrum vor Ort. Die Sparkasse ist vorhanden und die Post mit Paketannahme und –ausgabe. Der Grundbedarf an Lebensmitteln kann gedeckt und ein Bestelldienst in Anspruch genommen werden. Zeitungen und Ausflugstipps für Touristen sind hier erhältlich, Lottoscheine können abgegeben und Reiseservice sowie Eintrittskarten gebucht werden. Es besteht Internetzugang (mit Anleitung). Auch eine Chemische Reinigung und ein Änderungsservice (Annahme) sind vorhanden. Ein Getränkeverkauf wird mit einer „Kuschelecke“ als Leseservice mit Kaffee verbunden. Eine Mitfahrzentrale kann in Anspruch genommen werden. Ein Suche-Biete Service rundet das Bild ab (Wagner 2006). Weil der Markttreff so gut funktioniert, ist er aber auch gescheitert. Als Konkurrenz empfunden, hat er zu einem Kleinkrieg auf dem Dorf geführt, obwohl er keine Schankerlaubnis beantragt hatte. Die Betreiberin hat deshalb auf die Verlängerung ihrer Genehmigung verzichtet.

Hier empfiehlt ein befragter Aufgabenträger, Neid zu unterlaufen, indem man ein solches Projekt vor Ort nur an etablierte Interessenten vergibt. Er habe auf diese Weise dasselbe Problem bei der Bahnhofsbelegung durch Kioske erfolgreich gelöst. Übrigens stellt sich hier bei ihm jetzt die Frage, ob der – kreisseitig durchgeführte - Fahrscheinverkauf für das ganze Spektrum vom Busticket bis zur Fernverkehrsverbindung eingestellt wird, weil Preis und damit die Provisionen unattraktiv geworden und von der DB jahrelang abgesenkt wurden.

In Nordhessen wurde auf Multifunktionseinrichtungen hingewiesen, deren Kern Bahnhöfe bilden. So wurde eine offene Halle am Busbahnhof Fritzlar erfolgreich zu einem Kiosk und Wartesaal genutzt und auch in Bad Arolsen bilden Bahnhof, Busbahnhof und Kundenzentrum eine räumliche Einheit.

## Ressourcenmix

Ressourcenmix hingegen ist üblich geworden. Ein typisches Beispiel bildet das Angebot der Elster Service GmbH, die 2006 als Tochter der VerkehrsManagement Elbe-Elster GmbH gegründet wurde (<http://www.verkehrsmanagement-elbeelster.de/ESG/index2.html>). Das Leistungsspektrum umfasst Reparaturen an Nutzfahrzeugen und Kraftomnibusse, Hauptuntersuchungen der DEKRA an Nutzfahrzeugen/Kraftomnibussen, ASU bei dieselgetriebenen Nutzfahrzeugen/ Kraftomnibussen, VDO Fahrtenschreiber-Reparaturen, Schweißarbeiten aller Art sowie LKW- und Buswäschen. Andere Verkehrsunternehmen mit eigener Werkstatt – wie die Vetter GmbH - bieten sogar schon Pkw- Reparaturen für Dritte an und dies als Vertragswerkstatt. Aus Brandenburg berichteten ÖPNV-Manager, dass sie mit der Öffnung von Werkstätten für Dritte Probleme bekamen, weil der Betriebshof mit GVFG-Mitteln gefördert worden war, die Kunden nicht zum ÖPNV gehörten und die ÖPNV-Bindung meist 16 Jahre in Verkehrsverträge aufgenommen wird.

Die Integration verschiedener Nachfrageströme erscheint überfällig und durch pfiffige Ideen fast kostenneutral möglich. So lassen sich Busse für Behindertenfahrten und andere Fahrten einsetzen, indem lediglich Magnetaufkleber oder Aufsätze gewechselt werden. Auslieferungsbörsen liegen nahe, aber das Internet gilt im ländlichen Raum (zumindest Nordostdeutschlands) als noch zu neu. Auch die Unterhaltung der Bushaltestellen durch Verkehrsunternehmen und damit verbundene Werbung stellen Ressourcenmix dar.

Von Rettungseinsätzen abgesehen, findet Ressourcenmix mit Krankentransporten bereits indirekt und marktorientiert statt, da die Taxis hier meist nur durch Krankentransporte existierten.

Hierher gehört auch die Kooperation mit anderen Verkehrsunternehmen, Verkehrsträgern und anderen Branchen.

## Warum werden in Deutschland kaum Mixformen erprobt? Warum gibt es das breite Bündelungsspektrum von Korsisaari nicht auch bei uns?

Es wurden mehrere Gründe genannt:

Der deutsche ÖPNV ist kein marktwirtschaftliches System. Schon durch den dominierenden Anteil kommunaler Verkehrsunternehmen wird in ihm kommunal gedacht. Dies spiegelt sich auch in dem zu engen Gestaltungsspielraum bei Mixformen wider. So hat die Vetter GmbH Paketdienste im ÖPNV wieder aufgegeben, da sich diese organisatorisch-rechtlich zu aufwändig erwiesen.

Der Ordnungsrahmen lässt diese Bündelung verschiedenster Aktivitäten noch nicht zu. Es scheitert an tatsächlichen und vermeintlichen Hürden des PBefG. Noch statischer als der ÖPNV ist bei uns der Kranken- und Rettungsdienstmarkt. Der Landkreis ist kein Unternehmer und darf sich auf dem Güterverkehrsmarkt nicht betätigen. Schließlich agieren hier sogar die Privaten staatswirtschaftlich.

Zu diesen juristischen Kompetenzgrenzen kommen fachliche. Personenverkehrsbetreiber verstehen einfach zu wenig von moderner Logistik.

Angesichts der öffentlichen Zuwendungen und der Subventionsempfängermentalität als ihrer Folge lohnen sich Transport- und Funktionsmix nicht. Verwaltungsbeamte – die im ÖPNV ein entscheidendes Gewicht besitzen - kennen das alles nicht, nutzen es auch deshalb nicht und engagieren sich nicht. Deshalb meinte ein befragter ÖPNV-Vertreter etwas wehmütig: „Transportnahe Dienstleistungen sind schon ein interessantes Thema, nur für uns noch nicht. Dazu müssen die finanziellen Verhältnisse noch schlechter werden.“

Auch heißt es, im Vergleich zu Korsisaari sind unsere Verkehrsunternehmen dafür zu klein.

### **Was also können wir von Skandinavien lernen?**

Wir neigen dazu – so ein international erfahrener Berater - unseren ÖPNV zu überschätzen. Weil unser ÖPNV in den Städten hervorragend ist, glauben wir auch im dünn besiedelten ländlichen Raum vom Ausland nicht lernen zu müssen. Skandinavische Erfahrungen werden von deutschen Verbänden abgewertet, obwohl dort schon immer Besiedlungsdichten herrschen, den wir erst entgegen gehen. Deshalb sei es typisch, dass es der mittelständische Unternehmer Dr. Vetter war, der bereits frühzeitig zu Korsisaari nach Finnland hingefahren sei.

Während wir in Deutschland über seine Finanzierung den Weg faktischer Verstaatlichung des ÖPNV gegangen sind, haben die skandinavischen Länder – wobei Norwegen einen völlig anderen, angelsächsischen Weg geht - ihren ÖPNV schon in den 70/80er Jahren auf vertragliche Grundlagen umgestellt. War dies bei uns eine Frage von Fördertöpfen, Ausgleichszahlungen und kommunalen Unternehmen, stehen dort Leistung und Gegenleistung bei Transparenz und Budgetzahlen einander gegenüber: hohe Rationalität, bestellte Verkehrsleistungen, privatwirtschaftliche Entscheidungen und Vergabe im Wettbewerb. So ist es möglich, dass Korsisaari ein breites Spektrum von Leistungen zusammenbinden kann.

Ein ÖPNV-Manager, der Dänemark gut kennt, wies auf den hohen Stellenwert des ÖPNV dort hin und seine andere Finanzierung. So sei dort der Stundentakt normal.

Ein anderer Berater hatte an einer Studienfahrt von ÖPNV-Akteuren nach Skandinavien teilgenommen. Dass skandinavische Erfahrungen bei uns so wenig gelten, ist für ihn vor allem ein Mentalitätsproblem und hänge mit Konkurrenz- und Obrigkeitsdenken in unserem ÖPNV zusammen. Auch bei einem SPNV-nahen Gesprächspartner verbindet sich das Stichwort „Schweden“ mit einer unaufgeregten prozesshaften Bahnreform und Privatisierung. Ein Verbund-Manager meint, dass man sich in Deutschland kaum vorstellen kann, als Geschäftsführer des Stockholmer ÖPNV-Aufgabenträgers einen ehemaligen IKEA-Manager einzustellen und dies mit der Begründung, gerade der ÖPNV könne von einem beliebten Massengeschäft viel lernen.

Genaues Wissen war aber bei den meisten Befragten nicht vorhanden. Dafür wurde darauf hingewiesen, dass Lernen vom Ausland nicht nur für Nordeuropa gilt. Die Spanier haben es mit ihrer Regionalentwicklung – wenn auch autoorientiert – geschafft, in ihren peripheren Regionen einen Entwicklungsschub auszulösen. Auch Oxford hat einen kostendeckenden, auf Verkehrsverträgen beruhenden ÖPNV hohen Niveaus. Auch könnten wir viel von der Schweiz lernen. Bezeichnenderweise werden dort die Investitionen den Verkehrsunternehmen überlassen, aber Fahrleistungen staatlich gefördert. In Russland hat ein Gesprächspartner eine Gemeinde gesehen, die zwar unsere Kreisgröße hat, aber nur eine einzige Schule von 160 Kindern besitzt. Diese ist eine Ganztagschule und vermittelt ein hohes Gemeinschaftsgefühl.

### **Förderpolitik zugunsten von Großraumtaxen**

Die Antworten reichen von völliger Zustimmung („plausibel“, „hervorragender Vorschlag“, „überfällig“) bis zu strikter Ablehnung. Letztere wurde wie folgt begründet: Die Einbindung des Mietwagen- und Taxigewerbes ist gängige Praxis. Lohnen sich Großraum-Taxen, werden sie auch angeschafft. Ihre Förderung hingegen erzeugt wieder nur Mitnahmeeffekte.

Ob es Mietwagen- und Taxigewerbe gibt, ist – auf den ersten Blick - auch eine Frage der Bevölkerungsdichte und der Einkommen. Darin – so wird gesagt - zeigt sich beispielsweise

ein Unterschied zwischen dem Landkreis Meißen und dünn besiedelten Gebieten Brandenburgs. Aber Mietwagen- und Taxiunternehmen fehlen dem ÖPNV ökonomisch nicht nur in der dünn besiedelten Uckermark, sondern auch in Nordhessen. Sie leben nicht vom Zubringerverkehr, sondern von den Dialysepatienten. Um solche Subunternehmer an den richtigen Standorten zu schaffen, hat die Kreisverwaltung der Uckermark sogar einzelnen Fahrern Hilfsangebote gemacht, damit sich diese mit entsprechenden Leasing-Verträgen selbständig machen, aber das ist schwierig. Ein Netz handverlesener Mietwagen- und Taxiunternehmen – wie in Wittenberg - wird schon im Hinblick auf ihre Zuverlässigkeit als wichtig bezeichnet.

Eine Förderpolitik zugunsten von Großraumtaxen findet in der Uckermark durch den Aufgabenträger indirekt über dessen Aufträge statt. So wurde der Pauschalsatz pro Kilometer für Subunternehmer mit Bussen und Kleinfahrzeugen angehoben.

Konsequent ist die Reaktion in Nordhessen. Auch hier haben Krankentransporte und Schülerverkehr für Taxiunternehmen besondere Bedeutung und auch hier herrscht Mangel an Taxi- und Mietwagenfirmen. Deshalb hält man eine Förderpolitik zugunsten von Großraumtaxen für eine sehr sinnvolle Idee. Das Fahrzeug sollte mindestens VW-Bus-Größe haben und nicht zu klein sein, damit man sich persönlich nicht zu nahe käme. Aber man geht noch einen Schritt weiter: Im ländlichen Raum wäre generell zu überlegen, ob man nicht jedem Dorf einen solchen eigenen kleinen Gemeindebus für seinen eigenen ÖPNV zur Verfügung zu stellen und dies mit einem gewissen Zugriff durch den Verkehrsverbund. Erstaunlicherweise deckt sich dies mit quantitativ begründeten Vorschlägen der 80er Jahre.<sup>214</sup>

### **3.4.8 Antworten auf die Interviewfragen:**

**„Wo ist die Nachfrage von morgen?“**

**Welche Wachstumsbereiche und neuen Geschäftsfelder sehen Sie für den ländlichen ÖPNV?**

**Welche Nachfrager bedienen Sie heute und wo ist noch mehr zu holen?**

**Welche Fahrgäste haben erfolgreiche ÖPNV-Unternehmen gewonnen?“**

Dieses Bündel gehörte zu den Schlüsselfragen der Interviewer. Schwindet die Bedeutung des Schülerverkehrs, werden neue Märkte überlebensnotwendig. Zugleich ist es ein Test für die innere Verfassung der Branche. Ist der Glaube an Neuverkehr durch Attraktivität unwiderruflich verloren gegangen, wie es häufig heißt? Die lebhafteste Diskussion, die Forderung kompromissloser Anreizpolitik, die kreativen Vorschläge und Erfolgsbeispiele berechtigen zu Optimismus. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

#### **Erfolg ist ein mentales Problem**

Die Behauptung, in der Fläche gibt es keinen Bedarf mehr für ÖPNV, ist – nach Überzeugung der Gutachter - unzulässig und gefährlich. Dies wurde auch vor der Regionalisierung vom SPNV behauptet. In den meisten Fällen ist an dieser Nachfrageschwäche ein unbeliebtes ÖPNV-Angebot beteiligt. Deshalb schreibt diese

---

<sup>214</sup> Heinze, Herbst, Schühle (1981):10-19

Behauptung lediglich einen unbefriedigenden Zustand in die Zukunft fort und unterstellt, dass er systemverträglich ist.

Hinweise auf neue Geschäftsfelder und Wachstumsbereiche stießen vor allem bei kommunalen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern auf das Argument, jedes Verkehrswachstum sei mit wachsendem Zuschussbedarf verbunden. Dem wurde von Seiten der Interviewer eine Anekdote entgegen gehalten: Als die Eisenbahn von Berlin nach Potsdam gebaut werden sollte, erklärte der Generalpostmeister, er habe täglich zwei Postkutschen laufen, die halbleer seien, was solle da ein Eisenbahnzug mit vielen Waggons. Neue Verkehrssysteme schaffen sich ihre eigene neuartige Nachfrage, aber erst langfristig. Anfangs werden meist nur Konkurrenzbeziehungen zu bestehenden Angebotsformen gesehen. Weil diese neuartige Nachfrage an gesellschaftliche Veränderungen gebunden ist, ist sie kaum zu prognostizieren. Deshalb ist es wichtig, gerade im Management des ÖPNV den verlorenen Glauben an Neuverkehr durch Attraktivität wieder herzustellen und Risikobereitschaft zu wecken. Wer keine Zukunft sieht, hat auch keine mehr. An diesem Punkt wurde auch bei skeptischen Gesprächspartnern Zustimmung und nachdrückliches Interesse sichtbar.

Insofern gilt es zuerst die Botschaft zu vermitteln, dass auch in einer Autogesellschaft ein beliebter ÖPNV möglich und finanzierbar ist. Dies betrifft Verkehrsunternehmen wie Aufgabenträger. Entscheidend sind Ziele, Anreize, Rahmenbedingungen. Stimmen die Anreize, wird die Attraktivität erhöht und damit neue Nachfrage induziert. Wettbewerb um Finanzmittel und Anreize erfolgsorientierter Indikatoren (wie zahlende Fahrgäste im Jedermann-Verkehr) motivieren am besten.

In Quedlinburg wünschte der Aufgabenträger erhöhte Fahrgastzahlen durch attraktive Angebote auf erweiterungsfähigen Geschäftsfeldern und Wachstumssegmenten. Zu den Attraktivitätserhöhungen gehörten die Ausgestaltung des integralen Taktverkehrs und Angebote in Nebenverkehrszeiten. Ziel war ein hoher Wirtschaftserfolg durch erfolgsorientierte Landeszuweisungen und minimalem Zusatzaufwand. Die daraufhin einsetzende unternehmerische Kalkulation zusätzlicher Kosten, zusätzlicher Fahrgeldeinnahmen und ergänzender Mittelzuweisungen des Landes und ihre Umsetzung verbesserten das Verkehrsangebot, optimierten Schülerverkehr und verdichteten Nebenverkehrszeiten. Obwohl die Bevölkerung abnahm, entstand ein besseres Angebot mit geringeren Eigenmitteln der Aufgabenträger (Karnop, Wendt 2007:27-28). Daraufhin nahm auch hier in Quedlinburg der Jedermann-Verkehr im Zeitraum 2007/2006 um 10% zu (Auskunft Wagner Q-Bus-Ballenstedt 21.5.2008).

### **Ohne Wettbewerb kaum Innovationen**

Alle Gesprächspartner begrüßten Wettbewerb. Die Verbindung zwischen einfallslöser Subventionierung und dem Niedergang der Branche wird unter vier Augen zugegeben. Als der ÖPNV - Mitte des vorigen Jahrhunderts – entstand, war der ÖPNV der Inbegriff eines innovativen Produktes - aber für die Städte von einst, mit ihren Massen von einst, ihrem Verkehrssystem von einst und ihren damaligen Randbedingungen. Weil der ÖPNV sich ökonomisch nicht an die Veränderungen unserer Gesellschafts- und Stadtstrukturen anpassen musste, entwickelte er keine echte Alternative zum Auto. Den gewandelten Anforderungen einer wohlhabenden Pkw-Gesellschaft im Stadt-Land-Verbund nicht mehr gewachsen, stagniert die klassische ÖPNV-Nachfrage nach traditionellem ÖPNV und flüchtet in neue Erscheinungsformen. Dies wird vor allem auf Wachstumsmärkten deutlich, wie dem Freizeit- und Urlaubsverkehr.

Die letzten 30 Jahre brachten im ÖPNV der Fläche vor allem Besitzstandsdenken, Mitnahmeeffekte und Erstarrung. Alle Konzepte, die heute eine Umorientierung bringen

sollen, waren bekannt. Im Nachhinein war es einfacher, die letzten Jedermann-Fahrgäste zu verlieren, als seine Angebotsformen kundenfreundlich zu ändern.

Die Gespräche zeigten die breite Überzeugung, dass der Kunde – und dies ist ein Autofahrer - wieder in den Mittelpunkt gestellt werden muss. Kunden von heute und morgen sind Leute, die älter werden, Zeit haben, gerne reisen, über Kaufkraft verfügen, freundlich behandelt werden wollen und höhere Ansprüche haben. Sie wollen nur abgeholt werden und dies im wahrsten Sinne des Wortes. Weil sie Menschen sind und Freundlichkeit erwarten, werden Automaten für sie mit Vorbehalten gesehen. Aber auch die Jungen stellen eine neue Verhaltensgeneration dar. Wie das Schülerferienticket zeigt, steigen die Verkaufszahlen, obwohl die Schülerzahlen sinken.

### **SPNV als Vorbild (Gorka am 28.11.2007 öffentlich)**

In Niedersachsen herrscht im SPNV seit 2000 Wettbewerb. Bisher wurden 50% der Leistung ausgeschrieben mit einem, in dieser Höhe unerwarteten Erfolg. Betrug 1996 noch das Leistungsvolumen 480 Mio. Zugkilometer, liegt es jetzt bei 700 Mio. Zugkilometer. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern, die Regionalisierungs- und GVFG-Mittel hauptsächlich zur Reaktivierung von Strecken und neuen Haltepunkten nutzten, die heute wieder von Stilllegung bedroht sind, setzte Niedersachsen das Geld zur Produktivitätssteigerung ein: für neues Zugmaterial, höhere Geschwindigkeiten, weniger Halte, integrierte Busse. Das Ergebnis bilden niedrigere Kosten für den Aufgabenträger, ein größeres Angebot und höhere Qualität. Einige Teilstrecken sind fast kostendeckend. Ein induzierter Neuverkehr in Höhe von 43% in 6 Jahren lässt den SPNV inzwischen an Kapazitätsgrenzen stoßen und die Schieneninfrastruktur als einzigen Bereich unterfinanziert erscheinen. Würde man nochmals anfangen, würde der Wettbewerb wieder eingeführt und der Fahrzeugpool erneut geschaffen, aber so manche Bahn-Bus-Entscheidung anders getroffen. Mit einem Wachstum von 1-1,5% bleibt der Linienbus das schwächste Glied des Gesamtsystems. Was gebraucht wird, sind neue Wettbewerber der DB AG und Wettbewerb im Busbereich.

Ein gutes Beispiel bildet die Nordwestbahn. Vorher – bei der DB AG – mit 2,8 Mio. Zugkm stilllegungsgefährdet und dann ausgeschrieben, leistet sie heute mit mindestens Stundentakt, neuen Fahrzeugen, einem neuen Image, aber weniger Geld 4,2 Mio. Zugkm. Dies bedeutet ein Wachstum von 130% auf dem gesamten Netz. Auf Teilabschnitten betragen die Steigerungsraten sogar 600%. Dasselbe erfolgte zwei Jahre später bei Metronom. Dieses Eisenbahnverkehrsunternehmen setzt auf großen elektrifizierten Verkehrsachsen – wie Bremen - Hamburg – Uelzen 8-Wagen-Züge mit Doppelstockwagen ein, die 1.000 Fahrgäste pro Zug befördern. Auch hier betrug das Wachstum nach 2 Jahren 52%.

Wie ein Interviewpartner bekräftigte, kenne er Gemeinden in Niedersachsen, in denen sich die Einwohner schon auf die neue Bedienung durch Metronom freuen.

Wurde gefragt, ob es denn überhaupt noch Nachfrage nach ÖPNV gäbe, erfolgte bei mehreren Gesprächspartnern der Hinweis auf die Regionalisierung des SPNV als Erfolgsstory. Die Regionalisierung des SPNV hat gezeigt, dass der Verkehr im ländlichen Raum Wachstumspotential besitzt und erhebliche Steigerungen der Fahrgastzahlen durch maßgeschneiderte Attraktivitätserhöhungen möglich sind.<sup>215</sup> Die Übersicht 3.3 zeigt entsprechende Wachstumsraten ausgewählter Strecken, deren Bedeutung in der

---

<sup>215</sup> Leider enthält die folgende Tabelle keinen Hinweis auf den zugrunde liegenden Zeitraum. Wegen ihrer Grundaussage wurde sie hier trotzdem dargestellt.

Wirkungsrichtung und Wirkungsstärke liegt, da der genaue Wirkungszeitraum ihre Vergleichbarkeit einschränkt.

**Übersicht 3.3: Verkehrswachstum ausgewählter SPNV-Strecken seit der Regionalisierung**

| Modernisierte Schienennahverkehrsstrecken<br>(Auswahl) | Land   | Fahrgäste je Tag |         | Zuwachs |
|--------------------------------------------------------|--------|------------------|---------|---------|
|                                                        |        | vorher           | nachher |         |
| <b>Murgtalbahn</b> Karlsruhe – Freudenstadt            | B-W    | 2.700            | 7.000   | 159 %   |
| <b>Kraichgaubahn</b> Heilbronn – Eppingen              | B-W    | 2.000            | 12.000  | 500 %   |
| <b>Schönbuchbahn</b> Böblingen – Dettenhausen          | B-W    | 2.000            | 6.600   | 230 %   |
| <b>Bayerische Oberlandbahn</b> München – Lenggries     | Bayern | 4.500            | 13.000  | 188 %   |
| <b>Regiobahn</b> Kaarst - Düsseldorf – Mettmann        | NRW    | 500              | 18.500  | 3.600 % |
| <b>Rurtalbahn</b> Düren – Heimbach                     | NRW    | 800              | 2.300   | 188 %   |
| <b>Taunusbahn</b> Bad Homburg – Brandobersdorf         | Hessen | 1.500            | 9.300   | 520 %   |
| <b>Usedomer Bäderbahn</b> Ahlbeck – Züssow             | M-P    | 700              | 8.700   | 1.140 % |

Quelle: Hickmann, 28.3.2006, VCD-Presskonferenz

Dies ist – so mehrere Gesprächspartner - nun auf den straßengebundenen ÖPNV zu übertragen: **Es geht also um die Nachfrage von heute plus Neues**

### Soziale Gruppen

Ein erfahrener Berater erwartet, dass sich die Nachfrage von Morgen im ländlichen Raum nicht stark von der heutigen unterscheiden wird: 80% Schülerverkehr, 10% Senioren, 5-8% Berufsverkehr, aber daraus ergeben sich überall Chancen. Weil der Freizeitverkehr individualistisch motiviert ist, ist er nur schwer zu bündeln und deshalb läuft alles auf alternative Bedienungsformen hinaus. Ein Geschäftsführer eines kommunalen Verkehrsunternehmens meint: Der Schülerverkehr bleibt das Brot- und Buttergeschäft und neue Geschäftsfelder sind vor allem eine Frage der Rahmenbedingungen.

Zu den Rahmenbedingungen aber gehört – mit den Worten eines weiteren Beraters - auch, dass die Leute älter werden, aber agiler bleiben. Man hat weniger Kinder, aber höheren Mobilitätsbedarf. Dies dürfte flexible Angebote begünstigen und das Bündeln dieses Spektrums erschweren.

Wie die Landkreise Wittenberg, Meißen und die Uckermark zeigen, ist Wachstum im Jedermann-Verkehr, d.h. zum Jedermann-Tarif, möglich. Künftige Nachfragepotentiale werden sicher Pendler und Senioren (Einkaufen, Freizeit, Arzt) sein. Für die Pendler ist vor allem der Übergang zum und vom Regionalexpress wichtig. Auch wird auf die Wochenendeinpendler, wie Studenten, verwiesen, die meist zu kurz kämen.

In einer Seniorengesellschaft, in der immer mehr Menschen vor allem wissen, wohin sie möchten, aber nicht mehr so recht womit, weitet sich der Sicherheitsbegriff in Richtung Geborgenheit, Orientierung und Betreuung aus. Wie Schüler, sind auch Senioren auf

bestimmte Ziele besonders festgelegt. Deshalb hängt das Potential auch von der Strecke und dem Verkehrsmittel ab. Schulen, Altenheime, Krankenhäuser und Friedhöfe sind im Alltagsgeschäft die besten Verkehrserzeuger. Aber neue Geschäftsbereiche und Wachstumspotentiale werden langsam erkannt.

Behindertenbeförderung ist auch ein Wachstumsbereich, wenn Landesregierungen – wie in Sachsen-Anhalt – dafür nennenswerte Mittel ausgeben. Behindertenbeförderung wird als eine Domäne des fahrplanunabhängigen Anrufbusses gesehen.

### **Räumliche Fahrbeziehungen**

Als sicherer Wachstumsbereich werden Zubringer- und Verteilerverkehr zur S-Bahn von Verdichtungsräumen mit ihrem Speckgürtel genannt.

Dasselbe gilt für bestehende und neue Verkehrsachsen und verkehrsstarke Korridore. So lohnt es sich zu prüfen, ob der Querverkehr ehemaliger SPNV-Strecken nicht für den Bus interessant ist. Mögliche neue Achsen durch veränderte Raumbeziehungen sollten identifiziert werden. In Nordhessen wurden gebündelte Pendlerverkehre nach Südhessen genannt.

Angesichts der bevorstehenden EU-Osterweiterung nach Schengen wird empfohlen, grenzüberschreitenden ÖPNV zu schaffen. Überhaupt sind politische Grenzen auch häufig Grenzen von Einsatzgebieten von Bussen. Deshalb liegen Kreisgrenzen überschreitende Verkehre nahe, nicht zuletzt im Hinblick auf die nächste Kreisreform.

Direktfahrten zu übergeordneten Zentren gelten ebenfalls als Wachstumsbereich, auch wenn deren Vertaktung problematisch ist.

Bei Normaltarif und günstigen Rahmenbedingungen ist Verkehr in Kleinstädten selbst und als Einkaufsverkehr ein Wachstumssegment, wie in Meißen.

In Gebieten geringer und abnehmender Bevölkerung werden Substitutionslösungen zugunsten mobiler Infrastruktur immer sinnvoller. Reizvoll ist beispielsweise der Vorschlag aus der Uckermark, keine Schwimmhalle in Prenzlau zu bauen, sondern Geld für den Bus nach Templin (36 km) und Schwedt (40 km) auszugeben, möglicherweise als Kombiticket und dadurch den ÖPNV zu stützen und dabei noch erheblich zu sparen. Dasselbe bietet sich für Museen und andere öffentliche Einrichtungen an.

Bedarfsverkehr wird als Angebotsform unserer Zeit angesehen. Flexible Formen, wie Anrufbusse(einschl. AST) oder als Zubringer und Verteiler schnellen Linienverkehrs, lösen gerade in ländlichen Räumen kritische Probleme: Ihre individuelle Bedienung durch kleine Fahrzeuge kann sich veränderndem Mobilitätsverhalten leichter anpassen als starre Linien. Ihre Attraktivität (zeitliche Flexibilität, Haltestelle „Haustür“) induziert nachweislich Neuverkehr (auch für spätere Linien). Durch ihre geringeren Kosten bei kleinen Verkehrsmengen bilden sie eine ökonomische Lösung für nachfrageschwache Räume und Zeiten und bieten nicht zuletzt Beschäftigung zwischen den Nachfragespitzen und legen den erneuten Übergang auf Linienbusbedienung auf bestimmten Relationen nahe, wenn die Verkehrsmengen und damit die Kosten erheblich steigen. Dabei bietet sich ein Eigenbetrieb von Taxi und Mietwagenverkehr durch Busunternehmen besonders dort an, wo diese noch fehlen. Erschweren dies Gemeindeordnungen dem jeweiligen öffentlichen Verkehrsbetrieb, sind Ausgründungen zu prüfen. Ein Geschäftsführer meinte: „Diese untere Ebene bedarfsorientierter Zubringer und Verteiler haben wir noch nicht, aber ein solches Gesamtprojekt auf allen Ebenen in einem Raum würde ich sehr gern einmal umsetzen.“

Der Trend zum Mobilitätsdienstleister könnte Mobilität aller Art einschließen. Dabei übernimmt die Mobilitätszentrale die hier noch immer unterschätzte Funktion des



angelsächsischen Transport brokers, der Nachfrage aus allen Bereichen einwirbt, bündelt und disponiert.<sup>216</sup>

Als zukunftsfähig gilt auch der Bereich Verkehrstelematik und Informationen. Hier haben Rechnergestützte Betriebsleitsysteme, Dispositionssysteme und GPS-fähige Handys schon heute vielerorts den planerischen Alltag verändert.

Auch die Auslastung der eigenen Werkstatt ist ein Wachstumsbereich im weiteren Sinne, wenn beispielsweise die eigene Flotte nur 70% der Werkstattkosten deckt. Um die restlichen 30% zu decken, sollte die Werkstatt für Dritte sowie für Lkw und Pkw geöffnet werden und auch Vertragswerkstatt werden.

### **Strategisches Verhalten**

Entscheidend bei allen Zukunftsentscheidungen – so ein erfolgreicher ÖPNV-Manager - sind keine vordergründigen Größen, wie die Zahl der Busse eines Unternehmens, sondern das Behalten der Planungshoheit.

Da die Bevölkerungs- und Schülerzahlen schrumpfen, müssen sich die Angebote im ÖPNV ändern. Deshalb geht die Entwicklung in Richtung Komplettanbieter und reicht über den ÖPNV hinaus. Beispiele bilden die Disposition von Skater-Verkehr (wie zum Fläming Skate in Teltow-Fläming) oder zu Werkstattleistungen für Dritte, teilweise sogar für Pkw.

Kooperationen aller Art von Bietergemeinschaften bis zu Partnerschaften mit Taxi- und Mietwagenunternehmern werden ebenfalls in dem Zusammenhang genannt.

### **Tourismus**

Freizeit- und Urlaubsverkehr wurden inzwischen auch von kommunalen Busunternehmen entdeckt und durch Sonderfahrten ergänzt, wie beispielsweise dreimal pro Jahr mit Fahrradanhängern. Freizeitverkehr, d.h. Fahrten bis 4 Tage Dauer, ist nicht nur größtes Marktsegment, sondern auch – gerade wegen seiner schwierigen Planung - das Erneuerungspotential für den ÖPNV. Eine Studie des VVOberelbe (VVO) zeigte 1999, dass 33% der Fahrgäste von Bussen und Straßenbahnen im Mix aller Verkehrstage dem Bereich „Gelegenheitsverkehr und Tourismus“ zuzurechnen waren. 41% der Touristen im Incoming-Tourismus benutzten Busse und Bahn und waren damit doppelt so ÖPNV-affin wie Einheimische. Daraufhin wurde die Oberelbe Tours als Entwicklungsgesellschaft gegründet, die den ÖPNV unter einer gemeinsamen neuen Marke vermarktet und rund 45% der Ertragssteigerungen des VVOberelbe erzielt (Ringat am 28.11.2007 öffentlich).

Dabei ist das Vorhandensein und die Wahl tragfähiger touristischer Ziele im Kreis entscheidend, die aber auch eine Marketingaufgabe bilden. Nur dann ist eine

---

<sup>216</sup> Ergänzung der Gutachter: Für die Verwirklichung eines beliebten ländlichen ÖPNV ist die Einrichtung eines für die Region verantwortlichen und kompetenten *Mobilitätsberaters* eine wichtige Voraussetzung. Die Aufgabe des Mobilitätsberaters besteht darin, möglichst alle lokalen Verkehrsakteure dazu zu bewegen, ihre Ressourcen effektiver zu nutzen und/oder Transportangebote einem größeren Nutzerkreis zu öffnen. Dies geschieht in zwei Stufen. Zunächst hilft der Berater als Vermittler, bestehende Transportleistungen (wie Linienverbindungen, Schüler- und Krankentransporte, Behörden- und Werkverkehre) zu koordinieren, um so Doppelfahrten zu verhindern und die vorhandenen Fahrzeuge besser auszulasten. In der zweiten Stufe - die weit größere organisatorisch-rechtliche Veränderungen voraussetzt und daher an die laufende Regionalisierung gekoppelt werden sollte - werden die Transportaufgaben einer Vielzahl von Einrichtungen (Behörden) und die Aktivitäten einer Vielzahl von Verkehrsanbietern (staatlichen, gemeinnützigen und privaten), die oftmals sehr wenig gemeinsam haben, verknüpft. Beispiele hierfür bilden Sozialämter, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Ver- und Entsorgungsunternehmen, Post und Betriebe des öffentlichen Verkehrs. Darüber hinaus sollten Personen und Institutionen begünstigt werden, die als Dienstleistung Mobilitätsberatung betreiben. Ein solcher Vermittler oder eine solche Organisation ist daher bei der jeweiligen Verkehrsregion anzusiedeln

Gegenfinanzierung für Angebote am Wochenende möglich. Auch sind Parallelbedienungen zu vermeiden, wie rund um einen See mit dem Bus und nochmals mit dem Fahrradbus. So veranstaltete die Barnimer Busgesellschaft (BBG) Charterfahrten nach Hamburg.

Freizeit- und Ausflugsverkehr sollen weniger als neuer Markt der Einheimischen gesehen werden, sondern als Nachfrage einreisender Gäste aus Verdichtungsräumen. Dann erscheinen auch die demografischen Veränderungen in den ländlichen Zielräumen weniger bedrohlich. Realistisches Marketingziel sollte sein, im Urlaub das Auto stehen zu lassen und sich nur zu Fuß, mit dem Rad und dem ÖPNV zu bewegen. Dabei sollte man aus der Not hoher Transaktionskosten von Autofahrern eine Tugend machen: „Keine Angst vor Bus und Bahn“ oder die Bewältigung des „Dschungels ÖPNV“ als Abenteuer im Urlaub.<sup>217</sup> Für Rundreisen ist die Vernetzung der Verkehrsträger besonders wichtig.

Tourismus und Kombi-Tickets gelten als Feld für Neuverkehr. In der Uckermark läuft der Theaterbus und auch die Fahrscheine für Draisinenfahrten auf einer stillgelegten SPNV-Strecke enthalten die Busfahrten hin und zurück. Im Müritzkreis wird als Erfolg spontan die Nationalpark-Linie und das Bärenwald-Ticket genannt. Das Bärenwald-Ticket berechtigt zur Fahrt und zum Eintritt in ein Bärengehege im Plauer Land. Wie groß der Nachholbedarf im ÖPNV der Realität selbst im Tourismusland Mecklenburg-Vorpommern noch ist, wird daran sichtbar, dass es erst ab 1.1.2009 einen Tarifverbund von Bus und Bahn geben wird (Ostsee-Zeitung 25.10.2006:17).

### **Ticketing als Anreizsystem**

Schüler- und Sozialtickets kommen. Das Semesterticket für Studenten als Pauschalticket erhöht die Systemkenntnis und seine Wahrnehmung und bindet frühzeitig Nachfrager an den ÖPNV. Schülerferientickets bilden eine Vorstufe zum Schülerticket. Die Jugendlichen von heute stellen eine neue Generation mit neuen Ansprüchen dar. Die Verkaufszahlen steigen, obwohl die Schülerzahlen sinken. Dies wird als langfristig besonders wichtig erachtet, da es schon Kinder mit dem ÖPNV vertraut macht.

Kombitickets werden hervorgehoben. Sie verknüpfen touristische Angebote (wie Events) mit vergünstigter ÖPNV-Beförderung. Anspruchsvolle TouristCards beziehen ÖPNV, Bergbahnen und Lifte, Ausflugsziele, Kur- und Meldeschein sowie begünstigte Einkaufsmöglichkeiten ein. Eine der ersten hochwertigen Tourismuskarten bildete die KartenCard. Schon 1997 ermöglichte sie für rund 50 DM den unbeschränkten Zutritt zu über 60 Ausflugszielen sowie die Benutzung aller Bergbahnen, Schifffahrtslinien und des gesamten ÖPNV während eines Zeitraums von 3 Wochen. Inzwischen gibt es viele TouristCards, von denen einige den ÖPNV einschließen (Übersicht 3.4).

TouristCards erzeugen überregionale Aufmerksamkeit, machen das Angebot für die Gäste transparenter und tragen zur längeren Aufenthaltsdauer der Gäste bei. Mithilfe solcher Card-Systeme, differenzierter Preisgestaltung und Parkraumbewirtschaftung schaffen sie zudem neue Möglichkeiten der Verkehrsbeeinflussung und zur Verlagerung des Verkehrs vom MIV zum ÖPNV.

Auch im Wittenberger Modell zielt das Anreizsystem vor allem auf Zeitkarten, um die Finanzpauschale - unabhängig von der Nutzungsintensität der Zeitkarte - in Anspruch nehmen zu können. Es gibt eine Reihe von Zeitkarten. So ist die AzubiCard eine Zeitkarte für Schüler bis zur 10. Klasse. Die JugendCard ist eine Wochenkarte mit Zonentarif von 5-9,50 €. Sie gilt für Jugendliche von 16-23 Jahre im Ausbildungsverkehr und in der Sekundarstufe

---

<sup>217</sup> Dieser Vorschlag war ernst gemeint und kam von einem ehemaligen ÖPNV-Manager.

II ab 11. Klasse. Die WittenbergCard wiederum ist eine Monats- und Netzkarte für Jedermann mit Zonentarif von 25-70 €. Die beträchtlichen Rabatte zeigen sich in der Gegenüberstellung zu normalen Zeitkarten.

### Übersicht 3.4: Zusammenfassung bekannter TouristCards 2008

(Quelle: IRS Consult GmbH 2008)

|                                  | Bodensee                                                                          | Ruhrpott                                                                          | Fichtelgebirge                                                                    | Thüringen                                                                         | Kärnten                                                                           | Schwarzwald                                                                       | Erzgebirge                                                                         | Oberbayern                                                                          | Rheinland Pfalz/Saarland                                                            | Niederösterreich Card                                                               |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Kartentyp                        | All-Inclusive/Rabatt                                                              | All-Inclusive/Rabatt                                                              | All-Inclusive                                                                     | All-Inclusive                                                                     | All-Inclusive/Rabatt                                                              | All-Inclusive                                                                     | All-Inclusive                                                                      | All-Inclusive/Rabatt                                                                | All-Inclusive                                                                       | All-Inclusive/Rabatt/Bonus                                                          |
| Angebote gesamt                  | 179                                                                               | 69                                                                                | 68                                                                                | 208                                                                               | 105                                                                               | 158                                                                               | 124                                                                                | 150                                                                                 | 140                                                                                 | 150                                                                                 |
| Bäder + Thermen                  | 40                                                                                | 8                                                                                 | 21                                                                                | 18                                                                                | 16                                                                                | 32                                                                                | 17                                                                                 | 30                                                                                  | 14                                                                                  | 17                                                                                  |
| Historische Bauwerke             | 0                                                                                 | 0                                                                                 | 0                                                                                 | 36                                                                                | 0                                                                                 | 6                                                                                 | 10                                                                                 | 3                                                                                   | 25                                                                                  | 24                                                                                  |
| Museen                           | 66                                                                                | 31                                                                                | 23                                                                                | 83                                                                                | 37                                                                                | 27                                                                                | 51                                                                                 | 45                                                                                  | 38                                                                                  | 62                                                                                  |
| Bergbahnen + Lifte               | 16                                                                                | 0                                                                                 | 0                                                                                 | 4                                                                                 | 13                                                                                | 11                                                                                | 4                                                                                  | 16                                                                                  | 3                                                                                   | 10                                                                                  |
| (Freizeit-) Parks, Zoos & Gärten | 8                                                                                 | 10                                                                                | 4                                                                                 | 22                                                                                | 20                                                                                | 14                                                                                | 13                                                                                 | 6                                                                                   | 17                                                                                  | 26                                                                                  |
| Schifffahrten                    | 5                                                                                 | 8                                                                                 | 0                                                                                 | 2                                                                                 | 6                                                                                 | 9                                                                                 | 0                                                                                  | 7                                                                                   | 8                                                                                   | 2                                                                                   |
| Kultur & Entertainment           | 9                                                                                 | 2                                                                                 | 3                                                                                 | 6                                                                                 | 0                                                                                 | 11                                                                                | 3                                                                                  | 17                                                                                  | 14                                                                                  | 2                                                                                   |
| Führungen                        | 30                                                                                | 2                                                                                 | 1                                                                                 | 13                                                                                | 0                                                                                 | 15                                                                                | 5                                                                                  | 10                                                                                  | 12                                                                                  | 1                                                                                   |
| Höhlen & Schaubergwerke          | 0                                                                                 | 5                                                                                 | 3                                                                                 | 8                                                                                 | 2                                                                                 | 6                                                                                 | 12                                                                                 | 1                                                                                   | 7                                                                                   | 1                                                                                   |
| Sonstiges                        | 5                                                                                 | 3                                                                                 | 13                                                                                | 16                                                                                | 11                                                                                | 27                                                                                | 9                                                                                  | 15                                                                                  | 2                                                                                   | 5                                                                                   |
| ÖPNV                             | ja                                                                                | nein                                                                              | ja                                                                                | ja                                                                                | nein                                                                              | nein                                                                              | nein                                                                               | nein                                                                                | ja                                                                                  | nein                                                                                |
| Stand                            | 2007                                                                              | 2007                                                                              | 2007                                                                              | 2007                                                                              | 2007                                                                              | 2007                                                                              | 2007                                                                               | 2007                                                                                | 2007                                                                                | 2007                                                                                |

In folgenden TouristCards wurde der ÖPNV in das Leistungsspektrum integriert:

**Bodensee Erlebniskarte:**

Nutzung aller Kursschiffe der „Weißen Flotte“  
Nutzung des Erlebnis-Busses Uhlidingen-Salem

**FichtelgebirgsCard:**

Nutzung der FichtelgebirgsCard als Busfahrkarte in den Landkreisen Bayreuth, Wunsiedel, Hof, Tirschenreuth, Kulmbach und in den Städten Bayreuth und Hof

**ThüringenCard:**

Nutzung des EVAG-Angebots in der Stadt Erfurt  
Nutzung des Hopper-Tickets der DB

**RheinlandPfalz/SaarlandCard:**

Nutzung des SaarVV in den Großwaben Saarbrücken/Völklingen

In Großbritannien haben rabattierte Seniorentickets, die Senioren an den ÖPNV binden, zu hohen Seniorenquoten beigetragen. In Deutschland aber werden Vorschläge einer „§45a PBefG -Regelung für Senioren“ in einem Interview noch als „exotisch“ bezeichnet. Der VDV hat das Jahr 2008 eine Kampagne unter dem Thema „Vorfahrt für Familie“ organisiert und dabei die Fläche im Auge.

### Kommunale Unternehmen als Sorgenkinder

Befragte Vertreter kommunaler Verkehrsunternehmen beurteilen ihre Chancen zurückhaltender: So erklärte der Geschäftsführer eines kommunalen

Verkehrsunternehmens: Obwohl wir uns 20 Jahre lang um zusätzliche Erlösquellen des ÖPNV bemüht haben, sind wir nur erfolgreich gewesen, Kostenreduktionspotentiale zu identifizieren und zu nutzen. Wir haben seit 8 Jahren den gleichen Zuschussbedarf und einen Kostendeckungsgrad von 75%. Das heißt aber auch, dass mit jedem Euro erweiterten Verkehrsangebots der Verlust um 0,25 € wächst. PPP wird politisch sabotiert, aber wenn es läuft, bleibt es bestehen. Dazu trägt auch der Ordnungsrahmen bei. So ist uns Reiseverkehr untersagt und Gelegenheitsverkehr wegen der Lohntarife schwierig. Dafür haben wir 30% der Fahrleistungen fremd vergeben und die Werkstatt für Dritte geöffnet. Sogar ein Genehmigungswettbewerb wurde gegen einen internationalen Player gewonnen. Deshalb verbessern wir Verkehrsangebote vor allem dann, wenn sich die betreffenden Gemeinden beteiligen. In Mecklenburg-Vorpommern sind viele Kreise aus der ÖPNV-Förderung durch Eigenmittel ausgestiegen und überlassen das dem Land. In Brandenburg hat man das nach dem ÖPNV-Gesetz 2005 befürchtet, aber es ist glücklicherweise nicht eingetreten. Deshalb ist die 4. Säule der Förderpolitik „Eigenmittel“ richtig.

Diese Skepsis gilt – einem Brandenburger Planer zufolge – selbst für alternative Angebotsformen: Bei Wachstumsbereichen und neuen Geschäftsfeldern denkt man an Güterverkehr, Gelegenheitsverkehr, Krankentransporte, Reisebüro u.a., aber – und so allgemein hieß es immer wieder – das PBefG lässt es nicht zu, frei auf dem Markt zu agieren und neue Geschäftsfelder zu erschließen, wie das früher in den Kombinatn möglich war. Dort gehörten das Taxi und die Weiße Flotte dazu. So wollte er mit dem Bürgerbus nach §43 PBefG am Wochenende in Brandenburg Seniorenfahrten durchführen, aber die betreffende Kreisverwaltung hatte Angst vor Einsprüchen der Taxiunternehmer. Man müsste nun ein Gewerbe anmelden. Konsequenz: „Die Fa. Vetter kann das“, so heißt es, „weil sie eine Privatfirma ist.“

Ein Berater kam zu dem Schluss: Induzierter Neuverkehr ist die Chance für kreative mittelgroße Familienunternehmen, die den Raum und seine Bevölkerung kennen und deshalb langfristig denken. Große internationale Player denken kurzfristig und haben eine hohe Mindestrendite im Auge.

Ein anderer Berater stellt nüchtern fest: Kommunale Verkehrsunternehmen sind wenig beweglich, teuer und auf ihr Kerngeschäft festgelegt. Ein Geschäftsführer eines kommunalen ÖPNV-Unternehmens einer Mittelstadt, der in der Branche als dynamisch gilt, weigerte sich öffentlich – in seiner Antwort auf die betreffende Frage eines der Gutachter (GWH) – über neue Geschäftsfelder nachzudenken, da sein Kerngeschäft der normale Personenverkehr in seiner Stadt sei und bleibe. In einer norddeutschen Kleinstadt hingegen wurde das ansässige kommunale Verkehrsunternehmen zu eigenwirtschaftlichem Betrieb gezwungen, weil es einen privaten Konkurrenten gab. Jetzt ist es sogar – und erfolgreich – in die Logistik und andere neue Geschäftsfeldern eingestiegen. Und dann als Leitmotiv mehrerer Gesprächspartner: Es wird viel zu wenig experimentiert.

Ein dritter Berater versucht eine Zusammenschau: Der interregionale und regionale Verkehr ist kostendeckend möglich und auch der Fernverkehr. Es muss aber auch im Busverkehr ein Low cost-Segment geben, das seine Kosten nicht decken kann. Deshalb ist der periphere ÖPNV nur durch öffentliche Mittel möglich und deshalb liegt hier ein Wettbewerb der Wettbewerbssysteme nahe: Make or buy, vom Wittenberg-Modell bis hin zur Subjektförderung. Deshalb sind für ihn Optionen so wichtig. Die Landkreise sind überfordert und brauchen Konzepte von außen. Die Organisation der Behindertenverkehre, die Wartung des Fuhrparks, der kommunale Fuhrpark, das Müllauto, die Postdienste – alles steht zur Disposition, vor allem in Deutschland aber ist das alles noch unterschiedlich monopolisiert.

Als interessantes Modell wurde Merseytravel genannt.<sup>218</sup> Dabei handelt es sich um eine kombinierte Passenger Transport Authority and Executive für ein Gebiet, das die Distrikte Liverpool, Wirral, St. Helens, Knowsley und Sefton umfasst. Hier wurde ein Travel pass eingeführt, der drei Gruppen von Einwohnern gezielt begünstigt. Personen ab 60 Jahre können unentgeltlich die meisten Busse, Züge und Fähren innerhalb dieses Gebietes (und einige grenzüberschreitenden Bahnverbindungen) von Montag bis Freitag benutzen, wenn der Reisebeginn nicht zwischen 6.31 und 9.29 Uhr erfolgt. Am Wochenende und an den Bankfeiertagen bestehen keine Beschränkungen. Ohne zeitliche Beschränkungen können auch körperlich und geistig Behinderte mit Travel pass das öffentliche Verkehrssystem benutzen. Fahrgäste im Alter von 5-15 Jahren zahlen den halben Fahrpreis zu allen Zeiten auf den Bus- und Bahnstrecken, die einbezogen wurden. Die Erstattung der damit verbundenen Kosten der Betreiber durch Merseytravel erfolgt nach dem Prinzip „no better off and no worse off“, d.h. praktisch zu Grenzkosten, und beruht auf Querschnitts- und Befragungszählungen. Wie ein Gesprächspartner berichtete, bilden inzwischen die Hälfte der Fahrgäste Senioren. Ab 1. April 2008 wird dieser Travel pass außerhalb Merseyside durch das English National Concessionary Travel Scheme (ENCTS) ergänzt, das allen Personen ab 60 Jahren und Behinderten gestattet, im gesamten England alle örtlichen Busse außerhalb der Spitzenzeiten kostenlos zu benutzen. Für Passbesitzer in Merseyside schließt dies Merseyrail und Mersey Ferries ein.

### **Die Schwierigkeit, Neues durchzusetzen**

In fast allen Beratergesprächen wurde betont, wie schwer es hier Neues hätte: ob es sich dabei um das Achsen-Anrufbus-Modell oder konkret um Wittenberg handelte. In Unternehmer- und Aufgabenträgerkreisen ist die Stimmung schlecht. Durch Mittelkürzungen und schrumpfende Zwangsnachfrage demoralisiert, weiß man, dass der Ordnungsrahmen umbricht, aber nimmt nur die beiden Pole Hessen-Modell und Wittenberg-Modell wahr, wartet und lässt andere vorangehen.

Aufschlussreich ist die Reaktion auf Schilderungen des Wittenberg-Modells. Die 100.000 neuen Jedermann-Fahrgäste elektrisieren als Zahl, aber weniger die Tatsache, dass sie durch fahrplanunabhängige Anrufbusse im Jedermann-Verkehr entstanden sind. Eine Schlüsselfigur im ÖPNV meinte, natürlich sollte man mehr experimentieren und Leuchttürme seien wichtig, aber so dürfe man keine Altunternehmer behandeln. Demgegenüber berichtete ein ÖPNV-Geschäftsführer aus Thüringen, dort würde man in Managerkreisen nur den Kopf schütteln, „wie dämlich sich in Wittenberg einheimische Unternehmer angestellt hätten“. Anstatt die Umsetzung dieses mittelstandsfreundlichen Modells auf andere Kreise und Länder voranzutreiben, fragen wieder Dritte, warum man keinen Kreis mit einem kommunalen Verkehrsunternehmen genommen hätte.

Die schlechte Versorgungssituation vorher, die ungewöhnlich harten Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit, die Notwendigkeit eines Mediationsverfahrens und das vergebliche Bemühen von Kreisverwaltung und Landesregierung, alle einheimischen Anbieter ins Boot zu holen, werden verdrängt, denn Nachfragen lassen erkennen, dass dies den jeweiligen Interviewpartnern bekannt ist oder sie dies als normal ansehen.

---

<sup>218</sup> Vgl. Merseytravel Concessionary Travel Scheme 2006 Reimbursement Arrangements with Bus Operators April 2006 As Varied January 2007 <http://www.merseytravel.org/articleimages/Concessionary%20scheme%202007.pdf>  
 Zum English National Concessionary Travel Scheme (ENCTS) vgl.  
[http://www.direct.gov.uk/en/TravelAndTransport/PublicTransport/BusAndCoachTravel/DG\\_10036264](http://www.direct.gov.uk/en/TravelAndTransport/PublicTransport/BusAndCoachTravel/DG_10036264)

Der hier so wirksame Faktor eines dynamischen Unternehmers aus dem Nachbarkreis, dessen Motivation auch aus der Trotz-Haltung durch Enteignung und Restitution eines alten Familienunternehmens rührt und der sich – wie oben geschildert - schon vor Jahren viele Anregungen aus Finnland holte, bleibt in den Gesprächen auffällig blass. Man ist auch erstaunt, dass sich die Taxiunternehmer angesichts des Anrufbusses aufspalten: in viele, die darin ihre Zukunft sehen, und wenige, die ihn als Billigkonkurrenz wahrnehmen.

Aber manche Not hat auch ihre Tugend: Es dürfte kaum noch eine andere deutsche Stadt geben, in der die Bushaltestellen zwei werbewirksame Schilder aufweisen: das alte Haltestellenschild mit einem Sack über dem Kopf und das neue der Vetter GmbH.<sup>219</sup> Wie in der Stadt zu erfahren, hätten der lange Ärger, die gerichtliche Auseinandersetzung durch mehrere Instanzen und die Säcke über den Haltestellenschildern zumindest in der Stadt inzwischen jedem klar gemacht, dass hier etwas Neues geschehen sei (Übersicht 3.5).

### Übersicht 3.5: Bushaltestelle im Stadtgebiet Wittenberg (Foto: Garbe)



### Best practice: Fahrscheinfreier Stadtbusverkehr Templin

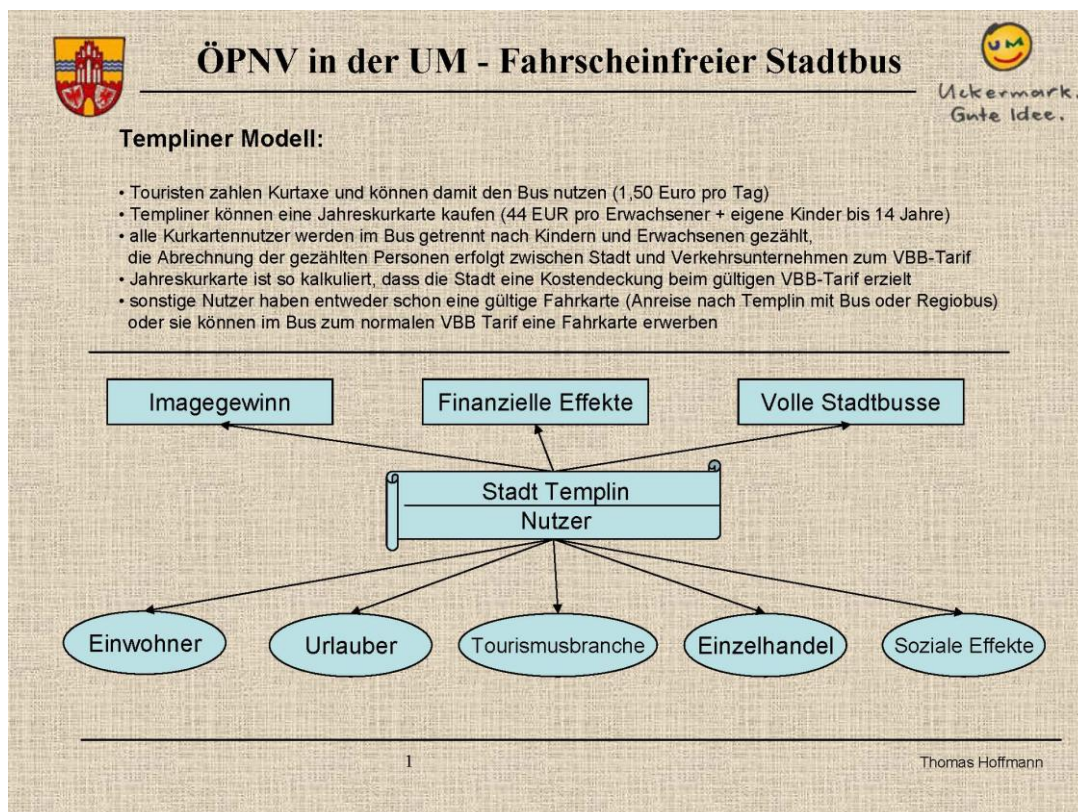
Manchmal hilft nur ein Befreiungsschlag. Für die touristisch geprägte Kur- und Bäderstadt Templin (17.000 Einwohner) lag Mitte der 90er Jahre etwas Radikales nahe, da ihre Stadtbusse leer waren und 17.000 Kfz/Tag im historischen Zentrum der engen historischen Innenstadt für extreme Verhältnisse sorgten. Erst 1992 war ein Stadtbusverkehr eingerichtet worden mit einem jährlichen Bedienungsumfang von etwa 100.000 km auf 4 Linien im Halbstunden- und Stundentakt durch 2 Midi-Niederflurbusse. Nach 4 Jahren Einführungszeit betrug der jährliche Nachfrageumfang lediglich 40.000 Fahrgäste. Neben den üblichen Vor-

<sup>219</sup> Wegen der noch laufenden juristischen Situation durften die Haltestellen des Altunternehmers noch nicht abgebaut werden und wurden deshalb kapuzenartig mit einem Sack abgedeckt.



behalten<sup>220</sup> zeigten Befragungen 1996/97, dass der Stadtbus nicht als Alternative wahrgenommen wurde und die Entfernungen in dieser Kleinstadt als zu kurz empfunden wurden, um den Kauf eines Fahrscheins zu rechtfertigen. Daraufhin wurde ein Stadtbussystem angestrebt, das nachhaltig zur Umsetzung des Leitbildes der Stadt beiträgt: indem es die Fahrgastzahlen verdoppelt, neue Aktivitäten und Touristen begünstigt, alle touristischen Einrichtungen verknüpft und trotz Umgehungsstraße den Stadtkern erreichbar hält, Verkehrsmobilität für Behinderte und Sozialschwache schafft und nicht zuletzt die Außenwirkung der Stadt spürbar erhöht. Damit wurde der Hauptnutzen in indirekten und externen Effekten gesehen (Übersicht 3.6).

### Übersicht 3.6: Das Templiner Modell



Quelle: T. Hoffmann (2007): ÖPNV in der Uckermark, Vortragsfolien, Verkehrsgespräche Oberhavel am 20.4.2007 in Henningsdorf

Auch hier fanden sich dynamische Persönlichkeiten zusammen: der Bürgermeister, der Geschäftsführer des Nahverkehrsunternehmens, der ÖPNV-Verantwortliche des Kreises und die Geschäftsführerin des Tourismusvereins. Um einen geringen Fahrpreis durch Umlegen der Gesamtkosten auf möglichst viele Schultern zu erreichen, wurden verschiedene Finanzierungskonzepte des ÖPNV geprüft: Skipässe von Skiorten, die Busbenutzung enthalten und dazu anregen, das Semesterticket von Universitätsstädten und die rabattierten Schülerzeitkarten des Landkreises. Das Ergebnis bildete ein fahrscheinfreier Busverkehr, indem die Stadt – stellvertretend für ihre Einwohner – die Fahrscheine vorfinanziert und

<sup>220</sup> Wie zu geringe Bedienungshäufigkeit, zu große Haltstellenabstände, unzureichende Bedienungszeiten, zu hohe Fahrpreise (Hoffmann 2002:4)

anhand der Fahrgastzahlen abrechnet. Als theoretische Gesamtkosten des Busverkehrs pro Einwohner wurden 2 DM pro Monat errechnet. Nach einer langen kontroversen Diskussion beschloss die Stadtverordnetenversammlung 1998 einen Probetrieb für 2 Jahre und seine offensive Vermarktung. Das Modell umfasst neben dem Verkehr innerhalb der Stadtgrenzen auch ein- und ausstrahlende Regionalbusse sowie alle Ortsteile, die vorher noch nicht eingemeindet waren. Da der aktuell gültige Fahrscheintarif im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg zugrunde gelegt wurde, handelt es sich um keinen Nulltarif und ist mit dem Personenbeförderungsgesetz vereinbar. An den Terminals und beim Busfahrer werden die Fahrgäste nach Erwachsenen und Kindern erfasst und dem jeweils günstigsten Fahrschein zugeordnet. Die entsprechende Summe wird nachträglich von der Stadt an das Verkehrsunternehmen gezahlt. Der Kreis Uckermark gewährt der Stadt dieselbe Förderung wie seinen anderen Städten, aber auf Kostendeckung begrenzt. Intern erfolgte die Refinanzierung der Stadt durch eine geringfügig erhöhte Kurtaxe und Teile der Parkgebühren. Sponsoren erhielten Werbeflächen an den Haltestellen. Auch spendeten Privatpersonen zweckgebunden. Das Brandenburgische Verkehrsministerium beauftragte im Herbst 1997 ein Verkehrsplanungsbüro mit einer Basisanalyse und das Bundesverkehrsministerium im Herbst 1999 die Fachhochschule Gelsenkirchen mit einer zweiten Analyse des Templiner Stadtbusverkehrs.

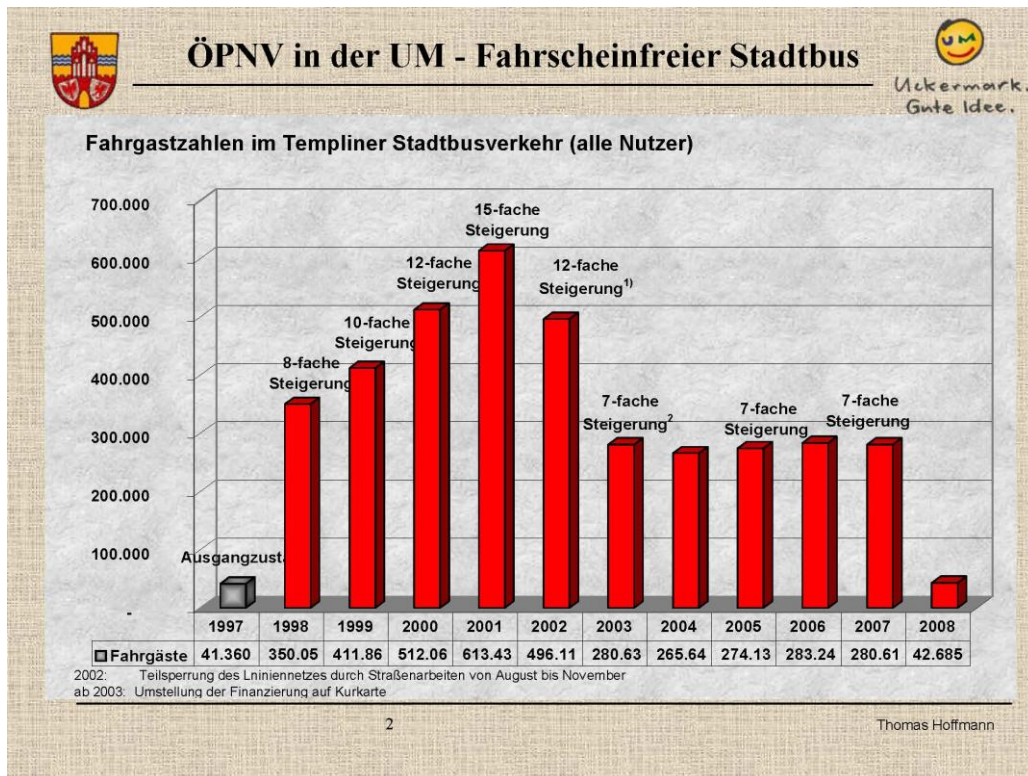
Das Stadtbussystem wurde im Jahre 2000 auf der Hauptachse zum 20-Minuten-Takt verdichtet und alle Nebenachsen umsteigefrei in die Hauptachse integriert, so dass ein sauberer 60-Minuten-Takt entsteht. Fast 90% der Bevölkerung sind erschlossen. Die Haltestellenabstände wurden teilweise auf unter 200 Meter verringert. Der Stadtbus verkehrt auch an Wochenenden und Feiertagen. Es wurde begriffen, wie wichtig eine offensive Vermarktung ist. Aus Geldmangel wurden die Medien intensiv informiert, eine offene Diskussion über die Hoffnungen und Risiken des Vorhabens geführt und ein Slogan geschaffen: „Templin macht TempO“, wobei der Hingucker TempO für Templiner Ortsbus und damit für eine bewegliche Stadt steht. Zielgruppen waren die Einheimischen und die Touristen. Verkehrsplanerische Kompetenz und Marketing-Erfahrung des Tourismusvereins ließen die gewünschte Neugierde der Radio-, Fernseh- und Printmedien im gesamten deutschen Sprachraum entstehen. Für jeden Haushalt wurde ein Fahrplan-Flyer geschaffen. Schließlich wurde der fahrscheinfreie Stadtbus zur Adventszeit 1997 vom Weihnachtsmann übergeben und mit dem traditionellen eigenhändigen Schlagen eines Weihnachbaumes im Stadtwald verbunden, wobei die Bürger in diesem Jahr ihre Bäume erstmalig mit dem Bus mit nach Hause nehmen konnten. Seitdem kannte jeder Templiner seinen Stadtbus.

Wie die Übersicht 3.7 zeigt, stieg die Nachfrage der erwachsenen Fahrgäste (= Jedermann-Fahrgäste) von 1997-2001 auf das 16-fache und die Mehrkosten der Stadt für die Fahrscheinfreiheit gegenüber dem Zustand ohne Fahrscheinfreiheit auf 97.000 €.

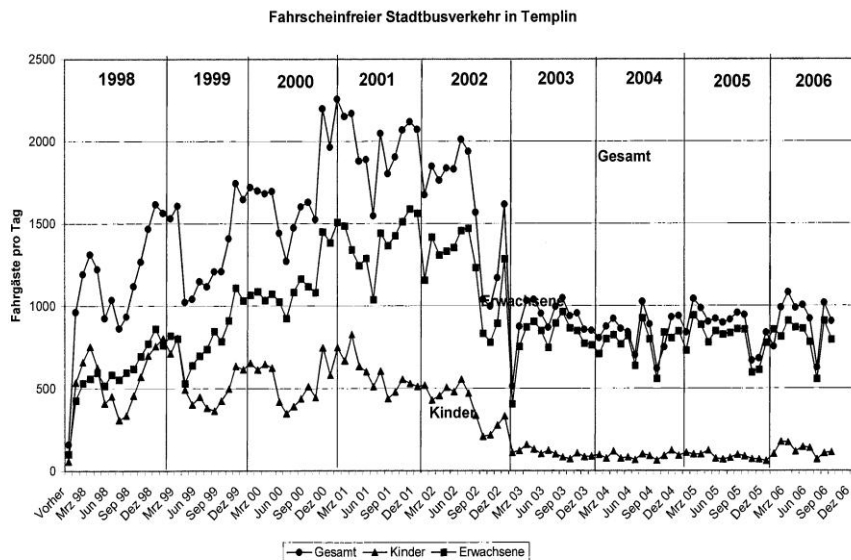
Fast alle Ziele wurden erreicht. Der Anteil der Neukunden beträgt über 50%. Fast alle Fahrgäste benutzen den Bus täglich. Häufigste Ziele sind historischer Markt und Innenstadt. Schulklassen fahren mit dem Bus ins Schwimmbad. Die verringerten jährlichen direkten Unfallkosten werden auf 200.000 DM geschätzt (FHS Gelsenkirchen 2000). Je nach Jahreszeit sind 10-40% der Fahrgäste Touristen. Fast die Hälfte der Touristen hat schon vor ihrem Urlaub von dem Fahrscheinfreien Bus gehört. Nahezu alle deutschen und viele ausländische Medien haben über Templin und ihre innovativen Ideen berichtet. Entgegen dem allgemeinen Trend steigen in Templin die Übernachtungsraten weiter an.



### Übersicht 3.7: Fahrgastzahlen im Templiner Stadtbusverkehr 1997-2007



**FAHRSCHENFREIER  
STADTBUSVERKEHR IN TEMPLIN**



Quelle: T. Hoffmann (2007): ÖPNV in der Uckermark, Vortragsfolien, Verkehrsgespräche Oberhavel am 20.4.2007 in Henningsdorf

Der unterfinanzierte Stadthaushalt erzwang 2003 eine Änderung des Finanzierungsmodells, indem die Kurkarte auch für Templiner Haushalte möglich wurde. Mit ihrer Kurtaxe zahlen

nun nicht nur die Touristen für die Stadtbusbeförderung, sondern auch die Templiner können für 44 € eine – allerdings übertragbare - Jahreskurtkarte pro Erwachsenen (Kinder sind frei) kaufen und die Abrechnung erfolgt zwischen Stadt und Verkehrsunternehmen zum VBB-Tarif.<sup>221</sup> Damit bleiben Nachfrage- und das Angebotsniveau hoch und der Zuschuss tolerabel. Darauf hin pendelte sich die Zahl der erwachsenen Fahrgäste beim Faktor 9 ein, aber die Zahl beförderter Kinder sank drastisch (Übersicht). Im Jahr 2007 wurden rund 314.000 Fahrgäste gefördert. Die Monatswerte haben sich stabilisiert, so dass der Maximalwert (August) nur noch 25% über dem Minimalwert (Februar) liegt und nicht 70%, wie in den Vorjahren. Die jährlichen Mehrkosten der Stadt für die Fahrscheinfreiheit gegenüber dem Zustand ohne Fahrscheinfreiheit betrugen 2007 rund 85.000 €. Dies dürften etwa 20% der Gesamtkosten des Stadtverkehrs sein und einen verschwindend kleinen Anteil am Gesamthaushalt darstellen.

Das Templiner Modell Fahrscheinfreier Stadtbusse ist eine, aus der Not geborene kreative Lösung. Es kostet etwas mehr als vorher, aber die Busse sind voll, die Bevölkerung identifiziert sich damit und die Gäste spüren, dass sie etwas wert sind. Jeder vierte Haushalt der Stadt hat eine Jahreskurtkarte erworben.<sup>222</sup> Templin aber avancierte zum Pilgerziel vieler Verkehrsplaner und andere Städte lassen erkennen, dass man im ÖPNV von Templin angeregt wurde.

Ein solches Modell ist jedoch nur möglich, wo entsprechende Kapazitäten und Busgrößen vorhanden sind. Lübben hatte dieses fahrscheinfreie Modell für eine Buslinie übernommen, aber ist inzwischen auch auf eine „Schutzgebühr“ von 0,50 € pro Erwachsenen pro Fahrt übergegangen. Auch ist dieses Modell einer Ko-Finanzierung des ÖPNV durch einen externen Partner, wie dem Hotel- und Gaststättenbereich sowie Gesundheitseinrichtungen, von diesem abhängig. Soll beispielsweise die Kurtaxe für andere laufende Kosten benutzt werden, ist seine Umsetzung schwierig. Damit kommt dem Zusammenspiel von Lokalpolitikern, ÖPNV-Geschäftsführer, Kurdirektor, dem Hotelgewerbe, der Kreisverwaltung und Ministerialen des Landes entscheidende Bedeutung zu. So wird berichtet, dass dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (DeHoGa) in der Eifel der Aufschlag von 0,50€-Cent je Gast zur Finanzierung des ÖPNV im ländlichen Raum zu hoch war (Die Linke im Bundestag 2006:7).

### **Realistische Ziele setzen**

Dazu gehört vor allem, so ein ÖPNV-Manager, sich von der bisherigen Strategie „Nur ÖPNV“ zu lösen und der Bevölkerung den kombinierten Umgang mit dem ÖPNV nahe zu bringen. Fährt der Autofahrer in die Innenstadt, um zwei Bier zu trinken, soll er den ÖPNV nehmen. Der Pkw ist Maßlatte für den ländlichen ÖPNV, aber lässt sich nur in Teilbereichen völlig ersetzen. Deshalb sollte nicht der erste Pkw im Haushalt verhindert werden, sondern die Anschaffung des Zweitwagens. Auf derselben Ebene liegen aber auch SPNV-Strecken, deren Potentiale auch langfristig nicht mehr als 500 Fahrgäste pro 24 Stunden in beiden Richtungen erreichen und die keine Bedeutung für Güterverkehr und Gesamtnetz haben. Deshalb ist auch die Frage, ÖPNV oder Auto falsch. Will man vernetzen, sind im Berufsverkehr möglicherweise P&R-Plätze für den Erstwagen der Familie sinnvoller und der

---

<sup>221</sup> Ursprünglich war eine Jahreskurtkarte für die komplette Familie angedacht, aber wurde später aufgegeben. Heute benötigt ein Mehr-Personen-Haushalt auch nur dann mehrere Jahreskurtkarten, wenn mehrere Erwachsene gleichzeitig Stadtbus fahren wollen.

<sup>222</sup> Hoffmann (2002). Ferner liegt über dieses Modell eine Untersuchung der Fachhochschule Gelsenkirchen vor: Keuchel, Schweig, Hermes, Rump, Most (1999).

Anrufbus anstelle des Zweitwagens. Auch hier sollte man nicht auf ein Instrument allein setzen.

In einer Autogesellschaft gilt es, Autofahrer zu gewinnen. Zwangsbenutzer müssen sowieso den ÖPNV benutzen. Deshalb müssen Autofahrer Zielgruppe werden. Für den ländlichen Raum von heute wurden 80% der Einwohner als sog. Wahlfreie genannt. In einer Gesellschaft von Autofahrern gilt es, die Übergangsschwierigkeiten zum ÖPNV möglichst klein zu halten. Darin liegt die Stärke aller fahrplanunabhängigen Angebotsformen.

### **3.4.9 Antworten auf die Interviewfrage:**

#### **„Was könnte ein beliebter ÖPNV heißen?“**

Diese Frage war die unangenehmste unseres Fragenkatalogs. Jeder Geschäftsführer hatte seine Vorstellung von Öffentlichem Personennahverkehr. So weit erkennbar, orientierte sie sich vor allem daran, was er gelernt hatte und was ihm unter seinen Randbedingungen möglich erscheint. Deshalb liegt ein bezahlbarer ÖPNV, der seine Kunden zur Haustür bringt, im Grenzbereich seiner Vorstellbarkeit. Zugleich ist er unsicher, was die Kunden wirklich wollen, weil es fast nur noch Zwangsbenutzer gibt und Fahrgastbefragungen – sollten sie vorkommen – häufig Alibicharakter besitzen. Brüche sind unverkennbar: Einerseits wird gesagt, dass das Geld reicht, wenn die genannten Nebenbedingungen erfüllt werden. Andererseits möchte man etwas Anspruchsvolles, Neues machen. Und schließlich schimmert durch, dass Fahrgäste doch nur das wollen können, was angeboten wird, weil die Randbedingungen Änderungen erschweren. Am Konsequenteften war der ÖPNV-Experte, der – wie die meisten Politiker, Unternehmer, Berater und Kunden – lieber Auto fährt und die Problematik dieser Frage offen diskutierte. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

#### **Die Realität wird nicht mehr geleugnet**

Um die Lage des ÖPNV in der Fläche wirksam zu verbessern, so ein Verbund-Geschäftsführer am 28.11.2007 öffentlich, ist es unverzichtbar zu erkennen, dass der ÖPNV hier alles andere als beliebt ist.<sup>223</sup> Ein beliebter ÖPNV kann sich durch ausreichende Fahrentgelte selbst finanzieren, weil man gern zusammen mit anderen fährt und auch leichter öffentlich unterstützt wird. Er ist eine Dienstleistung und kein Betreiben von Bahnen, Bussen oder Taxen. Er überzeugt durch Leistung und erzieht nicht zu lustloser belehrender Verkehrsmobilität. In der Transportkette Fußweg – Bus – Bahn ist der Bus leider das schwächste Glied.

Wie er weiter öffentlich erklärte, nimmt der Kunde auch in den Städten den ÖPNV nicht als Spitzenleistung wahr. Auf dem Kundenbarometer rangiert der ÖPNV auf dem vorletzten Platz und es sind die Engpässe, die zählen. Obwohl die Verkehrsachsen hochwertig sind, bilden Feinverteilung, Information, Preise und Finanzierung Problembereiche. Deshalb ist das Verkehrsmanagement durch selbstbewusste Aufgabenträger so zu organisieren, dass Mängel als solche erkannt und beseitigt werden.

Gerade wenn sich die Bedeutung der Fahrgeldeinnahmen erhöht, werden neue Lösungen immer wichtiger. Um zu Innovationen, also umwälzenden Neuerungen, zu werden, müssen sie den Wünschen der Nachfrager im ländlichen Raum entsprechen. Je stärker sie diese

---

<sup>223</sup> Schon der unaussprechliche und weithin unbekannte Name ÖPNV sollte durch Gemeinschaftsverkehr ersetzt werden, wie es sie Gutachter seit Jahrzehnten vorschlagen.

widerspiegeln, desto höher ist ihr Kundennutzen und dementsprechend die Zahlungsbereitschaft. Diese wiederum prägt den Kostendeckungsgrad, die Rentabilität und die Fördermittel. Werden die Mittel knapper, lässt sich auch nur so die Frage beantworten, ob hohe kostspielige Standards berechtigt sind oder alte Fahrzeuge mit hilfsbereiten Fahrern beliebter.

### **Beliebtheit aus der Position der Stärke**

Befragte SPNV-nahe Gesprächspartner wirken relativ unberührt. Für sie hat der SPNV gezeigt, dass attraktive Angebote angenommen werden und die Wachstumsraten im dreistelligen Bereich liegen. So wird u.a. auf Gebiete in Niedersachsen verwiesen, wo man sich schon jetzt offen darauf freut, dass wieder eine Zugverbindung kommt. Hier gibt es überall Potential, mit Ausnahme Ostdeutschlands vielleicht, wie man einräumte. Deshalb wird als Leitgedanke gefordert, den ÖPNV als vollwertiges Verkehrsmittel anzubieten und nicht als Ersatzlösung. Beliebter ÖPNV – so die Schlussfolgerung – ist vor allem eine Frage der Wahrnehmung von Preis und Leistung. Höhere Preise sind dann kein Gegenargument, sondern brauchen höchstens subjektbezogenen Flankenschutz, wie Schülerzeitkarten schon heute. Deshalb soll man das Premium-Segment fördern und damit bewusstseinsbildend tätig werden, denn dies strahlt nach unten aus. Auch sollen die Städte im Mittelpunkt stehen und in die Fläche wirken.

Alle Vertreter dieser Position waren nicht nur bahnaffin, sondern kamen auch aus Großstädten, denn in Kleinstädten und in ländlichen Teilräumen herrschen andere Bedingungen als in Ballungsgebieten. Parkraumprobleme, Spitzenzeiten, Verkehrsstaus und Umweltbelastungen spielen nicht nur eine untergeordnete Rolle, das eigene Kraftfahrzeug verkörpert hier ein Stück Freiheit räumlicher Unabhängigkeit und ist Voraussetzung sozialer Integration. War vor dem Krieg der Pkw eines Besuchers aus der Stadt auf dem Dorf noch etwas Besonderes, muss der Besucher heute begründen, warum er mit dem Bus kommt. Deshalb werden hier Angebotsverbesserungen im ÖPNV allein kaum die Verkehrsmittelwahl von Autofahrern beeinflussen. Eine wesentliche Hilfe wären deshalb Kostensteigerungen des Pkw-Verkehrs: z.B. bei den Kraftstoffpreisen, durch Parkgebühren oder „durch Strafzettel“.

### **Beliebtheit aus der Position der Schwäche**

Nach Ansicht eines ÖPNV-Beraters kann es letztlich keinen beliebten ÖPNV geben, weil dieser nur Mittel zum Zweck ist. Gegenüber dem privaten Pkw mit seiner Fahrfreude geht damit bereits ein Freiheitsgrad verloren. Sodann ist die Direktverbindung immer attraktiver als jedes Umsteigen. Damit ist jedes Achsen-Feinverteilungs-Konzept – sogar Haustür zu Haustür – ein Kompromiss, der sich nur entschärfen lässt, wenn die Fahrgäste informierend an die Hand genommen werden. Um akzeptiert zu werden, darf ÖPNV neben den sonstigen funktionalen Anforderungen vor allem nicht zu teuer sein. Für ländliche Räume gilt dies in besonderer Weise, da er hier nicht auf ein dichtes hoch vertaktetes Netz – wie in Großstädten – verweisen kann, sondern nur wenige Male kommt oder mit längeren Anmeldezeiten verbunden ist. Die Forderung der Betreiber nach – demografisch bedingten – Preiserhöhungen geht letztlich wieder von Zwangsbenutzern aus. Damit entscheidet die strategische Ausrichtung – ob Schüler, erwachsene Zwangsbenutzer oder Jedermann-Verkehre – über eine mögliche Renaissance des ÖPNV. Dies reicht bis zu den Kriterien für die Verteilung der Landeszuwendungen. Obwohl Autofahren teurer wird, bleibt es die Messlatte für den ÖPNV. Senioren – und dies gilt inzwischen auch für ältere Frauen – verfügen in der Regel über eine Fahrerlaubnis und behalten diese als Fitnessnachweis bis ins hohe Alter. Auch deshalb müssen Jedermann-Verkehr und Autofahrer zu Bezugsgrößen werden.

Für einen anderen ÖPNV-Berater liegt die Wahrheit zu den beiden Positionen „Erhöhte Fahrpreise“ und „Zu hohe Fahrpreise“ in der Mitte. Ursache ist vielmehr ihre falsche Struktur. Fahrpreiskriterium sollte (1) das nutzbare Zeitfenster sein und nicht die Entfernung (und damit entfallen die falschen Kurzstrecken sowie das Hin- und Rückfahrtproblem) und (2) ihre Übersichtlichkeit (denn es gäbe viel zu viele Karten. Als positives Beispiel wird Gera mit nur 4 Positionen hervorgehoben).

### **Beliebt für wen?**

Der skeptischen Sicht folgend, wurden als möglicher ländlicher ÖPNV vor allem folgende Nachfragegruppen benannt:

- Schülerverkehr
- Bewohner, denen entweder im Haushalt oder persönlich kein eigener Pkw zur Verfügung steht (wie Besorgungsverkehr von Älteren ohne Auto, Schüler in ihrer Freizeit, Behinderte)
- Spezialverkehre für Autofahrer zu bestimmten Zwecken unter bestimmten Bedingungen (wie Diskobus, Inlandstourismus für Senioren).

Wurde optimistischer gedacht und mit verschärften Randbedingungen für Autos gerechnet, lautete die entscheidende Frage nach dem Ziel der ÖPNV-Politik in der Fläche, Resteverwerter einer Autogesellschaft zu bleiben oder die Herausforderung einer echten Alternative für Jedermann anzunehmen. Konkret: auch mit Hilfe des technischen Fortschritts eine Mobilitätsgarantie für alle zu wagen - mit einem leicht erreichbaren, leicht verständlichen und durchaus bezahlbaren Verkehrsangebot rund um die Uhr aus einem Guß, mit dem man sich gern identifiziert. Dabei geht es nicht um die Konkurrenz mit dem Erstwagen der Familie, sondern "nur" darum, vorhandene Restmobilität aller Art zusammenzubinden, neue Wachstumsfelder (wie Freizeitverkehr und Paketdienste) zu erschließen, Verknüpfungen herzustellen (wie im Zubringer- und Verteilerverkehr zu den Verkehrsachsen), sich an der Kundennähe privater Geschäftsleute zu orientieren und sich neue Ideen nicht zerreden zu lassen.

Für beide Positionen gelten als entscheidende Nebenbedingungen

- Senkung von Systemwechselkosten (Transaktionskosten) vom Auto zum ÖPNV für den Autofahrer durch allgegenwärtige Information, Scouts, Telefon, Rufbusse und Taxen sowie Pflichtwartezeiten der Busfahrer von 15 Minuten bei kurzen Umsteigezeiten (wie in Nordhessen)
- Bündelung verstreuter Nachfrage und Integration von Schülerverkehr
- Haustürnähe als entscheidendes Orientierungs-, Komfort- und Sicherheitskriterium
- Flexibilität gegenüber Kundenwünschen und Veränderungen der Rahmenbedingungen.

Das ausgeprägte Interesse an dem Wittenberger Modell in den Gesprächen ließ auf allen Seiten die Bereitschaft erkennen, einen besseren ÖPNV anzubieten und zu experimentieren. Zugleich war eine tiefe Frustration erkennbar über den Vorrang juristischer Fragen vor verkehrsplanerischer Kreativität. Dies reichte von der Rechtsunsicherheit bis hin zur vernichtenden Kritik an Beschränkungen durch das Personenbeförderungsgesetz und am Taktieren eigener Verbände.

Beeindruckend war die Aussage eines links angesiedelten Politikers, der sich rückhaltlos für mehr Wettbewerb im ÖPNV aussprach, um einen Qualitätssprung auszulösen: Er wünsche sich seit Jahren, dass es ein Großer (und er nannte Abbelio, Arriva, DB Stadtverkehr,

Rhenus, Veolia) einmal in einem Landkreis vormache, dass ein durchorganisierter bezahlbarer ÖPNV für Jedermann möglich sei.

### Was ist beliebt – empirisch?

Auf die Frage „Was ist ein beliebter ÖPNV?“ antworten die Gesprächspartner fast immer mit einem konkreten Beispiel pro oder contra. Charakteristisch sind die folgenden Antworten.

Der Schweizer Regionalverkehr ist beliebt. Das beginnt mit einem Personal, das hoch motiviert und qualifiziert ist. Es ist eine Kultur der Wertschätzung des ÖPNV, der deshalb oberhalb einer kritischen Masse liegt. Hier gibt es eine wohlhabende Bevölkerungsschicht ohne Auto. Wenn man dort den Busfahrer und seine Fragen an die Fahrgäste und seine Hilfen beobachtet, wird klar, was Verkehrsdienstleistungen sein können. Dabei gibt es staatliche Schweizer Eisenbahnen mit Gewinnerzielungsverbot. Auch in Innsbruck hat der ÖPNV durch eine Führungspersönlichkeit einen Sprung nach vorn gemacht, die durch ein Netzwerk von Treibern, neuen Ideen und klugen politischen Umsetzungsstrategien in der Lokalpolitik selbsttragende Effekte bewirkt.

Beliebte Produkte sind der Theaterbus (Uckermark), die BiberBahn bzw. der Biberbus (Angermünde und Blumberger Mühle im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin) und der 48-Stunden-Flämingbus. Der O-Bus in Eberswalde trägt sich beispielsweise selbst und in Templin sind die Busse voll.

Die BiberBahn ähnelt einem, vom Biber angenagten Baumstamm auf Rädern. Er wird als Linienbus vom örtlichen Verkehrsunternehmen, der Personenverkehrsgesellschaft Schwedt/Angermünde, betrieben. Er befördert Besucher vom Bahnhof Angermünde zum Naturerlebniszentrum „Blumberger Mühle“ und verknüpft diese Fahrt mit einer kurzen Rundtour durch die Altstadt von Angermünde. In der Saison fährt er im Stundentakt bis 17.00 Uhr oder 18.00 Uhr (Wochenende), wobei Berliner Züge immer angebunden werden. Die Fahrtdauer beträgt 12-17 Minuten. Der Fahrer der BiberBahn trägt Uckermärkische Tracht und erklärt seinen Gästen Angermünde und die Landschaft der Schorfheide. Das BiberBahn-Ticket ist ein attraktiver Fahrschein mit Souvenir-Charakter. Auf der Rückseite des Fahrscheins wurde Platz gelassen: für ein schönes Erlebnis, wichtige Telefonnummern oder wichtige Eindrücke. Für die BiberBahn wird sowohl durch das betreibende Verkehrsunternehmen als auch im Informationszentrum des Biosphärenreservates geworben.

Der TheaterBus der UVG mbH Templin, der PVG mbH Schwedt/Angermünde und der BBG mbH Eberswalde befördert Theatergäste innerhalb der gesamten Uckermark und dem Barnim zu Kulturereignissen der Uckermärkischen Bühnen Schwedt. Er fährt zu allen Abendveranstaltungen und allen Veranstaltungen am Wochenende. Wird bis **24 Stunden** vor Fahrtantritt angerufen, holt der TheaterBus die Veranstaltungsgäste aus dem regionalen Umfeld (Uckermark, Barnim, Freienwalde) pünktlich zur Veranstaltung ab und bringt sie 30 Minuten nach Ende der Veranstaltung wieder in ihren Heimatort zurück. Für diese Fahrten gilt der übliche VBB-Tarif. 2 Stunden vor bis 2 Stunden nach der Veranstaltung können Gäste mit ihrer Theaterkarte zudem die Linien des Schwedter Stadtverkehrs kostenlos nutzen. Dieses PVG.Theaterticket ist eine Zusammenarbeit der Personenverkehrsgesellschaft mbH Schwedt/Angermünde mit den Uckermärkischen Bühnen Schwedt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie solche „Sonderangebote“ finanziell verpackt werden. Der TheaterBus hat jetzt eine 100%-Deckung, seit der Fixkostenkostenanteil in den Preisen der Theaterkarten enthalten ist. Die Verhandlungen zogen sich allerdings sehr lange hin, da ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung erforderlich war und besondere Überzeugungsarbeit erforderte, denn Abgeordnete gelten hier als überzeugte Autofahrer.

Biberbahn oder Bäderbus u. ä. hingegen sind eher touristische bzw. soziale Angebote, die in den ÖPNV eingebettet wurden. Da sie als Linienverkehr nach § 42 PBefG betrieben werden, erhalten sie die normale ÖPNV-Förderung. Zusätzlich zahlt aber der jeweilige Veranlasser einen Beitrag zur Kostendeckung, um seinen verfolgten Zweck zu fördern (z. B. die Stadt Angermünde, damit die Kinder einmal wöchentlich ins Bad nach Schwedt kommen, denn Schwedt hat kein Bad).

„Beliebt“ – so eine andere verbreitete Antwort - ist ein ÖPNV, der gut funktioniert. Er ist an steigenden Fahrgastzahlen zu erkennen. Ein anderer Indikator ist ein hoher Anteil an Schwerbehinderten, warum auch immer. Ist der Regionalverkehr gut, sind es 6-8%, ist er schlecht, sinkt dieser Anteil unter 4%. Eine Systemtendenz im ÖPNV geht sicherlich auch in Richtung Taktverkehr.

In Städten des Landkreises Barnim zählt erfahrungsgemäß die Taktdichte am meisten. Dabei gibt es kritische Grenzen: Im 30-Minuten-Takt bleiben die Busse leer, im 20-Minuten-Takt füllen sie sich.

Als weitere gute Indikatoren für Beliebtheit werden Fahrradmitnahme und Qualitäts- und Beschwerdemanagement genannt.

Der Blick zu erfolgreichen ÖPNV-Betreibern, wie im Landkreis Leer, zeigt vor allem die Bedeutung von Sozialverkehren (Kinder, die dem persönlich bekannten Rufbusfahrer anvertraut werden; Behinderte, die abgeholt werden; Senioren, die zur Bahn gebracht werden ...).

Ein Stadtbus zum Bahnhof Neustrelitz im Viertelstundentakt und dann mit dem RegionalExpress in einer Stunde Fahrzeit nach Berlin, wird als ein guter ÖPNV bezeichnet. „Ich kann nur sagen, dass ein Bus, dreimal am Tag und dann noch im Schülerverkehr, nicht beliebt sein wird. Was wir brauchen, ist ein entsprechendes Grundangebot mit einem entsprechenden Service“.

Auch für ihn – so ein Experte aus Brandenburg - verkörpert das Wittenberg-Modell beliebten ÖPNV („Wenn man dann auch noch weiß, wie schlimm es dort vorher war“). Das Reizvolle liegt in dem hochwertigen maßgeschneiderten Konzept, dessen Kreativität Ergebnis dieses Wettbewerbsmodells ist.

### **Was ist beliebt – systematisch?**

Die überzeugendste Antwort lieferte Sellien, der sein bekanntes Konzept wiederholte. In seine plakative Formel „Ganz einfach - Geborgen – Wohlfühlen“ lassen sich viele Äußerungen anderer Gesprächspartner einordnen.<sup>224</sup>

Für ihn sind Sauberkeit, Pünktlichkeit, Freundlichkeit und Zuverlässigkeit selbstverständlich. Was Beliebtheit schafft, sind Zusatznutzen, die gerade in unserer funktionalen Welt und im ÖPNV zu kurz kommen. Dazu gehören vor allem emotionale Faktoren, die in der Verkehrsplanung nicht berücksichtigt werden, weil sie keine Zahlen hergeben und sich in keinem Modell rechnen lassen. Der Werbespruch könnte heißen: Ganz einfach - geborgen – wohlfühlen.

*Einfachheit* bezieht sich auf das gesamte ÖPNV-System. Auf die Tarife, die Fahrpläne, das Einsteigen und die Fahrt. Warum sieht man so selten eine Mutter mit einem Kinderwagen, Fahrräder und Rollstühle im ÖPNV? Die Fahrradmitnahme und das Finden des richtigen Tickets sind gute Indikatoren. Auch sollte der Zug oder der Bus halten, wo die Menschen

<sup>224</sup> Sellien (2006); <http://www.fraktion.gruene-niedersachsen.de/cms/default/dokbin/125/125921.pdf>

sind, und nicht dort, wo gerade Platz ist. Deshalb sollte auch die Entwicklung der Städte und Gemeinden nur noch in Richtung und entlang von ÖV-Trassen und Zugangsstellen erfolgen. Als schlechtes Beispiel wird die Stadt Norden bei Hannover benannt, wo ein Bahnhof vor den Toren der Stadt – wo niemand wohnt, aber Platz ist - modernisiert werden soll. Der alte Haltepunkt Norden-Stadt hätte dagegen alles in der Nähe gehabt: Bebauung, Fußgängerzone, Krankenhaus, Altenheim und Menschen. Insofern ist es wichtig, die Dinge aus der Kundensicht zu betrachten und nicht nur Verwaltungsbeamte entscheiden zu lassen, die sowieso Auto fahren.

Der Kunde muss sich auf seiner gesamten Reisekette *geborgen* fühlen. Er sollte sich nicht ständig bedrängt fühlen, umzusteigen, obwohl man lieber im 1-Stunden-Takt fährt und umsteigt, als zwei Stunden auf eine Direktverbindung wartet. Aber ein Integraler Taktfahrplan ist schon bequem, wenn alle Anschlüsse stimmen. Der Fahrgast möchte sich auch subjektiv sicher fühlen. *Wohlfühlen* hat im Bahnverkehr mit gepolsterten Sitzen, praktischem Design und Tischen im Zug zu tun, an denen man die Fahrzeit am Laptop nutzen kann.

Als Einzelkriterien wurden – ohne Gewichtung – in den Gesprächen genannt: Transparenz; hohe Taktfrequenz; abgestimmte Fahrpläne im Kreis und mit angrenzenden Regionen; einheitliche Tarife und Beförderungsbedingungen, wie Einzelticket für den gesamten Verbund; Haustür als Haltestelle; kein Umsteigen oder an-die-Hand-Nehmen; der freundliche Busfahrer mit Orts-, Strecken- und Netzkenntnis; Parkplätze in Bahnhofsnähe; subjektive Sicherheit durch Personal auf Bahnsteig und im Fahrzeug. So setzt der Nordhessische Verkehrsverbund (NVV) nach Ausschreibungen und neuen Verkehrsunternehmen für 3-4 Stunden Scouts ein, um Prospekte zu verteilen, Fragen zu beantworten und Kritik zu sammeln. Auch wurden bei kurzen Umsteigezeiten Busfahrer verpflichtet, 15 Minuten zu warten.

Ein – außerhalb dieser Studie befragter - Geschäftsführer eines SPNV-Unternehmens meinte sogar, der freundliche Fahrer und Zugbegleiter sei wichtiger als ein neuer bunter Bus oder Zug, denn das Fahrzeug sei nach 14 Tagen keine Überraschung mehr, aber das Personal wirke jeden Tag im Positiven wie Negativen.

Ein früherer ÖPNV-Manager wies auf die besonderen Bedingungen von Flächenbedienung hin. Hier sollte Erreichbarkeit das entscheidende Kriterium sein und nicht nur hohe Wachstumsraten der Fahrgastzahlen. Auch werden hohe Wachstumsraten der Fahrgastzahlen der Anfangsphase nicht gerecht, in der die Anschubfinanzierung für Marketing regelmäßig zu kurz kommt. In der Realität wird aber dann schon nach 4 Wochen gefragt: Rechnet sich das? Deshalb erwartet er, dass Angebotsplanung wieder die kurzfristige Nachfrageplanung ablösen wird.

### **Wie schaffen wir den beliebten ÖPNV?**

Um beliebt zu werden, muss der ÖPNV die Wünsche der Fahrgäste und vor allem der Autofahrer, die gewonnen werden sollen, kennen und in den Mittelpunkt stellen. Dazu sind Befragungen und Verkehrszählungen verstärkt durchzuführen. Große Hoffnungen werden deshalb auf elektronische Tickets (E-Ticketing) gesetzt. Skipässen in ausgedehnten Skigebieten vergleichbar, bieten sie – anonym - neue Perspektiven präziser Verhaltensabbildung, gruppenspezifischer Angebotspakete und treffsicheren Marketings. In Baden-Württemberg soll es dies bereits in den Landkreisen Schwäbisch Hall, Hohenlohe und Ostalbkreis geben.

Geschäftsleitung und Mitarbeiter müssen aber auch wollen. Das gilt in besonderem Maße für die Fahrer und Kundenbetreuer als Schnittstelle zum Fahrgast. Deshalb verlangt der Verkehrsverbund Oberelbe in seinen Verkehrsverträgen die Schulung des Personals durch



den Aufgabenträger und Fahrer mit Strecken und Ortskenntnissen. Benchmarking mit anderen Verkehrsunternehmen, Qualitätskontrollfahrten und Mitarbeiterschulung minimieren Fehlerhäufigkeiten und werden als unerlässlich bezeichnet. Marktpflege ist ein anderes Zauberwort, wie es die Vetter GmbH durch den Aufbau eines Netzes zuverlässiger motivierter Mietwagen- und Taxiunternehmer zeigt. Nur so ist der Übergang vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister zu schaffen. Bei Bestellern, auf der Regieebene und bei den Erstellern erfordert er unternehmerisches Denken und das Ende historischen Verwaltungshandelns.

Zu den entscheidenden Fehlern wird von einem ÖPNV-Planer das traditionelle Planungsdenken von oben nach unten gerechnet. Beim Leitbild des mehrstufigen ÖPNV-Netzes mit seinem hierarchischen ÖPNV-System von oben nach unten (Fernverkehr – Regionalverkehr - Lokalverkehr) ist die Schwachstelle die Mobilitätsgarantie für Personen, die weder auf den ÖPNV der Regionalverbünde noch auf den privaten Pkw zur Erreichung ihrer Aktivitätsziele zurückgreifen können. Eine solche Mobilitätsgarantie erfordert den gezielten, lokal differenzierten Einsatz von alternativen Formen des Öffentlichen Verkehrs als Ergänzung des Linienverkehrs, indem beispielsweise Rufbusse zusammen mit anderen Angeboten, wie Bürgerbussen und Anrufsammeltaxis, das Verbindungselement zwischen Nutzer und traditionellem ÖPNV darstellen. Die Planung von unten nach oben hingegen fängt bei der Haustür an. Ist der nachfragenächste Engpass erst einmal entschärft, wird möglicherweise der in diesem Sinne nachgeordnete - höherstufige - Verkehr zum Selbstläufer.

Um Reiseketten für den Kunden möglichst einfach zu gestalten, muss den Schnittstellen zwischen Bahn – Bus – flexiblen Angebotsformen besondere Aufmerksamkeit gelten. Schon jetzt gibt es attraktive Züge, aber – so ein SPNV-affiner Gesprächspartner - die besondere Herausforderung sind attraktive Netze. Heute hingegen wird auf vielen Strecken in Sachsen-Anhalt 30 km/h gefahren.

### **3.4.10 Antworten auf die Interviewfragen:**

**„Wenn wir wieder keine großen Gesetzesänderungen – wie ein neues PBefG - bekommen: Mit welchen kleinen Maßnahmen könnte man Ihnen viel helfen?“**

**Was könnte man heute schon machen?**

**Was wird immer vergessen?**

**Haben Sie woanders pfiffige Maßnahmen gesehen, die man übernehmen könnte?“**

Die Antworten auf diese Fragen erfüllten nicht die Erwartungen der Verfasser. Vielmehr wirkten die Gesprächspartner überfordert, aus dem Stand und ohne konkreten thematischen Bezug pfiffige Lösungen aufzulisten. Im Dialog der anderen Fragen aber wurden viele Beispiele genannt und Anregungen dieser Art gegeben. Deshalb ist der folgende Katalog unvollständig und wird den abschließenden Gesamtempfehlungen zugeordnet.

### **Grundsätzliches**

Zu den wichtigsten Änderungen gehört ein Anreizsystem und hier gilt die Regel, bei allen Vorschlägen die Ersparnisse daraus zu teilen, also 50/50 zwischen den Gewinnern und den Verlierern.

Auch soll man Verkehrsunternehmen an den Einnahmen beteiligen, Städte an den Kosten für ÖPNV-Erweiterungen und Bruttoverträge meiden, in denen wieder nur der Aufgabenträger die Risiken trägt.

Vergessen wird am häufigsten, was der Kunde will. Wenn es darauf ankommt, gewinnt immer wieder die Technik.

Vergessen wird meist, das Angebot auf die verschiedenen Nutzergruppen auszurichten.

Elementare strukturelle Unterschiede werden häufig übersehen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem ÖPNV Brandenburgs und Sachsens liegt darin, dass in Sachsen vor allem private Busunternehmen mit eigenen Liniengenehmigungen tätig sind, in Brandenburg und Sachsen-Anhalt hingegen (fast) alle Liniengenehmigungen den Kreisen gehören.

Die Menschen sind ÖPNV-entwöhnt. Um ihre Systemkenntnis und Wahrnehmung wieder zu erhöhen, sind alternative Angebotsformen so wichtig und neue Ideen, wie Jobtickets, die Geld sparen und sie mit dem ÖPNV vertraut machen. So gibt es hier sowohl im Rathaus als auch in großen Unternehmen Handverkaufsterminals für ÖPNV-Tickets.

### **Information und Vernetzung**

Die Verkehrstelematik hat noch nicht das Telefon und das Handy erreicht. Der Erfolg der Anrufbusse und Anrufsammeltaxen zeigt das Potential. Deshalb müssen Informationen vernetzt werden und ständig benutzerfreundlich verfügbar sein.

Wenn in einem Fahrplan eines Verkehrsunternehmers nicht auf Angebote eines anderen hingewiesen wird, sind das für den Öffentlichen Verkehr verschenkte Potentiale.

Innerhalb des Öffentlichen Verkehrs sind Bahn und Bus unmittelbar zu verknüpfen, nicht wie in Bergen auf Rügen mit 500 Meter unattraktiver Fläche dazwischen. Pendler an den Bahnhof anzubinden, ist ein neuer Markt. In Norden bei Hannover hat man sich wieder einen Bahnhof zur Renaissance ausgesucht, der am Rande der Stadt liegt und den zentralen ausgespart. Auch der Zentrale Omnibusbahnhof gehört dahin, wo ein Potential ist und nicht, wo nur freie Fläche zur Verfügung steht.

Ein Beispiel für Mixformen bilden die Briefkästen der privaten CityPost in den Bremer Straßenbahnen.

Bürgerinformation ist für Bürger auf Augenhöhe gedacht. Hier hinkt man bei den gestaffelten Schulanfangszeiten nach und dies kostet soviel unnötiges Geld. So lassen sich in einem Landkreis leicht 10-12 Busse einsparen und die kosten 30-40.000 € pro Bus, d.h. rund eine halbe Million € pro Jahr. Auch die Personenregelungen lassen sich straffen.

### **Eine realistische Perspektive**

„Alt“ kann auch gepflegt heißen. Man braucht nicht immer neue Fahrzeuge. Der nette Fahrer ist viel wichtiger.

Sieger von Ausschreibungen haben sich oft verrechnet.

Um die stille Finanzierungsreserve gering nachgefragter Bahnstrecken zugunsten landesbedeutsamer Busse aufzulösen, sollte das Land von den Kreisen systematisch und regelmäßig eine Mitteilung der Fahrgastzahlen verlangen und von den Kreisen einen ebenso hohen Einsatz von Eigenmitteln, wie ihn das Land gewährt.

Wir sind jetzt in einer Situation, wo wir von Osteuropa lernen können. Dort rollt jetzt eine Zertifizierungswelle, um Korruption zu bekämpfen. Warum sollen wir nicht auch unsere ÖPNV-Unternehmen zertifizieren lassen?

Man muss nicht alles selber machen. Wir probieren jetzt, billigere Busse in Osteuropa einzukaufen und unser Werkstattssystem fremd zu vergeben.

In Hessen, aber auch in Dänemark gibt es oft keine Betriebshöfe im klassischen Sinne mehr. So gibt es Verkehrsunternehmen, die die Brachfläche von Bauunternehmen zum Abstellen ihrer Busse benutzen und Container für die verschiedensten Zwecke dazugestellt haben. Ein Beispiel bildet Seerams auf Rügen.

In Neustrelitz hat Arriva die Dispositionszentrale abgeschafft und steuert diesen Verkehr über Guben. Buszentralen sind die besten Taxizentralen, weil sie immer besetzt sind und das Taxi damit Taxifahrten und ÖPNV-Fahrten im engeren Sinne übernehmen kann.

Es gibt ein Bündel pfiffiger Maßnahmen mit Werkzeugkastencharakter: Busspuren, geänderte LSA-Steuerung zugunsten der Busse, Einfahrt der Busse und Straßenbahnen in Fußgängerzonen nach dem Motto: Die Haltestelle vor dem Rathaus. Vorgaben zur Linienführung in NVP. Diskriminierungsfreie Benutzung von ÖPNV-Infrastruktur. Bürgerbusse. Fernbuslinien, die in einem Dorf beginnen und über die Kreisstadt zum Oberzentrum führen und überall Fahrgäste aufnehmen. Ein Beispiel dafür bildet im SPNV die Vogtlandbahn. Wenn die Haustür als Haltestelle im ÖPNV so wichtig ist, muss sie zu den Vorgaben gehören. Wie es aussehen sollte, wenn man den Mittelstand unterstützen will, zeigt der Regionalbusverkehr München.

Aus Weser-Ems (Aurich-Leer-Emden; Landkreis Leer) wurde bekannt, dass Abo-Kunden dort Taxigutscheine bekommen haben und 2-3 Gutscheine für Mietwagen.

## **Politik**

Das Ressortdenken wird immer unterschätzt. Auch über kreisübergreifende Busfahrten kann man sich nur einigen, wenn man sich mit dem Nachbarn versteht. Weil es keinen Budgetausgleich gibt, findet – auch bei uns - zum Teil „Naturalientausch“ statt.

Lobbyarbeit für den ÖPNV wird immer wieder vergessen. Dies heißt vor allem, Kontakte zu pflegen, damit man weiß, wen man fragen kann, damit er Ideen transportiert, und wer durchsetzungsstark ist, so dass man Änderungen in Regierungsvorlagen erreichen kann.

Den Politiker sollte man ködern, indem man ihm zeigt, welche Einsparpotentiale in einem verbesserten Fahrzeugumlauf liegen, wenn man beschleunigt.

Viele Aufgabenträger im Lande sind ihren Aufgaben im ÖPNV weder personell noch fachlich gewachsen. Aber Chefs sind – wie schon vorstehend ausgeführt – erfahrungsgemäß zu überzeugen, ihre ÖPNV-Bereiche in den Kreisverwaltungen zu stärken, wenn man ihnen klar macht, dass dies ihren finanziellen Spielraum erweitert.

Irgendwo werden Gewinne gebraucht, um – anfängliche oder dauerhafte - Mindereinnahmen eines attraktiven ÖPNV-Angebots ausgleichen zu können. Letztlich ist die Kreis-Holding eine solche pfiffige Lösung. Als PPP-Organisation verfügt sie über ein großes finanzielles Gesamtvolumen und könnte damit indirekt quersubventionieren, ohne von der Steuerpolitik abhängig zu sein.

Auch wird vorgeschlagen, die Kreise als Aufgabenträger zudem zu Genehmigungsbehörden machen, damit sie auch die Verantwortung tragen können. Brauchen Kreise mit eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen überhaupt noch Genehmigungen?

Alternative Angebotsformen bieten sich als 5. Säule im Verteilungsraster der Landeszuwendungen an und belohnen damit vorausschauende Landkreise.

Was auch in Brandenburg noch fehlt, ist die Überleitung der Schwerbehindertenabgabe an die Aufgabenträger.

### **3.4.11 Antworten auf die Interviewfragen:**

**„Wie soll die Verkehrsversorgung extrem dünn besiedelter Teilräume als Daseinsvorsorge aussehen?“**

**Wo liegt die Grenze öffentlicher Verkehrsversorgung?**

**Subjektförderung, wie Taxigutscheine: Gibt es das schon woanders?“**

Auch bei diesen Fragen wirkten die Gesprächspartner nicht glücklich. Mehrere ließen einen inneren Zwiespalt zwischen „Aufgeben“ und „Ineffektivität weiterer herkömmlicher Bedienung“ erkennen. Vielleicht wirkten die Meisten auch deshalb auf diese Frage unvorbereitet und wenig informiert. Trotzdem wurden weit verbreitete Grundüberzeugungen sichtbar. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

#### **Grundüberzeugungen in einer Grundsatzdiskussion**

Alle Gesprächspartner stimmten der Aussage voll zu, dass der ÖPNV – wenn auch mit sehr kleinem Beitrag – Kommunikation schafft und zur Verbindung sich entleerer Binnenräume mit der Außenwelt beiträgt. Die Wirtschaftsfolgen eines politischen Abrutschens solcher Räume wieder aufzufangen, kostet ein Vielfaches gezielter Förderung des ÖPNV hier und heute.

Die Gespräche ließen erkennen, dass sich verschiedene deutsche Teilräume skandinavischen Verhältnissen nähern, ohne deren Erfahrungen zu kennen, geschweige denn sie zu berücksichtigen. Als Tendenz hieß es in Nord-Brandenburg: Die Häuser bleiben stehen, viele Alte ziehen in die Städte, die herkommen, sind jung. Zweitwohnsitze für das Wochenende kaufen sich hier vor allem Berliner. Was jetzt kommt, so heißt es, ist eine Grundsatzdiskussion, welche Art von Daseinsvorsorge finanziert werden kann und soll. Dabei werden Straßen, Wasser, aber vor allem Abwasser und Kommunikationsinfrastruktur hervorgehoben. Aber es heißt auch: Wie sollen wir Industriebetriebe halten oder zur Ansiedlung bewegen ohne DSL?

Demgegenüber hat in verschiedenen Dörfern des nordhessischen Werra-Meißner-Kreises schon der Rückbau begonnen. Der Rückzug auf den Kernbereich der Dörfer hat dazu geführt, dass leer stehende Fertighäuser am Rande aufgegeben werden. In Nordhessen gibt es schon 10-15 Orte ohne Schüler und ohne ÖPNV mit jeweils etwa 100-150 Einwohner. Brauchen an einem Ort zwei Schüler neue Schulfahrten, zahlt der Kreis schon heute den Eltern die Pkw-Kosten.

Der Landkreis Uckermark wiederum hat ohne seine 4 Kleinstädte (Prenzlau, Angermünde, Schwedt, Templin) eine Bevölkerungsdichte von 25 Einwohnern/km<sup>2</sup> und mit den Städten von 45 E/km<sup>2</sup>. Die Pendlerbeziehungen sind radial auf die 4 Städte ausgerichtet, was auch das allgemeine Verkehrsgeschehen widerspiegelt. In Tagesrandlage und übers Wochenende erfolgt hier bedarfsorientierte Bedienung, die etwa 15-20% der Gesamtleistung umfasst. Zusätzliche Anrufbusse haben sich nicht bewährt, aber der Austausch des großen Busses gegen den Anrufbus. Den fahrplanunabhängigen Anrufbus Gartz des Impuls-Projektes gibt es noch, aber die Anrufbusse in Gerswalde und Angermünde sind nicht mehr fahrplanunabhängig. Deshalb wurde hier auf einen fahrplanabhängigen Linienrufbus

zurückgegangen. Zum Erstaunen der Verkehrsplaner sind aber die Fahrgastzahlen stabil geblieben. Als Erklärung des Organisationswechsels wurden von erfahrenen Beratern unzulängliche Fahrtenbündelung und fehlende Vermarktung des fahrplanunabhängigen Anrufbusses genannt und für die stabile Restnachfrage das Angewiesensein auf ein Mobilitätsangebot überhaupt.

Unterm Strich – so heißt es mehrfach - wird der ÖPNV mit abnehmender Bevölkerungsdichte teurer. Deshalb sollte man die Versorgung an Mindesteinwohnerzahlen von Ortschaften knüpfen, sich bis zu einer bestimmten Einwohnerzahl flexibilisierten ÖPNV leisten und alles darunter privat durchführen, wobei auch hier wieder viele Formen möglich sind: Mindestbedienungsstandards aus Daseinsvorsorge, Bürgerbusse sowie - als letzte Möglichkeiten - Kleinbusse in Gemeinde- oder Verbundregie, Taxigutscheine und Mitnahmeverkehr im privaten Pkw.

Der VBB hat 3 Modelle von Bürgerbussen eingerichtet: als Zubringer zu Zentren (wie in Gransee), zur Flächenbedienung (wie in Belzig) und als Ortslinienverkehr (wie in Brieselang). Die Grenzen des Bürgerbusses sind jedoch nicht zu übersehen. Sie liegen vor allem dort, wo er Aufgaben übernehmen soll, die eigentlich Linienverkehr erfordern. Dazu gehören alle Fahrten über eine Stunde Fahrzeit, alle Zentren unter 1.000 Einwohnern, Orte ohne Bahnhöfe, unzuverlässige Bedienung oder fehlende Unterstützung durch ortsansässige Verkehrsunternehmen und Kreis. Auch gilt Flächenbedienung durch Bürgerbusse als nicht zukunftsfähig. So werde der Bürgerbus zu hoch gehandelt, wenn es um 100-200 Fahrgäste pro Monat geht und es dieselben Leute sind, die sich auch sonst über eine Fahrgemeinschaft gefunden hätten. Deshalb sind in solchen Teilräumen Sportvereine und die freiwillige Feuerwehr so wichtig. Dazu wird auf ein Handbuch des VBB verwiesen.<sup>225</sup>

Ökonomisch fehlen aber auch vielfach Mietwagen- und Taxiunternehmen in der dünn besiedelten Fläche. Deshalb wird aus einem Verkehrsverbund vorgeschlagen, Gemeindebusse oder Großraumtaxis mit Zubringerfunktion zu bezuschussen, aber kommerziell zu betreiben. Diese Lösung ist von oben aufgezwungenen Bürgerbussen mit all ihren Auflagen vorzuziehen.

Weitestgehende Einigkeit besteht bei den Gesprächsteilnehmern darüber, dass Taxigutscheine gefährlich sind, da sie – wie amerikanische Erfahrungen gezeigt hätten - das Ende des herkömmlichen ÖPNV verkörpern. Außerdem sind sie als faktische Maßnahme zugunsten der Unterschicht schon deshalb mit Vorbehalten zu versehen. In diesem Zusammenhang wird auch das in Brandenburg bevorstehende Sozialticket für Sozialschwache zum Preis von 30 € als Monatskarte kritisiert. Es beinhaltet Fehler: So gehört es in den Sozialhaushalt und nicht zum ÖPNV und ist verwaltungsseitig kompliziert. Besser wären ermäßigte Einzelfahrscheine und Tageskarten. Aber, so war mehrfach zu hören, ausprobieren sollte man Taxigutscheine schon einmal irgendwo.

Auch wenn die Höhe der Beförderungspreise im ÖPNV ein Nachfrage beschränkendes und soziales Kriterium bildet, ist unbestritten, dass die Bedeutung von Fahrgeldeinnahmen und damit von Jedermann-Verkehr steigt. Ein privater Verkehrsunternehmer fordert wachstumsorientiert, die Finanzausstattung möglichst über viele Jahre stabil halten und deshalb die Fahrpreise lieber etwas höher anzusetzen. Demgegenüber äußerte ein Vertreter eines kommunalen Verkehrsunternehmens die Erwartung, dass sich in Richtung verstärkter Nutzerfinanzierung – über viele Jahre gestreckt – die ÖPNV-Tarife vor dem Hintergrund des Kostenverhältnisses zwischen MIV und ÖPNV verdoppeln werden. Die Problematik

<sup>225</sup> Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (Hrsg., 2005): Bürgerbusse im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Handbuch für Betreiber, Fahrer und Fahrgäste, Berlin.

bestünde jedoch darin, dass ÖPNV-Tarife laut Personenbeförderungsgesetz Unternehmersache sind, aber in der Praxis ein öffentliches Ereignis. Ein einziger Gesprächspartner wies darauf hin, dass Nutzerfinanzierung nicht nur höhere Fahrgeldeinnahmen bedeutet, sondern auch Nahverkehrsabgaben, wie in Frankreich.

Immer wieder werden Optionen als Ausdruck von Selbstorganisation angesprochen. Werden Rahmenbedingungen von dynamischen Systemen als zu einengend empfunden, wandert die Dynamik aus und die Systeme versteinern, Regelungen werden umgangen und unterlaufen oder sie geraten – von innen oder außen – unter Druck. Der ÖPNV bietet dafür Anschauungsunterricht. So erfüllt der MIV bei einem Besetzungsgrad über 1 öffentliche Verkehrsfunktion und dies vor allem in seinen Wachstumssegmenten Freizeit- und Urlaubsverkehr sowie Flächenbedienung durch extreme Pkw-Dichte. Nun lösen sich einheitliche Ordnungen auf und Bundesländer wie Landkreise ergreifen auf den verschiedensten ÖPNV-Versorgungsniveaus zunehmend individuelle Maßnahmen.<sup>226</sup> Mehrstufige heterogene flexible bedarfsorientierte Lösungen ergänzen den Schülerlinienbus als Einheitslösung, der für Jedermann funktionslos geworden ist.

Auch der starre Ordnungsrahmen deutet auf eine Zeit der Optionen. Dazu gehören die Lerneffekte ausländischer Erfahrungen, das weite Reformspektrum zwischen Hessischem Weg und Wittenberg-Modell in Deutschland und die EG-VO 1370/2007 mit ihren Wahlmöglichkeiten. Möglicherweise schafft auch die nationale Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes an das EU-Recht Wahlmöglichkeiten für Bundesländer durch einen „Wettbewerb der Wettbewerbssysteme“, so die Hoffnung mehrerer Consultants.<sup>227</sup> Länder, wie Hessen und Bayern, könnten dann ihre bisherigen Lösungswege beibehalten und arme dünn besiedelte Flächenländer, wie Brandenburg, ihre Vorstellungen von Daseinsvorsorge umsetzen. Welche Entlastung Flexibilisierung bringen kann, zeigt die Überführung des §45a PBefG in Länderzuständigkeit. Abgesehen von der höheren Effizienz und Effektivität gestraffter Mittelverwendung, ist es dadurch möglich, die jahrzehntelange Kollision des Anrufbusses mit dem Erfordernis von Linienbedienung nach §42 PBefG zu lösen, ohne die zeitlich begrenzte Experimentierklausel in Kauf nehmen zu müssen.

### 3.4.12 Antworten auf die Interviewfrage:

**„Wenn der ÖPNV besser ist als sein Ruf, braucht er ein besseres Marketing. Daran hat er immer gespart und wenn, dann zu brav geworben.“**

Da kein Gesprächspartner ausgebildeter Marketing-Experte war, sind die Antworten zwar einseitig, aber umso aufschlussreicher. In den meisten Fällen dürften sie deshalb das Ergebnis langjähriger Beobachtung und Denkkorrektur sein. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

#### Die Perspektive muss realistisch sein

Nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner ist das „Alles oder Nichts“ bisheriger ÖPNV-Werbung ein Fehler. Marketingperspektive sollte vielmehr die kombinierte Nutzung von MIV und ÖPNV werden, nach dem Motto: Zum Dienst mit dem ÖPNV und abends zum Sport mit dem Auto. Wie aber die Realität im ländlichen Raum oft aussieht, demonstrierte ein – sonst

<sup>226</sup> Wie Tempolimits, Umweltzonen, Parkraumbewirtschaftung, ÖPNV u.a. zeigen, gilt diese Tendenz auch für die Städte.

<sup>227</sup> Die Formulierung „Wettbewerb der Wettbewerbssysteme“ wurde dem VDV-Geschäftsführer Adolf Müller-Hellmann zugeschrieben.

aufgeschlossener und gut zu überzeugender – Landrat, als er seinen ÖPNV-Geschäftsführer neulich fragte: „Müssen wir denn werben, es fahren doch nur Schüler?“

Mehrere Gesprächspartner schildern die doppelte Asymmetrie im ÖPNV: Die Verkehrsunternehmen dominieren fachlich und personell die Aufgabenträger und die Fahrgäste finden weder bei Politikern noch in der Kreisverwaltung als faktischem Aufgabenträger noch beim Verkehrsunternehmen eine Lobby. Deshalb wird Kommunikation und Marketing als so wichtig bezeichnet, weil damit der Kunde erreicht wird.

Steigt die Bedeutung der Fahrgeldeinnahmen und sinkt das Subventionsvolumen, muss der Wurm dem Fisch schmecken und nicht dem Angler. Deshalb ist das beste technische Angebot vergebliche Liebesmüh, wenn es den potentiellen Kunden nicht erreicht und dieser es nicht als Verbesserung empfindet. Um zusammen kommen zu können, müssen Angebot und Nachfrage voneinander wissen. Damit werden Kommunikation, Mobilitätszentrale und Marketing mindestens so wichtig wie verkehrstechnische Lösungen.

Autofahrer sind ÖPNV-entwöhnt und stehen riesigen Systemwechselkosten gegenüber, wenn sie doch einmal den Bus benutzen sollen. Ein integrierter Taktfahrplan mit Ankünften kurz vor und Abfahrten kurz nach der vollen Stunde und dies unverändert über die Fahrpläne hinweg, erleichtert das Wiedererlernen von ÖPNV.

ÖPNV braucht vor allem ein besseres Image. Deshalb muss der ÖPNV aus der Schmutzdecke der 6 A's herausgeholt werden. Deshalb wird Imagewerbung vorgeschlagen. Will man für Neues werben, muss man intelligent provozieren: emotionell, spritzig, originell. Pfiffige freche Slogans sind wichtig, wie damals von der jungen Werbefachfrau: „Alle reden vom Wetter, nur wir nicht“.

Weil die Kinder schon im Auto sozialisiert werden, muss Marketing für den ÖPNV in den Kitas und Schulen beginnen.<sup>228</sup> Der Umwelt zuliebe, steigt – angeblich - niemand auf den ÖPNV um. Deshalb müssen die persönlichen Vorteile der ÖPNV-Benutzung in den Vordergrund der Werbung rücken und dies in Gestalt harter Fakten: Attraktivität des Öffentlichen Verkehrs und nicht „Daseinsvorsorge“. Dieses Denken muss man aus den Städten in die Fläche tragen. Nach dem Motto „ÖV muss ich auch haben“. Ein gutes Beispiel für regionales Marketing bildet die Bayrische Oberlandbahn, die damit beginnt, sich die Kundschaft von morgen zu schaffen. Dafür sind Schülertickets für das gesamte Angebotsportfolio hervorragend geeignet und dafür wird der Staat benötigt.

Grundüberzeugung ist, dass im ÖPNV ganzheitlich, systemisch und potentialorientiert gedacht werden muss. Dazu gehört auch, dass ein Touristenbus nicht die Kreisgrenze überschreitet. Häufig ist auch für Marketing niemand richtig zuständig. Die Aktivitäten sind zersplittert. Deshalb ist im ÖPNV eine Schlüsselfigur der sog. Kümmerer, der zusammenführt und hartnäckig dran bleibt, damit etwas geschieht. Aber es ist der Betreiber, der sich seine Nachfrage aufbauen muss. Dazu muss er sein Geschäft mit den Augen des Kunden sehen und das wiederum hängt mit der Einstellung des Topmanagements zusammen. Kommunikation gehört zum Kernprodukt, meinte ein Geschäftsführer.

Zu den Fehlern der Vergangenheit gehört die Überschätzung der Technik und die Abwertung von soft skills, wie Kommunikation, Wahrnehmung und Marketing. Dies sind typische Fehler

---

<sup>228</sup> Gute Beispiele bilden die „Schulbücher“: Bayrische Eisenbahngesellschaft GmbH (Hrsg., 2006): Sicher Bahn fahren. Unterrichtsmaterialien für die Sekundarstufe I, München und N. Hölzinger (2008): Kleines Handbuch für Klimaretter auf Achse ... und solche, die es werden wollen. Lehrerleitfaden, Kopiervorlagen und Arbeitsblätter für den Sachunterricht (4.Klasse) und den naturwissenschaftlichen Unterricht (5.-7. Klasse), Berlin

von Männern und Ingenieuren. Mehrfach wird betont, dass Marketing leider das Letzte ist, an das im ÖPNV gedacht wird. Marketing wird im ÖPNV noch immer mit Overheads assoziiert. Deshalb fällt eine solche Verbindungsaufgabe zur Presse leicht Rationalisierungsmaßnahmen zum Opfer. Kommunikation und Marketing sind dem ÖPNV-Manager nicht bewusst. Er denkt nur an seine Fahrzeuge, die laufen müssen. Ob die Busse leer sind, interessiert ihn nicht, so ein Planer. Fälle sind nicht selten, wo ein Bus leer auf freier Bundesstraße 40 km/h fährt, ohne dass dies negativ wahrgenommen wird. Deshalb ist auch für Marketing kein Geld da, keine Fachleute, keine frischen Ideen. Es ist immer wieder ein Fehler von ÖPNV-Forschungsprojekten, wie Impuls, dafür kein Budget vorzusehen.<sup>229</sup>

### **Pfiffige kleine Maßnahmen sind bekannt, aber werden kaum umgesetzt**

Auch die Zugangsproblematik zum ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen ist nicht nur eine Frage von Anrufsammeltaxis und bedarfsgesteuerten Bussen. Wie die Gutachter schon in den 80er Jahren feststellten, sind schon heute eine Reihe von Marketingmaßnahmen zugunsten des ÖPNV bekannt, die den Besonderheiten des ländlichen Raumes verstärkt Rechnung tragen. Dies beginnt beim Telefon und Handy als Informationsmedium und dem verständlichen portemonnaiegerechten „Verkehrskärtchen“ (mit Fahrplan vom RegionalSchnellBus sowie Telefonnummern von AnrufBus oder Mobilitätszentrale), führt über die Verteilung dieser farblich auffälligen wasserfesten Verkehrskärtchen durch Vereine, Läden, Wirtshäuser, Kirchen etc. schließlich zu zebrafarbigen oder schockfarbigen Bussen, Bushaltestellen und Informationsschildern mit Fahrtzeit, Funktionsweisen und Bedienungsgebiet als Blickfang und reicht bis hin zur Gewinnung sozialer Leitgruppen (wie den Bürgermeister oder Landrat) für den ÖPNV. Damit erhalten plakative positiv besetzte Namen, leicht merkbare Telefonnummern, Flyer, das Visitenkärtchen auf jedem Nachtsch von Pensionen und Hotels und andere pfiffige Lösungen im Marketing und bei der Fahrgastinformation entscheidende Bedeutung. Deshalb sind alternative Angebotsformen so wichtig und neue Ideen, wie Jobtickets, die Geld sparen und wieder an den ÖPNV gewöhnen.

Wie schon oben aufgeführt, werden in einem nordostdeutschen Landkreis sowohl im Rathaus als auch in großen Unternehmen Handverkaufsterminals für ÖPNV-Tickets benutzt, um dort die Systemkenntnis und Wahrnehmung des ÖPNV erhöhen. Dazu gehört Einfachheit, wie die Schaffung übersichtlicher Bedienung und von Geborgenheit, wie Fahrzeugbegleiter zeigen. Im Busverkehr des NVV gibt es unterschiedliche Busfarben, die bei Ausschreibungen vorgegeben werden: die Regionalverkehrsbusse des RKH sind rot, die Busse der Stadt Kassel blau. Oft trickst sich der ÖPNV selbst aus, indem die Busfenster der Fahrgäste mit Werbesprüchen zugeklebt werden, und das nur für einige Euros. Deshalb herrscht im NVV Werbeverbot an Bussen.

### **Politisches Marketing**

Politisch-taktisch muss Marketing mit der Frage beginnen, warum wir überhaupt ÖPNV fördern sollten. Die Antwort muss – so ein politischer Insider - zum ÖPNV als Kernbereich jeder modernen Standort- und Wirtschaftspolitik führen. Diese Überzeugungsarbeit ist ein

---

<sup>229</sup> Obwohl die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) über kein Marketing-Budget verfügen, haben sie Gegengeschäfte kultiviert. Eine Vorstellung von ihrer spritzigen und erfolgreichen Werbung geben ein Link zu einem Video im Videoportal Youtube <http://de.youtube.com/watch?v=5INS0SFXdLI> sowie die folgende Webseite. Nach unten gescrollt, enthält sie zahlreiche Bilder einer Kampagne in Zürich. Wird auf eins der 7 Motive geklickt, erhält man noch eine genauere Erläuterung. Link zur Webseite: [http://www.vbz.ch/vbz\\_opencms/opencms/vbz/deutsch/DieVBZ/Kommunikation/](http://www.vbz.ch/vbz_opencms/opencms/vbz/deutsch/DieVBZ/Kommunikation/)



Prozess, der Zeit braucht. Politiker assoziieren den ÖPNV im ländlichen Raum mit sozialschwachen Gruppen. Politisch überzeugt man mit Best practice-Beispielen und Potentialen. Die allgemeine Schwierigkeit besteht darin, dass sich der ÖPNV in öffentlicher Hand befindet und die Akteure darin behördenmäßig denken. Privatisieren ist deshalb gut, wenn dies nicht heißt, sich des ÖPNV zu entledigen.

Dabei ist der ÖPNV als System zu sehen und zu gestalten. Es gibt Kräfte, die andere Interessen vertreten. Dazu gehört – so ein bahnaffiner Gesprächspartner - nicht nur der BDO mit seiner Konfrontationstaktik leerer Eisenbahnen, sondern auch die Autoindustrie.

ÖPNV lässt sich aber nur dort verbessern, wo es die Leute wollen. Viele Dörfler aber brauchen ihn nicht, da sie Auto fahren, mitfahren oder zuhause bleiben. Die Lösung besteht deshalb in handelnden dynamischen Persönlichkeiten, die Hecht im Karpfenteich spielen. Neben dem ökonomischen Marketing erscheint deshalb politisches Marketing durch den Landrat wichtig: Schließlich ist der ÖPNV teilweise abgewertet worden, wenn Nahverkehrspläne für Landkreise keine Pflicht mehr sind und der ÖPNV nur noch freiwillige Aufgabe der Kreise. Deshalb sind Erreichbarkeitsmodelle so wichtig, weil sie quantitativ beweisen, wie die Erreichbarkeit der Menschen in der Fläche aussieht. Auf einer solchen Grundlage bietet sich die Zukunftssicherung des Landkreises durch ÖPNV als neues Thema an. Ziehen Ältere in einen Landkreis mit schlechtem ÖPNV? Als Rheinsberg vom Bahnverkehr abgekoppelt wurde, bildete sich eine Bürgerinitiative aus Unternehmern, Verkehrsunternehmen ... Im ÖPNV wird besonders gern übersehen, dass alles ein Wahrnehmungsproblem und gestaltbar ist, wo man noch immer nur verwaltet.

### **Auch Tarife können werben und Vergleiche mit anderen helfen**

Zum Marketing gehört auch eine einfachere Tarifpolitik. Sie muss regional überschaubar sein. So weiß kaum einer, dass auf vielen Linien kostenlose Kindermitnahme üblich ist. Auch die Preiswahrnehmung ist verzerrt, wenn Fahrpreise ohne Rabatte (wie Bahncard) miteinander verglichen werden. Auch könnte man überlegen, ob nicht das ÖPNV-Ticket in Geschäften so selbstverständlich erstattet werden soll, wie heute der Parkschein. Auch könnte der Staat seine öffentlichen Zuschüsse Senioren und Hartz IV-Empfängern geben, wenn sie eine ÖPNV-Zeitkarte erwerben anstatt den Unternehmen. Dann wäre dies Sozialpolitik und die Fahrzeuge wären voll (Oxford, Templin). In Glücksstadt hat man – wie in Wittenberg – einen Festbetrag ausgelobt und die Kreativität der Unternehmer herausgefordert.

Benchmarking mit anderen Verkehrsunternehmen zeigt, wo man wirklich steht und was man übernehmen solle. Deshalb ist die genannte Berufung eines früheren IKEA-Managers auf den Posten des ÖPNV-Aufgabenträgers von Stockholm auch eine Art weiteren Benchmarkings anhand der Erfahrungen eines anderen erfolgreichen Massengeschäfts.

Das Marketing-Problem vieler Landkreise ist ihre dünne Besiedlung. Will ein Bürgermeister die Bedienung eines neuen Wohngebietes, so ein ÖPNV-Manager, praktizieren wir deshalb die Regelung, dass er das Marketing bezahlt und wir ein Jahr lang zur Probe fahren. Ein riesiger – unerwarteter - Marketing-Erfolg waren die rechnergestützten Betriebsleitsysteme (RBL) der 3 Landkreise Barnim, Uckermark und Oberhavel im Zuge des Impuls-Projektes. Die psychologische Wirkung auf die Nachfrage war enorm, indem sie Transparenz im ÖPNV herstellte, denn Marketing ist ein Informationsproblem.

Neue Formen des Marketing werden die Dinge erleichtern. Nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner stehen elektronische Tarifierung, Chip-Karten und neue Abrechnungssysteme für heterogene Dienstleistungen vor dem Durchbruch. Das bedeutet nicht nur den Abschied vom Pappkärtchen, sondern wird auch das Ende der reinen

Nahverkehrskarte bringen. Was kommt, ist – vergleichbar mit der TouristCard - eine Karte für Verkehr, Schule, Essen ... Auch GPS-Systeme werden für den ÖPNV-Kunden interessant, nicht zuletzt für alternative Angebotsformen im ländlichen Raum, nach dem Motto: Wann kommt mein Bus? Dafür mehrere Geschäftspartner zusammenzubringen, dürfte durch die weitere Entwicklung der Kosten des Pkw-Verkehrs begünstigt werden.

Zwei Gesprächspartner betonen die Bedeutung des Verkehrsverbundes für das Marketing der Kreise. Weil wir mitten in einem Prozess der Oligopolisierung des ÖPNV sind, ist dieser mit Markenbildung verbunden und mit einem Comeback des Marketing. In Brandenburg gehört dies aber zu den Verbundaufgaben. Dabei sollten jedoch die Transaktionskosten so auf den Verbund verteilt werden, dass dieser das entsprechende Marketing für den ÖPNV der Mitglieder, d.h. Kreise und Verkehrsunternehmen, betreibt. Besonders neue lokale Angebotsformen brauchen Marketing, um Hemmnisse zu vermindern. Deshalb muss das Marketing dafür aber zielgerichtet sein. Dies ist ein Problem, wenn es auf den Verkehrsverbund übergegangen ist und dort den größten Budgetposten darstellt und dann allgemein geworben wird. Ein dritter Gesprächspartner meinte, dass dem VBB aber das Geld für richtiges Marketing fehlt.

### **3.4.13 Antworten auf die Interviewfrage:**

**„Wie kann man glaubwürdig die Einnahmen verteilen?**

**Wie lösen Sie das Problem der Statistik der Fahrgastzahlen, eine landesweite Zählung kostet schließlich eine Million Euro?“**

Diese Fragen wurden als wichtig erachtet, aber führten in Brandenburg stets zum Für und Wider des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg (VBB).

So war aus einem Brandenburgischen Landkreis zu hören: Zwischenzeitlich haben wir uns immer wieder gefragt, ob wir als Kreis ohne VBB besser dran wären und sind immer wieder zum Ergebnis gekommen, dass wir dann so viele wichtige Dinge nicht hätten. Nur ist das Verbundgebiet für eine einheitliche Lösung zu groß und damit zu heterogen. Ursprünglich war nur an Berlin und seinen Speckgürtel gedacht worden und schließlich umfasste das Verbundgebiet zwei Bundesländer. Abgelegene Landesteile, wie Elbe-Elster, die Ostprignitz oder die Uckermark, haben einfach andere Fahrtbeziehungen und brauchen einen anderen Tarif als beispielsweise Oberhavel. Deshalb wäre es zweckmäßiger, einen Teil der Einnahmen als Ausgleichsfonds vorher abzuzweigen. Im Aufsichtsrat des VBB sitzen Landräte und Staatssekretäre, die politische Entscheidungen treffen und damit häufig Fachentscheidungen widersprechen. Angesichts der dann möglichen Kürzung der Fördergelder könnte ein Landkreis übrigens gar nicht den Verbund verlassen, auch wenn er wollte.

Der große Fortschritt durch den VBB war der durchgängige Tarif und das gemeinsame strategische Vorgehen. Zu kurz gekommen ist die Integration des ÖPNV. Der VBB ist ein reiner Aufgabenträgerverbund. Die Verkehrsunternehmen sind lediglich Partner, aber keine Gesellschafter. Was dem VBB fehlt, ist eine Handlungsvollmacht, nicht nur SPNV zu bestellen und zu planen, sondern auch den Busverkehr. In Hessen ist der Regionalverkehr Aufgabe der Verkehrsverbünde, hier aber nicht. Hier ist jeder Kreis für sich zuständig und der VBB kann wenig selbst entscheiden. Sein Engagement in alternativen Bedienformen zeigt seine Fähigkeiten, wie auch bei der Potentialabschätzung.

Das Problem der Einnahmeverteilung im VBB besteht darin, dass 1990 die Kriterien festgeschrieben und seitdem nicht mehr angepasst wurden, wie viele Prozentanteile nach Fahrgästen und wie viele nach Kilometern verteilt werden. Abgelegene und dünn besiedelte

Landkreise trifft das besonders, weil sie lange Strecken haben und als Zubringer zur Bahn wirken.

Auch hat die Wabenstruktur des VBB zu einer Wabengröße von etwa 5 km geführt. Da nur Waben überschreitender Verkehr zählt, gehen Zubringer- und Verteilerverkehre innerhalb einer Wabe finanziell leer aus und werden deshalb vermieden. Ein Beispiel ist das Zubringerproblem von Groß-Schönebeck zum Wildpark Schorfheide. Man könnte die Wabeneinteilung ändern oder die Tarife, aber das ist nicht so einfach. Ein anderes Problem besteht darin, dass man jedes Ticket überall kaufen kann. Da Berlin der große Quellmarkt ist, warten die Zielgebiete dann auf die Einnahmenaufteilung und müssen vorfinanzieren.

Was die Zuverlässigkeit der Abrechnungen im ÖPNV betrifft, sagte ein Gesprächspartner, dass die modernen Abrechnungssysteme so gut sind, dass ihre Manipulation erhebliche kriminelle Energie voraussetzen würde. Für eine große Zählung reicht eine Million € gar nicht. In Brandenburg kostet sie 3 Millionen. Eine große Zählung reicht alle 15 Jahre und andere alle 2 Jahre. Es wird leichter gemogelt, wenn in der Praxis kleine Stichproben erhoben werden und wenn auf externe Zähler verzichtet wird. Bestenfalls fahren dann alle Verwandte und Bekannte der Busfahrer auf der betreffenden oder gar gefährdeten Linie mit. Ein anderer Gesprächspartner meint, dass eine Zählung pro Jahr gar nicht soviel kostet, entscheidend ist, dass man dafür nicht wieder eine Abteilung auf Dauer einrichtet.

Nach Ansicht eines Brandenburgischen Gesprächspartners muss der nächste Schritt das elektronische Ticketing sein. Vorher ist kein zuverlässiges System im Verkehrsverbund vertraglich vereinbar.

### **3.4.14 Antworten auf die Interviewfrage:**

**„Wenn Sie sich für den ÖPNV im ländlichen Raum etwas wünschen könnten, was wäre das?“**

Die Antworten lassen vermuten, dass es sich vor allem um Engpässe und Herzensanliegen der betreffenden Gesprächspartner handelt. Schaut man sich die Bereiche an (wie Schulen, Einbeziehung aller Verkehrsmittel, Bewusstseinswandel, Neuer ÖPNV, juristische Fragen, Verkehrsverhalten, Zuständigkeiten, Budgetausgleich, mutige Politiker), werden vor allem Rahmenbedingungen sichtbar. Sie aber liegen außerhalb der persönlichen Einflussphäre. Nach Argumenten und Bereichen geordnet, ergab sich folgendes Bild.

#### **Schulpolitik und Schülerverkehr**

- Hohe Diskussionsbereitschaft in Schulen und Verständnis für den ÖPNV.
- Einfache Schulbussysteme und das Stabilisieren des ÖPNV auf einem bestimmten Niveau und dies sowohl als Verarmungseffekt als auch als Wahlhandlung zugunsten des ÖPNV.

#### **Verkehrsintegration und neuer ÖPNV**

- Wirklich integriert planen und nicht nur Bahn und Bus als Alternativen, sondern das volle Spektrum.
- Mehr Fahrgäste, die keine Zwangsbenutzer sind. Ein Weg besteht in der Kombination von Anrufen, einem vernünftigen Preis und einer kurzen Anmeldezeit.
- Einen fahrplanunabhängigen Anrufbusbetrieb zu organisieren, aber ohne Wenn und Aber.

- Ein Bewusstsein, dass der ÖPNV ein Problemlöser ist und kein Problem, mehr Mut der Akteure und gleiche Bedingungen wie der MIV. Dann werden Nahverkehrsabgabe und Tempo 130 zu Hilfen. Heute entscheiden die Entscheidungsträger aber aus der Scheibenwischer-Perspektive heraus.
- Auch ist es eine problematische Entwicklung, dass juristische Fragen im ÖPNV so wichtig geworden sind und fast mehr Arbeitskapazität binden als die Planung der mobilen Dienstleistung selbst.
- Die Leute sollen den ÖPNV testen und ihm eine Chance geben.

### **Straffung der Zuständigkeiten und Budgetausgleich**

- Wir müssen den Behördenpluralismus beenden. Genehmigungsbehörde, Aufgabenträger, Sozialministerium ... und ... und ... und sollten durch eine Stelle ersetzt werden, die Finanzierung, Vergabe und ausschließliche Rechte vornimmt. Dazu kann auch die Direktvergabe gehören. Um der Staatsverwaltungswirtschaft begegnen zu können, werden Professionals gebraucht, die es können, es wollen, es dürfen und es tun. Wir müssen Leuchttürme wollen, erlauben, schaffen und kultivieren. Und wir sollten ungeduldig sein.
- Das Wichtigste ist die Finanzierung und ein Budgetausgleich der verschiedenen Ebenen. Vielleicht wäre das Herunterbrechen der unterschiedlichen Aufgabenträgerschaften auf den Kreis eine Lösung. Also auch des SPNV, wie in Sachsen auf die 5 Zweckverbände mit höherer Kreisnähe.

### **Mutige Politiker und kreative Verkehrsunternehmen**

- Alle Politiker und Mitarbeiter von Aufgabenträgern ländlicher Räume sollten hier ein Jahr lang als Zwangsbenutzer ÖPNV fahren.
- Engagierte Politiker in den Landkreisen, die sich für öffentliche Mobilität stark machen, kreative Verkehrsunternehmen, die, so wie kurz nach der Wende, auch Risiken eingehen und etwas bewegen wollen. Aus meiner Sicht ist genügend Geld da, man muss es nur richtig einsetzen.

## **3.6 Ein roter Faden der Antworten**

Fast unabhängig vom jeweiligen Bundesland zeigen die Antworten das einheitliche Bild einer bedrohten Restversorgung mit Verkehrsmobilität. Es wird ein illusionsloses Bild eines überlebten, von Subventionen geprägten Bereiches sichtbar. Erstaunlich ist das hohe Maß an übereinstimmender Lagebeurteilung und Kritik an Politikern, Aufgabenträgern und kommunalen Verkehrsunternehmen. Daraus entstanden neue Ziel führende Fragen („Wie hilft man überforderten Aufgabenträgern? Wie kommt Bewegung in kommunale Verkehrsunternehmen? Wie erreicht man politisch Budgetausgleich?“). In der instrumentellen Diskussion schieden sich die Geister. Nicht altersunabhängig tendieren ältere Manager stärker zu Kostensenkungen, staatlicher Daseinsvorsorge und finanziellen Rahmenänderungen, jüngere Berater hingegen zu mehr Experimenten, ausländischen Erfahrungen, pfiffigen Anreizen, Wettbewerb und zum Erschließen neuer Märkte.

Die ÖPNV-Szene ist sich zumindest in der Feststellung einig, dass alle tragfähigen Lösungen im ÖPNV des ländlichen Raumes seit mindestens drei Jahrzehnten bekannt sind und ein Umsetzungsproblem darstellen.

Überwältigende Einigkeit bestand in der Kritik am gültigen Ordnungsrahmen, der zu stark einenge: am Personenbeförderungsgesetz, am Regionalisierungsgesetz, an den Gemeindeordnungen. Auch wurde ein auffälliger Unterschied zwischen SPNV-orientierten Planern und Planern des Busverkehrs sichtbar. Erstere waren kaum bereit, über Stilllegungen zugunsten eines schnellen Busverkehrs auf Achsen zu diskutieren, sondern sahen alle Bahnstrecken mit einem erschließbaren Potential versehen. „Bahner“ dachten auch hierarchischer mit der Stadt als – auf ländliche Räume ausstrahlende - Orientierungseinheit.

Ausgeprägte Stimmungsunterschiede bestanden zwischen Consultants und Busunternehmen. Erstere kannten viele Erfolgsfälle als Chancen, letztere sahen vor allem ihre heutigen Zwangsbenutzer des Tagesgeschäfts. Vor allem in den neuen Bundesländern wurde die schlechte Stimmung durch Marktverlust und möglichen Arbeitsplatzverlust betont.

Jeder Gesprächspartner aber brachte in mindestens einem Bereich kreative Vorschläge ein, die auf ihre Übertragbarkeit geprüft werden sollten. Der ÖPNV stellt gerade hier ein gewachsenes System dar. Der Kern des heutigen Konsens' von Personenverkehrsunternehmen im ländlichen Raum spiegelt interessen geleitete Politik und Bequemlichkeit wider. Auch in dieser Hinsicht verkörpert das Reformmodell Wittenberg einen Neuanfang.

Die Befragung lässt erkennen, dass verschiedene Auswege, wie die Suche nach neuen Geschäftsbereichen und Wachstumssegmenten, noch in den Anfängen stecken. Wir sehen zwar, wie das System destabilisiert und für Anregungen empfänglich wird, aber können aus den wenigen kleinen Änderungen noch nicht prognostizieren. Auch wenn es sich um qualitative Aussagen handelte, stimmt das Bild hoher Änderungsraten bei niedrigen Absolutwerten.

Aus mehreren Bundesländern wurde berichtet, dass im Vergleich zur SPNV-Politik der Bus leider nachrangig behandelt worden sei. Dies wurde vor allem auf die hier zögerliche Marktöffnung zurückgeführt.

Wettbewerb im SPNV wurde mit hohen Wachstumsraten und induziertem Neuverkehr verknüpft. Jetzt gelte es, diese Erfahrungen auf den Bus zu übertragen und ein Regionalisierungsgesetz für den Busverkehr zu schaffen, hieß es mehrfach.

Fast alle Gesprächspartner waren der Auffassung, dass gering nachgefragte SPNV-Strecken ohne Potential und ohne größere Bedeutung für Güterverkehr und Gesamtsystem durch landesbedeutsame Buslinien ersetzt werden sollten, die vom jeweiligen Bundesland finanziert werden. Es herrschte Verwunderung, warum diese Lösungsrichtung nicht stärker voran kommt. Es wurde von Expertengesprächen berichtet, in denen die Relation der Durchschnittskosten zwischen solchen gering nachgefragten Bahnstrecken und durchschnittlichen Busstrecken auf 1:10 und darüber statt von 1:3-5 geschätzt wurde. Ministeriale mehrerer Bundesländer wiesen auf vorhandene Listen und Karten besonders schwach ausgelasteter Bahnstrecken hin, die bei weiterer Nachfrageschwäche und/oder Mittelkürzungen zur Disposition stünden.

Die wachsende Orientierung von Ausschreibungen am Jedermann-Verkehr und die Ausrichtung der Landesförderung auf Fahrgastzahlen signalisieren ein wachsendes Interesse an einem ÖPNV für Erwachsene und Autofahrer.

Fast alle Experten sind sich in der Einschätzung einig, dass der Kunde als wichtigster Akteur leider noch immer das geringste Gewicht besitzt. Fragen nach den wirklichen Wünschen des Fahrgastes werden durch Hinweise auf Befragungen durch die Unternehmen beantwortet, die nach dem Motto „Einmal pro Jahr durch uns“ vorgenommen werden.

Der Ausschreibungswettbewerb in Hessen und der Genehmigungswettbewerb des Landkreises Wittenberg verkörpern reale Lösungspole, zwischen denen viele Akteure abwarten.

Das Lösungsspektrum der Flächenländer bildet einen Flickenteppich.

In Hessen sind die beiden Verkehrsverbünde Kreativitätsmaschinen, Vergabestellen und Kontrollbürokratien zugleich. Über sie laufen fast alle Landeszuwendungen.

In Sachsen-Anhalt scheut man Aufgabenträgerverbünde (noch) und dezentralisiert so viel wie möglich. Hier sind die Kreise nicht nur Aufgabenträger, sondern sogar Genehmigungsbehörde (auch wenn dies durch den Gesetzesvorbehalt des Landesamts entschärft wird). Demgegenüber dominieren im ländlich geprägten Brandenburg starke Aufgabenträger, bei denen die ÖPNV-Mittel zusammen fließen, und ein zentral denkendes Ministerium. In der Metropole Berlin dagegen lebt ein Senat mit extremen Sparzwängen und das Bindeglied beider Länder bildet ein faktischer Tarifverbund, der zugleich Verbund der Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ist und in der Fläche am stärksten wirkt.

In allen Ländern sind die Mittel für den ÖPNV fast nur durchgereichte Bundesmittel. In allen untersuchten Reformländern werden die Landeszuwendungen gebündelt und den Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt.

Wettbewerb rückt wieder den Fahrgast und seine Wünsche in den Vordergrund. Für Preise und Subventionen sind nicht mehr die Kosten und deren beliebige Steigerbarkeit ausschlaggebend, sondern der Markt und staatliche Sicherungs- und Gestaltungspflichten.



## 4 Ergebnisse: Trends und Strategien

### 4.1 Erkennbare Trends im ÖPNV und ihre Folgen für seine Finanzierung

Trends bilden längerfristige Entwicklungsrichtungen und spiegeln Veränderungen strategischer Randbedingungen wider. In einem neuen Umfeld kann deshalb auch schon Bekanntes zu einem Trend werden. Zuerst meist Gegenbewegungen überlebter Strukturen, sind Trends anfangs voller Vielfalt und Widersprüche. Entscheidend sind deshalb ihr Hintergrund und ihre Richtung. Als Ausdruck von Selbstorganisation dynamischer Systeme können sie sich nur durchsetzen, wenn das betreffende System „danach verlangt“. In ihrer deutlichsten Form bilden sie Megatrends, wie demografischen Wandel, Energiekrise oder Liberalisierung überregulierter Wirtschaftsbereiche. Megatrends sind deshalb gerichtete Prozesse mächtiger Subsysteme, die niemand verantwortlich steuert, die umwälzende und bleibende Veränderungen des Systemumfelds schaffen und weitgehend unabhängig von herrschenden Politikern, Parteien und Ideologien sind. Wegen ihrer Kraft lassen sie sich schließlich nur noch unterlaufen: durch kreative Lösungen, durch die Gestaltung von Rahmenbedingungen und durch Offenhalten von Handlungsspielräumen. Deshalb fordern sie eine mittel- und langfristige Politik.

Als Systemeffekte sind Trends mit allen Bereichen von Raum und Gesellschaft verknüpft. Die folgende Gliederung ÖPNV-externer und ÖPNV-interner Trends stellt deshalb ein Gewichtungssystem dar, das auch subjektive Bewertungen und willkürliche Entscheidungen voraussetzt.

Die dargestellten, für die Finanzierung des ÖPNV bedeutsamen Trends beruhen auf Gesprächen, Vorträgen, Diskussionen und Publikationen. Sie bauen auf vorstehend dargestellten Entwicklungen auf und verdichten diese. Nicht zuletzt war es die langjährige Beschäftigung der Gutachter mit diesem Thema, die es erleichterte, Veränderungen innerhalb und außerhalb des Verkehrs und ihre Tragfähigkeit abzuschätzen.

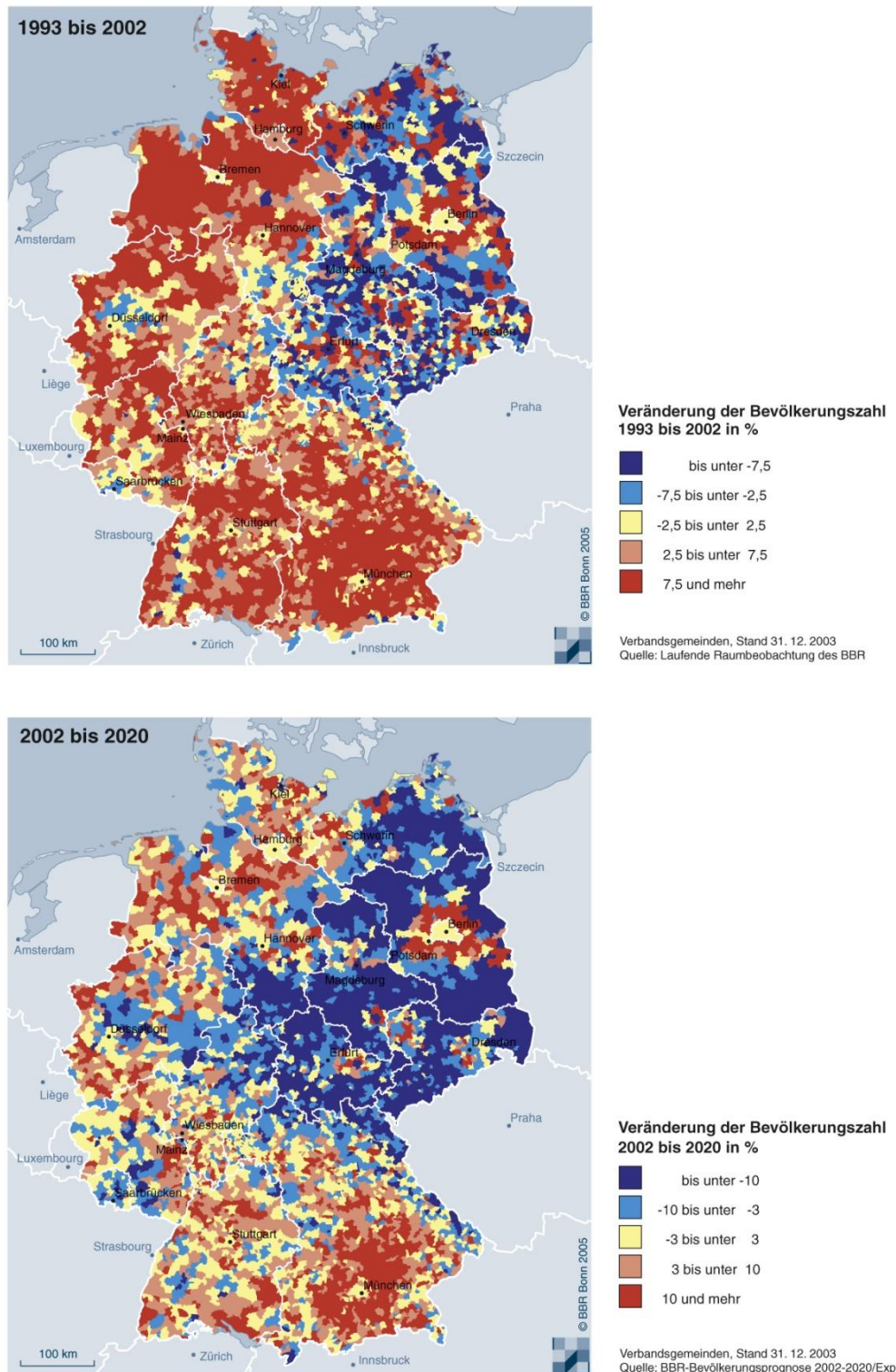
#### 4.1.1 Trend Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungszahl Deutschlands sinkt. Betrug die Bevölkerung des Bundesgebietes 2002 noch 82,5 Mio. Einwohner, sinkt diese Zahl bis 2020 voraussichtlich auf 82,1 Mio. und bis 2050 auf 77,3 Mio. Nehmen die alten Bundesländer von 65,5 vor allem durch Binnenwanderungen bis 2020 sogar noch auf 66,4 Mio. zu und bis 2050 schließlich auf 64,2 ab, so trifft es die neuen Bundesländer unvergleichlich härter. Ihre Einwohnerzahl betrug 2002 noch 17 Mio. Einwohner, sank bis 2020 auf 15,7 Mio. und wird 2050 auf nur noch 13,1 Mio. prognostiziert. Das bedeutet einen Rückgang um rund 23%, d.h. um ein knappes Viertel der Gesamtbevölkerung (BBR Bevölkerungsprognose 2002-2050/Exp). Im Rahmen der Untersuchung von 6 Indikatoren (Kinderzahl, unter 35-Jährige, Frauenanteil, Wanderung, über 75-Jährige, Prognose 2030) durch das Berlin-Institut (2008) bilden die neuen Bundesländer das demografische Notstandsgebiet Europas.

Innerhalb dieses allgemeinen Schrumpfungstrends führen Binnen- und Außenwanderungen aber zu einem räumlichen Nebeneinander von Bevölkerungsabnahme und -wachstum. Verschiedene Verdichtungsräume gewinnen – vor allem in ihrem Speckgürtel - Bevölkerung und vergrößern die regionalen Disparitäten gegenüber ihrer Peripherie (vgl. Übersicht 4.1). Obwohl der Anteil von Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerung auch im Westen zunimmt, dürfte der Rückgang in den neuen Bundesländern, in ländlichen Räumen und in altindustriellen Räumen überproportional sein (Canzler, Knie 2007).



# Übersicht 4-1: Bevölkerungsveränderungen 1993-2002 sowie Prognosen 2002-2020



Die Schärfe dieses Prozesses in dünn besiedelten ländlichen Räumen, vor allem in Nordostdeutschland, wird verursacht durch die Abwanderung junger dynamischer aufstiegsorientierter Bevölkerungsteile, die Abwanderung heiratsfähiger junger Frauen, die Abwanderung von Schülern durch den Weggang ihrer Familien und durch die wachsende Abneigung ausländischer Zuwanderer, in diese Räume zu gehen. Die Abnahme der

Schulpflichtigen ist ein langfristiger Trend sinkender Bildungsbevölkerung. Daraus ergeben sich dramatische Konsequenzen für die Sicherung höherwertiger Arbeitsplätze, der Siedlungsstruktur, der Infrastruktur und der Finanzierung von ÖPNV.

Mit dieser Schrumpfung ändert sich vor allem der Altersaufbau: Gab es in Deutschland 2002 noch 17,1 Mio. Personen unter 20 Jahren, werden es 2020 nur noch 14,2 Mio. und 2050 nur noch 12,4 Mio. sein. Auch hier trifft es den Osten besonders hart. Schrumpft diese Altersgruppe in den alten Bundesländern um rund 24% von 13,9 auf 10,5 Mio., so beträgt dieser Rückgang von 3,2 auf 1,8 Mio. in den neuen Bundesländern rund 44%. Mit anderen Worten: Im ehemaligen Osten halbiert sich die Zahl der Jungen nahezu (nachdem sie von 1990-2002 schon um zusätzliche 27% abgenommen hat) (BBR Bevölkerungsprognose 2002-2050/Exp). Der erwartete Alterungsprozess von Regionen verändert die Vielfalt der Infrastruktur, benachteiligt vor allem periphere dünn besiedelte Regionen sowie Umlandregionen der großen Städte und ist langfristig unumkehrbar. Der Höhepunkt dieses Alterungsprozesses europäischer Gesellschaften wird erst in 30-40 Jahren erreicht. Dann wird es mehr über 65-Jährige als unter 20-Jährige geben (Berlin-Institut 2008).

Besonders in Nordostdeutschland **blutet der dünn besiedelte, wenig attraktive Binnenraum aus und verliert zuerst seine Jugend.** Die ausgedehnten Flächen mit stark negativen Wachstumsraten der bis zu 18-Jährigen bis 2020 signalisieren somit Überkapazitäten von Infrastruktur für die Jungen, wie Kindertagesstätten, Schulen, Sportstätten und Schülerverkehr. Die großen, aber anderen Teilräume mit stark positiven Wachstumsraten der über 65-jährigen wiederum bedeuten Unterkapazitäten von Infrastruktur für die Älteren, wie Pflegeeinrichtungen, Pflegedienste und medizinische Versorgung (Heinze 2007).

Die Folgen für den ÖPNV sind widersprüchlich. Einerseits sinken mit der Gesamtzahl potentieller Nachfrager auch die nachgefragte Verkehrsleistung und ihre Bündelungsfähigkeit auf Verkehrsachsen. Andererseits begünstigen die demografischen Veränderungen über Senioren- und Verarmungseffekte vermutlich mehr Verkehr pro Einwohner. Inwieweit sich beide Effekte ausgleichen oder sogar überkompensieren, ist strittig.

So könnte auf Grund der demografischen Veränderungen die ÖPNV-Verkehrsnachfrage in den neuen Bundesländern generell sinken und in den alten Bundesländern stagnieren (Canzler, Knie 2007). Zwischen 1993 und 2002 stieg die Zahl der Schüler, Auszubildenden und Studenten in Westdeutschland um 13%, aber sank in Ostdeutschland um 18% (VDA 2004:4 zitiert bei Sterzenbach 2007:39). Von 2002 bis 2012 wird die Zahl der Schüler an allgemeinbildenden und Berufsschulen von 12,5 auf 11,1 Mio. sinken, d. h. um 11%. Dies bedeutet für die alten Bundesländer 7%, für die neuen Bundesländer aber 27% (VDA 2004:6 zitiert bei Sterzenbach 2007:40). Zeitversetzt lässt dies einen entsprechenden Rückgang der Studierenden und Auszubildenden erwarten. Allein wegen seiner rückläufigen Bevölkerung erwartet Sachsen-Anhalt bis 2015 einen Rückgang des Gesamtverkehrsaufkommens auf 85% des Wertes von 2002. Dabei wird mit einem Rückgang im MIV um 10%, im ÖPNV um 17% und im nicht motorisierten Individualverkehr um 21% gerechnet (ÖPNV-Plan 2005:22).

In einer ländlichen Seniorengesellschaft dürfte sich die Mobilitätsnachfrage vor allem dann verändern, wenn körperliche Einschränkungen kommen, Renten und Einkommen stagnieren, Nutzerfinanzierung in den Vordergrund rückt und die Zentralisierung öffentlicher und privater Einrichtungen zu Entfernungen führt, die nicht mehr zu Fuß oder mit dem Fahrrad bewältigt werden können. Dann wird ÖPNV für Senioren existentiell (V. Blume, R. Follmer, D. Kalinowska, J. Kloas 2005; MASGF 2007:3). Einer Modellrechnung des Amtes für soziale Sicherung der Stadt München zufolge wird sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger der Stadt bis 2020 verdreifachen. Dabei wurden lediglich eine jährliche Inflationsrate von

1,75% und eine Rentenerhöhung von 0,75% zu Grunde gelegt. Nicht berücksichtigt wurden in dieser Rechnung, dass in den nächsten Jahren viele Menschen in Rente gehen, die längere Zeit arbeitslos waren oder Niedriglöhne bezogen. Bundesweit seien mehr als drei Millionen Menschen von Armut bedroht (Loerzer 2008). Das steigende Lebensalter und der medizinische Fortschritt lassen zudem den Anteil behinderter Menschen in der Gesellschaft steigen und rücken den Wunsch nach Barrierefreiheit im ÖPNV in den Vordergrund.

Zugleich aber werden die Menschen mobiler: Die künftigen Erwachsenen werden autoorientiert sozialisiert, Beschäftigte und Arbeit Suchende müssen immer mobiler sein und die künftigen Senioren bilden „einen rüstigen Auto fahrenden Rentnerberg“. Als Vitalitätsbeweis und Erlebnis ist Autofahren gerade in der Seniorengesellschaft selbst durch Taxifahrten kaum ersetzbar. In den neuen Bundesländern ist der eigene Pkw ein wichtiges Erfolgssymbol. Im Gegensatz zur heutigen Situation werden 2030 fast alle fahrfähigen Männer und Frauen einen Pkw-Führerschein haben. Der Anteil der Menschen, die über Gemeindegrenzen hinweg umgezogen sind, ist von 43 Personen/1.000 Einwohner (1991) auf 47 Personen /1.000 Einwohner (2002) gestiegen (Statistisches Bundesamt 2004:365). Dazu gehören auch Wanderungen aus ländlichen Räumen in Agglomerationen und Städte sowie aus Ost- nach Westdeutschland. Zugleich dürften die Mobilitätsansprüche wahlfreier Kunden steigen. Demgegenüber dürfte die autolose Restbevölkerung auch künftig gerade im dünn besiedelten ländlichen Raum ohne Einfluss bleiben. Das Szenario eines seniorenenorientierten ÖPNV betont „Geborgenheit“ als Marktfaktor für einen wachsenden Personenkreis, der vor allem weiß, wo er hin möchte, aber nicht mehr so gut, wie.

Für die künftigen Lösungswege dürfte maßgeblich sein, wie diese gegensätzlichen Marktchancen von den Akteuren wahrgenommen werden. Sinkt die Zahl potentieller Nachfrager, steigen die Kosten pro Fahrgast. Um diese auf eine größere Nachfrage umzulegen, müssen die Zahl der Fahrten/Einwohner, neuer Fahrgäste und/oder die Bedienungsgebiete wachsen. Auch deshalb werden neue Geschäftsfelder und Wachstumsbereiche interessant und die großen internationalen Konzerne an der Kreisgrenze als bedrohlich empfunden.

Soll der ÖPNV gerade im ländlichen Raum familienfreundlicher werden, muss er die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen. Frauen und Männer besitzen unterschiedliche Mobilitätsprofile, wobei Frauen stärker zu Fuß gehen, Radfahren und den ÖPNV benutzen. Dabei kommt im ÖPNV der Berücksichtigung ihres subjektiven Sicherheitsempfindens besondere Bedeutung zu (ÖPNV-Plan 2005:5-6).

Das Beispiel des ÖPNV zeigt aber auch, dass diese Situation für mehrere Politikbereiche Chancen zu überfälliger Dynamisierung bietet. Dazu zählen Verkehrs-, Schul-, Tourismus- und Raumordnungspolitik als Ressorts, deren Entscheidungen auf die Rahmenbedingungen des ÖPNV zurückwirken. Die extreme Lage des öffentlichen Verkehrs in dünn besiedelten ostdeutschen Flächenländern ist vor allem Ergebnis zurück gestauter Anpassung an den Wandel seines räumlichen Systemumfelds.

#### **4.1.2 Trend Bildungspolitik und Schulplanung**

Auch wenn für Jedermann zugänglich, ist der integrierte Schülerverkehr kein allgemeiner ÖPNV geworden. Nur an Schultagen existent, zu und von Schulstandorten von Mittelpunktschulen z.T. auf der grünen Wiese, in den Fahrplänen mit unzähligen Fußnoten voller Einschränkungen belastet und in Bussen, deren Größe und Beschaffungspolitik auf den Schülerverkehr hin ausgerichtet ist. Trotz dieser Beschränkungen ist der Schülerverkehr in ländlichen Räumen zur Mobilitätsgrundlage und zum Mindestbedienungsstandard autoloser Bevölkerungsteile geworden. Auch deshalb treffen sinkende Schülerzahlen jetzt

den Lebensnerv ländlicher Räume und erhöhen über sich verlängernde Schulwege den politischen Handlungsdruck.

So existieren bereits Wohnorte ohne Schülerverkehr, die nur noch einmal pro Woche oder durch Stichfahrten mit dem großen Linienbus und dies nur auf Anruf bedient werden. Wegen der geringen Schülerzahlen werden schon heute in manchen Dörfern einzelne Schüler täglich mit dem Linienbus abgeholt. In welchem Ausmaß geburtenschwache Jahrgänge, Siedlungsstruktur und Schulkonzentration die Kosten des Schülerverkehrs erhöhen, zeigen aktuelle Meldungen. So hat sich in Mecklenburg-Vorpommern die Zahl der Fahrschüler in den letzten 5 Jahren nahezu halbiert (Ostsee-Zeitung 25.10.2006:17). Im Brandenburgischen Kreis Märkisch-Oderland mit seinen vielen Einzelgehöften wiederum entfallen schon heute 50% der Ausgaben für den Schülerverkehr auf nur 10% der Fahrschüler aus weit entfernten Dörfern oder solchen ohne ÖPNV-Bedienung (Märkische Oder-Zeitung, 30.11.2006).

Sachsen-Anhalt beispielsweise erwartet einen Rückgang der Zahl der Schulen in öffentlicher Trägerschaft von 1.550 im Jahre 1996 auf etwa 890 im Jahre 2008 (ÖPNV-Plan 2005:20). Der Rückgang von Bevölkerung und Schülern legt nicht nur Schulschließungen und mobile Lehrer nahe, sondern senkt auch die Auslastung der Busse und schafft echte Beschäftigungsprobleme ländlicher Busunternehmen und ihrer Angestellten (30- statt 40-Stunden-Woche). Wurde 2004 zur Beförderung von 80 Schülern ein Bus und sein entsprechender Aufwand für Fahrer, Kraftstoff, Bus u. a. benötigt, bleiben diese Kosten auch 2011 bei 50 Schülern erhalten. Werden Schulstandorte konzentriert, entstehen zwar längere Fahrtstrecken zu weniger Schulen, die damit verbundenen Mehrerträge aber kompensieren erfahrungsgemäß nur max. 50% der Mindererträge durch rückläufige Schülerzahlen (Löcker 2006:22). Ebenso kritisch wirken die PISA-induzierte Ganztagschule und sog. „verlässliche Schulen“, die alle Schüler wieder früh 8.00 Uhr beginnen lassen, die Zahl benötigter Busse erhöhen und Auslastungsprobleme in der Zeit zwischen Morgen- und Nachmittagsspitze schaffen.

Als Auffanglösungen werden längere Wege, Zumutbarkeitsgrenzen über 60 Minuten, die finanzielle Förderung von Radwegen für Schulfahrten und desintegrierende Lösungen der Vergangenheit (wie freigestellter Schülerverkehr, Wegfall gestaffelter Schulanfangszeiten, wo diese überhaupt praktiziert werden) diskutiert. Mögliche Neuregelungen der Ausgleichszahlungen (Bund, Land, Eltern) werden als existentielle Gefährdung von Stabilisatoren der Restversorgung betrachtet (Löcker 2006).

Zu den dauerhaften Lösungstrends im ÖPNV dürften organisatorische Maßnahmen gehören. Gestaffelte Schulanfangszeiten gehören schon seit dem Hohenlohe-Modell Mitte der 70er Jahre zu den Standardrezepten besserer Auslastung einer kleineren Busflotte. In verschiedenen ostdeutschen Bundesländern und Regionen aber verzögert sich noch immer ihre Einführung. Für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist auch die gestörte Abstimmung verkehrspolitischer Entscheidungen zwischen Ministerien und Fachplanungen armer Bundesländer. Dies gilt nicht nur für die Integration der Landes-, Verkehrs-, Schulplanung, sondern auch für das ländliche Wegenetz und für die Integration von Wohnungswirtschaft und Ver- und Entsorgung. Rationalisierungspotentiale werden nicht ausgeschöpft, weil die Verkehrsmobilität von unterschiedlichen Betreiber- und Haushaltsebenen (Bund, Land, Landkreis, Gemeinde, Private) und Ressorts (Kultusministerium, Wirtschaftsministerium, Arbeitsagentur) erbracht und finanziert wird, zwischen denen kein Budgetausgleich existiert. Zieltrend ist eine neue - langfristig ausgerichtete - Schulpolitik für einen neuen ÖPNV, der sich bei Fahrten zu einzelnen Schülern flexibler Lösungen bedient.

### 4.1.3 Trend Infrastruktur

Der Sanierungsdruck öffentlicher Infrastruktur nimmt zu. Wegen ihrer Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte und deren Altersstruktur lässt die Bevölkerungsentwicklung in weiten Bereichen räumlicher Infrastruktur die Betriebs- und Unterhaltungskosten pro Kopf der Bevölkerung steigen. Dies gilt für Systeme und Netze der Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, Energieversorgung und Verkehrsversorgung (Straßen-, Schienen-, Luftverkehr, ÖPNV) sowie wohl auch für Kultureinrichtungen und Tourismusangebote. Angesichts hoher Fixkostenelemente, Unteilbarkeiten, Mindestgrößen und Vorschriften gilt die Devise „Halbierte Dichte, verdoppelte Kosten“ (Siedentop 2006). Dahinter stehen technisch-betriebswirtschaftliche, rechtliche und politisch-administrative Faktoren, die den Gesamtkostenverlauf bei rückläufiger Nachfrage auf einem wesentlich höheren Niveau halten als dies bei wachsender Nachfrage der Fall war (Kostenremanenz). Dabei gelten die Bereiche sozialer und mobiler Infrastruktur leichter anpassbar als technische Infrastruktur, wie stationäre Leitungsnetze (Freistaat Thüringen 2006, Siedentop 2006). Dies verstärkt den Druck auf kommunale Entscheidungsträger, Einsparpotentiale aus dem ÖPNV zur Erhaltung stationärer Infrastruktur einzusetzen.

### 4.1.4 Trend Raumentwicklung und Landesplanung

Mit der privaten Massenmotorisierung, die mit dem Motorrad begann, veränderte sich die Raum-Zeit-Organisation der ländlichen Gesellschaft. Schon in den 60er Jahren war sie derart Pkw-orientiert, dass der ÖPNV-Benutzer nicht nur reale Einkommensverluste und Zeitverluste erlitt; noch stärker wurden seine sozialen Nachteile empfunden. In jedem sozialen Verband geriet er ins Abseits, wenn die anderen ihr Auto benutzten und er allein Bus und Bahn kombinieren musste. Schließlich kehrte sich sogar die Beweislast um: nun musste er erklären, warum er noch auf den ÖPNV angewiesen ist. Dieser Trend ist in den neuen Bundesländern besonders ausgeprägt, wo der eigene Pkw gerade auf dem Land Erfolgssymbol darstellt.

Disperse Verkehrsbeziehungen sind für den ländlichen Raum charakteristisch und nehmen weiter zu. Wegen der Dominanz des Pkw-Verkehrs geht die reale Siedlungsentwicklung heute eher in Richtung der flächenhaften, dezentralen Struktur eines Stadt-Umland-Verbundes. Auch räumlich individualisiert die Gesellschaft und flexibilisiert ihre Zeit- und Raumstrukturen. Diese flächenhafte Siedlungsentwicklung entwertet Linienbedienung. Eine marktwirtschaftliche Automobil-, Fernseh- und Telefongesellschaft lässt sich immer weniger hierarchisch auf räumliche Zwangsbeziehungen festlegen. Klein- und Unterzentren gelten inzwischen als „Etikett ohne Wert“ und anstatt das nächstgelegene Mittelzentrum anzufahren, wird das Einkaufszentrum am Rande der Großstadt, der große Freizeitpark, die neue Großkinoanlage, die Großdiskothek, die Großveranstaltungshalle, das Spaßbad oder die multifunktionelle Freizeiteinrichtung besucht.

Die Standortoptimierung der privaten Betreiber orientiert sich schließlich nur noch an der Pkw-Erreichbarkeit und großen preiswerten Flächen, die in den Kernbereichen der Zentren nicht mehr gegeben sind und zu einer räumlich verstreuten Zentrenstruktur führen. Dies gilt für den großflächigen Einzelhandel (Einkaufsmärkte), für Freizeiteinrichtungen und für Logistik- und Güterverkehrszentren als unternehmensbezogene Dienstleistungseinrichtungen. Damit wird die monozentrale Orientierung des klassischen zentralörtlichen Verflechtungsmusters vor allem durch die Attraktivität einzelner Einrichtungen ersetzt. Dies führt zum großräumigen Stadt-Land-Verbund und zum Stadtentwicklungszyklus (Urbanisierung – Suburbanisierung – Desurbanisierung – Reurbanisierung).

Im öffentlichen Verkehr ist die Zentrale-Orte-Hierarchie und ihr punkt-axiales Konzept nur noch auf hohem Maßstabniveau „Mittel- und Oberzentrum“ tragfähig. Die veränderten

Nachfragebedingungen lassen es deshalb konzeptionell unumgänglich erscheinen, die Systemstärken von Linien- und Flächenbedienung zu verknüpfen.

Zwischen Stadt und Land findet eine Machtverschiebung statt. Das politische Gewicht des ländlichen Raumes nimmt ab. Im Stadtentwicklungszyklus ist neben weiterer Suburbanisierung ein Reurbanisierungstrend nachweisbar (Gatzweiler 2006). Die wachsende Schere zwischen schrumpfenden und wachsenden Regionen verschärft die Verteilungskämpfe um Infrastruktur: zwischen Wachstums- und Entleerungsräumen, zwischen stationärer und mobiler Infrastruktur und zwischen dem städtischen und ländlichen ÖPNV. Zu dieser Situation dürfte der geringe Anteil der ländlichen ÖSPV-Fahrten am gesamten ÖSPV von etwa 30-35% und sein Funktionsverlust beitragen (VDV 2007).<sup>230</sup> Zwei Argumentationsrichtungen werden sichtbar. Der städtische ÖPNV kann auf eine hohe Nachfrage, ein hervorragendes Angebot und wachsende Restriktionen für den Pkw-Verkehr aufbauen. So werden Parkraumknappheit und Verkehrsstaus als traditionelle Erschwernisse städtischen Autoverkehrs inzwischen durch die Feinstaubdiskussion, innerstädtische Fahrverbote und die Citymaut-Diskussion wirkungsvoll verschärft (Köberle 2007). Im ländlichen Raum hingegen ist der ÖPNV vor allem Schülerverkehr. Deshalb fordern die Städte effiziente Konzepte für die Fläche, um hier leere Züge und Busse zu vermeiden und Mittel zu sparen. Die Landkreise hingegen verweisen auf ihre Finanzschwäche, fordern Daseinsvorsorge und betonen die steigenden Kosten nachfrageschwacher Leistungserstellung. Beide verlangen mehr Geld – und im Zweifel zu Lasten des andern.

Landesplanungen der Länder akzeptieren - unter Druck - diese Machtverschiebung. Das Konzept gleichwertiger Lebensbedingungen der deutschen Raumordnung wird durch die Realität wachsender regionaler Ungleichheit abgelöst. So hob Brandenburg die Ebene der Unterzentren auf, definierte als allgemeine Erreichbarkeitsnorm zu zentralen Orten „45 Minuten über die Straße“ – womit auch immer - und betreibt Schwerpunktförderung.

Der ländliche Raum polarisiert. Gewinner dieses Strukturwandels sind das ländliche Umland von Verdichtungsräumen mit ihrer Entwicklungstendenz in Richtung südostenglischer wohlhabender Parklandschaften und ländliche Räume auf Verkehrs- und Entwicklungsachsen. Verlierer sind vor allem die großen dünn besiedelten Flächen Nordostdeutschlands ohne besondere Standortvorteile, die sich zu menschenleeren Naturräumen mit vielen Kleinstgemeinden überalterter sozialkostenintensiver Restbevölkerung entwickeln. Deshalb werden insbesondere für die nachfrageschwächsten ländlichen Räume völlig neue Konzepte gesucht. Bei Verkehrsunternehmen wie Aufgabenträgern zeigen sich wachsende Sympathien für Subjektförderung, wie Taxigutscheine.

Als immer bedrohlicher wird ein Typ des besonders dünn besiedelten ländlichen Raumes wahrgenommen, der vor allem im deutschen Nordosten verbreitet ist: ausgedehnte Binnenräume mit überalterter Bevölkerung, hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Pendler- und Frauenquote, ohne Zuwanderer und ohne Tourismus. Die meisten Einwohner leben vom Staat und warten auf ihn. Auf die früheren Kreisstädte konzentriert und voller Vorbehalte gegen Fremde und Reiche, wird mehrheitlich Linkspartei und NPD gewählt. Ausländer sind gefährdet. Erfolgreiche Neuankömmlinge ziehen wieder weg, wenn ihre Kinder in die Schule

---

<sup>230</sup> Die VDV-Unternehmen im überregionalen Verkehr (nur Bus) und im klein- und mittelstädtischem Verkehr bis 100.000 Einwohner (nur Bus oder Bus und Straßenbahn) beförderten 2006 1,85 Mio. Fahrgäste (VDV: Fahrten). Dies entsprach 24,7% aller VDV-Strukturgruppen aller VDV-Unternehmen im Straßenpersonenverkehr. Unter Berücksichtigung der zahlreichen, aber aufkommensschwachen Busunternehmen, die dem VDV nicht angehören, und unter Abzug der Stadtverkehre in den kreisfreien Städten bis 100.000 Einwohnern dürften etwa 30-35% auf den gesamten ÖSPV in Landkreisen entfallen. Wegen der längeren Fahrtweiten dürfte der entsprechende Anteil an der Verkehrsleistung (Personenkilometer) höher sein (VDV 2007:6,94).

kommen. Selbsthilfemaßnahmen im ÖPNV der neuen Bundesländer, wie z.B. durch Bürgerbusse, werden durch die überkommene Erwartung erschwert, die Versorgung mit ÖPNV-Mobilität sei Aufgabe des Staates.

Die Förderung von Stärken wird durch den Abbau bisheriger Schwächenförderung unterstützt. Siedlungsdichte wird dort stabilisiert, wo eine Mindestdichte Erfolg verspricht. Zentralörtliche Systeme werden konzentriert, Infrastruktur und Bautätigkeit auf Zentrale Orte ausgerichtet und Verkehrswege nach ihrer Verkehrsbedeutung auf- und abgestuft. Überdimensionierung durch Nachholbedarf wird vermieden. Überschlägige Folgekostenbilanzen standortrelevanter Siedlungsplanungen und Netz-/Standortkonzepte und flexible Maßstäbe und Standards werden gefordert.

Landesplanungen begreifen Schrumpfung allmählich auch als mögliche Chance. Ökonomisierte Planung und ländlicher Lebensstil relativieren staatliche Anreize und Sanktionen. Entscheidungen bleiben den Betroffenen überlassen: indem diese abwarten, Auto fahren, wegziehen, Verkehrsmobilität selbst organisieren oder Mobilitätsverzicht hinnehmen.

#### **4.1.5 Trend Tourismus**

Der hohe Anteil des – offiziellen - Freizeit- und Urlaubsverkehrs von 34% aller beförderten Personen und 44% aller Personenverkehrsleistungen innerhalb Deutschlands (2002) zeigt die Größe des Marktes.<sup>231</sup> Leider ist der ÖPNV nur zu 7 % im Verkehrsaufkommen (ÖSPV 6%, Eisenbahnverkehr 1%) und zu 6% (ÖSPV 3%, Eisenbahnverkehr 2%) der Verkehrsleistung an diesem Markt beteiligt (Verkehr in Zahlen 2004/2005).

Der Tourismus globalisiert und der Deutschland-Tourismus internationalisiert. Jede siebte Übernachtung in Deutschland (15%) stammt bereits aus dem Ausland.<sup>232</sup> Von der Fußball-Weltmeisterschaft begünstigt, wuchs 2006 in Deutschland die Zahl aller Ankünfte und Übernachtungen um jeweils 10%. Dieses Wachstum des Zielgebietes Deutschland war damit doppelt so hoch wie die Zunahme aller Ankünfte weltweit (5%) und im europäischen Durchschnitt (4%). Dahinter steht ein Volumenwachstum von mehr als 4,7 Millionen Übernachtungen ausländischer Gäste. Die beliebtesten Zielgebiete der ausländischen Gäste waren zwar die alten Bundesländer Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Berlin und Hessen, aber mit einer Wachstumsrate von 25% (424.000) bildete Sachsen-Anhalt den Wachstumsgewinner bei den Übernachtungen aus dem Ausland, gefolgt von Sachsen mit 14% (1,3 Millionen Übernachtungen). Dieses Wachstum aus dem Ausland verteilte sich zudem auch noch auf alle Monate des Jahres.

Die Vielzahl der Quellgebiete bildet eine Stärke des Incoming-Tourismus Deutschlands. Drei Viertel der Übernachtungen kamen aus Europa, die Zunahme gegenüber 2005 betrug rund 9%. Den zweitwichtigsten Markt bildeten die USA und auch Japan wuchs um 5 % und China um 8%. Im Urlaubsverkehr nahmen vor allem Kurzreisen (11%) zu, aber auch längere Urlaubsreisen (3%). Im Kurzreisemarkt aus dem Ausland bilden Städtereisen einen wichtigen Schwerpunkt.

Deshalb bilden die weltweiten demografischen Trends auch Chancen für die deutschen Verkehrsmärkte. Zugleich ist Deutschland noch immer Marktführer im eigenen Land, denn

---

<sup>231</sup> Freizeitverkehr umfasst Tagesausflüge und Fahrten bis zu 4 Tagen Dauer.

<sup>232</sup> Soweit nicht anders angegeben, wurden die Zahlenangaben dieses Kapitels entnommen aus: Deutsche Zentrale für Tourismus, Jahresbericht 2006, Kapitel 2, Frankfurt/M und Deutsche Zentrale für Tourismus, Pressemeldung, 7. März 2007, Berlin, Frankfurt/M.

mehr als die Hälfte der Übernachtungen und Ankünfte entfallen noch auf die Deutschen. Die Entwicklung zur kaufkräftigen Seniorengesellschaft hält im Tages- und Urlaubstourismus erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten bereit. Hoffnungsträger sind Freizeit und Tourismus besonders für ländliche Regionen Ostdeutschlands. Ihre Bedeutung stieg mit jeder Krise anderer Erwerbsgrundlagen, wie Landwirtschaft, Bundeswehrstandorte, Braunkohle, Einzelhandel u.a. Die Forderung der Deutsche Zentrale für Tourismus (2007), die Position als zweitwichtigstes Kulturreiseziel der Europäer durch eine Strategie der „Fülle der Einzigartigkeiten“ auszubauen und das Thema Gesundheit - von Kuren bis Wellness - aktiv mit dem Reiseland Deutschland zu verbinden, bietet für alle Bundesländer und damit für ihren ÖPNV dauerhafte Chancen.

Deshalb ist die kritische Distanz zu Fern- und Mehrfachreisen überwunden. Stattdessen wird verstärkt auf Erlebnis- und Eventreisen, auf das Erleben von Natur und Landschaft und auf den Kulturtourismus als regionale Stärken gesetzt und damit auf Tages- und Wochenendtourismus sowie Kurzreisen, Zweit- und Dritturlaube in Deutschland. Also auf etwas, was schon kurzfristig trägt, aber langfristig ausbaufähig ist und dessen Rückwirkungen überlebte Verkehrsstrukturen erneuern. Freizeitverkehr bildet einen Markttrend und die Ausdifferenzierung naturnaher Bewegungssportarten in eine immer größere Anzahl von Marktsegmenten geht weiter. Discos, Gastwirtschaften und Sportstätten lassen sich kaum durch Linienbusse erschließen, sondern erfordern bedarfsorientierte Angebotsformen. In noch stärkerem Maße gilt dies für naturnahe Bewegungssportarten und „Erlebnistrips“. Sie machen die Mitnahme von Geräten und umfangreichem Gepäck (Rucksäcken, Kanus, Surfbrettern, Fahrrädern, Skiern u. a.) zwingend erforderlich. Natur- und Kulturziele aber sind nicht hierarchisch verteilt und Freizeitverkehr ist vor allem vielfältig: diffus und zielgerichtet, spontan und regelmäßig, individuell und kurzfristig massenleistungsfähig zugleich. Deshalb braucht auch der kundenfreundliche Tourismus vielfältigere Angebote und verlangt nach schneller und tourismusorientierter Vernetzung der Verkehrsträger. Gerade wegen dieses hohen Schwierigkeitsgrads ist ein freizeitfähiger Gemeinschaftsverkehr auch für die anderen Fahrzwecke gut genug. Wintersportorte in den Alpenländern zeigen Auffanglösungen für dünn besiedelte Teilräumen. Tourist Cards und Schülerferientickets bilden weitere aktuelle Beispiele integrativen Tourismus- und Verkehrsmanagements.

Bilden Senioren und Barrierefreiheit wichtige Nachfragekategorien, nimmt der Druck auf die hohen Transaktionskosten des ÖPNV zu, um Autofahrern den Systemwechsel zum ÖPNV zu verbilligen? Diese „Ärgerniskosten“ reichen von Haustür zu Haustür und schließen Fahrplan, Routenplanung und Ticketkauf ein. Die Transaktion ist nur dann positiv, wenn der Nettonutzen des Wechsels zum Neuen nach Abzug aller Kosten des Umstiegs vom Pkw zum ÖPNV positiv bleibt.

#### **4.1.6 Trend Klimawandel, neue Nähe und Protektionismus**

Der Klimawandel fordert und fördert nachhaltiges Wirtschaften. Dazu gehören alle Formen von Kollektivverkehr, um Emissionen, Kraftstoffverbrauch und andere Kosten zu senken. Zur Größenordnung der Herausforderung wurde auf einer Podiumsdiskussion der Verkehrswissenschaftlichen Tage in Dresden 2007 die These vertreten, dass in 40 Jahren 1 Liter Benzin pro Tag und Person für den gesamten häuslichen Bedarf (Heizung, Mobilität, u.a.) Normalität darstellen dürfte (U. Becker, Dresden). Diese Entwicklungsrichtung wird durch die Mehrnachfrage nach Kraftstoff durch bevölkerungsstarke Schwellenländer Asiens und Südamerikas verstärkt. Erste Schätzungen gehen für den Zeitraum 2005-2030 von einer Verdreifachung der Mobilitätskosten eines Regionalbusses aus (wwi 2006).



Schon jetzt hat die wahrgenommene Ressourcenverknappung zu drastischen Preissteigerungen geführt, die vor allem auf MIV, Straßengüterverkehr und Luftverkehr durchschlagen und den Öffentlichen Verkehr tendenziell begünstigen. Am 16. Juni 2008 kletterte der Ölpreis pro Barrel Rohöl auf knapp 140 Dollar. Die Prognosen des Bundesverkehrswegeplans 2003 aber waren noch von einer Zunahme des Rohölpreises um 3% pro Jahr oder 77% im Zeitraum 1997-2015 ausgegangen. Im Jahre 1997 betrug der Rohölpreis (Brent) aber nur 19 US-Dollar pro Barrel. den Erwartungen des BVWP zufolge dürfte der Rohölpreis 2008 lediglich 26 Dollar und 2015 lediglich 34 Dollar betragen. Um den Einfluss des Dollarkurses einzubeziehen: 1997 betrug der Rohölpreis frei ab deutscher Grenze lediglich 128 Euro/Tonne, am 16. Juni 2008 aber schon 664 Euro/Tonne bei 7,33 Barrels pro Tonne und einem schwachen Dollarkurs von 0,6468 Euro). Dies entspricht bereits in diesen 11 Jahren einer Wachstumsrate von 419%. Auch die Zunahme des Tankstellenabgabepreises für Kraftstoffe, der Rohölpreis, Verarbeitung, Transport, Vertrieb sowie die dominierende Mineralölsteuer und ihre erwarteten Steigerungen enthält, wurde im maßgeblichen Integrationsszenario bis 2015 auf nominal 103% (4% pro Jahr) und real 56% geschätzt. 1997 kostete ein Liter Normalbenzin 0,81 Euro (DM 1,62), am 26. Juni 2008 aber im Bundesdurchschnitt schon 1,54 Euro. Dies entspricht bereits 90% in nur 11 Jahren oder 6% pro Jahr. (BVU u.a. 2001:54-58; Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle 2008; BP 2007). Auch wenn die extreme gegenwärtiger Entwicklung als „Preisblase“ diagnostiziert wird, zeigt sie doch den Megatrend.

Jede Bewegung schafft Gegenbewegung. Die Globalisierung mit ihrer weltweiten Vernetzung bringt als Gegentrends neue Nähe und Protektionismus zurück. Im Tourismus begünstigt dies die Wiederentdeckung örtlicher und regionaler Identifikationsräume und bietet die Chance, reizvolle Möglichkeiten der Freizeitgestaltung nutzen zu können, ohne weit fahren zu müssen.

Gegenbewegungen kommen selten in ihren vertrauten Formen zurück. So dürfte sich die zu erwartende Reregulierung im Verkehr<sup>233</sup> eher an Sicherheitsforderungen, an kalifornischen Normen (wie einst dem Clean Air Act) und am Emissionshandel orientieren als an ruinöser Konkurrenz, unvollkommener Information und natürlichen Monopolen als immanenten Fehlsteuerungstendenzen der Marktwirtschaft. Gerade im Hinblick auf den ÖPNV könnten aber – neben externen Effekten - öffentliche Güter und das Verteilungsproblem wieder stärkeres Gewicht erhalten. So werten Globalisierung der Wirtschaft und Terrorismus aller Art Solidarität gegenüber Ökonomismus auf und begünstigen lokale Mobilität. Planen heißt gerade im ÖPNV, vorbereitet zu sein.

#### 4.1.7 Trend PKW

Deutschland ist ein Land der Kfz-Industrie, die über längere Zeiträume wirtschaftlicher Abschwächung den einzigen großen Wachstumsbereich bildete. Erfahrungsgemäß wird sie nicht nur durch Entwicklung und Bau verbrauchsarmer Fahrzeuge der Tendenz steigender Treibstoffkosten entgegen wirken, sondern auch den Heimatmarkt Pkw-orientiert prägen. Feinstaub, Umweltzonen, Stickoxide, steigende Kraftstoffpreise und niedrige CO<sub>2</sub>-Grenzwerte treffen aber vor allem den Stadtverkehr und größere Fahrzeuge. Der steigende

---

<sup>233</sup> Selbst Megatrends erfassen nicht alle Bereiche gleichzeitig, sondern verlaufen kaskadenförmig. Da die Liberalisierung des ÖPNV ausgesprochen verzögert erfolgt, ist hier noch umfassender Liberalisierungsdruck vorhanden. Dies aber kann durchaus bedeuten, dass EU-weit noch liberalisiert wird und bereits auf nationaler Ebene lokale Monopole aus Mindestversorgungsaspekten wieder gefördert werden. Unterbinden beispielsweise ausländische Regierungen in der EU den Einkauf eigener Verkehrsunternehmen, dürften sich selbst marktwirtschaftlich ausgerichtete Regierungen anderer Länder trotz ihres Faible für offene Märkte zu Gegenaktionen genötigt sehen.

Diesel-Pkw-Anteil dürfte auch die Kraftstoffkosten im Busverkehr erhöhen. In der Fläche dürfte die private Massenmotorisierung weitergehen. Wurden Effizienzgewinne bisher zur Leistungssteigerung der Fahrzeuge benutzt, dürften – angesichts massiver Erhöhungen des Kraftstoffpreises und globaler finanzieller Verwerfungen - künftig Verbrauchssenkungen im Vordergrund stehen, um diesen Konsumtrend zu stabilisieren und Arbeitsplätze zu sichern. In ihrer Fähigkeit, verschärfte Rahmenbedingungen zur Stärkung ihrer Marktposition zu nutzen, erwies sie sich in der Vergangenheit dem ÖPNV stets weit überlegen.

Deutschland verfügt über eines der dichtesten Verkehrs- und Telekommunikationsnetze der Welt. Dies gilt in besonderem und noch steigendem Maße für das Straßennetz.<sup>234</sup> Diese Dichte dürfte weiter steigen. Bereits heute ist die - einst kontrovers diskutierte – Forderung des Leber-Plans, kein Deutscher solle weiter als 20 Kilometer von einer Autobahn entfernt leben, sowohl in West- wie Ostdeutschland erfüllt (Knie, Büttner 2006:60).

Auch die Pkw-Dichte dürfte in Deutschland bis 2015 von heute 559 Pkw/1.0000 Einwohner (2006) auf 700-800 Pkw/1.0000 Einwohner steigen. Die Zahl der Haushalte ohne Pkw beträgt inzwischen nur noch 18% (Ostdeutschland 24%) (Knie, Büttner 2006:60). Dabei liegt die Pkw-Dichte der Landkreise traditionell etwa 100 Pkw/1.000 E über der von Großstädten (2006: 480 Pkw/1.0000 Einwohner). Zwischen dem Land Brandenburg (565) und Berlin (362) betrug dieser Unterschied 2006 sogar über 200 Pkw/1.0000 Einwohner (Kraftfahrt-Bundesamt 2007). Der Dichteunterschied zwischen neuen und alten Flächenländern Deutschlands beträgt nur noch etwa 40 Pkw und liegt damit unter 10%.

Die Beliebtheit des Pkw wird auch weiterhin durch seine Erlebnisqualitäten geprägt. Über seine Mobilitätsfunktion hinaus, macht Autofahren Spaß, signalisiert Vitalität und integriert sozial. Dies gilt für Junioren wie Senioren und begrenzt die Wachstumschancen des ÖPNV. Landrat, ÖPNV-Manager und Oppositionspolitiker betonen die Wichtigkeit des ÖPNV und kommen mit dem Auto.

Gerade im Freizeit- und Urlaubsverkehr fährt man im Pkw selten allein. Dieser amtlich-statistisch als motorisierter Individualverkehr (MIV) und Freizeitverkehr erfasste „Mitnahmeverkehr“ übernimmt faktisch als „Verkehr für andere“ hier längst die Systemfunktion des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die wachsende Verfügbarkeit über einen Führerschein und Pkw dürfte alle Bevölkerungsgruppen betreffen und den Anteil der ÖPNV-Zwangsbenutzer reduzieren. Dem stehen steigende Kfz-Betriebskosten und sinkende Familienbudgets entgegen. Es ist anzunehmen, dass 2030 alle fahrtauglichen Männer und Frauen einen Führerschein haben werden. Der Führerschein mit 17 in Begleitung dürfte eine weitere Belastung des ÖPNV-Schülerverkehrs bringen. Auch dürften führerscheinfreie Autos ihren Marktanteil vergrößern.

#### **4.1.8 Trend Eisenbahn**

Der Verteilungskampf um ÖPNV-Mittel dürfte innerhalb des ÖPNV zunehmen. Dies gilt sowohl zwischen SPNV und Bus wie zwischen städtischem und ländlichem ÖPNV. Wohlstandsunterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern und ihre ererbten Netzdichten werden auch künftig diesen Verteilungskampf beeinflussen.

---

<sup>234</sup> Dem motorisierten Straßenverkehr stand 2003 ein öffentliches Straßennetz von 231.000 km Straßen des überörtlichen Verkehrs (mit 12.044 km Autobahnen) und mindestens 327.000 km Gemeindestraßen zur Verfügung (Verkehr in Zahlen 2004/2005). In ähnlicher Größenordnung und für Bewohner ländlicher Räume bedeutsam, dürften zu diesem Straßen der STVO noch befestigte nichtöffentliche Verkehrswege im land- und forstwirtschaftlichen Bereich hinzukommen. Ihre Länge wurde 1988 allein im alten Bundesgebiet auf etwa 300.000 km geschätzt und dürfte seitdem erheblich gewachsen sein.

Mit dem Blick auf Verdichtungsräume und ihre Verkehrsspitzen gewähren viele Länder noch immer dem SPNV in ihren ÖPNV-Gesetzen eine Vorrangstellung. Diese kommt in der Schwerpunktsetzung der Regionalisierungsmittel für den SPNV zum Ausdruck. Gekürzte Regionalisierungsmittel wurden hier kaum als Aufforderung verstanden, die Systemgrenzen zwischen ÖPSV und SPNV aufzuheben und extrem defizitäre Bahnstrecken durch Expressbuslinien zu ersetzen.

Die Regionalisierung des SPNV und der Vorrang der Schiene in diversen ÖPNV-Gesetzen hat für Flächenländer nur Teillösungen gebracht. Die Renaissance des Linienverkehrsmittels Regionalbahn verdrängte die Erkenntnis, dass Flächenländer vor allem Flächenverkehrsmittel (= Busse aller Art) benötigen. Immer lautstärker wird gefordert, die positiven Ergebnisse der SPNV-Regionalisierung auf den Busverkehr übertragen. Mit knappen öffentlichen Kassen und wachsendem Wettbewerbsdruck steigen die Fahrgastmessenzen für den SPNV: Betrugten diese in der vorletzten Novelle des Regionalisierungsgesetzes um 2005 noch 500 (Anhörung 2005:14) wird derzeit schon mit 1000 argumentiert (Brief des Bundes an die Länder zum Ausbau regionaler Schienenwege 2007). Finanztechnisch wird dann Regionalverkehr zu Lokalverkehr, da die dortige Bevölkerung – wie auch immer - weiter bedient werden muss und dies die lokalen Aufgabenträger bezahlen müssen. Deshalb dürfte die Privatisierung und Straffung des schwach nachgefragten Schienennetzes weitergehen und in dieser zweiten Regionalisierungsstufe die Integration des ÖPNV bringen. Zwei Reformländer (Hessen, Sachsen-Anhalt) hingegen haben bereits die strategische Sonderrolle des SPNV gestrichen (List 2006:31). Die Bereitschaft, gering nachgefragte SPNV-Strecken zu erhalten, dürfte sich immer stärker auf Strecken mit Potentialen, Strecken für den Güterverkehr und Strecken mit besonderer Bedeutung für das Gesamtnetz konzentrieren.<sup>235</sup>

Von der Privatisierung der DB AG wird weiterer Entwicklungsdruck auf die Neuordnung von SPNV und ÖSPV erwartet. Die Tendenz zum internationalen Logistik-Anbieter dürfte den Stellenwert nationaler Verkehrspolitik verringern.

Um den Kostenblock der ortsfesten Infrastruktur zu verringern, ist kostengünstige regionale Infrastruktur für die SPNV gefragt. Dies bringt die zunehmende Suche nach Techniken, Innovationen und Ideen: Soll der Oberbau nur noch für Regionaltriebwagen ausgelegt werden oder auch für schwere Güterzüge? Lassen sich die Entwurfsrichtlinien der Privatbahnen auf entsprechende DB-Strecken übertragen? Reichen Kurzbahnsteige statt Bahnsteige für den ganzen Zug?

Isolierte Erfolgsrechnungen für besonders attraktive Teilsysteme, die – wie der Anrufbus - den entscheidenden, aber aufwendigen Engpass „Haustür“ entschärfen, werden zunehmend von Gesamtbetrachtungen aus SPNV-Achsen, Expressbuslinien und flächenhaften Zubringer- und Verteilersystemen abgelöst. Diese Forderung der Wissenschaft ist in größeren Verkehrsunternehmen bereits Praxis.

---

<sup>235</sup> Noch vor einem Jahrzehnt trugen im Netz der Deutschen Bahn AG 50% der Strecken 90% der Verkehrsleistung und produzierten 60% der gesamten Kosten. Auf die restlichen 50% der Streckenlänge entfielen damit nur 10% des Verkehrs, aber 40% der Kosten (K.-D.Streit, L.Partzsch 1996). Die vor allem für nordostdeutsche Flächenländer genannten Zahlen dürften sich inzwischen verringert haben, der Tatbestand selbst aber gewinnt an Aktualität und Emotionalität (wie auf dem 3. Rostocker Verkehrsforum 2007; Löcker 2007). Vor einem Jahrzehnt galten in Brandenburg etwa 40% und in Mecklenburg-Vorpommern sogar 63% des jeweiligen Gesamtnetzes als gefährdet (Vgl. Von der Stilllegung bedroht. In: Die Zeit, 14.3.1997, Nr. 12, S. 41, interne Unterlagen der Bahn, Stand Februar 1997).

#### 4.1.9 Trend Marktöffnung und Wettbewerb

Der ÖPNV erinnert sich wieder, wo er her kam. Zu seinen ersten Erscheinungsformen gehörten Pferdeomnibusse für 12-20 Personen und Straßenbahnen, die auf Zuruf hielten. Damals bildete das gemeinwirtschaftliche Pflichtenbündel der Liniengenehmigung die Gegenleistung für das Streckenmonopol und somit eine Art frühen Verbraucherschutz. In den letzten Jahrzehnten war es vor allem Gegenstand von Besitzstandsdenken, Subventionen und Mitnahmeeffekten. Mitte des 19. Jahrhunderts war der ÖPNV Inbegriff eines innovativen Produktes - aber für die Städte und Dörfer von einst, mit ihren Massen von einst, ihrem Verkehrssystem von einst und ihren damaligen Randbedingungen. Weil er sich finanziell nicht an die Veränderungen unserer Gesellschafts-, Raum- und Verkehrsstrukturen anpassen musste, entwickelte er auch keine echten Alternativen zum Auto. Diese Lektion haben ÖPNV-Manager und Verbände inzwischen gelernt. Deshalb werden die Reformbestrebungen auf der Ebene der Verkehrsunternehmen zumindest in den nächsten Jahren weitergehen.

Die ÖPNV-Krise in der Fläche entstand im Spannungsfeld zwischen dem Niedergang der Eisenbahn, der privaten Massenmotorisierung und der Übernahme städtischer Wertvorstellungen und Verhaltensweisen auf dem Lande. Obwohl sich dabei die Funktionalität des ÖPNV änderte, wurde eine grundsätzliche Reform des Personenverkehrsrechts aufgeschoben. Organisations- und Finanzierungsprobleme des Bundes als Eigentümer der Bahn wurden auf die Länder übertragen, indem der Bund bevorzugt Auffanglösungen suchte und finanzierte (wie durch das Hohenlohe-Modell, die Bahnreform und die Regionalisierung). Die Wiedervereinigung übertrug auf diese Weise auch das überlebte Modell der Linienverkehrsbedienung für die dünn besiedelte Fläche auf die neuen Bundesländer. Inzwischen kommt die Dynamisierung vor allem von außen: als Gefährdung des deutschen Ordnungs- und Finanzierungssystem im ÖPNV durch die EU, als höchststrichterliche Entscheidungen auf EU- und nationaler Ebene, als finanzielle Krisensituation des ÖPNV und als erste Umbrüche (wie Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Wittenberg), die bereits Eigendynamik zeigen. All dies verstärkt den Niedergang traditioneller Strukturen. Rechtsunsicherheit ist für solche Übergangsphasen charakteristisch und dürfte hier bis zur Anpassung des deutschen Verkehrs-, Wettbewerbs- und Vergaberechts anhalten.

Die Bahnreform war mit der Regionalisierung des SPNV verbunden, aber sparte den straßengebundenen ÖPNV aus. Weil die Ergebnisse der Regionalisierung des SPNV als Erfolgsfall wahrgenommen werden, wird nachdrücklich und auf verschiedenen Seiten gefordert, die Erfahrungen auf den ÖSPV zu übertragen, um nutzerfinanzierte Erlöse zu erhöhen, Kosten zu senken und öffentliche Haushalte zu entlasten. Zunehmender Wettbewerb im ÖPNV wird von den Ländern begrüßt und durch Leitfäden und Empfehlungen an die Aufgabenträger unterstützt. Ein wesentliches Nebenziel bildet die Erhaltung mittelständischer ÖPNV-Unternehmen. Viele Länder bemühen sich um die geforderte Wettbewerbsneutralität ihrer Förderung von Fahrzeugen und Betriebshöfen (List 2006:37). Auch innerhalb des ÖPNV werden Markt, kontrollierter Wettbewerb und Marketing nicht mehr – wie früher – abwertet (weil das Produkt seiner Leistungserstellung in der Fläche nur noch bei Zwangsbenutzern abzusetzen war). Auch die bequeme Forderung, Stadtentwicklung und Gesellschaft an die ererbten Verkehrssysteme und deren vorhandene Netze anzupassen, ist leiser geworden.

Nach Jahrzehnten ordnungspolitischer Erstarrung wird Wettbewerbspolitik wieder als permanente Aufgabe begriffen, den Ordnungsrahmen an sich ständig ändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Ging es der Politik aller Ebenen bisher weniger um höhere Verkehrsmobilität für die Bevölkerung entlegener Teilräume als vielmehr um

Leerformeln (wie Daseinsvorsorge) und bequeme Auswege (wie Flächenbahn), signalisieren die ÖPNV-Gesetze der Länder wieder Gestaltungswillen. Bis auf wenige Ausnahmen (Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen) haben die meisten Bundesländer seit 2002 ihre ÖPNV-Gesetze und Verwaltungsvorschriften novelliert. Als Motive werden Konzentration von Ressourcen, Bürokratieabbau, Subsidiaritätsprinzip, Anpassung an geändertes Bundesrecht und Einbindung in vorhandene Landesgesetze (Landeshaushaltsordnung, Verwendungsnachweisprüfung) genannt (List 2006:20). Regional weist die innere Dynamik im ÖPNV ein erhebliches Spektrum aus, das an die 70er Jahre erinnert. Mit dieser Vielfalt bis hin zu einem Flickenteppich von Lösungen entsteht die Frage, ob eine weitere grundsätzliche ÖPNV-Reform unerlässlich ist oder durchsetzbare Änderungen vor Ort ausreichen. Diese Frage verschärft sich, wenn sich bei rückläufigen Zuschüssen und Erlösen Leistungskürzungen politisch nicht durchsetzen lassen und/oder eine entsprechend verstärkte Nutzerfinanzierung nicht umsetzbar ist (Sterzenbach 2007:20). Deshalb sind Entwicklung und Bewertung von Verkehrsleistungen, Qualität, Kosten und Förderbedarf der Reformländer von besonderem Interesse.

Die Vielfalt der Aufgabenträgerschaft und Regieebene im ÖPNV ist beträchtlich. Aufgabenträger für den SPNV bleiben die Bundesländer selbst oder mit einer Landesgesellschaft, Zweckverbände, regionale Körperschaften oder Verbundgesellschaften. Dabei sind die Kreise vereinzelt Gesellschafter. Die in ÖPNV-Gesetzen verschiedener Länder vorgesehene Option kommunaler Gebietskörperschaften als Aufgabenträger des SPNV wird zunehmend kritisch gesehen (List 2006:20). Aufgabenträger des ÖSPV sind in fast allen Bundesländern die Landkreise und kreisfreien Städte. Alle Länder haben sich Regie- und Verbundorganisationen als sie unterstützende Dienstleister geschaffen. Der Trend geht zu großräumigen ÖPNV-Organisationseinheiten und reduzierten Vorgaben der Länder (List 2006:20).

Genehmigungsbehörde gemäß Personenbeförderungsgesetz sind in fast allen Ländern Landesbehörden geblieben und Kreise nehmen dies nur in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt wahr (List 2006:20). Diesem Wunsch von kommunalen Verkehrsunternehmen und Kreisen dürfte zunehmend entsprochen werden, aber unter Berücksichtigung der Erfahrung von Sachsen-Anhalt. Um eine Identität von Spielern und Schiedsrichter zu vermeiden, wurde dort die Genehmigungs- und Aufsichtsfunktion durch den Zustimmungsvorbehalt des Landesverwaltungsamtes gegenüber Entscheidungen der Kreisverwaltung entschärft.

Die Bereitschaft zu Experimenten wird weiter steigen. Wie viele Projekte der letzten Jahrzehnte zeigten, gab es auch in der Vergangenheit für Vieles finanziell geförderte Pilotprojekte, aber fast immer isoliert und in kleinem Maßstab, von dynamischen Einzelpersonlichkeiten durchgesetzt gegen juristisch abgesicherte, etablierte Interessen und auf der Grundlage von befristeten Ausnahmeregelungen und Experimentierklauseln, als Forschungsprojekte und durchweg fast so, als sollte bewiesen werden, dass auch das nichts bringt. Was jetzt in Wittenberg erstmalig erreicht wurde, ist ein integrierter Verbund verschiedenster Maßnahmen für ein zusammengehöriges ausgedehntes Gebiet, der durch eine garantierte Mindestlaufzeit der potentiellen Nachfrage signalisiert, dass es sich lohnt, zumindest für diesen mehrjährigen Zeitraum auf die Anschaffung eines Zweitwagens zu verzichten. Vor allem dürften Flächen erschließende Zubringer- und Verteilerverkehre als Voraussetzung zur Erhaltung gefährdeter Eisenbahnstrecken begriffen werden und weniger als finanzielle Konkurrenzveranstaltung. Den Schlüssel für diesen Neuverkehr im ÖPNV bilden auch hier Attraktivitätssteigerungen und Kostensenkungen.

Konzentration und Oligopolisierung werden fortschreiten und hingenommen werden, denn sie sind nicht Neues. Die Integration der Postbusse in die Bahn und die Bildung der

Regionalbusgesellschaften der DB waren politisch gewollt, um Größenvorteile durch Netzverdichtung, Kostensenkung und Konzentration zu nutzen. Nachdem die Gebiets- oder Flächenkonzession politisch scheiterte, wurden Verkehrsverbünde und Kooperationen systematisch gefördert. Heute drängen große ausländische Firmen (wie Abbelio, Arriva, Veolia) auf den deutschen Markt. Ihre Expansionsbestrebungen zeigen, dass hier doch noch Geld zu verdienen ist und viele bisherige Klagen Schutzbehauptungen sind. Von privaten und kommunalen Verkehrsunternehmen werden sie als gefährlich wahrgenommen, aber wiederholen nur Trends einer anderen Liberalisierung. Wie bei der Liberalisierung des Güterkraftverkehrs wird auch hier eine Dreiteilung erkennbar: Die Großen kaufen alles dazu, was sie brauchen und bekommen können und sind hier und jetzt finanziell in der Lage, den Anrufbus auf breiter Ebene einzusetzen. Die Kleinen werden zu Subunternehmern („Lohnkutschern“, „Truckern“) und die mittleren Familienunternehmen werden innerhalb eines kleinen Zeitfensters von Entscheidungsproblemen (Verkaufen oder Spezialisieren oder Komplettanbieter werden) bedrängt. Die Erfahrungen des Güterkraftverkehrs aber lauten, dass sich nach einer drastischen Marktbereinigung überlebter lokaler Monopole wieder Qualität und neue logistische Mehrwertleistungen durchsetzen, wobei die reine Transportleistung fast in den Hintergrund tritt. Auch hier spielten Kooperationen der Anbieter eine wesentliche Rolle.

Wie die Bewertung des Hessen-Modells zeigt, sind die Befürchtungen eingesessener Verkehrsunternehmen, vom Markt verdrängt zu werden, nicht grundlos. Dies verlangt nicht nur starke Aufgabenträger und Qualitätsmanagement, sondern die kreative Ausgestaltung des Wettbewerbsziels bei Erschließung neuer Einsatzfelder und Wachstumssegmente.

Durch starke Verbände geordnet, konzentrierte sich die deutsche ÖPNV-Politik vor allem auf integrative Maßnahmen überlieferter Formen: auf die Parallelförderung von MIV und ÖPNV mit dem GVFG Mitte der 60er Jahre, das Drei-Ebenen-Modell nach Hohenlohe, die Verkehrsverbünde seit Mitte der 70er Jahre bis hin zu Rechner gestützten Betriebsleitsystemen (RBL) der letzten Jahre.<sup>236</sup> Erheblicher Dynamisierungsdruck kam von außen: als Paratransit-Welle nach 1973, als Hochgeschwindigkeitsbahnen aus Japan und Frankreich, als Deregulierungswelle seit 1980 Großbritannien und Brüssel, als integrierter Taktfahrplan aus der Schweiz, als Wettbewerb fordernde EU-Richtlinien, als chinesischer Transrapid oder als höchststrichterliche Entscheidungen vom Europäischen Gerichtshof bis zum Bundesfinanzhof. Strukturbrüche, wie die Bahnreform und die Transformation der DDR-Kombinate, erfolgten erst unter dramatischen haushaltspolitischen Zwängen. Deshalb dürfte sich auch die bevorstehende nationale Anpassung des deutschen Verkehrsrechts an die Wettbewerbsforderungen der neuen EG-VO 1370/2007 eher zurückhaltend und behutsam erweisen.

#### **4.1.10 Trend Aufgabenträger und Finanzierung**

Ihre Mobilitätsbedürfnisse kennen auch im ländlichen Raum die Betroffenen vor Ort am besten. In Wirtschaftsgesellschaften enthält die finanzielle Sphäre das entscheidende Instrumentarium: ÖPNV-Leistungen bestellen oder abbestellen zu können. Deshalb schufen Bahnreform und Regionalisierung Aufgabenträger des ÖPNV, die nur als Ausgabenträger handlungsfähig sind: die Kommune (Landkreis, Gemeinde) als Träger regionaler Aufgaben und das Land als Träger überregionaler Aufgaben. Auch wenn die Finanzströme in vielen Bundesländern noch immer zu den Verkehrsunternehmen fließen, geht der Trend zur

<sup>236</sup> Gegenbeispiele, wie der Rufbus in Friedrichshafen und Wunstorf, bildeten damals keine ÖPNV-Politik im engeren Sinne, sondern vorrangig industriepolitische Versuche des BMFT und seiner Nachfolger, den informationstechnologischen Vorsprung der USA aufzuholen (Mehlert 2001).

Bündelung aller Finanzausgaben für den ÖPNV beim Aufgabenträger. Die Kunst der Überredung wird auch im ländlichen Raum auf nur wenige Fälle beschränkt bleiben und Gesetze und Verbote gehören zu den Rahmenbedingungen.

Zugleich beschloss das Europäische Parlament als höchste europäische Legislative Rahmenbedingungen zur Wettbewerbsförderung, die die Rechtmäßigkeit langjähriger deutscher Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV infrage stellen. Wirtschaftslage und bequeme politische Auswege haben zu leeren öffentlichen Kassen und zur Schrumpfung der öffentlichen Haushalte geführt. Das Ergebnis besteht in mehrfachen Kürzungen öffentlicher Mittel (wie Fahrzeugförderung, Schüler- und Schwerbehindertenförderung und Betriebskostenausgleich). Auch die Parallelförderung von MIV und ÖPNV, wie sie seit 1971 bestand, ist einem starken Wandel unterworfen. Weitere noch unklare Einschränkungen werden von der Föderalismusreform II und von sinkenden Mitteln aus Solidarpakt II ab 2009 erwartet. Auch die Quersubventionierung des kommunalen Nahverkehrs durch Überschüsse kommunaler Stadtwerke ist von mehreren Seiten gefährdet. Eine Neuordnung des Wettbewerbsrechtes soll eine schärfere Kontrolle der Stromkonzerne und Kostensteigerungen bringen, indem die Energieunternehmen durch verschärfte Regeln des Emissionshandels künftig einen Teil ihrer CO<sub>2</sub>-Zertifikate ersteigern sollen. Gleichzeitig entschied der Bundesfinanzhof, dass dauerhafte Verluste kommunaler Unternehmen nicht mehr steuerlich abzugsfähig sind. Diese – unvollständige – Liste dürfte die Trendaussage stützen, dass der finanzielle Druck auf den ÖPNV und seine traditionellen Instrumente im überschaubaren Zeitrahmen anhalten dürfte.

Da Engpässe und Krisen Gelegenheiten für Kurswechsel darstellen, haben in der Fläche die hohen Kosten des traditionellen ÖPNV und seine Bedeutungslosigkeit für Nicht-Schüler zur öffentlichen Frage geführt, ob es nicht weniger die Höhe der finanziellen Mittel für den ÖPNV ist, sondern vielmehr ihre Verwendung, die einen kundenfreundlichen ÖPNV verhindert (Hickmann 2000). Diese Vermutung wurde in unseren Expertengesprächen voll bestätigt. Darüber hinaus wächst in verschiedenen Flächenländern die Einsicht, die heutige prekäre Versorgungssituation und Kapitalfehlleitung gingen auf sektorale Überregulation und damit Staatsversagen zurück. Dahinter steht die Kardinalfrage, ob der Wurm dem Fisch oder dem Angler schmecken soll. Dieser Ruf nach einer Finanzreform des ÖPNV hat bereits zu ersten umfassenderen Reformen in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen geführt. Immer häufiger wird öffentlich und hochrangig festgestellt, dass ÖPNV-Mittel gerade im ländlichen Raum ineffizient verwendet werden. Indem die Masse der Fördermittel direkt zu den Verkehrsunternehmen geht, werden die Stadt- und Landkreise als Aufgabenträger der betroffenen Regionen und damit ihre Interessen, Ziele und Prioritäten systematisch umgangen. Die Vielzahl der Finanzierungsströme ist nicht nur schwer überschaubar, sondern begünstigt Kapitalfehlleitung durch unübersichtliche Wirkungsketten, unsichere Wirkungsvermutungen und entsprechend schwieriger Erfolgskontrolle. Hinzu kommen verschenkte Gestaltungsspielräume und überhöhter Verwaltungsaufwand. Als Zielrichtung gelten Bündelung der Mittel, Pauschalierung, drastische Vereinfachung und Flexibilität (Minister Köberle, Baden-Württemberg 2007).

Diese Einschätzung, die derzeit für ÖPNV aufgewandten Finanzmittel reichen bei Flexibilisierung, wird durch das Finanzverhalten mehrerer Flächenländer bestätigt, indem diese ihre ÖPNV-Förderung auf das Durchreichen der Regionalisierungsmittel des Bundes beschränken und Mittel aus der Mehrwertsteuererhöhung nicht als Ausgleich gekürzter Regionalisierungsmittel einsetzen. Darüber hinaus wird finanzielle Förderung durch sukzessive Marktöffnung ersetzt.

Zu den Erfahrungssätzen des ÖPNV gehört, dass ÖPNV nicht kostendeckend zu betreiben sei und auf hohe öffentliche Zuschüsse angewiesen ist. Angesichts leerer öffentlicher Kassen rücken deshalb Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Stärken der einzelnen Angebotsformen, Marktöffnung und Wettbewerb sowie Erfolgsanreize statt strukturbedingter Subventionen nach vorn. Die Einsparungen der öffentlichen Haushalte werden das Schwergewicht weiter zugunsten der Fahrgeldeinnahmen verschieben. Damit wird die verschärfte Nutzerfinanzierung von ÖPNV-Angeboten (direkte Nutzer, indirekter Nutzen) zur Suche nach Ideen und Ansätzen, die Lücke durch höhere Marktpreise zu schließen, Zahlungsbereitschaften im ÖPNV besser abzuschöpfen, „politisch veranlasste Preise“ zu bereinigen, rabattierte Angebote abzubauen, privates Kapital zu beteiligen, Verkehrsprojekte schneller und effizienter umzusetzen und von der Objekt- zur Subjektförderung überzugehen (Sparmann 24. März 2007). Dabei wird die Beziehung zwischen Mengenrückgang und Tarifierhöhung aufmerksam beobachtet werden. Schon jetzt berichten aber Stimmen aus der Verkehrspraxis, die verbesserten Wirtschaftsergebnisse der letzten Jahre seien darauf zurückzuführen, dass die Kosten stärker gesunken sind als die Erlöse infolge Kundenverlusten. Deshalb rücken nicht nur Kostensenkungen und Tarifierhöhungen bis an die Grenzen finanzieller Belastbarkeit der (Zwangs-) Nachfrager in den Vordergrund, sondern - mindestens gleichrangig - das Erschließen neuer Geschäftsfelder und Wachstumsmärkte.

Ohne neue Geschäftsfelder und Wachstumsbereiche dürften kostendeckende Tarife für finanzschwache und autolose Zwangsbenutzer prohibitiv sein. Zugleich begünstigen Bund, Länder und kommunale Aufgabenträger durch verschiedene Finanzierungsinstrumente alle Nutzergruppen des ÖPNV und dies unabhängig von ihrer Zahlungsbereitschaft. Deshalb wird die Forderung verstärkter Nutzerfinanzierung schon jetzt mit einer Reihe flankierender Überlegungen verknüpft (Sterzenbach 2007:40). Dazu gehört auch die Einsicht, dass staatliche Zahlungen für „Betriebspflicht“ ohne unternehmerisches Risiko und ohne Anreize lediglich verlässliche, aber unattraktive Angebote schaffen. „Beliebter ÖPNV“ entsteht nur durch ständigen Innovationsdruck einer Wettbewerbsgesellschaft (Canzler, Knie 2006).

Der ÖPNV dünn besiedelter ländlicher Räume ist im Umbruch. Mehr Wettbewerb, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung der Kreise und erfolgsorientierte Anreizsysteme prägen die ersten neuen ÖPNV-Gesetze von Flächenländern. Aufgabenverantwortung soll auch im ÖPNV funktional und damit nach der Verkehrsbedeutung und nicht nach Verkehrsmitteln erfolgen. Nach Einführung des § 64a ins PBefG haben schon mehrere Länder die Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr landesrechtlich geregelt und in die Zuweisungen der Landesmittel an die Kreise einbezogen. Handlungsbedarf wird noch bei den Ausgleichszahlungen nach § 148 SGB (ehemals § 62 SchwbG) gesehen.

Es besteht eine deutliche Tendenz, die Finanzierung des ÖSPV zu splitten: Die Finanzierung des Fahrbetriebs und kleinerer investiver Maßnahmen wird zunehmend den Kreisen überlassen, wogegen größere investive Maßnahmen beim Land verbleiben. Obwohl die Schlüsselung der Zuweisungen an die Aufgabenträger des ÖSPV noch immer nach Strukturdaten (wie Einwohner, Fläche) oder ohne festen Verteilungsschlüssel erfolgt, gibt es bereits mehrere Länder, die auch Erfolg (Fahrgastzahlen) und Engagement (Eigenmittel, Kooperation) belohnen. Diese Neuorientierung von Zuweisungsverfahren und Verteilungsschlüsseln wird von vielen Ländern geprüft (List 2006:30).

Diese Reformen auf Bundes- und Landesebene werden vor allem auf der Ebene der Verkehrsunternehmen durch ein weites Spektrum Kosten senkender und Erlös steigernder Maßnahmen begleitet. Langjährige Vorbehalte linienverkehrsgeprägter Busunternehmen gegenüber alternativen Formen sind weitgehend überwunden. Alle Nahverkehrsunternehmen rechnen jetzt und alles steht auf dem Prüfstand: die großen Busse, die zu großen



Betriebshöfe, die Stundenpläne und Standorte der Schulen und die abwartende Haltung vieler Geschäftsführer. Auch die Tarifpolitik ist in Bewegung geraten. Zwangsbenutzer werden stärker zur Kasse gebeten und neue Kundengruppen durch Tarifangebote geschaffen. Restrukturierung wird – wie in Cottbus - durch Spartentarifverträge unterstützt. Verstärkt werden Dritte als Subunternehmer eingesetzt. Die Überführung der 45a PBefG - Mittel in Länderzuständigkeit hat den Anrufbus auch juristisch schülerverkehrsfähig gemacht. Das Erfolgsgeheimnis des Anrufbusses in Wittenberg besteht in den niedrigen Sätzen des Mietwagen- und Taxigewerbes und der Planungshoheit eines großen privaten Verkehrsunternehmers mit intimer Raumkenntnis. Oft gibt es schon keine Betriebshöfe im klassischen Sinne mehr, indem Verkehrsunternehmen die Brachfläche von Bauunternehmen zum Abstellen ihrer Busse benutzen und Container für verschiedenste Zwecke dazustellen. Verkehrsströme werden von weit entfernten Dispositionszentralen gesteuert, was im Zeitalter von GPS, Mobilfunk und RBL kein Problem mehr ist.

Die Aufgabenträger entdecken zwar ihre Macht und Nahverkehrspläne gewinnen an Bedeutung. Befragungsergebnisse – wie die Deloitte-Studie (2007) - aber zeigen ihre innere Schwäche durch fehlendes Personal und unzureichende Fachkompetenz. Das Ergebnis bilden passive Aufgabenträger und unzulängliche Wettbewerbsvorbereitung. Skandinavische Erfahrungen der Länder lassen auch deshalb eine Neuordnung auf Regie- und Betreiberebene erwarten, indem sich Planungskapazität von Verkehrsunternehmen auf Kreisverwaltungen und Verkehrsverbünde verschiebt. Auch die Bildung kommunaler Holdings und Tochtergesellschaften, an denen sich Dritte beteiligen können, könnte ein Schritt in diese Richtung sein.

Politisch bleibt der ländliche ÖPNV ein schwieriger Bereich. Eine Vielzahl von Akteuren auf überregulierten und deshalb vermachteten Märkten, Verkehrs- und Kultusressorts sowie die Landesplanung als wichtige Akteure handeln in der Realität parallel. Zwischen Ebenen und Ressorts gibt es nur über Verkehrsverbünde einen Budgetausgleich, aber noch immer keine gesamtwirtschaftliche Kostenrechnung. Darüber hinaus sind vor allem in Ostdeutschland die Landkreise Eigentümer kommunaler Betreiber.

Das Credo der Branche, ÖPNV, der diesen Namen verdiene, sei kostendeckend nicht möglich, gilt unter den heutigen Randbedingungen. Diese aber sind noch immer - in erheblichem Maße - durch Linienmonopole, Zwangskunden, hohe Kosten, geringen Wettbewerb, Subventionsempfängermentalität, geringes Interesse an Kundenwünschen und fehlenden Glauben an Neuverkehr durch höhere Attraktivität gekennzeichnet. Die Frage, ob ein kostendeckender allgemeiner ÖPNV vorstellbar sein könne, wenn die gesamte private und staatliche Mobilitätsnachfrage gebündelt, nachfrageschwacher SPNV durch Expressbusverkehr ersetzt und neue Einsatzfelder und Wachstumsmärkte erschlossen werden, ist in Deutschland nie empirisch überprüft worden<sup>237</sup> und hat bereits zur wiederholten Forderung geführt, das Personenbeförderungsgesetz in besonders dünn besiedelten Flächen außer Kraft zu setzen (Diese Forderung wurde zuerst 2001 vom ehemaligen Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Christoph Zöpel, in einem Vortrages in Potsdam erhoben und später von Andreas Knie und Janett Büttner 2006 aufgegriffen).

---

<sup>237</sup> Diese Frage wurde bereits 2001 in einer integrierten Wirtschaftsrechnung für das Oranienburger Land durch Mehlert (2001) positiv beantwortet. Der einzige Schönheitsfehler dieses instruktiven Modellfalles besteht in der Auswahl einer Bahnstrecke als Stilllegungsobjekt, die einen ausgesprochenen Sympathieträger der Berliner darstellt (selbst wenn sich dies bezeichnenderweise nur in ihrer unzureichenden Nutzungsintensität widerspiegelt). Diese Auswahl war ausschließlich datenseitig bedingt und ließ sich später nicht mehr korrigieren.

#### 4.1.11 Trend Ländlicher ÖPNV

Vom traditionellen ÖPNV wird in der Fläche nichts mehr erwartet. Hier ist der ÖPNV inzwischen zu einem hoch subventionierten Schülerverkehrssystem degeneriert. In der Fläche Ostdeutschlands (und Kleinstädten bis etwa 50.000 Einwohnern) wird der Anteil des ÖPNV an den beförderten Personen aller Verkehrsträger in der Größenordnung von 10% geschätzt (Honigmann 2.1.2008).<sup>238</sup> Investitionsentscheidungen im ländlichen ÖPNV werden inzwischen vollständig auf die Massennachfrage des Schülerverkehrs ausgerichtet, mit sonstigen Fahrgästen als Zugabe. Der Schüleranteil an den Fahrgastzahlen der Landkreise Brandenburgs beträgt etwa 70-80% (Honigmann 2.1.2008). In Brandenburg gilt: Je weiter entfernt von Berlin, desto höher. Die Eigenschaften des Pkws sind hier längst allgemeine Messlatte im Personenverkehr. Bevölkerungsentwicklung und private Massenmotorisierung senken nun dramatisch die Zahl von Schülern und Senioren als verbliebenen Zwangsbenutzern.

Seit wenigen Jahren ist diese Endzeitstimmung jedoch umgeschlagen, wird als bevorstehender Strukturwandel interpretiert und als unvermeidbar oder Chance gesehen. Um die Menschen in ihren Dörfern zu halten, wird mehr und andere Verkehrsmobilität für nötig gehalten. Dieses Umdenken ist das Ergebnis verschärften Kosten- und Finanzierungsdrucks auf der einen Seite und wachsender Wettbewerbszwänge auf der anderen. Dadurch verändert sich die Perspektive des ländlichen ÖPNV grundsätzlich: von einem geschützten erstarrten Bereich zu einem Wettbewerbsmarkt. An die Stelle bequemer Daseinsvorsorge ist die Kalkulation von Kosten und Erträgen aller Leistungen getreten, aber höhere Fahrpreise setzen höherwertige Leistung voraus

Die politischen Lösungen der Nachkriegszeit für den ÖPNV des ländlichen Raumes haben sich von Planungsmaßnahmen und Betreibermodellen der 70er Jahre (Reintegration des Schülerverkehrs, 3-Ebenen-Modell, Verkehrsverbünde, differenzierte Bedienung) auf die ordnungs- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen verlagert. Diese überfällige Entwicklung erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt derartig geringer Restnachfrage, dass es in vielen Teilräumen zu spät sein könnte. Dort rücken jetzt angebotsseitige Maßnahmen, wie subventionierte Standzeiten öffentlicher Pkw (Taxi), nachfrageseitige Subjektförderung zur Daseinsvorsorge und die Nutzung unentgeltlicher Ressourcen (wie Nachbarschaftshilfe), in den Vordergrund.

Unterstützt durch den Generationswechsel von ÖPNV-Geschäftsführern wird anerkannt, dass sich die Linienverkehrsbedienung als allgemeine Angebotsform in flächenhaften, Pkw-orientierten Strukturen in ihrer Endphase befindet. Deshalb wird für jeden Teilraum ein maßgeschneiderter Verkehrsträger-Mix befürwortet. Orientierungsrahmen ist das differenzierte Bedienungsmodell, das inzwischen in etwa 500 deutschen Gemeinden und Kreisen praktiziert wird. Das differenzierte Bedienungsmodell gilt als Grundlage mehrstufiger finanzierbarer ÖPNV-Bedienung in der Fläche. Wegen der Vielzahl von Akteuren ist es aber vor allem ein Modell realistischer Finanzierung und Kostenersparnisse innerhalb eines gegebenen Verkehrssystems und weniger Modell eines kundenfreundlichen, möglichst direkten Nahverkehrs. Deshalb zielen Trends auf alle Elemente: die Anbindung der Haustür als wichtigstem Glied, den vertakteten schnellen Linienverkehr zwischen Aufkommensschwerpunkten und das Anfahren von Stationen des Fernverkehrs. ÖPNV für Jedermann ist wiederentdeckt und erfordert die Integration von Schüler- und Jedermann-Verkehr und von flexiblen und unentgeltlichen Angebotsformen. Auf allen Ebenen zwischen

---

<sup>238</sup> Diese Schätzung durch Honigmann (Proziv Berlin Interview am 2.1.2008) stützt sich auf eine Vielzahl bearbeiteter und ausgewerteter Nahverkehrspläne in allen neuen Bundesländern.

Ministerien bis Gemeinderäten wird in flexiblen, unkonventionellen, bedarfsorientierten Formen die einzige Chance für ländliche Räume gesehen. Deshalb ersetzen sie Linien, aber etablieren kein Parallelsystem. Von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern werden sie bevorzugt, weil sie kostengünstiger sind, aber von den Fahrgästen wegen ihrer Kundenfreundlichkeit.

Flexible Verkehrslösungen und die Rationalisierung konventioneller Linienverkehre werden als zusammengehörig begriffen. Damit ist die Außenseiter- und Sektiererrolle unkonventioneller (bedarfsorientierter, flexibler, alternativer) Angebotsformen vorbei. Als Erfolgsbedingung gilt ihre dauerhafte Integration in etablierte ÖPNV-Strukturen, die sich inzwischen dafür auch öffnen dürfen und öffnen. Anrufbusse als Zubringer und Verteiler zu und von ÖPNV-Achsen werden dann vom Management des ÖPNV-Verkehrsunternehmens geführt, aber die Fahrleistung durch das Taxi- und Mietwagengewerbe erbracht. Dazu ist eine wachsende Bereitschaft zu erkennen, erzielte Rationalisierungsgewinne des Linienverkehrs in alternative Angebotsformen zu reinvestieren, um damit Neuverkehr und erneute spätere Linienbedienung zu begünstigen. Die Fahrzeugflotten werden variantenreicher, um einen der Nachfrage angepassten kostengünstigeren Fahrzeugeinsatz vornehmen zu können. Große Flotten reichen schon heute vom Gelenkbus bis zum Pkw.

Die wachsende Vielfalt der Erscheinungsformen von Motorisiertem Individualverkehr (MIV) wie auch Öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) zeigt schon heute derartig ausgedehnte Überlappungsbereiche, dass - systemtheoretisch betrachtet - von ihrem Zusammenwachsen gesprochen werden darf. Der ÖPNV wird bedarfsgerechter, wie Direktbusse, Schnellbusse, Nachtbusse, Discobusse, Quartierbusse, Citybusse, Minibusse, Rufbusse, Trampbusse, Linientaxis, Anrufsammeltaxis und soziale Gemeinschafts-Pkw-Dienste zeigen. Der individuelle Pkw wiederum wird öffentlicher: Dies beginnt bei der Großraumlimousine (Van) und führt über Mietwagen, Car Sharing und Fahrgemeinschaften zur Mobilitätszentrale (Integration von Mitfahrzentrale, Reisebüro, Autovermietung und Taxizentrale).

Von besonderer Bedeutung ist die Vernetzung zwischen Fahrzeugen unterschiedlichster Größe und Telekommunikation, wie Festnetztelefon, Mobilfunk, Richtfunk, Rechnergestützte Betriebsleitsysteme (RBL), Mobilitätszentrale u.a. Internet und „Handy“ haben die persönliche Erreichbarkeit des Einzelnen grundsätzlich verändert, auch wenn hier eine deutliche Wahrnehmungslücke zwischen Jüngeren und Senioren besteht. Das reale Spektrum des „Anrufbusses“ reicht deshalb inzwischen von Anrufsammeltaxen (AST) und Mietwagen bis hin zu Standardlinienbussen. Entscheidend ist, ob sie nur fahrplanabhängig verkehren oder fahrplanunabhängig. Erstere bedienen ÖPNV-Linien bedarfsorientiert, letztere aber fahren räumlich und zeitlich nach Kundenwunsch, der allerdings – unterschiedlich lange - vorher angemeldet werden muss.

Diese, noch dominierenden planerisch-technischen Trends werden von ökonomisch-marktpsychologischen Trends überformt. Kostensenkung und Erlössteigerung werden als zwei zusammengehörende Seiten der Rationalisierung begriffen. Erlössteigerung aber hängt von Kundenwünschen, Wettbewerbsbedingungen und der Flexibilität des Anbieters ab. Um kundenorientiert und kosteneffizient im künftigen Wettbewerb anbieten zu können, müssen sich vor allem die zahlreichen kommunalen Unternehmen restrukturieren (Deutsche Bank Research 2001).

Das Produkt Verkehrsmobilität für Jedermann wird wieder interessant. Verkehrsverbünde mit ihrer Personalkapazität fordern, den Mobilitätsmarkt ganzheitlich zu verstehen und offensiv zu bearbeiten (V. Sparmann, RMV, 24.3.2007:6). Dieser „Weg zum integrierten Mobilitätsmarkt der Zukunft“ stellt den Kunden mit seinen rationalen und emotionalen

Bedürfnissen in den Mittelpunkt. Auf ihn wirken die Markt-Bearbeitungs-Instrumente ein: Marktforschung, Leistungsangebot, Preis und Tarif und Kommunikation. Die nächste Schicht dieses Schalenmodells bildet die Finanzierung mit ihren Finanzierungsmodellen. Erst dann kommt die Infrastrukturentwicklung mit Bau und Beschaffung sowie Betrieb und Unterhaltung. Die äußerste Schale bilden belastbare Rahmenbedingungen mit gesetzlichen Grundlagen und Entbürokratisierung. In fast allen Gesprächen mit Verkehrsunternehmern wird in den letzten Jahren geklagt, wie schwer es sei, ein gutes Produkt im ÖPNV zu kommunizieren.

Einst gerade vom ÖPNV belächelt, wurde ein erheblich erweitertes Spektrum von Marktfaktoren anerkannt und der Weg von den objektiv bestimmbareren "Betriebswerten" (wie Fahrplangestaltung, Fahrpreis und Kapazitäten) eines Verkehrsmittels zu „Erlebniswerten“ (wie Unterhaltungswert, Aussicht, Sitzplatzgarantie) und „Glaubenswerten“ (wie Umweltfreundlichkeit, Sicherheit, Effizienz) als Marktfaktoren beschritten. Dazu hat die Nachfrage auf dem Automobilmarkt, wie Motorrad-, Fahrrad- und Cabriowellen, PS-Stärken von Pkws, Geländewagen im Innenstadtverkehr, aber auch Fußgängerzonen beigetragen.

Neue Nachfrage durch neue Angebotsattraktivität, differenzierte Preise und Qualität gehört auch in der Fläche inzwischen wieder zu den Selbstverständlichkeiten erfolgreicher großer ÖPNV-Anbieter. „Seniorenrechte“ und „freizeitverkehrsfähige“ Szenarios sind üblich geworden, nur ist dieser Zusammenhang quantitativ kaum untersucht. Die wenigen älteren Quantifizierungsversuche erhöhter Angebotsattraktivität bezogen sich bisher auf Querschnittsanalysen räumlich und zeitlich unterschiedlich dichter Linienbusanschlüsse (Heinze, Herbst, Schühle 1982; Bracher, Heinze 1985; Heinze, Kill u.a. 1987). In der Realität erfordert die attraktivitätsinduzierte Nachfrage von Anrufbussen ihre entsprechende Bündelung durch anspruchsvolle Dispositionssoftware und Anmeldefristen, um die finanziellen Belastungen zu begrenzen.<sup>239</sup>

Wie viel Mut inzwischen dynamische Verkehrsunternehmer und Landesregierungen aufweisen, zeigen konkrete erfolgreiche Bedienungskonzepte, die noch vor kurzem als spektakuläre Vision galten - die Leitidee eines neuen Gemeinschaftsverkehrs für die Fläche, mithilfe des technischen Fortschritts eine Mobilitätsgarantie für alle zu wagen: ein leicht erreichbares, leicht verständliches und durchaus bezahlbares Verkehrsangebot rund um die Uhr aus einem Guss, mit dem man sich gern identifiziert.

#### **4.1.12 Trends an den Grenzen öffentlicher Verkehrsversorgung**

Angesichts ausgedehnter Gebiete von Besiedlungsdichten von 35 E/km<sup>2</sup> und darunter, die schon heute existieren, dürfte die Frage nach Grenzen öffentlicher Mobilitätsversorgung Dauerthema bleiben. Wie lässt sich die, in §1 Regionalisierungsgesetz (RegG) als Daseinsvorsorge gekennzeichnete „ausreichende Bedienung“ der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV durch die Länder sicherstellen? Verdeckt durch Gemeindereformen, gibt es schon heute viele Dörfer ohne ÖPNV-Anschluß und große Flächen ohne Taxiunternehmen. Schwer erreichbare Teilräume aber gehören zu den klassischen Symptomen gesellschaftlicher Desintegration. Möglicher ÖPNV gehört zur Kommunikation für jedermann, trägt zur faktischen Einheit eines Landes bei und ist deshalb nicht nur Rückfallebene für Eventualitäten ohne Auto. Die politische Radikalisierung in ausgedehnten Binnenräumen der neuen Bundesländer wird Kurskorrekturen erzwingen.

---

<sup>239</sup> Dies gilt vor allem dann, wenn die hohe Nachfrage die angestrebte Auslastung vorhandener Taxis in Schwachlastzeiten übersteigt und zusätzliche Taxen angeschafft werden müssen oder wenn der Anrufbus zusätzlich zu linienorientierten Verkehren angeboten wird und damit ein „doppelter“ Fahrzeugpark vorgehalten werden muss.

Dieser politische Handlungsbedarf ist mit dem finanziell schwierigen Thema der Mindestbedienstungsstandards verknüpft und erfordert vor allem Anreize zu einem konzeptionellen Neubeginn. Dafür bieten sich auch Nachbarschaftshilfe mit dem Pkw und Subjektförderung an. Flexibilisierte Richtlinien fördern hier kreative Lösungen, erleichtern die Gegenfinanzierung, erschweren Überdimensionierung und Folgekosten und verlangsamen damit den Weg in die kommunale Schuldenfalle.

Wegen der besonders hohen Transportweiten wirkt hier die Haustür - also der Anfang und das Ende der Transportkette - als besondere Schwachstelle des traditionellen ÖPNV. Damit rückt eine „Planung von unten nach oben“ in den Vordergrund. Planung von unten nach oben ergänzt seit Jahren und mit zunehmender Tendenz Planungen von oben nach unten. Deshalb steigt das bürgerschaftliche Engagement im ÖPNV, wenn auch allmählich. Als Beweis kann die steigende Praxis von Bürgerbussen in kleinen Orten ohne Stadtbusbetrieb gelten. Ein weites in großem Umfang praktiziertes, aber wissenschaftlich kaum bearbeitetes Feld ist die Nachbarschaftshilfe durch private Pkw-Mitnahme oder das Erledigen von Besorgungen für autolose Nachbarn. Flankenschutz gewähren immer häufiger mobile Dienstleistungen, wie die mobile Sozialhelferin, das Ladenauto, das Sparkassenauto oder das rollende Bürgerbüro, das Online sämtliche Verwaltungskontakte herstellt.

Im Anpassungsprozess an den demografischen Wandel entwickelt sich Skandinavien zum Vorbild. Dies gilt vor allem für die starke Erwerbsbeteiligung der Frauen als Erfolgsfaktor (Berlin-Institut 2008). Skandinavische Erfahrungen zum ÖPNV in extrem dünn besiedelten Räumen werden derzeit nur von wenigen Unternehmen – wie der Vetter GmbH – systematisch berücksichtigt. Was in Skandinavien, aber nicht in Deutschland funktioniert, sind Transportmix in einem Fahrzeug (wie gemeinsame Linienbedienung für Personen und Güter), Funktionsmix an einem gemeinsamen Ort (wie verkehrlicher und außerverkehrlicher Aktivitäten an multifunktionalen Busbahnhöfen, Bahnhöfen oder Postagenturen) und Ressourcenmix (wie die Integration von Wartung und Instandsetzung, Patiententransporten, mobilen Diensten, privaten Post- und Paketdiensten usw., von denen viele radialstrahlige Netze betreiben) (Heinze, Kill, Proksik, Olbrich, Wengler-Reeh 1994). So existieren z. B. in Finnland rentable Unternehmen (wie Korsisaari), die Linien-, Charter- und Anrufbusverkehr, Ambulanzen, ÖPNV-Consulting, ÖPNV-Software, Bussimulator, Wartung und Instandsetzung, Gebrauchtbusverkauf u.a. anbieten und betreiben, denn ihre Einsatzzentrale ist sowieso besetzt. Auf der Ebene der Aufgabenträger korrespondiert damit die – britische - Einrichtung eines für die Region verantwortlichen und kompetenten Mobilitätsberaters (transport broker). Seine Aufgabe besteht darin, möglichst alle lokalen Verkehrsakteure dazu zu bewegen, ihre Ressourcen effektiver zu nutzen, Transportangebote einem größeren Nutzerkreis zu öffnen und die Akteure bei der Stange zu halten. Für einen kommenden Trend spricht, dass bei Überlegungen dieser Art schon heute junge ÖPNV-Manager wesentlich gesprächiger werden als ihre ergrauten Geschäftsführer.

Der Übergang von der mittelbaren Objektförderung von ÖPNV-Betrieb und -infrastruktur zur unmittelbaren Subjektförderung der Betroffenen, wie auf Taxigutscheine, stellt einen Paradigmenwechsel dar. Sie bieten sich theoretisch dort an, wo ausreichende ÖPNV-Potentiale an Menschen und Kultur- wie Naturzielen fehlen. In Deutschland gab es dies - meist befristet - nur als Gutschein für Schüler und Schulbus, für Disco-Besucher, als Frauen-Nacht-Taxi (Sachsen-Anhalt) und auf Personen über 70, die ihren Führerschein abgegeben hatten (Schleswig-Holstein), in Großbritannien wurden seit 1997 in einer Region an 600 Personen ohne MIV-Zugang Taxi-Gutscheine ausgegeben (Fichert, Sterzenbach 2007). Die Ausweitung auf Jedermann in extrem dünn besiedelten Landesteilen ohne ÖPNV wirft schwierige Fragen auf. Analogien zum Wohngeld liegen nahe. Wer soll wie oft wann wohin fahren dürfen? Um unklare Begünstigung und Mitnahmeeffekte zu begrenzen: Kommt es nur

für Mobilitätsbedürftige und Sozialschwachwache ohne Auto infrage und wie hoch soll der Eigenanteil sein? Kann die Subjektförderung ungebunden erfolgen (wie Mobilitätsgeld) oder tunlichst zweckgebunden, wie über Taxigutscheine mit oder ohne Personenbindung? Muss es das Taxi sein oder ließe sich auch der Pkw des Nachbarn bezuschussen? Wer gibt dem Landkreis die Mittel und definiert das Gesamtvolumen? Wie wird Selbsthilfe angeregt und gefördert? Wie werden negative Rückwirkungen auf den ÖPNV benachbarter Aufgabenträger und den Fernverkehr verhindert, wie sie in den USA erfolgt sein sollen? Wer organisiert die Fahrt und kontrolliert Missbrauch bei Mobilitätsberechtigten und Betreibern? Was geschieht in Räumen ohne Mietwagen- und Taxiunternehmen? Wie werden Sozialneid, Stigmatisierung und Verselbständigung dieses Fördertatbestandes ausgeschlossen? Oder ist es angesichts der praktischen Probleme dieses theoretisch bestechenden Instruments gesamtwirtschaftlich nicht billiger, einen Anrufbus zum ÖPNV-Tarif plus 50% Komfortzuschlag betreiben zu lassen oder die Vorhalte- und Wartekosten eines Mietwagen- und Taxiunternehmens zu übernehmen, vor allem wenn die Rationalisierungsgewinne im Linienbusverkehr für Schüler und Nichtschüler im System bleiben? Dazu existieren kaum Untersuchungen und auch im Ausland gibt es wenige Beispiele (Walther 2006). Dafür lässt sich die Treffgenauigkeit erhöhen, werden staatliche Produktion und Subventionen an Betreiber vermieden und über den Wettbewerb potentieller Betreiber Ineffizienz (Fichert, Sterzenbach 2007). Die Forderung von Modellversuchen zeigt, dass dieser Trend schon läuft (Brümmer (2007).

## **4.2 Die Zukunft des ÖPNV als strategische Herausforderung: 12 Thesen**

Die breite Umsetzung neuer Lösungen hat begonnen, aber langsam. Die Gründe dafür liegen in den sich ändernden Randbedingungen.

### **(1) Warum noch ein ÖPNV in ländlichen Räumen?**

Die demographische und ökonomische Entwicklung Deutschlands lässt dramatische Veränderungsprozesse in der Siedlungsstruktur erwarten. Für Raum- und Verkehrsplanung ergibt sich daraus die Herausforderung, Schrumpfung und neue Konzentrationsmuster zu organisieren. Was soll gehalten und was aufgegeben werden, weil es nicht zu halten ist? Alles zu fördern, bringt noch weniger. Zielrichtung ist ein moderner ÖPNV, der erst dem ÖPNV wieder zu jenem funktionalen Verbindungsnetz verhelfen würde, von dem die Raumplanung noch immer ausgeht. „Anrufbus“ ist inzwischen alles (Anrufsammeltaxi, Mietwagen, der große Linienbus auf dem Umweg, das Linientaxi und der fahrplanunabhängige Kleinbus). Er gehört inzwischen zum Tagesgeschäft interner Rationalisierung. Kritisch ist der Sprung zur Fahrplanunabhängigkeit als Attraktivitätssteigerung.

### **(2) Was also sind realistische Ziele?**

Der Pkw ist die Meßlatte für den ländlichen ÖPNV und lässt sich nur in Teilbereichen völlig ersetzen. Deshalb ist auch die Frage, ÖPNV oder Auto, falsch. Will man vernetzen, sind möglicherweise Rendezvous-Parkplätze für den Erstwagen der Familie sinnvoller als sehr frühe Busverbindungen oder der Anrufbus anstelle des Zweitwagens. ÖPNV wird im ländlichen Raum das Sekundärsystem bleiben, ein zweites Bein physischer Mobilität und räumlicher Kommunikation.

### **(3) „König Kunde und seine Unternehmer“**

Der Fahrgast wird immer bedeutsamer. Neben den Fahrgeldeinnahmen für ein beliebtes Produkt rückt der Kunde als Rechtfertigung und Bezugsgröße für Förderungen in den Vordergrund.

Noch ist die Macht im ländlichen ÖPNV allerdings asymmetrisch verteilt und am schwächsten sind die Fahrgäste. Deshalb ist es nur konsequent und überfällig, die Aufgabenträger und Fahrgastrechte zu stärken, Jedermann-Verkehr und damit Autofahrer als Nachfragepotential in den Mittelpunkt zu rücken, Fahrgelderlöse zu Lasten von Bestellerentgelten und Zuschüssen aufzuwerten und wirksame Anreize auf die Erhöhung der Fahrgastzahlen und auf den Verzicht von Mitnahmeeffekten bisheriger Förderung auszurichten.

### **(4) „Ländlicher Gemeinschaftsverkehr nach ländlichen Maßstäben“**

Um die Lage des ÖPNV wirksam zu verbessern, ist es vielmehr unverzichtbar zuerst anzuerkennen, dass der ÖPNV (noch) nicht beliebt ist. ÖPNV ist eine Dienstleistung und kein Betreiben von Verkehrsmitteln. Schon der unaussprechliche und weithin unbekannte Name „ÖPNV“ sollte durch „Gemeinschaftsverkehr“ ersetzt werden. Dazu gehören Barrierefreiheit, kurze Wege an Schnittstellen, optische und akustische Orientierungshilfen in den Fahrzeugen und an den Haltestellen, einfacher Fahrscheinerwerb, großzügige Umsteigezeiten, ein sicheres und attraktives Umfeld, also möglichst einfacher Zugang, Geborgenheit und Freizeitfähigkeit.

Deshalb ist es künftig so wichtig, sich nicht nur auf Kostensenkung zu fixieren, sich auf Siedlungsachsen zurückzuziehen und Schüler zu befördern, sondern neue Geschäftsbereiche, Wachstumssegmente und Erlebniswerte zu erschließen.

Auch Attraktivität mit neuen Fahrzeugen gleichzusetzen, bringt nicht so viel. Das neue Fahrzeug ist nach wenigen Wochen Normalität, der freundliche ortskundige Fahrer, der geduldig Auskunft gibt und die Fahrgäste mental an die Hand nimmt, aber entscheidet jeden Tag über das Image des ÖPNV.

### **(5) Mobilität beginnt an der Haustür**

In der Fläche erweist sich „der Zugang“ (und damit die Haustür als Anfang und Ende der Transportkette) als besondere Schwachstelle des heutigen ÖPNV. Damit rückt eine „Planung von unten nach oben“ in den Vordergrund. Ist der nachfragenächste Engpass erst einmal entschärft, wird möglicherweise der in diesem Sinne nachgeordnete - „höherstufige“ - Verkehr zum Selbstläufer.

### **(6) Im ländlichen Raum zählt die Sicherung individueller Mobilität und nicht die Bewältigung von Transportaufgaben**

Soll vermieden werden, den traditionellen ÖPNV in der Fläche nach großstädtischen Maßstäben zu reorganisieren, so bedeutet „ländlicher Gemeinschaftsverkehr nach ländlichen Maßstäben“ vor allem das Denken und Planen auf 2 Ebenen zugleich:

- Auf der Ebene des Verkehrsangebotes, indem leistungsfähige Angebote um flexible Betriebsformen und Low cost-Lösungen ergänzt werden. Eine faszinierende Kombination bilden bedarfsgesteuerte Angebote für den Zubringer-, Verteiler- und Restflächenverkehr und schneller SPNV sowie Expressbusse auf aufkommensstarken Achsen.
- Auf der Ebene der Tätigkeiten und Versorgungseinrichtungen, indem die bloße Koordination von Verkehrsangeboten durch ein ländliches Erreichbarkeitsmanagement ergänzt

wird. Vor allem für den Erfolg von selbständigen heterogenen Grundsystemen sind Nahverkehrsberater oder Verkehrsvermittler (engl.: transport broker) als „Kümmerer“ wesentlich.

### **(7) Der Aufgabenträger**

Aufgabenverantwortung ohne Ausgabenverantwortung macht hilflos. Deshalb sind die Finanzströme und Fördermittel diverser Förderwege („Spaghetti-Finanzierung“) bei den Aufgabenträgern zu bündeln. Dies bedeutet das Ende monopolistischen Verhaltens von Busunternehmen, die gesetzliche Ausgleichszahlungen im Schülerverkehr, Landeszuwendungen oder Investitionszuschüsse (unter Umgehung der Aufgabenträger) direkt erhalten, ohne an einen konkreten Leistungsauftrag oder zu konkreten Angebotsverbesserungen verpflichtet zu sein. Diese Praxis förderte Intransparenz, Subventionsempfängermentalität und Mitnahmeeffekte. Deshalb rücken die Anreize nach vorn, um anspruchsvollere Ziele mit flexibilisierten Mitteln durch gestärkte Träger zu erreichen.

Nicht das Fahren **von**, sondern **in** Bussen ist gesellschaftlich erwünscht.

Die Bestellung kundengerechter Verkehrsleistungen erfordert aber eine schlagkräftige Planungs- und Bestellorganisation. Fühlt sich der Landkreis als Aufgabenträger überfordert, bieten sich hierfür Zweckgemeinschaften oder regionale Planungsgemeinschaften an, die professionell integrieren, planen und bestellen.

### **(8) Die bisherige Förderpraxis als Innovationsbremse**

Besonders problematisch ist, wenn die Zahlungsströme direkt an die Unternehmen gehen, sie in die allgemeine ÖPNV-Finanzierung nicht integriert sind und angesichts sinkender Nachfrage, d.h. zurückgehender Schülerzahlen, entsprechende Mittelerhöhungen gefordert werden, um diese Art von ÖPNV weiter betreiben zu können. Fehlende Marktorientierung begünstigt Restangebote, leere Busse, Umwege, Parallelverkehre und überhöhte spezifische Kosten.

Wird diese verengte Produktpalette noch mit staatlichen Dauerzahlungen verknüpft, die sich auf das bloße Vertrauen in die Nahverkehrsgestaltung durch den bisherigen Genehmigungsinhaber gründen, und werden im Linienverkehr Fahrzeugkilometer statt Fahrgastzahlen bezahlt, ist ein Auslaufmodell vorprogrammiert.

### **(9) Der ÖPNV von Morgen entsteht durch Wettbewerb**

Um die leistungsfähigste und kostengünstigste Verkehrsmobilität zu erhalten, sind erfahrungsgemäß die Trennung von Besteller- und Ersteller-Ebene sowie Wettbewerb unverzichtbar. Wettbewerb reicht vom Anbieterwettbewerb über den Wettbewerb der Wettbewerbssysteme bis zum Wettbewerb der Kreise um Landeszuwendungen. Wettbewerb erfordert den Zugang zur Infrastruktur ohne Diskriminierung. Da staatliche Investitionsförderung zugunsten des ÖPNV unverzichtbar erscheint, ist diese transparent und diskriminierungsfrei zu gestalten. Dies bedeutet ein Ende pauschaler Investitionsförderung an Verkehrsunternehmen (Problematik Bahn AG).

Die Zukunft des ländlichen ÖPNV ist keine Frage neuer Finanzierungsinstrumente, sondern neuer Produkte und neuer Funktionen. Besitzstandswahrung ist keine Zukunftslösung. Staatliche Zahlungen für „Betriebspflichten“ ohne unternehmerisches Risiko und ohne Anreize schaffen lediglich verlässliche, aber unattraktive Angebote. „Beliebter ÖPNV“ aber entsteht nur durch ständigen Innovationsdruck einer Wettbewerbsgesellschaft. Konkurrenz belebt das Geschäft. Besteht Wettbewerbszwang, entsteht Neues schneller, denn Not macht



erfinderisch. Wettbewerb um Finanzmittel und erfolgsorientierte Anreize (wie zahlende Fahrgäste im Jedermann-Verkehr) motivieren am besten.

#### **(10) Der ÖPNV für Morgen braucht heute einen starken Staat“**

Der Befreiungsschlag der Bahnreform 1994 hat zwar zu einem wachsenden Schienenpersonennahverkehr (SPNV) geführt, aber die Schaffung einer integrierten modernen ÖPNV-Struktur unterlassen. Zwar entstanden in der Folge ÖPNV-Gesetze, mit Landkreisen und kreisfreien Städten als ÖPNV-Aufgabenträger und mit Nahverkehrsplänen als neuen Instrumenten, aber der harte Kern des überkommenen Betriebs-, Ordnungs- und Finanzrahmens mit seinen Fehlsteuerungstendenzen wurde erhalten.

Beim Aufbau eines zeitgemäßen ÖPNV für ländliche Räume geht es nicht um Bahn oder Bus, sondern um ein vernetztes Gesamtsystem. Weil zahlreiche Bahnstrecken trotz Wettbewerb, Eigentümerwechsel und NE-Standards keine Erfolgsbeispiele werden dürften, ist der Benachteiligung des Busses gegenüber der Bahn ein Ende zu bereiten. Deshalb sollte sich der SPNV auf Knotenpunkte und Verkehrsachsen beschränken. SPNV-Strecken geringer Nachfrage, fehlender Potentiale, fehlender Bedeutung im Güterverkehr für das Gesamtnetz sollten durch Schnellbusse ersetzt und das Geld möglichst im System belassen werden. Um dies zu rationalisieren, sollte Aufgabenverantwortung auch im ÖPNV funktional und damit nach der Verkehrsbedeutung und nicht nach Verkehrsmitteln erfolgen. Deshalb sollte in Ländern, in denen die Aufgabenträgerschaft für den SPNV beim Land liegt, über eine stärkere Mitwirkung der Landkreise nachgedacht werden.

#### **(11) Den ländlichen Raum aber gibt es ebenso wenig wie die optimale Lösung**

In dieser Umbruchsphase wird Experimentieren zum Qualitätskriterium und sollte belohnt werden. Unterschiedliche Strukturtypen ländlicher Räume verlangen unterschiedliche Lösungen: angepasst, maßstabsgerecht, pragmatisch. Die Vielzahl lokal angepasster kreativer und erfolgreicher Lösungen zeigt, wie sinnvoll mehr Optionen für Bundesländer sind. Dies erhöht den Gestaltungsspielraum, Kreativität und Kooperationsbereitschaft der Bundesländer. Die Alternative ist dauernde Unzufriedenheit mit einem tendenziell einheitlichen Bundesrahmen, der keiner Region gerecht wird.

Es ist wichtig, den verlorenen Glauben an Neuverkehr durch Attraktivität wieder herzustellen und Verständnis für Risikobereitschaft zu wecken.

Die Zukunft des ländlichen ÖPNV ist weniger eine Frage neuer Finanzierungsinstrumente, sondern vielmehr neuer Produkte und neuer Funktionen.

#### **(12) Vom Staat ist daher zu fordern, seinen ressortübergreifenden Koordinations- und Planungspflichten nachzukommen sowie öffentliche Versorgungseinrichtungen und Fördermittel zu konzentrieren,**

Vor allem heißt dies,

- den Behördenpluralismus zu beenden und eine Stelle zu schaffen, die Finanzierung, Vergabe und ausschließliche Rechte (einschließlich Direktvergabe) im ÖPNV regelt,
- einen ländlichen ÖPNV nach ländlichen Maßstäben zu fördern, der Bahn, Bus und alternative Angebotsformen gleichberechtigt nach ausschließlich funktionalen Gesichtspunkten integriert und
- unternehmerisches Denken bei den Aufgabenträgern systematisch zu fördern.

Was Not tut und durch die veränderten Rahmenbedingungen erreichbar erscheint, ist ein integrierter Verbund verschiedenster Maßnahmen für ein zusammengehöriges

ausgedehntes Gebiet, der durch eine garantierte Mindestlaufzeit der potentiellen Nachfrage glaubhaft signalisiert, dass es sich lohnt, zumindest für diesen mehrjährigen Zeitraum auf die Anschaffung eines Zweitwagens zu verzichten oder besser noch, diesen wieder abzuschaffen.

Die Umsetzung eines solchen Pakets unterschiedlichster Lösungen durch einen flexiblen Ordnungsrahmen möglich zu machen, sollte zum Lastenheft der Anpassung des deutschen nationalen Verkehrsrechts an die EG-VO Nr. 1370/2007 gehören.



## 5 Die Gutachter: Empfehlungen für ein anreizorientiertes Finanzierungssystem

Vor dem Hintergrund von Best practice, Stärken- und Schwächen-Analysen, Befragungsergebnissen, Workshop, Trends und strategischen Überlegungen empfehlen die Gutachter das folgende Vorgehen.

### 5.1 Der große Rahmen

Nach Auffassung der Gutachter ist ein - über Schülertransporte hinausgehender - ÖPNV auch in dünn besiedelten ländlichen Räumen unverzichtbar und die Annahme, es gebe dafür keinen Bedarf, unzutreffend und gefährlich. Dies wurde auch vor der Regionalisierung zum Schienenpersonenverkehr (SPNV) behauptet. In den meisten Fällen ist an dieser Nachfrageschwäche aber ein unbeliebtes ÖPNV-Angebot beteiligt. Deshalb schreibt diese Behauptung lediglich einen unbefriedigenden Zustand in die Zukunft fort und unterstellt, dass er systemverträglich ist. Für ein allgemein zugängliches Verkehrssystem sprechen nüchterne Argumente.

- Gesellschaften brauchen finanzierbare Verkehrsmobilität für Jedermann, jederzeit und dies überall. Vor allem müssen Städte für jedermann leicht erreichbar sein. Deshalb ist der ÖPNV – unabhängig von seiner Ausprägung - auch im ländlichen Raum unverzichtbar, wie die (freiwillige) Feuerwehr, der Arzt oder die Wasserversorgung. In abgelegenen schrumpfenden Räumen schafft auch der ÖPNV die hier so dringend benötigte Kommunikation und lässt externe Impulse einströmen. Zerfallen und radikalisierten Gesellschaften, verursacht dies ungleich höhere Folgekosten.<sup>240</sup>
- Als weiteren indirekten Nutzen bietet eine attraktive ÖPNV-Bedienung einen weiteren „Haltefaktor“, um der Entleerung von Gebieten entgegen zu wirken und einen Standortfaktor für Gewerbe- und Siedlungsgebiete (Gottschalk 2007), ganz abgesehen von positiven Systemeffekten, wie der höheren Umweltverträglichkeit des kollektiven Verkehrs und der Entlastung des Verkehrs in städtischen Zielgebieten.
- Auch bereits sehr dünn besiedelte ländlicher Räume werden eine Restbevölkerung behalten, die auch künftig versorgt werden muss. Altersbedingt erfolgt der Entleerungsprozess verzögert und in Schüben. Verstärkt wird dies durch hier besonders stark sinkende Immobilienpreise, die einen Neuanfang in der Stadt erschweren.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Dies beginnt bei den fehlenden Arbeitskräften für die Altenversorgung und endet bei den regionalwirtschaftlichen Folgen rechter Gewalt.

<sup>241</sup> Dr. C. Neu (Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Braunschweig; Universität Rostock) führte 2008 ein Forschungspraktikum zum Thema " Wohnortnahe Grundversorgung und Bürgerpartizipation - ein Praxisbeispiel aus Mecklenburg-Vorpommern" in der Untersuchungsgemeinde Galenbeck in Mecklenburg-Strelitz mit Studenten durch. „Vor allem ging es darum herauszufinden, wie sich die älteren Menschen ihre Zukunft in einer so entlegenen Gemeinde, die weitgehend ohne Infrastruktur auskommen muss, vorstellen. Es wurde sehr deutlich, dass der Umzug in ein Altenheim für die Meisten gar nicht in Frage kommt, da sie gar nicht wüssten wovon sie das bezahlen sollten - denn Käufer für ihre Häuser finden sich in dieser Gegend ganz sicher nicht. Eine einzelne Dame sagte mir, dass Sie seit vielen Jahren auf eine Wohnung im Altenheim spart, da Sie keine Kinder oder Verwandte hat: "Wissen Sie, ich bin in wenigen Monaten in Rente, dann will ich mich langsam aufs Seniorenheim vorbereiten, da darf aber finanziell jetzt nix mehr schief gehen, sonst kann ich mir das nicht leisten. Ich habe ja noch einigermaßen verdient, ich weiß aber nicht, wie das bei den anderen gehen soll". Darüber hinaus hat sich die finanzielle Lage in den vergangenen Jahren für viele - vielleicht weniger die Hochbetagten, als für die Generation 55+ - verschlechtert. Auch wenn Reparaturen an den Häusern anstehen, so sind die meisten der Befragten froh, dass Sie ihr Haus als letzten Rückzugsort haben. Ich sehe also nicht, dass

- Planen heißt vorbereitet sein. Als exportorientiertes Hochpreisland mit Dienstleistungs- und Leichtindustrie-Gesellschaft ist Deutschland empfindlich. Deshalb ist zu befürchten, dass die Wachstumsperspektive durch Solidaritätsforderungen unruhiger Zeiten ergänzt wird.
- Die Nachfrage nach ÖPNV lässt sich nachweisbar durch attraktive Verkehrsangebote erhöhen. Wie noch dargestellt, ist nach Auffassung unserer Gesprächspartner und belegt durch Erfolgsbeispiele ein attraktives Angebot mit den heutigen Gesamtausgaben für ÖPNV möglich. Ein weites Spektrum neuer Geschäftsfelder und Wachstumsmärkte im und am Rande des Personen- und Güterverkehrs wartet auf seine Erschließung durch den ÖPNV. Sektoral verstreute Nachfrage, Angebote und Ressourcen an Verkehrsmobilität lassen sich als ÖPNV mitnutzen und bündeln.
- Der verstärkte Zugang zum Markt wird auch im ÖPNV wichtiger als Förderpolitik. Trendaussagen lassen sowohl die wachsende Bedeutung von Fahrtentgelten erkennen als auch eine gewisse Begünstigung des ÖPNV durch exponential steigende Kraftstoffpreise, stagnierende Realeinkommen wachsender Bevölkerungsteile und Verschärfungen der EU-Umweltstandards (Luftreinhaltung, Lärmschutz, Bodenschutz).
- Dieses Umsteuern zugunsten eines beliebten ÖPNV für Kunden bedeutet, Jedermann und Autofahrer als potentielle Nachfrager in den Mittelpunkt aller Bemühungen zu stellen, obwohl der Schülerverkehr die finanzielle und planerische Grundlage bleiben wird.

Der ÖPNV kann die demographisch und ökonomisch bedingte Ausweitung regionaler Disparitäten nicht verhindern, aber sozial und politisch erträglicher gestalten.<sup>242</sup> Deshalb ist - unabhängig vom jeweiligen Staatsverständnis - die Forderung größtmöglicher Ausgabeneffizienz öffentlicher Mittel selbstverständlich. Dazu gehören die Legitimation der Ziele und das Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung. Die Legitimation erfolgt durch den Nahverkehrsplan, der vom Kreistag beschlossen wird. Jeder Landkreis sollte einen Nahverkehrsplan mit verbindlichen Bedienungsstandards in den einzelnen Teilräumen haben. Über vertragliche Vereinbarungen für Verkehrsunternehmen oder mittelbar über den Umweg von Finanzierungsregelungen einer kommunalen Satzung erlangt er verbindliche Geltung. Um überfrachtete Wunschkataloge zu vermeiden, sollte er sich auf die Interessen des betreffenden Kreises konzentrieren, aber mit den benachbarten Kreisen abgestimmt sein. Das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung bedeutet vor allem, Finanzmittel nicht direkt und ohne Auflagen an die Verkehrsunternehmen zu leiten und ohne Sanktionsmechanismen nur auf deren guten Willen angewiesen zu sein. Besonders bedenklich ist es, Verkehrsunternehmen die Gestaltung des Nahverkehrsplans zu überlassen. Eine erfolgsorientierte Mittelvergabe sollte auf beförderte Personen gerichtet sein

---

massenhaft Senioren ihre Häuser verkaufen, um in schöne Altenheime im Stadtzentrum zu ziehen, dafür fehlt vielen einfach das Geld. Mein Eindruck ist: Die Generation der 75+ in diesen entlegenen Regionen kann vielleicht noch auf ihre Kinder zählen, die Generation der 55+ aber nicht mehr, denn deren Kinder sind alle weg. Die echten Problem kommen also erst noch.“ Brief von Frau Dr. Neu an G.W.Heinze am 8. Dezember 2008.

<sup>242</sup> So wird beispielsweise für Mecklenburg-Vorpommern bis 2020 mit einem Bevölkerungsrückgang um fast ein Viertel gegenüber 1990 gerechnet. Damit entstehen ähnliche demografische Verhältnisse wie vor 1945. War 1990 Mecklenburg-Vorpommern mit einem mittleren Alter der Bevölkerung von 37,5 Jahren eines der jüngsten Länder, wird es 2020 mit 50 Jahren eines der ältesten sein (Wulfhorst 2008). Auch für Brandenburg wird im Zeitraum 2006-2030 mit einem Verlust von einem Viertel der Bevölkerung durch Geburtendefizit und Abwanderung gerechnet. Nach dieser aktuellen Schätzung des Landesamtes für Bauen und Verkehr und des Landesamtes für Statistik werden 2030 48% der Bevölkerung im Berliner Umland leben und nur noch 52% auf den restlichen 85% der Landesfläche (Matern 2008:13).

und nur im Ausnahmefall angebotene Fahrplankilometer bezahlen (wie es auch in der Praxis von Landkreisen des Reformlandes Brandenburg leider noch immer üblich ist).<sup>243</sup>

Besondere Brisanz erhält dieser Tatbestand durch die unerwartet breite Überzeugung der befragten Experten, das zurzeit für den ÖPNV aufgewandte Finanzvolumen reiche, wenn

- die für den ÖPNV verfügbaren Mittel flexibel verwendet werden dürfen und in ihrer Höhe jetzt – auch rechtlich - stabilisiert werden,
- eine integrierte Betrachtung der Verkehrsträger erfolgt und öffentlicher Verkehr als Gesamtsystem verstanden wird,
- die für den ÖPNV verfügbaren Mittel mit Prioritäten auf allen Ebenen des ländlichen ÖPNV verbunden werden,
- eingespartes Geld im System ÖPNV bleibt und dies allen Akteuren vorher mitgeteilt wird,
- unternehmerisches Denken bei den Aufgabenträgern Einzug hält und
- die der Fläche mit ihrem Busverkehr und dessen Fahrleistungen noch immer unangemessene Investitionslastigkeit beendet wird.

Als größte Herausforderungen werden Überregulierung, Einzelkomponentenförderung, starre Verwendungszwänge, Mitnahmeeffekte und falsche oder fehlende Anreize genannt. Ein kapitalintensives überreguliertes Transportsystem für eine sinkende Zahl von Zwangsbenutzern hat in der Praxis längst zu der Frage geführt, ob der Köder für den Fisch oder den Angler bestimmt sei. Deshalb sollten sämtliche Regelungen vor Ort auf Fehlanreize überprüft werden.

Der gegenwärtige Änderungsdruck von außen sollte innen genutzt werden. Wegen der beschränkten Masse des ländlichen ÖPNV und der starken Orientierung der Verbände auf Ballungsräume geht der Änderungsdruck bei der Mobilität im ländlichen Raum weniger vom ÖPNV und von den Betroffenen aus, sondern kommt von den Finanzministern (Regionalisierungsmittel, Ausgleichszahlungen), von neuen kaufkräftigen Wettbewerbern und von der EU (Wettbewerbspolitik).

Deregulierungsdruck und Privatisierung führen in der Praxis zur Relativierung komplexer flächendeckender Planung. Deshalb wurde vorgeschlagen, dass auch der ÖPNV auf dem Wege zu seiner Erneuerung diese Phase zur Deregulierung von Regelwerken, überzogenen Standards und aufgeblähten Verfahrenswegen nutzt und damit Ballast abwirft, indem wir – im Sinne der Bundesregierung – nur noch das erhalten, was sich nachweislich bewährt.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Als Gründe werden Datenmangel und Vermittelbarkeit genannt.

<sup>244</sup> „Aber den Anspruch, im Sinne des kreativen Imperativs wieder zu den Innovativen zu gehören, zu denen, die den Schritt der Welt mitbestimmen, dürfen wir nicht aufgeben. Ich werde ihn jedenfalls nicht aufgeben und dafür werben, weil unser Wohlstand davon abhängt. Das heißt dann aber auch, dass wir die so genannte ‚Lissabon-Strategie‘ zur politischen Priorität unseres Handelns in Europa machen. Das heißt, dass wir etwas tun, das jetzt zum ersten Mal in der Europäischen Kommission gemacht wurde, nämlich Richtlinien, die seit Jahrzehnten bestehen, noch einmal auf den Prüfstand zu stellen, und zu dem, was einmal geregelt wurde, nicht immer nur noch etwas hinzuzufügen, sondern auch hinterfragen: Was muss wieder abgeschafft werden? Manchmal kann im Abschaffen einer Richtlinie ein größerer Gewinn als in der Fortführung einer alten oder der Schaffung einer neuen liegen. Das Abschaffen ist aber mindestens so schwer wie die Gesetzgebung. Ich werde nicht müde werden, in der Europäischen Union dafür zu werben, dass es auch das Prinzip der Diskontinuität oder der endlichen Geltungsdauer von Richtlinien gibt. Denn heutzutage ist es so, dass eine einmal auf den Markt gekommene Richtlinie bis zum Ende der Geschichte besteht; es gibt keinen Weg, sie wieder abzuschaffen. Deshalb kommen wir an vielen Stellen nicht voran. Das hat dann nichts mit Sicherheit zu tun, sondern damit bringt sich Europa nach meiner festen Überzeugung in Unsicherheit. Deshalb werden wir die deutsche Ratspräsidentschaft genau an dieser Stelle auch dafür nutzen, dass wir aus den Potenzialen, die in Europa liegen, auch wirklich etwas machen.“ (Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum am 15. Januar 2006 in Davos).

Richtlinien sichern zwar einheitliche Qualitätsniveaus, aber neigen zur Überdimensionierung und beschränken kreative Lösungen auf Ermessensfälle. Flexibilisierungsforderungen der EU dürften sich noch verstärken. Vorschriften und Ausgaben benutzergerecht zu flexibilisieren, damit angepasste, pragmatische Lösungen Effektivität und Effizienz erlauben, ist zugleich die billigste Lösung.

Folgt man den Praktikern, wird vor allem Rechts-, Planungs- und Finanzierungssicherheit gewünscht und Subsidiarität durch Flexibilität. Die erkennbare Zukunft gehört maßstabsgerechten Lösungen. Optionen durch Länderöffnungsklauseln fördern einen Wettbewerb der Wettbewerbssysteme und entlasten zugleich den Bund von schwierigen Detailfragen.<sup>245</sup>

Deshalb gehören Aufgaben- und Ausgabenverantwortung – zumindest für den straßengebundenen ÖPNV, aber auch mit verstärkter Einbindung in den SPNV – auf der lokalen Ebene gebündelt, in den meisten Fällen bedeutet dies, in die Hände der Landkreise.<sup>246</sup> Dies beinhaltet nicht nur die Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung, sondern auch die Zusammenfassung aller öffentlichen Zahlungen von Bund, Ländern und Kreisen für den ÖPNV eines Raumes beim dafür gesetzlich zuständigen Aufgabenträger. Nahverkehrsplan, Besteller-Ersteller-Prinzip und Verkehrsverträge schaffen klare Verhältnisse zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Als Faustregel gilt, dass etwa zwei Drittel der Gesamterlöse im ÖPNV öffentlichen Kassen entstammen und nur ein Drittel als Fahrgelderlöse von Fahrgästen kommen. Öffentliche Zahlungen an den ÖPNV sollten erfolgs- statt aufwandsorientiert, leistungsorientiert statt unternehmensbezogen und wettbewerbsneutral statt diskriminierend erfolgen und auch Wettbewerb zwischen den Aufgabenträgern fördern.<sup>247</sup>

Auch wenn Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt, entstehen marktfähige Produkte auf Dauer nur durch Wettbewerb und maßgeschneiderte Lösungen, die den Verhältnissen vor Ort gerecht werden. Weil die Komplexität der Wegeketten unterschiedliche Wettbewerbsformen erfordert, bietet sich ein Wettbewerb der Wettbewerbssysteme an und wird für ländliche, verstädterte, städtische und fast entleerte Räume unterschiedliche Ergebnisse erbringen.<sup>248</sup> Wurden Verkehrsleistungen ausgeschrieben, boten fast immer sämtliche Wettbewerber in ihren Anträgen ein besseres Verkehrsangebot an als den Status quo. Damit bestätigte sich die alte Erfahrung, dass bereits die Androhung von Wettbewerb erhebliche Effizienzpotentiale freisetzt. Zu den wichtigsten überfälligen Änderungen gehört ein wirksames erfolgsorientiertes Anreizsystem, das Konsens schafft. So wird von Praktikern empfohlen, bei allen Vorschlägen die Ersparnisse zu teilen, also 50/50 zwischen den Gewinnern und den Verlierern. Auch soll man Verkehrsunternehmen direkt an den erhöhten Einnahmen und Städte an den Kosten für ÖPNV-Erweiterungen beteiligen und Verträge meiden, in denen wieder nur der

<sup>245</sup> Zu diesem Wettbewerb der Wettbewerbssysteme gehören auch die Forderungen, den Unterschied zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren aufzuheben und durch die vertragliche Bestellung von Verkehrsleistungen zu ersetzen, die unter juristischen, ökonomischen und mittelstandspolitischen Aspekten diskutiert werden und in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich bewertet werden.

<sup>246</sup> Hier sind Verkehrsverbünde verständlicherweise anderer Meinung und verweisen auf Regionalkonferenzen und andere Informations- und Abstimmungsmechanismen.

<sup>247</sup> Eine weitergehende Alternative wäre der Übergang von der Objekt- auf die Subjektförderung. Hierauf wird in Kapitel 5.16 (Nutzerfinanzierung) noch eingegangen.

<sup>248</sup> Und auch im ÖPNV wird ein gewisser Genius loci sichtbar: in Sachsen-Anhalt wird politische Dezentralisierung gepflegt, in Brandenburg die Neigung zu zentralen Entscheidungen der Landesregierung, in Thüringen die Vielfalt lokaler Lösungen, in Hessen ein regierungsunabhängiger Wettbewerb, in Nordrhein-Westfalen eine Art von dezentraler Konzentration und in Wittenberg der Wille zum Neuanfang.

Aufgabenträger das Einnahmerisiko trägt und der Ersteller keinen Anreiz spürt, sich um neue Fahrgäste zu bemühen, da seine Vertragserfüllung an festen Kriterien, wie der Taktfrequenz, ausgerichtet ist. Deshalb gehören Anreize, Eigenbeteiligung und Sanktionsmechanismen zusammen.

In den Mittelpunkt gehören Produkt und Kunde. Deshalb sollte „Neuer ÖPNV“ nicht bedeuten, traditionellen ÖPNV intelligenter zu finanzieren. Was gebraucht wird, sind produktstrategische Konsequenzen.

Ein beliebter ÖPNV kann sich durch ausreichende Fahrtgelte in erheblichem Maße selbst finanzieren, weil man gern zusammen mit Anderen fährt und man auch leichter öffentliche Mittel erhält. Er ist eine Dienstleistung und kein Betreiben von Bahnen, Bussen oder Taxen. Er überzeugt durch Leistung und erzieht nicht zu belehrender lustloser Verkehrsmobilität. Weil der neue ÖPNV von kreativer Verkehrsplanung durch Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen lebt, ist es problematisch, wenn juristische Fragen im ÖPNV-Planungsalltag fast ebenso viel Arbeitskapazität binden wie die mobile Dienstleistung selbst. In den zahlreichen Gesprächen wurde deutlich, dass auch deshalb rechtliche Hindernisse scheinbar unreflektiert übernommen und als tatsächlich dargestellt werden (wie z.B. "Vergaberecht engt zu sehr ein"). Meist handelt es sich dabei um Schutzbehauptungen, um nichts zu ändern oder anspruchlosere Wege zu gehen. Es gab aber auch Gesprächspartner, die betonten, dass auch im geltenden Rechtsrahmen eine sinnvolle Gestaltung durchaus möglich ist, wenn dem Recht die Rolle zugewiesen wird, die ihm gebührt. Deshalb wird Rechtssicherheit nötiger erachtet denn je.

Im Vordergrund aller Bemühungen um neue Märkte sollte die Förderung von Integration und Kommunikation stehen: Vorhandenes zusammenzubinden, Neues einzubinden, Verknüpfungen herzustellen (wie Zubringer- und Verteilerverkehr), prinzipiell Ungeeignetes (wie den Schülerverkehr) bei Eignung mit abzudecken, sich am Pkw als attraktivsten Wettbewerber zu orientieren, die schweigende Mehrheit zu mobilisieren und sich neue Ideen nicht zerreden zu lassen.

Deshalb konzentrieren sich die folgenden Empfehlungen für Akteure auf die staatliche Aktivität als Flankenschutz und als Rahmen produktorientierter Aktivitäten. Im Vordergrund stehen konkrete Anregungen und Wünsche für den straßengebundenen ÖPNV, die in unseren Expertengesprächen und -interviews der Verkehrspraxis und in der Diskussion einer früheren Fassung dieser Handlungsempfehlungen geäußert wurden und hier aufgenommen werden. Wiederholungen sind deshalb Absicht. Ziel ist ein neuer ÖPNV für Jedermann, der beliebt ist. Damit werden Attraktivität, Flexibilität, Risikobereitschaft und kontrollierter Wettbewerb zu Schlüsselbegriffen. Fahrgeldeinnahmen durch neue Fahrgäste auf neuen Geschäftsfeldern durch neue Attraktivität und Veränderungen aber setzen Manager voraus, die daran glauben, die zu diesem Wagnis bereit sind und die für diese verkehrsplanerische Herausforderung juristisch den Rücken frei haben.

## **5.2 Das Produkt und den Kunden in den Mittelpunkt zu stellen heißt, die Aufgaben- und Ausgabenträger vor Ort zu stärken.**

Der Aufgaben- und Ausgabenträger sollte die entscheidende Behörde sein: Sie sollte im Nahverkehrsplan das Verkehrsangebot nach Menge und Qualität definieren, gegebenenfalls Nahverkehrsleistungen ausschreiben und sie durch Verkehrsverträge bestellen, überwachen und die vereinbarten Leistungen sichern, sie finanzieren, planen und die benötigte Infrastruktur finanzieren und bei allen Maßnahmen mitwirken und bestimmen, die den ÖPNV stärken oder schwächen (UBA 2003:24).



Es ist eine integrierte Betrachtung der Verkehrsträger zu verlangen, die den öffentlichen Verkehr als Gesamtsystem versteht und mit Prioritäten auf allen Ebenen des ländlichen ÖPNV verbindet. Es ist durchzusetzen, dass Fahrpläne alle Angebote des betreffenden Raumes und Kreisgrenzen überschreitenden Angebote enthalten und so keine ÖPNV-Potentiale verschenkt werden.<sup>249</sup>

Als Ebene bietet sich im ländlichen Raum dafür der Landkreis an, da in ihm die wesentlichen Faktoren und Elemente zusammenlaufen: Nachfragerpräferenzen, Binnen- und Regionalverkehr, Schulplanung, Straßenbau, Politik, räumliche Spezifika. Wie unten dargestellt, entsteht ein beliebter ÖPNV vor allem durch Planung von unten nach oben. Dies gilt in besonderer Weise für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV, auch straßengebundener oder übriger ÖPNV genannt). Schienenpersonennahverkehr (SPNV) aber leitet sich aus dem Gesamtnetz ab, ist also Ergebnis einer Planung von oben nach unten. Deshalb wird er heute in den meisten Bundesländern vom Land oder Verkehrsverbund bestellt und ist nicht das Wunschergebnis der Landkreise, in denen er stattfindet. Diese Parallelität ist ineffizient und erfordert eine finanzielle und organisatorische Einbeziehung der Landkreise in die SPNV-Bestellpolitik.

Der Landkreis muss eine handlungsfähige Lösung schaffen, die aus dem Nahverkehrsplan und dem verfügbaren Finanzvolumen besteht. Der Nahverkehrsplan sollte rechtlich noch weiter gefestigt werden, insbesondere damit er von den Genehmigungsbehörden zur Grundlage ihrer Entscheidung gemacht wird. Damit er nicht nur den Landkreis bindet, sondern faktisch auch die Verkehrsunternehmen, muss er gegenüber der Genehmigungsbehörde verbindlich werden, die sich bei der Genehmigungstätigkeit dann an den Nahverkehrsplan halten muss. Insofern bedarf es einer Konkretisierung im Personenbeförderungsgesetz, dass der Nahverkehrsplan mehr als bisher Maßstab für die Genehmigungsentscheidung sein muss.<sup>250</sup> Auch muss es Sanktionsmöglichkeiten geben, wenn das Verkehrsunternehmen die Inhalte der Genehmigung nicht umsetzt. Das Finanzvolumen, das allen Bewerbern der Verkehrsleistung zur Verfügung steht, kann in einer Satzung benannt werden.

Sorgfältige Abstimmung im Vorfeld des Aufgabenträgers erspart der Genehmigungsbehörde Konflikte. Wird der Aufgaben- und Ausgabenträger auch Genehmigungsbehörde, bietet sich das Verfahren von Sachsen-Anhalt an, dies mit einem Zustimmungsvorbehalt des Landesverwaltungsamtes gegenüber Entscheidungen der Kreisverwaltung zu verknüpfen und bei Rechtsstreitigkeiten eine Landesinstanz einzuschalten.

Auch wenn Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt, sind die Leistungen möglichst im Wettbewerb auszuschreiben. Wettbewerb und Privatisierung aber bedürfen sorgfältiger Vorbereitung und „Trockenübungen“. Sieger von Ausschreibungen haben sich nicht selten zu ihren Lasten verrechnet. Beim Vergleich und vor der Übernahme von Erfolgsrezepten sind strukturelle Unterschiede zu prüfen. Entsprechende Vorschläge zu einem Stufenplan und zur Präzisierung des bestehenden Rechtsrahmens in der

---

<sup>249</sup> Ist das Verkehrsangebot zersplittert, sollte eine neutrale Informationsplattform geschaffen werden: mit den Medien Internet, Liniennetzplan, Fahrplan-Flyer, auch Fahrplanbuch, Hotline u.a. Es ist zu verhindern, dass diese Informationsplattformen Eigendynamik gewinnen und Aufgaben an sich reißen, die nicht ihre sind, wie Fahrplanplanung, Erlörisiko u.a. Deshalb wurden in den Interviews die unternehmensneutrale Fahrplanauskunft in den Niederlanden, aber auch der VBB als gute Beispiele genannt.

<sup>250</sup> Busunternehmen pochen gern auf ihre Liniengenehmigung und ihr Ausgestaltungsrecht der Linien. Die im PBefG geforderte „ausreichende Verkehrsbedienung“ wird von ihnen strikt nachfrageorientiert ausgelegt. Wünsche der Landkreise nach Angebotsverbesserungen werden von ihnen gern als „Luxusverkehr“ abgelehnt, selbst wenn diese finanziell möglich sind. Sie versuchen, Nahverkehrspläne möglichst unkonkret zu belassen und zu Absichtserklärungen abzuwerten.

Vorlaufphase liegen vor (wie Hickmann 2000). Wettbewerbssieger sollten möglichst Personal, Fahrzeuge und Anlagen der bisherigen Betreiber übernehmen.

Leistungsumfang und -qualität, Qualifizierung des Personals, Belohnungen und Strafen sind in der Ausschreibung vorzugeben.<sup>251</sup> Dies gilt auch für innovative Lösungen zur Erhöhung der Attraktivität, wie schnelle vertaktete Achsenbedienung und fahrplanunabhängige Anrufbusse als Zubringer und Verteiler sowie Bedienungsformen für verkehrsschwache Teilräume und Zeiten.<sup>252</sup>

Jüngere Geschäftsführer, die möglichst von außen kommen, erleichtern kommunalen Verkehrsunternehmen einen Neuanfang. Da die Wettbewerbspraxis - zusätzlich zum Ausschreibungs- und Genehmigungswettbewerb - auch in die Richtung des Ausschreibens machtvoller Managerpositionen gehen wird, sollte man an Managergehältern nicht sparen, denn das Abschmelzen von Besitzständen setzt gute Kommunikation voraus. Dieser Aspekt ist gerade in den neuen Bundesländern bedeutsam. Hier steht der Wechsel einer Geschäftsführer-Generation unmittelbar bevor, die seit der Wende tätig, vom rückläufigen Linienbetrieb geprägt und entsprechend demotiviert ist. Ohne den Glauben an Neuverkehr durch höhere Attraktivität und Angebotsausweitung durch flexible (bedarfsorientierte, alternative) Angebotsformen aber ist kein Neuanfang möglich.

Wettbewerb ähnelt einer Entdeckungsreise, denn meist findet man Mehr und Anderes als das, wonach man gesucht hat. Dies gilt in besonderem Maße für ein ÖPNV-Konzept, das in die Richtung von Taxi-Qualität zu relativen ÖPNV-Tarifen geht. Deshalb ist auf allen Seiten Flexibilität gefordert.

Will man alternative Formen im ÖPNV anregen und den Systemwechsel von Autofahrern erleichtern, sind beispielsweise Förderrichtlinien unbrauchbar, die - um das Taxigewerbe zu schützen - nur drei Jahre mit stark sinkenden Anteilen fördern, nur eine Haustür als Quelle oder Ziel erlauben und als Genehmigungsinhaber für Anrufbusse (einschl. Anrufsammeltaxen) nur Taxi- oder Mietwagenunternehmer zulassen, was ein Busunternehmer schlecht akzeptieren kann, zumal dann sämtliche Synergien verloren gehen.<sup>253</sup>

Optimale Linienbündel sind durch konzeptionelle Gutachten festzulegen. Ihr Zuschnitt ist so groß zu wählen, dass mittelständische Verkehrsunternehmen, die in ihren Bedienungsgebieten im Geschäft bleiben sollen, miteinander kooperieren müssen. Zugleich sind die Linienbündel zu begrenzen, dass nicht nur große Anbieter zum Zuge kommen. Auch sollten sich deshalb Verkehrsunternehmen nur auf eine beschränkte Zahl von Linienbündeln bewerben dürfen.

---

<sup>251</sup> Ein integriertes System braucht gute Vorgaben, aber ein Kernproblem in vielen Landkreisen und Städten besteht darin, dass die Vorgaben schlecht sind. Entweder bestehen fachliche Grenzen des Aufgabenträgers oder dem Planungsbüro werden die Ergebnisse vorgegeben oder angesichts verspielten Vertrauens erfolgen die Vorgaben so detailliert, dass sie Innovationen ausschließen. In der Realität bedarf es vor allem dynamischer Persönlichkeiten vor Ort, die von einem Neuen ÖPNV fasziniert sind und es schaffen, alle mitzureißen.

<sup>252</sup> Ein fahrplanabhängiger Anrufbus ist ein Linienbus jeder Größe, der die betreffende Haltestelle nur anfährt, wenn die Einsatzzentrale vorher innerhalb einer bestimmten Anmeldezeit angerufen wurde. Dieser Umstand, seine - in ländlichen Räumen - meist niedrige Taktfrequenz und die meist relativ hohe Voranmeldezeit von einer Stunde beeinträchtigen seine Akzeptanz. Noch schwerer ist zu vermitteln, weshalb der Bus nicht hält, wenn man an einer Haltestelle wartet, aber vergessen hat, sich anzumelden. Diese Vorbehalte sind umso ausgeprägter, je näher sich eine Großstadt befindet. Auch deshalb ist die Haustür als magische Haltestelle so wichtig.

<sup>253</sup> Auch wurde in diesem Fall berichtet, dass die Haltestellenbedienung im bedarfsorientierten Verkehr zum Schutz der Taxis im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde, aber kein Geld für entsprechend viele zusätzliche Haltestellenschilder vorhanden gewesen sei. Zugleich wird im zuständigen Landesministerium bedauert, dass sich kaum Betreiber bedarfsorientierter Angebotsformen um vorhandene Fördermittel bewerben.

Weil der Wettbewerb auf allen Ebenen mit der Zahl der Aufgabenträger steigt, gilt die Devise: Klein, aber groß genug. Kooperationen reichen von Bietergemeinschaften bis zu Partnerschaften mit Taxi- und Mietwagenunternehmen. Partnerschaften von regionalen Busunternehmen bieten Größenvorteile und Einfluss. Das gemeinsame Anschaffen von gleichen Fahrzeugen erlaubt geringe Kosten bei größerer Stückzahl. Ein gemeinsamer Fahrzeugpool erlaubt den Unternehmen, Reserven zu reduzieren und flexibel Gelegenheitsverkehr anbieten. Eine gemeinsame Betriebsleitstelle kann Dank moderner Technik außerhalb des Einsatzraumes stehen und alle Fahrzeuge koordinieren. Ein gemeinsamer Mitarbeiterpool reduziert Betriebsreserven und Fahrer auf Abruf (Anrufsammeltaxen). Eine gemeinsame Lagerhaltung erlaubt bei gleichen Fahrzeugen günstigere Konditionen von Reparatur und Verbrauchsteilen. Eine gemeinsame Verwaltung ermöglicht Zentralisierung und weniger Mitarbeiter. Bei einer gemeinsamen Werkstatt dürfen nur die Entfernungen und Leerfahrten nicht zu groß werden.

Daher sind bestehende Kooperationen zu nutzen und neue Allianzen zu schaffen. So gibt es in Brandenburg schon heute Busgesellschaften, die mehrere Kreise bedienen und mit anderen Verkehrsunternehmen kooperieren müssen. Deshalb wird dort auch angeregt, auf der Ebene der 5 Regionalen Planungsgemeinschaften Kooperationseinheiten zu bilden und deren Planungskapazität aufzustocken. Diese Einheiten wären größer als ein Kreis und kleiner als der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Förderfonds für zusammenhängende strukturell inhomogene Räume stärken die Idee regionaler Verantwortungsgemeinschaften. Dies wird durch den Tatbestand unterstützt, dass Funktionsräume nicht mehr durch Landkreise abgebildet werden. Deshalb ist regionale Mobilität wichtig, die aber an der Haustür beginnt und endet.

Überall bieten sich organisatorische Maßnahmen an, die Geld sparen und dem ÖPNV Vorteile verschaffen. Dazu gehören Vorgaben zur Linienführung in Nahverkehrsplänen, Busspuren, die busfreundliche Vorrangschaltung an Lichtsignalanlagen, die erlaubte Einfahrt von Bussen und Straßenbahnen in Fußgängerzonen nach dem Motto „Die Haltestelle vor dem Rathaus“, die diskriminierungsfreie Benutzung von ÖPNV-Infrastruktur, Fernbuslinien, die in einem Dorf beginnen und über die Kreisstadt zum Oberzentrum führen. Wenn die Haustür als Haltestelle im ÖPNV derart wichtig ist, sollte gerade sie zu den Vorgaben gehören.

### **5.3 Der neue ÖPNV verlangt so viel Planung wie möglich von unten nach oben und so viel Planung wie nötig von oben nach unten.**

Als wettbewerbskonforme Lösungen bieten sich für Verkehrsmanagementaufgaben verschiedene Varianten an: als kleine Abteilung beim kommunalen Aufgabenträger, als große Abteilung von Nahverkehrsgesellschaften und im Rahmen von Verkehrsverbünden. Für alle diese Organisationsformen lassen sich vorbildliche und weniger empfehlenswerte Beispiele finden.

Interviews und die Deloitte-Studie (2007) lassen erkennen, wie viele Kreisverwaltungen mit ihrer Rolle als Aufgaben- und Ausgabenträger in der Realität personell wie fachlich überfordert sind. Auf die Frage, wie man den ÖPNV einer Kreisverwaltung in der Verwaltungswirklichkeit stärken könnte, gab ein dafür zuständiger Abteilungsleiter konkrete Ratschläge: Das Fachgebiet ÖPNV kann nicht nebenbei bearbeitet werden, sondern erfordert mindestens zwei Mitarbeiter.<sup>254</sup> Der Bereich Schülerverkehr muss integriert sein. Vor allem müssen die Mitarbeiter Tagungen und Fortbildungsseminare besuchen dürfen,

---

<sup>254</sup> In manchen Kreisen muss sogar erst noch das Fachgebiet ÖPNV geschaffen werden.

nicht zuletzt um Fachleute zu treffen und mit ihnen und Kollegen abends beim Bier die wichtigen Erfahrungen auszutauschen. Sie müssen sich zeitlich auf das Auslaufen der Genehmigungen vorbereiten können, ein Planungsbüro einschalten dürfen und ein Finanzierungskonzept nach der Devise entwerfen: Welche Bundes-, Landes- und Kreismittel stehen für welchen ÖPNV zur Verfügung? Alle Mitarbeiter müssen einen Führerschein besitzen, damit sie herumfahren, Kontakte wahrnehmen und kontrollieren können. Sie müssen Verkehrsunternehmen zur Kooperation drängen, damit diese Größen- und Verbundvorteile nutzen. Erst auf dieser Grundlage entsteht das Bewusstsein, dass diese Mitarbeiter einer Kreisverwaltung zuerst für ihre Bürger da sind und nicht für die Verkehrsunternehmen und dass sie es sind, die die Kompromisse schließen. Erst diese gelebte klare Funktionstrennung zwischen Bestellern und Erstellern mit ihren unterschiedlichen politischen und unternehmerischen Zielen schafft ein günstiges Klima für neue Geschäftsfelder und weiterführende Projekte.

Verkehrsverbünde erweisen sich für Flächenländer zunehmend als Gratwanderung zwischen so viel Planung wie möglich von unten nach oben und so viel Planung wie nötig von oben nach unten. Beispiele zeigen in der Realität Übersteuerungstendenzen: sowohl machtbewusste Verkehrsverbünde mit Busunternehmern, die sich mit der Carrier-Rolle abgefunden haben, um zu überleben als auch Verbünde als kostspielige Moderatoren großer Verkehrsunternehmen mit schwer überbrückbaren Interessenunterschieden. Planung von oben wird dann vor allem Kommunikation, das Steuern von Prozessen und das Abnehmen von Dingen, die der Unternehmer oder die Gemeinde vor Ort nicht leisten können (wie z.B. Integration von Verkehrsleistungen, abgestimmte technische Weiterentwicklungen, Werbekonzepte oder Fahrgastinformationssysteme). Ihre Gefährdungen bestehen in Bürokratie, in unterschätzten regionalen Unterschieden und im Lokalverkehr. Beschränken sich Verbundgesellschaften auf den regionalen ÖPNV und überlassen den lokalen Verkehr innerhalb der Land- und Stadtkreise den Gebietskörperschaften (und deren kommunalen Verkehrsbetrieben), bildet deren anschließende Überforderung auch keine Lösung.

Wenn es immer weniger zu bestellen gibt, stellt dies die Funktionalität der Aufgabenträgerverbünde infrage (Blöcher 2008:31). Dann bietet es sich an, die Rolle der Verkehrsverbünde von einer Bestellerorganisation zur Vermittlungsagentur von Fahrtwünschen und Fahrtangeboten zu erweitern und dabei ÖPNV und MIV zu verknüpfen oder dafür auf einer tieferen Ebene mehrere organisatorische Einheiten zu schaffen. Der private Pkw würde zum fahrplanunabhängigen Anrufbus – mithilfe einer Koordinationsstelle und Dispositions-Software, wobei dem GPS-fähigen Handy langfristig besondere Bedeutung zukommt. Eine wachsende Zahl von Autofahrern dürfte mitspielen, da sie dies von den hohen Kraftstoffkosten zunehmend entlastet.

Planung von unten beruht auf Individualität, Eigensinn und lokalen Gegebenheiten. Nur hierdurch wird das Funktionieren eines so komplexen Systems sichergestellt und eine Identifikation des einzelnen Verkehrsteilnehmers mit seinem ÖPNV ermöglicht. Planung von unten wird zum Glücksfall, wenn die ÖPNV-Regulation ehrgeiziger Landkreise auf Verkehrsunternehmer trifft, die ihre unternehmerische Gestaltungsfreiheit erfolgs- und leistungsorientiert einsetzen und damit Planungshoheit auf beiden Seiten gelebt wird. Auch im ÖPNV sind positive Entwicklungen an unternehmerische Potentiale gebunden, sonst versickert das Geld in Bürokratien.

Soll die Anbotsattraktivität im ÖPNV nachhaltig gesteigert werden, werden irgendwo Gewinne gebraucht, um – anfängliche oder dauerhafte - Mindereinnahmen ausgleichen zu können. Letztlich könnte die Oberhavel Holding Besitz- und Verwaltungsgesellschaft mbH eine solche pfiffige Lösung sein. Als 100%-Tochter des Landkreises inhouse-fähig, reichen ihre Unternehmen von der Bewirtschaftung eigener Immobilien über Abfallwirtschaft,

Wirtschaftsförderung und Tourismus bis zum ÖPNV einschließlich Bahnverkehr. Sie ist Bestell- und Regieebene des ÖPNV im Landkreis und hat zugleich den ÖPNV aus der Kreisverwaltung herausgelöst. Als PPP-Organisation verfügt sie über ein großes finanzielles Gesamtvolumen und könnte damit indirekt quersubventionieren, ohne von der Steuerpolitik abhängig zu sein.

Die heutige Organisationsstruktur des ÖPNV wird vor allem als unübersichtliches Geflecht zu vieler Bürokratien wahrgenommen, die parallel entscheiden. Der damit verbundene Verlust an Informationen, Zeit, Geld und Verständnis ist der Marktgröße des ländlichen ÖPNV nicht angemessen und fördert seine Stagnation. So wurden von vielen Gesprächspartnern die heutigen Kreisverwaltungen als mit dem ÖPNV und den Eigeninteressen ihrer (kommunalen) Verkehrsunternehmen überfordert bezeichnet. Dasselbe wurde über das Genehmigungswesen von Landesverwaltungsämtern geäußert. Um ihre Verhandlungsmacht zu nutzen, bestellen manche Länder das SPNV-Angebot selbst, ob mit neuem Betreiber oder mit laufenden, aber angepassten Verkehrsverträgen. Die Abstimmung mit den regionalen Aufgabenträgern im Rahmen eines Gesamtverkehrskonzepts aber lässt aus deren Perspektive zu wünschen übrig. Erhalten Länder – wie Brandenburg – andere Gegenleistungen (wie Fernverkehrszusagen, Arbeitsplatzsicherung), behalten diese vertraulichen Charakter. Die Schulbehörden wiederum treffen mit ihren Festlegungen eigene indirekte ÖPNV-Entscheidungen.<sup>255</sup> Die Verkehrsverbünde stehen hier zwischen den Ansprüchen der Kreise, den Wünschen des Landes und den Interessen der großen Verkehrsträger. Widersprüchliche Gerichtsurteile bringen Zeitverluste auf dem Wege zur Rechtssicherheit attraktiver Lösungen. Dazu kommen noch der Einfluss von Bund und EU. Um die Umbruchschancen zu nutzen, wird vom Staat gefordert, den Behördenpluralismus zu beenden und eine schlagkräftige Kosten bewusste Stelle zu schaffen, die Finanzierung, Vergabe (einschließlich Direktvergabe) und das Genehmigungsrecht im ÖPNV regelt. Angesichts der unterschiedlichen räumlichen Randbedingungen sind dafür verschiedenste Lösungen denkbar, weshalb auch hier Optionsfreiheit eingeräumt werden sollte.<sup>256</sup> Klar ist nur eines: Zu einem neuen ÖPNV gehören klare effiziente Organisationsstrukturen.

Die Alternative ist der private Pkw als unbürokratischer Problemlöser. Auch ist schon bei mehreren befragten Consultants eine wachsende Abneigung gegen Förderpolitik und Fördertöpfe zu beobachten und eine Neigung, möglichst viel privaten Verkehrsunternehmen und Kunden zu überlassen.

#### **5.4 Auch im ÖPNV warten neue Geschäftsfelder und Wachstumsbereiche auf ihre Erschließung.**

Gerade weil der ÖPNV vieler dünn besiedelter ländlicher Räume durch 70-80% Schülerverkehr charakterisiert ist, ergeben sich daraus Chancen.

Gruppenspezifisch wurden dazu vor allem genannt: Erledigungsverkehr (wie Arzt, Ämter, Einkauf), Tagespendler, Senioren und Wochenendeinpendler (wie Studenten), Behindertenbeförderung, Tages- und Wochenendgäste sowie Urlauber. Freizeit- und Urlaubsverkehr werden durch Sonderfahrten ergänzt. Im Hinblick auf neue Angebotsformen

---

<sup>255</sup> Schulbezirkssatzungen legen fest, welche Schüler in welche Schulen gehen und können damit Kosten steigernden ÖPNV produzieren.

<sup>256</sup> Problematisch ist der ÖPNV in der Kreisverwaltung selbst. Hier gilt es, die Kette zum Landrat als Entscheidungsträger abzukürzen oder einen direkten Draht zu ihm zu schaffen. Eine andere Lösung besteht in einer Holding oder in einem Zweckverband eines oder mehrerer Kreise, in denen der ÖPNV aus der Kreisverwaltung ausgegliedert ist.

wurden Freizeitverkehr und Behindertenbeförderung als Domänen des Anrufbusses bezeichnet.

Räumlich wurden aufgelistet: Zubringer- und Verteilerverkehr zur S-Bahn von Verdichtungsräumen mit ihrem Speckgürtel, Direktfahrten zu übergeordneten Zentren, bestehende und neue Verkehrsachsen sowie verkehrsstarke Korridore, der Querverkehr ehemaliger SPNV-Strecken durch Busse, neue Achsen durch veränderte Raumbeziehungen und gebündelte Pendlerverkehre in und aus Verdichtungsräumen. Bei Normaltarif und günstigen Rahmenbedingungen bildet Verkehr in Kleinstädten selbst und als Einkaufsverkehr ein Wachstumssegment.

Angesichts der EU-Osterweiterung nach Schengen bietet sich grenzüberschreitender ÖPNV als neues Geschäftsfeld an. Da politische Grenzen auch häufig Grenzen von Einsatzgebieten von Bussen darstellen, liegen deshalb - auch im Hinblick auf die nächste Kreisreform - Kreisgrenzen überschreitende Verkehre nahe.

Kooperationsabkommen zwischen Regionen sind als neue Märkte interessant, indem sie ÖPNV als Folgeaktivität wirtschaftlicher Verflechtungen induzieren.<sup>257</sup>

In Gebieten geringer und abnehmender Bevölkerung werden Substitutionslösungen zugunsten mobiler Infrastruktur angeregt. Interessant ist beispielsweise der Vorschlag aus einem ausgedehnten dünn besiedelten Landkreis, keine weitere Schwimmhalle zu bauen, sondern Geld für den Bus in zwei – etwa 40 km entfernte – Städte mit Schwimmhallen des eigenen Kreises auszugeben, möglicherweise als Kombiticket, um dadurch den ÖPNV zu stützen und dabei noch erheblich zu sparen. Dasselbe bietet sich für Museen und andere öffentliche Einrichtungen an.

Bedarfsverkehr wird als Angebotsform unserer Zeit bezeichnet und Vergabewettbewerbe werden zunehmend über Bedarfsverkehr gewonnen. Flexible Formen, wie Anrufbusse als Zubringer und Verteiler schnellen Linienverkehrs, lösen gerade in ländlichen Räumen kritische Probleme: Ihre individuelle Bedienung durch kleine Fahrzeuge kann sich veränderndem Mobilitätsverhalten leichter anpassen als starre Linien. Ihre Attraktivität (zeitliche Flexibilität, offene oder noch verdeckte Haltestelle „Haustür“) induziert nachweislich Neuverkehr (auch für spätere Linien). Durch ihre geringeren Kosten bilden flexible Formen eine ökonomische Lösung für nachfrageschwache Räume und Zeiten und bieten nicht zuletzt Beschäftigung zwischen den Nachfragespitzen. Dabei liegt ein Betrieb von Taxi und Mietwagenverkehr durch Busunternehmen besonders dort nahe, wo erstere noch fehlen.

Der Trend zum Mobilitätsdienstleister könnte Mobilität aller Art einschließen. Dabei übernimmt die Mobilitätszentrale die hier noch immer unterschätzte Funktion des angelsächsischen transport brokers, der Nachfrage aus allen Bereichen einwirbt, bündelt und dispo-

---

<sup>257</sup> Dazu gehört in Brandenburg beispielsweise die Gestaltung des Ostsee-Adria-Entwicklungskorridors, in dem die besonderen Entwicklungschancen der ostdeutschen Länder bei einer starken Entwicklung der Region zwischen Oslo/Stockholm und den adriatischen Hafenstädten betont werden. Darin eingebettet ist die Entwicklung der räumlichen Partnerschaft zwischen Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin, die zusammen eine sogenannte großräumige Verantwortungsgemeinschaft bilden und dazu eine stärkere Vernetzung zwischen den beteiligten Teilräumen anstreben. Auch gehört dazu die Gestaltung sogenannter mittelzentraler Verantwortungsgemeinschaften zwischen zentralen Orten und ihren jeweiligen Verflechtungsbereichsgemeinden, in dessen Mittelpunkt die gemeinsame Gestaltung der Daseinsvorsorge steht. Dies beinhaltet auch Fragen der Organisation eines öffentlichen Personenverkehrs zwischen den Verflechtungsraumgemeinden und den zentralen Orten, insbesondere auch in Schrumpfräumen (F.Reichel, Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, 14.7.2008).

niert.<sup>258</sup> Erschweren dies Gemeindeordnungen dem jeweiligen öffentlichen Verkehrsbetrieb, sind Ausgründungen zu prüfen. Zugleich ist dies ein Argument, warum private Betriebe Vorteile für den ÖPNV genießen. Gerade für Kreisgrenzen überschreitende Verkehre sind private Unternehmen gefragt, die ihre Tätigkeit nicht auf das Kreisgebiet beschränken müssen.

Auch die Auslastung der eigenen Werkstatt für Dritte ist ein Wachstumsbereich im weiteren Sinne.<sup>259</sup> Da die Bevölkerungs- und Schülerzahlen schrumpfen, müssen sich die Angebote im ÖPNV ändern. Deshalb geht die Entwicklung in Richtung Komplettanbieter, reicht über den ÖPNV hinaus und ist juristisch zu erleichtern.

## 5.5 Man kauft nur das, was es gibt, was man kennt und was gefällt.

Das Wichtigste ist, was der Kunde will. Im Zweifel muss die Lösung gewinnen, die das höchste Nutzen-Kosten-Verhältnis hat. Nutzen aber sollte sich nach einer längeren Testperiode in Fahrgastzahlen und Fahrgelderlösen als messbaren Größen widerspiegeln. Welche Technik dabei zum Zuge kommt, sollte zweitrangig sein, richtig ist, was leere Busse und Kassen füllt.

Ein beliebter und bezahlbarer ÖPNV besteht aus möglichst einfachen Lösungen, die Geborgenheit vermitteln und bei denen sich die Fahrgäste wohlfühlen (Sellien 2006). Es müssen deshalb nicht immer neue Fahrzeuge sein, Hauptsache, sie sind gepflegt. Viel wichtiger ist der freundliche Fahrer mit Ortskenntnissen. Deshalb sollten in Verkehrsverträgen Schulungsprogramme verlangt werden. Um Vergleichbarkeit und Benchmarking zu realisieren, bietet es sich an, auch ÖPNV-Unternehmen zertifizieren zu lassen. Dabei ist sicherzustellen, dass der entsprechende Kriterienkatalog auf einen neuen ÖPNV ausgerichtet ist, der Jedermann-Verkehr, Attraktivitätserhöhung und Angebotsausweitung in den Mittelpunkt stellt.

Autofahrer sind ÖPNV-entwöhnt und stehen psychologisch riesigen Systemwechselkosten gegenüber, wenn sie einmal den Bus benutzen wollen. Deshalb sind Systemkenntnis und Wahrnehmung des ÖPNV zu erhöhen und die Zugangsproblematik zum ÖPNV zu entschärfen. Dafür bieten sich besonders auto- und taxiverkehrsähnliche Zugangsformen, wie Haustür und Telefon, an, die juristisch und förderrechtlich systematisch begünstigt werden sollten. Jobtickets sparen Geld und gewöhnen wieder an den ÖPNV. In Rathäusern wie großen Unternehmen sind Handverkaufsterminals für ÖPNV-Tickets zu begünstigen und von den jeweils ortsansässigen Verkehrsunternehmen bereitzustellen.

---

<sup>258</sup> Für die Verwirklichung eines beliebten ländlichen ÖPNV ist vor allem die Einrichtung eines für die Region verantwortlichen und kompetenten *Mobilitätsberaters* eine wichtige Voraussetzung. Die Aufgabe des Mobilitätsberaters besteht darin, möglichst alle lokalen Verkehrsakteure dazu zu bewegen, ihre Ressourcen effektiver zu nutzen und/oder Transportangebote einem größeren Nutzerkreis zu öffnen. Dies geschieht in zwei Stufen. Zunächst hilft der Berater als Vermittler, bestehende Transportleistungen (wie Linienverbindungen, Schüler- und Krankentransporte, Behörden- und Werkverkehre) zu koordinieren, um so Doppelfahrten zu verhindern und die vorhandenen Fahrzeuge besser auszulasten. In der zweiten Stufe - die weit größere organisatorisch-rechtliche Veränderungen voraussetzt - werden die Transportaufgaben einer Vielzahl von Einrichtungen (Behörden) und die Aktivitäten einer Vielzahl von Verkehrsanbietern (staatlichen, gemeinnützigen und privaten), die oftmals sehr wenig gemeinsam haben, verknüpft. Beispiele hierfür bilden Sozialämter, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Ver- und Entsorgungsunternehmen, Post und Betriebe des öffentlichen Verkehrs..

Erste Ansätze einer solchen Integrationstätigkeit wurden in Brandenburg im BMBF-Projekt Impuls umgesetzt. Nur heißt er in Brandenburg bezeichnenderweise „Regionaler Ansprechpartner Mobilität“.

<sup>259</sup> Handelt es sich allerdings um kommunale Werkstätten, ist die zu erwartende Konkurrenz mit privaten Werkstätten vor allem dann bedenklich, wenn sie durch kommunale Zuschüsse in der Lage sind, günstiger anzubieten.

Angebote sind auf potentielle Nutzergruppen auszurichten. In allen Projekten ist ausdrücklich ein Budget für Marketing vorzusehen. Die Perspektive muss realistisch sein. Das „Alles oder Nichts“ bisheriger ÖPNV-Werbung ist ein Fehler. Marketingperspektive sollte vielmehr die kombinierte Nutzung von MIV und ÖPNV werden. Die Realität ländlicher Räume demonstrierte ein – sonst aufgeschlossener und zu überzeugender – Landrat, als er seinen – von uns interviewten – ÖPNV-Geschäftsführer kürzlich fragte: „Müssen wir denn werben, es fahren doch nur Schüler?“<sup>260</sup>

Das beste technische Angebot bleibt vergebliche Liebesmüh, wenn es den potentiellen Kunden nicht erreicht und dieser es nicht als dauerhafte Verbesserung empfindet. Um zusammen kommen zu können, müssen Angebot und Nachfrage voneinander erfahren. Damit werden Kommunikation, Mobilitätszentrale und Marketing mindestens so wichtig wie verkehrstechnische Lösungen. Wenn eine Tankfüllung inzwischen soviel kostet wie eine Monatskarte für den Nahverkehr (wie Mitte 2008 in Berlin), ist es wichtig, dies den Autofahrern zu vermitteln. Dies ist Kommunikation und Marketing. Deshalb sind Leistungen von Marketing-Fachleuten mit frischen Ideen gerade hier überfällig. Intelligentes Provozieren - emotionell, spritzig, originell – muss gerade hier erlaubt sein. Weil die Kinder schon im Auto sozialisiert werden, muss Marketing für den neuen ÖPNV in den Kitas und Schulen beginnen.

Dies ist gegenwärtig besonders wichtig, weil in der Krise häufig zuerst die Budgets für Werbung und Marketing zusammengestrichen werden.

Marketing ist mehr als Kommunikation, ebenso wichtig sind die Themen Preis (attraktive Tarife für den Kunden und für das Verkehrsunternehmen) und Produktgestaltung (wie Qualität, niedrige Einstiegsbarrieren) oder Vertrieb (Wie bringe ich die Fahrkarten zum Kunden?). In diese Prozesse sollten alle Mitarbeiter des Unternehmens einbezogen werden. Marketing darf nicht auf Werbung beschränkt werden, sondern erfordert ein Gesamtkonzept zur Nutzungserhöhung und Erlössteigerung durch Fahrgeldeinnahmen und dessen Umsetzung.

Häufig ist auch für Marketing niemand richtig zuständig und entsprechende Aktivitäten finden zersplittert statt. Kommunikation und Marketing sind vielen ÖPNV-Managern noch nicht bewusst. Sie denken nur an ihre Fahrzeuge, die laufen müssen. Ob die Busse leer sind, interessiert sie erst in zweiter Linie, so ein Planer. Deshalb betonen Praktiker gerade im ländlichen ÖPNV die Schlüsselfigur des sog. Kümmerers, der zusammenführt und hartnäckig dran bleibt, damit etwas geschieht. Aber es ist der Betreiber, der sich seine Nachfrage aufbauen muss. Dazu muss er sein Geschäft mit den Augen des Kunden sehen und das wiederum hängt mit der Einstellung des Topmanagements zusammen, denn Kommunikation gehört zum Kernprodukt.

Gerade für den fahrplanunabhängigen Anrufbus ist neben der Bündelung von Fahrten Marketing extrem wichtig. Marketing könnte beispielsweise betonen, dass ein Anrufbus überall erreichbar ist und billiger als der Zweitwagen, dass er Taxiqualität zum halben Preis bietet und weder Bußgeld noch den Führerschein kostet. Auch ist er ein idealer Zubringer: von oder zur Haustür, ohne Umsteigen, ohne Parkplatzsuche und Parkgebühr. Er kann (fast) alles mitnehmen, fährt immer und gilt als innovativer Hoffnungsträger. Er ist freizeitgerecht

---

<sup>260</sup> Sieht man realistischerweise den Autofahrer als Erneuerungspotential des ÖPNV, ist dieser Aussage des Landrats das Motto des SEAT-Sanierers und früheren AUDI-Managers Erich Schmitt gegenüber zu stellen: „Wir machen Topprodukte in Topqualität zu für unsere Kunden erreichbaren Preisen. Nun fügen wir noch mehr Emotion hinzu“. M. Kuntz (2008): Inspektion im Morgengrauen, in: Süddeutsche Zeitung, 26./27. Juni 2008:34



und kann Kleingüter mitnehmen und Kurier spielen. Zudem bietet er Sicherheit, vermeidet unnötigen Verkehr und entlastet Verkehrsengpässe.

Um eine Identifikation mit dem ÖPNV zu fördern, sind das „Wir-Gefühl“ anzusprechen, regionale Markenprodukte („Die Heidekrautbahn“, „Der Uckermärker“, „Der Theaterbus“) sowie leicht verständliche Tarife zu schaffen.<sup>261</sup>

Pfiffige Lösungen bringen auch im Marketing und bei der Fahrgastinformation viel und kosten wenig: plakative positiv besetzte Namen, leicht merkbare Telefonnummern, Flyer, das Visitenkartchen auf jedem Nachttisch von Pensionen und Hotels (Beispiel: „333, Rufbus eil herbei!“) oder der Gutschein für eine Busfahrt auf dem Meldeschein. Dazu gehören auch portemonnaiegerechte „Verkehrskärtchen“ (mit verständlichem Fahrplan vom RegionalSchnellBus sowie Telefonnummern von AnrufBus oder Mobilitätszentrale), die farblich auffällig und wasserfest gestaltet sind. Bei Ausschreibungen im Busverkehr können unterschiedliche Busfarben für Regionalverkehrsbusse und für Busse im Stadtverkehr vorgegeben werden. Die Identität der Fahrzeuge sollte nicht durch Werbesprüche für einige Euros beeinträchtigt werden.

Bei all diesen Maßnahmen ist den Besonderheiten des ländlichen Raumes Rechnung zu tragen. Dazu gehört, diese Verkehrskärtchen und Flyer durch Vereine, Läden, Wirtshäuser, Kirchen etc. zu verteilen und soziale Leitfiguren (wie den Bürgermeister oder Landrat) für den ÖPNV als deutlich sichtbaren Fahrgast zu gewinnen.

Für die Zukunftsaussichten des Projektes „fahrplanunabhängiger AnrufBus“ ist die Situation günstig: (1) Der neue ÖPNV für ländliche Räume aus Verkehrsachsen und bedarfsorientierten flächenhaften Angebotsformen, wie dem AnrufBus, steht am Anfang seines Produktlebenszyklus, der Linienbus aber, der in jedem Dorf hält, ist am Ende angelangt. (2) In Deutschland existieren derzeit mindestens 15 funktionierende Referenzfälle von fahrplanunabhängigen Anrufbussen im Flächenbetrieb, in der Schweiz 26 Systeme (Publicar) seit Mitte der 90er Jahre sowie in Finnland (Korsisaari) und in Luxemburg.<sup>262</sup> Damit ist die Gefahr gebannt, dass auch diese Innovation zerredet wird. (3) Die Länderöffnungsklausel des §64a PBefG und des inhaltsgleichen §6h AEG erlauben die Gleichstellung von flexiblen Angebotsformen und Linienverkehr. (4) Kern des Konzeptes ist die Dienstleistung und nicht das Fahrzeug. Damit kommen viele Ausprägungen und Fahrzeugtypen infrage.

## **5.6 Lokalpolitiker müssen den ÖPNV entdecken, denn sie bilden in der Fläche eine Schwachstelle des ÖPNV.**

In Deutschland wächst nun die zweite Generation heran, die sich demografisch nur noch zu zwei Dritteln reproduziert. Zwar war der Stadt-Land-Konflikt immer durch Abwanderungen in die Städte gekennzeichnet, nur handelte es sich früher um den Bevölkerungsüberschuss, heute aber vielfach um den restlichen Gesamtbestand. Allein wegen dieser demografischen Veränderungen sind die alten Strukturen nicht mehr bezahlbar und verlangen einen Umbau, der 30-50 Jahre wirtschaftlich effizient tragen soll. Bloßes Schrumpfen und Anpassen charakterisieren die falsche Strategie. Wichtiger ist die Suche nach den neuen Erfolgsbedingungen, den neuen Strukturen und den neuen Anreizen und die Politiker wissen das.

Wirtschaftswachstum verdeckt viele Fehlentwicklungen. Um in dünn besiedelten ländlichen Räumen nun Schrumpfung zu organisieren, sind deshalb innovative Strategien unvermeid-

<sup>261</sup> Dies geschieht – wie am Beispiel des „Barnimer Feldmarkkuriers“ – am besten durch Publikumswettbewerb.

<sup>262</sup> Vgl. <http://www.anrufbus.com/einsatzgebiete.htm>

lich. Hat das Wirtschaftswachstum bisher vor allem den Pkw-Verkehr gestärkt, bieten schlechtere Zeiten für den ÖPNV die Chance, aus der Not eine Tugend zu machen. Der neue ÖPNV aber kommt nur, wenn ihn die Landkreise und Kommunen zur eigenen Sache machen. Das Engagement von Ministerialen ist dabei unerlässlich, aber nicht ausreichend.

In der Realität hat sich jedoch die Nachfrage auf einem sehr niedrigen Gleichgewicht eingespielt und die Betroffenen haben keine Lobby. Da sich der heutige Kundenstamm vor allem aus Zwangsbenutzern zusammensetzt, wird der Problemdruck von vielen Politikern als gering eingeschätzt.<sup>263</sup> Dieses Schweigekartell im ÖPNV der Fläche war kein „Kind der Not“, sondern vor allem Ausdruck einer stillschweigenden Übereinkunft, den Pkw als allseits beliebten Problemlöser anzusehen und gestaltbare und sichere Finanzströme durch Wahrung von Besitzständen auszubeuten.

Aufgabenträgerschaft von Landkreisen bedeutet aber auch oft, dass der Landkreis Mitglied eines Zweckverbandes/Verbundes ist und sich dadurch nicht mehr zuständig fühlt und der Verbund alles vorbereitet und schulmeister. Die kontrollierenden Politiker aber kennen keine Vergleichsbeispiele, haben keine systematische Kenntnis der echten Fehler im System und können daher die Gleichschaltung des ÖPNV nicht verhindern.

Selbst finanzneutrale Angebotsausweitungen setzen einen Landrat voraus, der für das gleiche Geld mehr angebotene Fahrzeugkilometer zulässt und nicht auch an den ÖPNV-Ausgaben sparen möchte. Stimmt das Produkt jedoch, sind auch Politiker (und ihre Familien) zu überzeugen. So wird glaubhaft aus Wittenberg berichtet, dass dort ein Versuch, den Anrufbus wieder abzuschaffen, jetzt zu politischem Ärger führen würde.

Deshalb ist der menschliche Faktor auch hier – im ÖPNV - von zentraler Bedeutung. Als Gestaltungsaufgabe muss der Neue ÖPNV faszinieren. Diesen Mangel an Herzblut, Leidenschaft und Engagement spürt man heute in vielen Verwaltungen und Verkehrsbetrieben. Personal wird von einem Bereich in einen anderen verschoben, die Verantwortung für den ÖPNV gilt als nicht sonderlich attraktiver Posten und kommunale Verkehrsbetriebe bilden nicht selten Versorgungsposten der Aufgabenträger. Auch deshalb beruhen die erfolgreichen großen ÖPNV-Reformmodelle auf Partei übergreifenden Koalitionen überzeugter Ministerialer der Bundes- und Landesebene, Regionalpolitiker, Unternehmer und Planer.

Deshalb ist bei den Aufgabenträgern unternehmerisches Denken zu fördern. Politiker kann man nach Aussage von ÖPNV-Sachbearbeitern damit überzeugen, dass es bares Geld bringt, die Bestellerseite im ÖPNV stärker zu machen. Dazu gehört, ihnen zu zeigen, welche hohen Einsparpotentiale in einem verbesserten Fahrzeugumlauf liegen, wenn man beschleunigt und Entfernungen verkürzt. Die schlechte Busverbindung von heute verstärkt die Abwanderung und ohne Mobilität kommt überhaupt niemand mehr (und der Landrat weiß das). Von einem beliebten Nahverkehr für alle profitieren alle: Einheimische, Touristen, die Wirtschaft und die Politiker.

Politiker müssen immer wieder davon überzeugt werden, die Definition des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses nicht den Verkehrsunternehmen zu überlassen, die es angeblich am besten wissen müssten. Immer wieder aufs Neue ist zu betonen, dass man hier bequemen Streckenmonopolisten gegenübersteht. Erfahrungsgemäß gilt dies besonders dann, wenn sie Mitglieder derselben Partei sind.

Um das Geld im System ÖPNV zu halten, sollen Politiker und Planer Erfolgsbeispiele im ÖPNV mit steigenden Fahrgastzahlen präsentieren und Politikfelder übergreifend miteinander

---

<sup>263</sup> Darin werden sie von ihren Familienmitgliedern beeinflusst, die das reale Image des ÖPNV transportieren.

der vernetzen. Weil die meisten Politiker den ÖPNV im ländlichen Raum mit sozialschwachen Gruppen assoziieren, wird empfohlen, ihn mit zukünftig wichtigen, aktiven Wachstumsbereichen zu vernetzen und deren Vertreter als Bundesgenossen zu gewinnen. Dazu gehören die Standortförderung, der Tourismus, die Wirtschaftspolitik und bessere Bildung.

Lobbyarbeit für den ÖPNV wird noch immer unterschätzt. Dies heißt vor allem, Kontakte zu pflegen, damit man weiß, wen man fragen kann, damit er Ideen transportiert, und wer durchsetzungsstark ist, so dass man Änderungen in Regierungsvorlagen erreichen kann, denn in der Wirklichkeit sind ländliche Räume von ihren Landeshauptstädten weit entfernt. Zahlen sind besonders beweiskräftig und einflussreiche Sektoren (wie Wirtschaftsförderung oder Tourismus) als Verbündete besonders stark. Deshalb gehören alle Beteiligten an einen Tisch, um Allianzen zu schmieden, Kampagnen zu veranstalten, Erfolgsbeispiele zu präsentieren oder zu schaffen und Wünsche zu induzieren, eine solche vorteilhafte Lösung auch haben zu wollen.

Lobbyarbeit im weitesten Sinn können Bund und Länder betreiben, indem sie Best practice-Fälle bekannt machen und zur Übernahme empfehlen, um den unverzichtbaren Glauben von Verkehrsunternehmen an attraktivitätsorientierten Neuverkehr im ländlichen ÖPNV zu wecken und zu stärken. Dazu gehört auch, internationale Erfahrungen auf ihre Übertragbarkeit auf dünn besiedelte deutsche Räume zu prüfen, Fortbildungsveranstaltungen zu fördern sowie Vielfalt, Widerspruch und Diskussionskultur systematisch zu belohnen.

## **5.7 Zur Erneuerung des ÖPNV im ländlichen Raum ist eine realistische Einschätzung der Anbieter, ihrer Stärken und Schwächen unverzichtbar.**

Wie jede langlebigere Gruppierung, lässt auch die Angebotsstruktur im ländlichen ÖPNV eine erhebliche Übereinstimmung von Marktgröße und Marktverhalten erkennen.

Sorgen vor Ort bestehen vor allem gegenüber den großen internationalen Verkehrsunternehmen. Diese denken ertragsorientiert und deshalb expansiv, vor allem wenn die Bevölkerungsdichte sinkt. Ihre Stärke liegt im günstigen Preis durch Größenvorteile, finanziellen Rückhalt und Planungskapazität. Deshalb könnten sie kurzfristig Flotten von Anrufbussen einsetzen und wirkungsvolle Marketingkonzepte realisieren. Ihre Schwächen dürften in den hohen Renditeerwartungen, der mangelnden Ortsbindung und den anonymen Entscheidungen bestehen. Auch wird berichtet, dass sich manche Großen wenig um das Verhältnis zum Aufgabenträger bemühen, sondern juristisch vorgehen. Für die mittleren und kleinen Verkehrsunternehmen aber lohnt sich ein Verkauf nur bei mehrjähriger Restlaufzeit der Genehmigungen. Ist das Land erst aufgeteilt, so die Befürchtung, werden sich große Verkehrsunternehmen nicht mehr so stark für die wirklich ländlichen Räume interessieren. Auch gelten sie als nicht sehr innovativ und nutzen ihr eigenes Know-how nur selten.<sup>264</sup>

Von den (kleinen) Privaten mit durchschnittlich 10 Bussen haben nur etwa 20% eigene Genehmigungen (BDO-Präsident Steinbrück 2007 nach Barteld 2007:19). Deshalb wollen sie als Subunternehmer beschäftigt werden und fahren. Als Genehmigungsinhaber ist ihre Neigung ausgeprägt, vor allem ihre Rechte zu betonen.

---

<sup>264</sup> Stellt der Verkauf an einen Global Player die einzige Möglichkeit dar, einem verschlafenen und nicht selten verfilzten und ideenlosen ÖPNV eines Landkreises zu neuem Leben zu verhelfen, bleibt die Frage, was schwerer wiegt. So werden positive Veränderungen im Nachbarlandkreis gern abgelehnt, weil hier angeblich völlig andere Bedingungen herrschen. Kritische Consultants, die solche Übernahmeprozesse durch Große miterlebt haben, berichten von beeindruckenden positiven Veränderungen.

Mittelgroße Private wollen als Familienunternehmen ihre Planungshoheit und ihr vertrautes Bedienungsgebiet behalten und sehen ihre Chance in Qualität und verbreiteter Wertschöpfungspalette. Deshalb suchen sie eher nach neuen Geschäftsfeldern und sind für kreatives Neues aufgeschlossener.<sup>265</sup> Meist eingesessen, kennen sie den Raum, seine Bewohner und das Mietwagen- und Taxigewerbe. Sie verfügen über eine Einsatzzentrale und Netzwerke. Ihre Chance liegt in Kooperationen und in der Integration vorhandener Verkehrsmittel. Deshalb sollte man die Gestaltungsspielräume für größere Bedienungsgebiete ausweiten. Wegen ihrer Entscheidungsprobleme riskieren jedoch viele Familienunternehmen, den Anschluss zu verpassen.

Die – besonders in den Neuen Bundesländern den ÖPNV-Markt beherrschenden – kommunalen Verkehrsunternehmen liegen dazwischen. Mit hohen Personalkosten, quasi-öffentlichem Dienstrecht und der Gemeindeordnung belastet, bilden sie – auch deshalb – mit dem Aufgabenträger sehr oft ein eingespieltes Team. Ihr Aufwandsdeckungsgrad um 70% enthält nach VDV-Definition aber keine GVFG-Fördermittel als Kostenelemente (wie Fahrzeuge, Betriebshöfe, RBL-Systeme) und kann auch überhöhte Bestelltentgelte aufweisen. Von privater Massenmotorisierung und dem Tagesgeschäft mit autolosen Zwangsbenutzern geprägt, sind auch sie überzeugt, die Mobilitätswünsche ihrer Klientel zu kennen und zweifeln deshalb an kostendeckendem Neuverkehr durch Attraktivität. Nachfragerückgang und Mittelkürzungen haben hier besonders demotiviert. Unter Privatisierungsdruck werden kostengünstige private Subunternehmer eingesetzt, wird mit anderen kommunalen Unternehmen kooperiert oder fusioniert und auch an private Große verkauft. Als Platzhirsche werden sie von den befragten Experten als wettbewerbsscheu geschildert, die eine weitere Direktvergabe erwarten.

## **5.8 Das Wittenberg-Modell bietet neuen ÖPNV: Für jeden Bürger des Landkreises jede Stunde mindestens eine Fahrt von 4 - 24 Uhr an 7 Tagen der Woche.**

Die Stärken dieses Modells liegen in seinem Erfolg, im Mut zu neuen zeitgemäßen Angebotsformen, in seinem einfachen Marktzugang durch Geschlossenheit und in der wettbewerbsneutralen Begünstigung einheimischer Kreativität und Arbeitsplätze<sup>266</sup>. Inzwischen wird dieses Konzept durch den gleichen Betreiber auch auf den Nachbarkreis Bitterfeld übertragen.

Mit dem Wittenberger Modell ist es erstmalig gelungen, im eigenwirtschaftlichen Verkehr ein System zur Vergabe und Finanzierung der Verkehrsleistungen zu schaffen, ohne den Weg über das Vergaberecht (einer gemeinwirtschaftlichen Leistung) einzuschlagen. Das Wittenberger Modell hat dabei insbesondere die „Schwäche“ des PBefG und der Abgrenzung „Eigen- oder Gemeinwirtschaftlichkeit“ überwunden.

---

<sup>265</sup> Consultants beschreiben sie aber auch oft als: „verbissen, engstirnig, besserwisserisch, sehen keine Perspektive im Markt“.

<sup>266</sup> Bei annähernd gleichem Finanzvolumen und trotz rückläufiger Einwohner- und Schülerzahlen stieg die Zahl der geleisteten Fahrplankilometer um 6%. Obwohl die beförderten Personen (Beförderungsfälle, Personenfahrten, Fahrscheine) im Schülerverkehr von 2006 auf 2007 um -18% zurückgingen, verdoppelte sich (+109%) die Zahl der im Jedermann-Verkehr beförderten Personen von 566.000 auf 1,2 Mio. Fahrgäste. Dadurch stieg der Anteil der Fahrten außerhalb des Ausbildungsverkehrs am gesamten § 42-Verkehr (ohne freigestellten Schülerverkehr und § 43-Sonderverkehre) von 16 auf 32%. Der Jedermann-Verkehr zeigte sich nicht nur in der Lage, die Verluste im Schülerverkehr aufzufangen, sondern erweiterte sogar noch den regionalen Gesamtmarkt, indem die Gesamtzahl aller Fahrgäste um 2% zunahm (Übersicht 1.54-8).

Die Vorgaben des Nahverkehrsplans verfolgen eine Doppelstrategie: Ziele, Randbedingungen und Mindestbetriebsbedingungen sind präzise formuliert, ihre konkrete Umsetzung als Fahrplan und Tarif aber wird den Verkehrsunternehmen, ihrer Ortskenntnis und Kreativität überlassen.

Der Unterschied zum klassischen Ausschreibungswettbewerb besteht vor allem darin, dass ein Ausschreibungswettbewerb den Verkehrsunternehmen detaillierte Lösungen vorgibt, die – überspitzt – nur noch zu kalkulieren sind. Gesucht wird der billigste Anbieter. Ob es nicht doch noch günstigere Planungslösungen gibt, interessiert nicht mehr. Der Genehmigungswettbewerb Wittenberger Ausprägung geht den umgekehrten Weg: Er gibt die Zielvorstellungen mit dem Nahverkehrsplan und den Preis in Gestalt der vorhandenen Finanzmittel vor und überlässt es der Kreativität der Unternehmer, mithilfe ihrer Ortskenntnis erst das optimale Bedienungskonzept für diesen Raum zu finden.<sup>267</sup> Gesucht wird der Anbieter der besten Lösungsqualität.

Für alle Beteiligten erweist sich der Genehmigungswettbewerb als Vorteil: Der Kreis als Aufgabenträger definiert seine Vorstellungen einer ausreichenden Verkehrsbedienung im Nahverkehrsplan und erlässt eine kommunale Finanzierungssatzung als finanziellen Rahmen. Der Nahverkehrsplan enthält die verkehrlichen Anforderungen, die damit Teil des Wettbewerbs sind. Durch die Finanzierungssatzung kennen die Wettbewerber die jedem von ihnen zur Verfügung stehende staatliche Unterstützung und ihre Bedingungen. Befördert ein Busunternehmen mehr Fahrgäste, hat es auch mehr Einnahmen, aber erhält trotz der höheren Einnahmen den festgesetzten Höchstbetrag. Fahrgeldeinnahmen und neue Nachfrage müssen von den Bewerbern nicht nur vorausgeschätzt werden, sondern bilden auch ein Ergebnis von Fahrplan, Linienführung und Angebotsqualitäten. Die Herausforderung für die Bewerber besteht darin, ein optimales Bedienungskonzept zu entwickeln, das alle Bedingungen des Aufgabenträgers erfüllt und zugleich für sie selbst möglichst rentabel ist. Da den Fahrgeldeinnahmen wachsende Bedeutung zukommt, wird die Erschließung potentieller Nachfrage immer interessanter. Dies wird am sichersten durch ein attraktives ÖPNV-Angebot erreicht. Für den Aufgabenträger liegen die Vorteile dieses Modells in der flexiblen Anpassung an die finanziellen Rahmenbedingungen von Nahverkehrsplan und Satzung. Auch wird der Eindruck vermieden, dass die Ausschreibung auf ein favorisiertes Unternehmen zugeschnitten ist. Auch bestehen ausreichende Nachsteuerungsmöglichkeiten.<sup>268</sup>

Für den ÖPNV-Nutzer gewinnt nicht nur das beste öffentliche Verkehrsangebot. Das Interesse des Unternehmers an Fahrgeldeinnahmen zusätzlicher Fahrgäste gewährleistet auch eine dauerhafte qualitative und quantitative Verkehrsdurchführung. Für Jedermann-Fahrgäste liegt hier das Erfolgsgeheimnis in der flexiblen Bedienungsform des fahrplanunabhängigen Anrufbusses. Es besteht in der potentiellen Verfügbarkeit über eine Fahrgelegenheit, die in den verkehrsschwachen Zeiten und Teilräumen 2007/2008 nur in 6% aller angebotenen Fälle auch in Anspruch genommen wurde. Dies verhindert eine Kostenexplosion durch Attraktivität. Zugleich aber erscheint dieses Wissen potentieller Verfügbarkeit den Bürgern derart attraktiv, dass sich die Nichtschülernachfrage im ÖPNV verdoppelte. Rund 200 zusätzliche Haltestellen schaffen zudem Haustürnähe.

---

<sup>267</sup> Dabei ist es dem vorausschauenden Unternehmer möglich, am Nahverkehrsplan mitzuwirken und bereits dort für optimale Randbedingungen zu sorgen.

<sup>268</sup> So besteht die Möglichkeit der Teilentbindung von bestimmten Pflichten, wenn diese unsinnig geworden sind, weil beispielsweise eine Schule geschlossen wurde, und die Möglichkeit einer Auferlegung, wenn beispielsweise einzelne weitere Haltepunkte zu ergänzen sind. Bei einem Vertrag als Ergebnis einer Ausschreibung kann – mit Ausnahme von Geringfügigkeiten – auch nicht einfach geändert werden.

Die Verkehrsunternehmen entwickeln ein Bedienungskonzept mit Fahrplan, Fahrzeugwahl, Tarifgestaltung, Kalkulation und Genehmigungsantrag. Ihre unternehmerische Initiative hat Vorrang. Damit vermeidet das Wittenberg-Modell den Nachteil von Ausschreibungen, Unternehmer als Carrier zu einem bestimmten Lohn bestimmte vertragliche Leistungen abfahren zu lassen. Da ihr Lohn feststeht, ist auch ein weitergehendes Engagement in der Zeit der Vertragserfüllung nicht mehr zu erwarten. Im Wittenberg-Modell hingegen liegt es im Eigeninteresse der Verkehrsunternehmer, ihr Verkehrsangebot erlösorientiert selbst zu bestimmen, auszuweiten und kreativen Spielraum zu gewinnen. Gerade einheimische Verkehrsunternehmen können durch ihre Ortskenntnis maßgeschneiderte Konzepte im Genehmigungswettbewerb entwickeln, wogegen sie im Preiswettbewerb eines bloßen Ausschreibungsverfahrens gegenüber großen, international agierenden Unternehmen geringere Chancen haben. Auch behalten sie im Rahmen des Nahverkehrsplans in diesem Genehmigungswettbewerb die Planungshoheit, im Ausschreibungswettbewerb durch machtvolle Verkehrsverbünde hingegen müssen sie sich in der Regel mit der bloßen Carrier-Rolle abfinden. Mit diesem Spielraum für aktives kreatives Handeln wird ansässigen Unternehmen die Angst vor dem finanzkräftigen großen Player von außen genommen.

Auch ist nicht auszuschließen, dass in einem Ausschreibungswettbewerb große Konzerne mit Dumpingpreisen mittelständische Wettbewerber vom Markt drängen, um in einer zweiten Ausschreibungsrunde – aber dann mit dem Vorteil eines Altgenehmigungsinhabers - die Preise zu erhöhen.

Die Genehmigungsbehörde (hier der Landkreis) führt den Genehmigungswettbewerb durch, indem sie europaweit veröffentlicht, Kriterien überprüft und den besten Antragsteller auswählt. Sie erteilt die Liniengenehmigung, verpflichtet den Gewinner zur Durchführung des Verkehrs und überwacht den weiteren Ablauf.

Grundlage aber bleibt der Schülerverkehr. Mehrere Faktoren reduzieren jedoch die Anreize für hohe durchschnittliche Reiseweiten und vergrößern damit die Chance direkter Streckenführung und minimierter „Schleifenfahrten“ im Schülerverkehr. Dazu gehören das erheblich erweiterte Netz für Jedermann-Verkehr, seine Optimierung durch die Verkehrsunternehmen, der Sockelbetrag für den Schülerverkehr und die Belohnung neuer wahlfreier Fahrgäste durch deren Fahrentgelte.

Erweist sich das Modell Wittenberg, das ohne Co-Finanzierung durch den Kreis nur mit durchgereichten Regionalisierungsmitteln auskommt, als erfolgreich, beweist dies, dass ein attraktiver ÖPNV gerade im ländlichen Raum keine Frage des Finanzvolumens ist, sondern vor allem seiner Umschichtung, eines intelligenten Wettbewerbsverfahrens und eines hoch motivierten Netzwerks.

Nahverkehrsplan, Satzung, Bewertungskatalog und Wettbewerbsverfahren bilden die Komponenten des Wittenberger Modells. Zentraler Mechanismus ist das Zusammenspiel von Nahverkehrsplan und Finanzierungssatzung als wesentlichen Steuerungsinstrumenten kommunaler Aufgabenträger. Beide Instrumente sind demokratische Ergebnisse und erfüllen die Verpflichtung des §8 PBefG für die Genehmigungsbehörde, den Willen des Aufgabenträgers zu berücksichtigen. Die Bedingungen sind einfach und klar.

Indem das föderale Gefüge gestärkt wird, damit höhere Marktchancen geschaffen und die negativen Effekte des Ausschreibungswettbewerbs vermieden werden, folgt dieses Modell den Zielen des Grundgesetzes. Sich verstärkende EU-Kritik an bisherigen Finanzierungs- und Vergabeverfahren wird gegenstandslos.

Der Genehmigungswettbewerb ist der klassischen Ausschreibung überlegen, die gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen zum Gegenstand hat. Nach (noch) herrschendem deutschem Personenbeförderungsrecht kommt Ausschreibungswettbewerb nicht zum Zuge,

wenn ein Verkehrsunternehmer den Antrag stellt, die Verkehrsaufgaben eigenwirtschaftlich durchzuführen, und dies dem Nahverkehrsplan nicht widerspricht. Dann hat er nach dem Personenbeförderungsgesetz Vorrang und der Aufgabenträger keine Wahl (Karnop 2007a:13).

Die juristische Problematik des Wittenberg-Modells wurde in Abstimmung mit Kreisverwaltung und Landesverkehrsministerium im vorstehenden Kapitel 1.5.3 Best practice Sachsen-Anhalt und im Kapitel 1.5.4 Best practice Wittenberg ausführlich dargestellt.<sup>269</sup> Sind die gegenwärtig laufenden Rechtsstreitigkeiten richterlich entschieden, ist es durchaus denkbar, das Modell als Standardmodell zu deklarieren. Seine Akzeptanz bleibt jedoch der freien Entscheidung jedes Kreises überlassen.

## **5.9 Erfolgreiche Lösungen hängen von den Verhältnissen vor Ort und den handelnden Personen ab. Nur so sind maßgeschneiderte Konzepte möglich.**

Das vorstehend geschilderte Wittenberg-Modell bildet ein Beispiel erfolgreicher Initiative für besseren ÖPNV im ländlichen Raum und dies unter dem herrschenden Ordnungsrahmen. Wie im vorstehenden Gesamtbericht ausführlich geschildert, gibt es viele andere kreative Ansätze, aber meist handelt es sich um pfiffige Lösungen einzelner Elemente: durch vertaktete Angebotsausweitung, durch Achsenkonzepte mit neuen Produkten, durch Anrufbusse im Flächenbetrieb, durch Vergabeverfahren im Wettbewerb, funktionale Ausschreibungen und Verträge. Der besondere Reiz der Wittenberger Lösung besteht in seinem geschlossenen politisch-ökonomisch-juristischen Konzept und einem Verkehrsleistungsangebot, das wie aus einem Guss wirkt und quantitativ ohne Vergleich ist.

Auch deshalb ist die Frage, wer die Initiative ergreift, vielschichtig. Entscheidend sind das gemeinsame Ziel eines neuen ÖPNV, die Motivation der Akteure und das Zusammenwirken von Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen, Genehmigungsbehörden und Landesregierung. Nur wer kompetent und hoch motiviert ist, wird etwas bewegen und leisten können. Da jede dieser Institutionen faktische Sperrminorität besitzt, zeigt die Realität verschiedene Erfolgskonstellationen: Aufgabenträger, die – im Sinne militärischer Befehlstaktik - ihre Vorstellungen und deren Umsetzung im Detail festlegen, oder solche, die – im Sinne von Auftragstaktik - nur Ziel und Finanzmittel klar vorgeben und den Lösungsweg der Kreativität des Verkehrsunternehmers überlassen, aber als starker Staat über wirksame Nachsteuerungsmöglichkeiten verfügen. Auch kann man Genehmigungsbehörden fernab ein Eigenleben führen lassen oder sie aber in die Kreisverwaltung integrieren. Auch gibt es Verkehrsunternehmen, die sich defensiv auf Schülerverkehr und juristische Auseinandersetzungen beschränken, und andere, die sich durch Leistungsanreize von Land und Aufgabenträger zu Jedermann-Verkehr herausgefordert fühlen. Nicht zuletzt weisen auch die Bundesländer, die günstige Rahmenbedingungen schaffen, koordinieren und flexible Lösungen – auch finanziell – unterstützen, eine erhebliche Bandbreite möglicher Verhaltensweisen auf. So stehen Länder, die den herrschenden Ordnungsrahmen erhalten möchten, Reform-

---

<sup>269</sup> Die beiden nicht mehr bedienenden Altgenehmigungsinhaber ließen die Entscheidung der Genehmigungsbehörde im Eilverfahren gerichtlich überprüfen. Deshalb wird der Verkehrsbetrieb derzeit noch auf der Basis einstweiliger Erlaubnisse (im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes) durchgeführt. Sämtliche Gerichtsentscheidungen erfolgten bisher zugunsten des Wittenberger Modells. Das Hauptsachverfahren wird - laut Kreisverwaltung - in etwa 3 Jahren erwartet. In einer ersten Entscheidung forderte das OVG Magdeburg den Landkreis auf, unter Zugrundelegung von Hinweisen des Gerichtes eine Neubewertung im Wettbewerbsverfahren vorzunehmen. Diese führte jedoch zu keinem anderen Ergebnis, lediglich zu einer anderen Punktedifferenz. In einem darauf folgendem zweiten Eilverfahren wurde die Entscheidung der Genehmigungsbehörde sowohl vom Verwaltungsgericht G Dessau als vom Oberverwaltungsgericht Magdeburg bestätigt.

ländern gegenüber, die ihn erfolgsorientiert systematisch umgestalten. Dabei sind wiederum Länder zu unterscheiden, die als Staatsaufgabe das Steuern des ÖPNV ansehen und solche, die ÖPNV gewährleisten wollen.

Der Aufgabenträger muss intelligent und kompetent agieren und seine verkehrs- und sozialpolitischen Zielvorstellungen und das Budget dafür vorgeben. Dies gilt besonders für seine Regulierungsintensität und das entsprechende Ergebnis des Unternehmers (wie Auswahl des Unternehmers, Kriterien der Ausrichtung des Angebots, Anreize für Markt- und Fahrgastorientierung). Marketingkonzepte und ihre operative Umsetzung führen ebenfalls rasch zur lokalen Konstellation. Wer ist kompetent? Welche institutionellen und regulierenden Bedingungen liegen vor? Welche Personen agieren als Treiber für einen beliebten ÖPNV?<sup>270</sup>

Auch das Recht zur Initiative ist tunlichst differenziert zu betrachten. Wer (Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, Verkehrsverbund oder Aufgabenträgerorganisation) hat das Vorschlagsrecht für Konzepte von Produkten und Netzen, für infrastrukturelle Maßnahmen, Verknüpfungspunkte, Tarife, Vertriebsstrukturen und Fahrpläne? Wer hat Mitwirkungsrechte oder Zustimmungsvorbehalte? Gilt dies zuerst für den Zeitpunkt der Vergabeentscheidung an einen bestimmten Unternehmer mit einem bestimmten Angebot, stellt sich danach die Frage für die Initiative zur Weiterentwicklung des Angebots mit Mitwirkungsrechten oder Zustimmungsvorbehalten. Auch europaweit sind die Lösungen sehr unterschiedlich.

Ein Beispiel für das widersprüchliche Interessengeflecht vor Ort bilden „organisatorische Probleme der Schülerbeförderung“ im Landkreis Wittenberg, hinter denen sich vor allem interpretierbare Landesgesetze, überzogene Ermessensspielräume beteiligter Behörden und kostenintensive Wahlmöglichkeiten für arme Landkreise verbergen.<sup>271</sup>

## 5.10 Flächenländer brauchen vor allem Flächenverkehrsmittel.

Ziel sollte sein, den Öffentlichen Verkehr als System zu stärken. Dies beinhaltet die Gleichwertigkeit von SPNV, Linienbus und flexiblen (bedarfsorientierten, alternativen) Angebotsformen. Diese Aufwertung des straßengebundenen ÖPNV muss sich in seiner

<sup>270</sup> Über den Einsatz der Finanzmittel sollten die Besteller entscheiden, was leider auch bedeuten kann, dass der ÖPNV durch seinen Aufgabenträger in dessen Gebiet „wegrationalisiert wird“. Soll dieses demokratische Verhalten nicht akzeptiert werden, kann das Land durch die Ausrichtung ÖPNV-gebundener Finanzhilfen teilweise dagegenwirken.

<sup>271</sup> Aus der Sicht der Kreisverwaltung ist die in §71 Abs.4 Satz 2 Schulgesetz LSA geforderte „Zumutbarkeit für Schülerinnen und Schüler“ im Schulgesetz nicht quantitativ festgelegt. Auch gilt die Festlegung von Schulbezirken durch Schulträger (Kreis) und Schulbehörde nach §41 Schulgesetz LSA nicht für Gymnasien, sondern bleibt eine freiwillige Angelegenheit der Landkreise. Feste Einzugsbereiche für Gymnasien gelten als vom Land nicht gewollt. Im Landkreis Wittenberg überlässt der Schulträger den Erziehungsberechtigten die Wahl, in welchem Gymnasium ihr schulpflichtiges Kind künftig beschult werden soll. Wollen Schüler eine Schule außerhalb ihres Schulbezirks besuchen, entscheidet die Schulbehörde meist positiv, obwohl private Gründe vorherrschen, aber betont in ihren Schreiben, dass die Schülerbeförderung nach geltendem Kreisrecht erfolgt. Kommen die Schüler dann nicht zur Schule, weil es keine ÖPNV-Verbindung gibt und die Eltern dies erst am Vortag des ersten Schultages feststellen, gilt dies dann als nicht funktionierender Schülerverkehr. Ganztagschulen werden im Land in offener, teilweise gebundener und vollständig gebundener Form durchgeführt. Eine Schule kann nach entsprechendem Antrag beim zuständigen Ministerium als Ganztagschule geführt werden, wobei den Antragsunterlagen eine Stellungnahme des Trägers der Schülerbeförderung beizufügen ist. Der Landkreis Wittenberg empfiehlt grundsätzlich, für den ländlichen Raum die Ganztagschule in vollständig gebundener Form zu genehmigen. In diesem Falle müssen aber alle Schüler das Ganztagsangebot wahrnehmen. Die teilweise gebundene Ganztagschule verpflichtet hingegen nur einen Teil der Schüler (mindestens 50%) das Ganztagsangebot wahrzunehmen. Für die restlichen Schüler ist es freiwillig. In den offenen Ganztagschulen können Schüler mit Zustimmung ihrer Erziehungsberechtigten ein Schulhalbjahr das Ganztagsangebot nutzen. Schließlich wird ein Ganztagsangebot an 3 Schultagen in der Woche angeboten, aber an den verbleibenden 2 Schultagen das Unterrichtsende nach der 6. und 7. Unterrichtsstunde geplant. Wie soll hier ein Busunternehmen seinen Fahrplan erstellen? Durch Linienverkehr sind die genannten Ausnahmen kaum zu realisieren. Um all diesen Wünschen gerecht zu werden, können nur kostenintensive Verkehre bestellt werden, was der Landkreis Wittenberg fast immer ablehnt und damit den „Schwarzen Peter“ bekommt.



Förderfähigkeit niederschlagen. Für schnelle Achsen mit hoher Bedienungsfrequenz bieten sich landesbedeutsame Buslinien zwischen Mittelzentren/Kreisstädten im 1-Stunden-Takt an und als Zubringer- und Verteiler telefonisch bestellbare Kleinbusse und Pkw-ähnliche Fahrzeuge. Damit würden Mittelzentren und Kreisstädte gestärkt und neue Entwicklungsstrategien der Länder unterstützt.

Weil es sich beim ÖPNV im dünn besiedelten ländlichen Raum vor allem um Busverkehr handelt und Nachfragespitzen im Berufs-, Geschäfts- und Versorgungsverkehr kaum an Kapazitätsgrenzen stoßen, sollten die – im Sinne einer Schwerpunktsetzung der Mittelverwendung – bestehende Vorrangregelung der Mittelverwendung zugunsten des SPNV in § 6 RegG aufgehoben werden und in den Ländern investive Fördermittel ohne Beschränkung konsumtiv eingesetzt werden können.<sup>272</sup> Die Gleichstellung/Öffnung aber sollte nur den landesbedeutsamen Busverkehr betreffen, um Begehrlichkeiten der Landkreise auszuschließen, diese Mittel für ihren lokalen Busverkehr einzusetzen.<sup>273</sup>

Die angekündigte Teilprivatisierung der Deutschen Bahn AG mit der Integrationslösung dürfte ohne entsprechende Anpassung der Regionalisierungsmittel, allein aufgrund der erforderlichen Renditeentwicklung, dazu führen, dass die Länder entweder erheblich mehr (eigene) Finanzmittel für ihren SPNV aufwenden oder aber SPNV-Leistungen abbestellen müssen, wahrscheinlich sogar beides. Kann das überkommene SPNV-Netz aber langfristig nicht mehr aufrechterhalten werden, so bietet allein ein abgestimmtes Netzkonzept aus SPNV und landesbedeutsamen Buslinien die Chance - bei konstantem Budget – die regionale ÖPNV-Versorgung aufrecht zu erhalten – und dies sogar mit einem Mehrfachen an Busverkehrsleistung.

Alternative Angebotsformen sollten als weiteres Kriterium in das Verteilungsraster der Landeszuwendungen aufgenommen und vorausschauende Landkreise belohnt werden. Wie das Modell Wittenberg, aber auch der Landkreis Leer, gezeigt haben, ist mit einem Konzept fahrplanunabhängiger Anrufbusse für nachfrageschwache Räume und Zeiten durchaus eine Aufbruchsstimmung zu schaffen.

Alle Maßnahmen müssen den Willen des Bestellers zu einem zukunftsfähigen ÖPNV überzeugend vermitteln. Rationalisierungsgewinne dürfen nicht in den allgemeinen Haushalt geraten. Schnellbusse und Anrufbusse müssen für Jahre garantiert werden, damit die feste Absicht und Dauerhaftigkeit erkennbar ist.

Innerhalb des Öffentlichen Verkehrs sind Bahn und straßengebundener ÖPNV räumlich unmittelbar zu verknüpfen. Standorte neuer Bahnhöfe sind nachfragenah einzurichten. Auch

---

<sup>272</sup> In Bayern und Baden-Württemberg stammen die Zuwendungen des Landes für den „allgemeinen ÖPNV“ ausschließlich aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs (List 2006:29). Auch wenn schon Länder die Regionalisierungsmittel zur Zahlung der steigenden §45a-Zahlungen einsetzen müssen und dies zu Lasten des SPNV geht, handelt es sich um keine Neuordnung des Verhältnisses von Bus und SPNV. In fast allen Gesprächen vor Ort wurde die Formulierung des Gesetzes als faktischer Vorrang für den SPNV wahrgenommen.

In der Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages vom 30.11.1993 hieß es: „Aus wohl erwogenen Gründen ist der Betrag, den der Bund an die Länder für die Regionalisierung des SPNV von DB und DR leistet, nicht nur für Zwecke des SPNV, sondern umfassend für Zwecke des ÖPNV insgesamt zweckgebunden worden. Dennoch ist es gemeinsames verkehrspolitisches Ziel von Bund und Ländern, dass zukünftig der Personennahverkehr auf der Schiene verstärkt gefördert werden soll, weil andernfalls die täglichen Verkehrsströme insbesondere im Berufs-, Geschäfts- und Versorgungsverkehr nicht mehr zu bewältigen sind.“ (BT 12/6269: 137).

<sup>273</sup> Die wachsende Bedeutung des Bedarfsverkehrs und der alternativen Angebotsformen im ÖPNV sollte sich – logisch - in den Begriffsbestimmungen des ÖPNV in § 2 RegG niederschlagen, aber gefährdet damit den Vorrang landesbedeutsamer Buslinien.

der Zentrale Omnibusbahnhof gehört dahin, wo ein Potential ist und nicht, wo nur freie Flächen zur Verfügung stehen.

Flexible Angebotsformen sind rechtssicher auszugestalten, um die zu erwartenden langen Widersprüche und Klagen des Taxigewerbes zu Beginn solcher Organisationsformen zu vermeiden.

### **5.11 Bei politischer Unverzichtbarkeit des ÖPNV für ländliche Räume ist das Verhältnis zwischen SPNV und ÖSPV neu zu definieren.**

Durch unterlassene Streckenstilllegungen während der DDR-Zeit erhielt sich in den neuen Bundesländern eine wesentlich höhere Eisenbahn(neben)strecken-Dichte als in den alten Bundesländern. Ein höherer Anteil der Regionalisierungsmittel pro Einwohner gehört zu den heutigen Konsequenzen. Mit 121 € pro Einwohner betrug er 2006 fast das 1,5fache des Bundesdurchschnitts. Die geringere Einwohnerdichte der neuen Bundesländer verringert zudem die Nachfrage pro Strecke und erhöht den Zuschussbedarf pro Zug-km (List 2006:16).

Wird von der politischen Unverzichtbarkeit des ÖPNV auch für dünn besiedelte ländliche Räume ausgegangen, ist das Verhältnis zwischen SPNV und ÖSPV neu zu definieren.

Express- oder landesbedeutsame Busse sind nicht nur nachfragefreundlicher (Streckenführung, Taktfrequenz, Fahrzeuggröße, Haustürnähe) als so manche Nebenbahn ohne Potential, sondern kosten auch nur einen Bruchteil. Deshalb ist es überfällig, diese stille Finanzierungsreserve zugunsten landesbedeutsamer Busse aufzulösen.

Dies bedeutet zuerst die Definition eines funktionalen und ausgewogenen „Landesnetzes“ (SPNV und landesbedeutsame Buslinien) durch den/die bisherigen SPNV-Aufgabenträger. In einem solchen Netz kann es sinnvoll sein, eine Bahnlinie mit weniger Fahrgästen aufrechtzuerhalten, wenn dies beispielsweise Netzknoten eines Integrierten Netzfahrplans ermöglicht oder der Bus die erforderliche Fahrplanverlässlichkeit nicht garantieren kann. Auch gibt es viele Fälle, in denen der Bus deutlich langsamer ist als die Bahn. Dieses Bewahren von Verhältnismäßigkeit aber erfolgt heute nicht.

Deshalb setzt die Lösung dieses Finanzierungsproblems Erfolgsbedingungen, Mindestnachfrage für SPNV-Strecken sowie einen Budgetausgleich voraus. Um das ÖPNV-Gesamtsystem zu stärken, könnte die Vorstellung des Bundes von mindestens 1.000 Fahrgästen pro 24 Stunden in beiden Richtungen – als Orientierungsgröße - übernommen werden. Dies ist jedoch nicht als Aufforderung zur Abbestellung, sondern als Überprüfungsauftrag zu verstehen. Zunächst sollte geprüft werden, ob die Angebotsqualität (Streckengeschwindigkeit, Taktfolge, Haltestellenabstände, Verknüpfung mit vor- und nachgelagerten Verkehren) dem heutigen Standard entspricht, dann ist zu untersuchen, inwieweit bei Vorliegen eines Parallelverkehrs mit einer (vom Landkreis unterstützten) Buslinie diese verlegt oder eingestellt werden kann und auch landesplanerische Überlegungen können die dauerhafte Aufrechterhaltung einer schwach ausgelasteten SPNV-Verbindung rechtfertigen. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die bundesrechtlichen Bedingungen für die Umwandlung von SPNV-Strecken in landesbedeutsame Buslinien busfreundlich flexibilisiert werden. Dies betrifft auch die in der Praxis vor Ort ungeklärte Rückzahlungspflicht nach vorzeitiger Stilllegung gemäß Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchWAG). Als Nebenbedingung sollte das Land für alle Abbestellungen landesbedeut-

same Buslinien mit eventuell veränderter Linienführung einrichten und das Geld im System ÖPNV halten.<sup>274</sup>

Auch hier ist Hessen vorangegangen. In Hessen werden Bahnverkehre bis zu 100% aus Regionalisierungsmitteln finanziert, regionale Busverkehre teilweise, lokale Verkehre werden dagegen nicht direkt durch das Land, sondern durch die Lokalen Aufgabenträger finanziert. Bei ihrer Gründung baten die Verbünde im Rahmen der Haushaltsaufstellung, Buslinien, die entlang stillgelegter Bahntrassen verlaufen (und auf denen in der Regel auch Fahrscheine des DPT (Bahnverkehr)<sup>275</sup> anerkannt wurden) und dort ehemalige Bahnverkehre ersetzen, ebenfalls zu 100% aus Regionalisierungsmitteln zu finanzieren. Das Land hat diesem Wunsch entsprochen und dem NVV dafür 4,2 Mio. DM zusätzliche Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt. Damit konnte das Angebot entlang dieser Linien auf relativ hohem Niveau gehalten werden. Diese Mittel stehen dem NVV auch heute noch zur Verfügung, aber sind im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbs im Busetat aufgegangen. Damit ist ihre flexible Verwendung gewährleistet. Der NVV achtet darauf, dass mit diesen Mitteln Buslinien zwischen Klein- und Mittelstädten finanziert werden, die einen Grundtakt von mindestens 2 Stunden aufweisen und auch abends und am Wochenende verkehren, also vor allem Fahrten außerhalb des Schulverkehrs bilden. Insofern hat das Land Hessen einmalig - aber dauerhaft - diese Buskosten aufgefangen. Würden jetzt Strecken stillgelegt, würde es keine zusätzlichen Mittel mehr geben, da Bus- und Bahnverkehr aus dem NVV-Haushalt finanziert werden und diese Mittel durchaus flexibel verwendet werden können.

Wesentliche Systemvorteile des SPNV und der Straßenbahn gegenüber dem Bus bestehen in ihrer Massenleistungsfähigkeit und der weitgehenden Unabhängigkeit von Kapazitätsüberlastungen durch andere Nutzergruppen der gleichen Infrastruktur. Weisen die konkreten Einsatzbedingungen keinen der entscheidenden Systemvorteile der Schiene auf, dient die betreffende Strecke keinem erheblichen Güterverkehr und hat sie auch keine erhebliche Bedeutung für das Gesamtsystem Schiene, sollte ihr Einsatz zugunsten des straßengebundenen ÖPNV zurückgefahren werden. Bleibt also die Spitzennachfrage unterhalb der Kapazität eines Omnibusses und gibt es auf den (Zufahrts-)Straßen keine Staus, spricht aus verkehrssystemischer Sicht nichts dafür, den erheblich teureren Schienenverkehr zu bestellen. Gibt es andere Gründe - wie Güterverkehr oder Tourismus - für die Erhaltung der Schiene, sollte ihre Subventionierung nicht aus Mitteln der ÖPNV-Förderung erfolgen. Deshalb sollen die Länder von ihren Kreisen systematisch und regelmäßig eine Mitteilung der Fahrgastzahlen verlangen und von den Kreisen einen ebenso hohen Einsatz von Eigenmitteln, wie ihn das jeweilige Land gewährt. Alternativ könnten die Landeszuweisungen für bedarfsgerechten ÖSPV an die Aufgabenträger umgekehrt proportional zu der Erschließung mit SPNV gestaltet werden.

Wird SPNV als Element großräumiger Verkehrserschließung gesehen, führt dies zu einer verkehrsmittel- und aufgabenträgerübergreifenden Nahverkehrsplanung. Für welche Siedlungstypen ist ÖPNV in welcher Form gewünscht und wie hoch ist hier die entsprechende Zahlungsbereitschaft? Damit stoßen zwei Planungsperspektiven aufeinander: Planung von oben nach unten für den SPNV und Planung von unten nach oben als Grundprinzip für den gesamten ÖPNV. Dies erfordert die Ergänzung der kreis- und stadtbezogenen Nahverkehrspläne durch solche für Planungsregionen sowie die finanzielle Einbindung der Kreise in die SPNV-Bedienung. Mit den derzeitigen kontraproduktiven Finanzierungsregelungen aber finanzieren Länder, wie Brandenburg und Sachsen-Anhalt,

<sup>274</sup> Wird aber an einer Bahnstrecke festgehalten, sind Parallelverkehre konsequenterweise einzustellen bzw. von der Landesförderung auszuschließen, auch um den Druck zu erhöhen und Nachfragerpräferenzen zu testen.

<sup>275</sup> DPT = Deutscher Eisenbahn-, Personen- und Gepäcktarif

ihren SPNV allein und verzichten zugleich auf die dauerhafte Kostenübernahme von Busersatzverkehr durch das Land.<sup>276</sup> Gehört dann noch die Länge des Eisenbahnnetzes und sein Bahnverkehr zur Bemessungsgrundlage der Regionalisierungsmittel durch den Bund, werden Bahnstrecken als kostenlose Symbole und Besitzstände der Kreise festgeschrieben.

Deshalb fordert die Partei „DIE LINKE“ in Brandenburg zu Recht, abbestellte Bahnlinien in landesbedeutsame Buslinien nach § 3 des Brandenburger ÖPNV-Gesetzes umzuwandeln, die das Land finanziert und dafür Regionalisierungsmittel bzw. Landesmittel einzusetzen (Tack 2006). Für Regionalisierungsmittel ergibt sich daraus die weitere Empfehlung, die Schlüsselanteile der Länder an den Regionalisierungsmitteln für 10 Jahre festzuschreiben, um den leistungsorientierten Umbau des ÖPNV systematisch voranzutreiben (wie dies auch die Verkehrsministerkonferenz gefordert hat). Als weitere – bereits vorstehend erhobene – Forderung gehört in diesen Kanon, im Regionalisierungsgesetz die Vorrangigkeitsklausel des SPNV – im Sinne einer Schwerpunktsetzung der Regionalisierungsmittel für den SPNV – bei der Verwendung der Regionalisierungsmittel zu streichen.

Ein weiteres Hemmnis bildet die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis mancher Länder. So benennt beispielsweise das Thüringer Landesverkehrsprogramm vom Juni 2007 den Abbau von Parallelverkehren als zentrale Aufgabe, wobei die Nachfrageschwelle zugunsten der Bahn mit 1.000 Fahrgästen pro Tag relativ hoch angesetzt wird. Für den Erhalt von Eisenbahnstrecken will sich der Freistaat Thüringen nur unter der Voraussetzung des entsprechenden Verkehrsbedarfs einsetzen. Ansonsten wird angestrebt, „ein attraktives Buslinienangebot, das auf die Zentren des Landkreises und die Zugangsstellen zum Eisenbahnnetz ausgerichtet ist“ (Thüringer Landesverkehrsprogramm 2007: 40), bereit zu stellen.

In der Praxis bleibt diese politische Zielsetzung jedoch folgenlos. Im Entwurf des Doppelhaushalts 2008/2009 steigen die Regionalisierungsmittel um 1,5 % und die Finanzierungsmittel für den SPNV um 1,7%. Allein dieser Zuwachs beträgt 3,7 Mio. €, wogegen die Förderung bedarfsgerechter Busangebote um 0,5 Mio. € oder 4 % zurückgefahren und die Finanzierung von SPNV-Ersatzleistungen mit einem Rückgang von 200.000 € praktisch gestrichen werden (Thüringer Landeshaushaltsplan 2008-2009, Einzelplan 10). Zudem ist in der für 2008 vorgesehenen Straßenpersonennahverkehrs-Finanzierungsrichtlinie vorgesehen, die Förderung der – im Landesverkehrsprogramm ausdrücklich geforderten bedarfsgesteuerten Angebote – auf 30 % der bestätigten Fahrplan-kilometer zu begrenzen (Entwurf zur StPNV-Finanzierungsrichtlinie, Stand 03.07.2007).

Mehrere Gesprächspartner verwiesen auf das Beispiel der Schweiz, deren Planungskultur Bahn und Bus durchgängig im Taktverkehr – und in der Planung – abstimmt. Hier werden nicht nur entscheidende zentrale (nationaler integrierter Taktfahrplan) und dezentrale Elemente (Einbindung lokaler Verkehre) verbunden. Ebenso wichtig sind kulturelle Stärken, die Low-Tech-Lösungen erlauben. So sorgt der Busfahrer am Bahnhof für Anschluss-sicherung, indem er den dafür Zuständigen fragt, ob alle Züge angekommen sind, bevor er abfährt. Selbst in abgelegene Dörfer gibt es ein dichtes Angebot und dies auch abends und am Wochenende. Bus und Bahn sind – oft mit einfachen Mitteln – baulich gut verknüpft. Mit dem Generalabo existiert ein ÖV-Generalticket für alle Bahnen und Busse, das intensiv genutzt wird. Die Qualität des ÖV wird als generell passabel bezeichnet und die intensive Vermarktung auch für andere Fahrtzwecke als Berufs- und Schülerverkehr hervorgehoben.

---

<sup>276</sup> Im Rahmen der Finanzreform wurden in Brandenburg SPNV-Leistungen in Höhe von 10 Mio. Euro abbestellt und durch Busverkehr ersetzt, dessen Finanzierung aber nur übergangsweise vom Land übernommen wurde. Diese Anschubfinanzierung über 2 Mio. Euro beträgt inzwischen nur noch 0,8 Mio. Euro und motiviert Kreise kaum, die Abbestellung von landesfinanzierten SPNV-Leistungen zu ihren Lasten zu fordern.

Das positive Image des Öffentlichen Verkehrs in der Schweiz, seine allgemein höhere Nutzungsintensität und sein Mut zu umfassenden innovativen Lösungen, wie 26 fahrplanunabhängigen Anrufbussystemen seit Mitte der 90er Jahre, erschweren den Vergleich mit Deutschland. Es ist ein Öffentlicher Verkehr eines kleinen, touristisch intensiv genutzten Hochgebirgslandes ohne Autoindustrie, aber traditionell hoher Eisenbahnkultur.

### **5.12 Die Rationalisierung des Schülerverkehrs senkt die Fahrzeit der Schüler, setzt Mittel frei und stärkt den Jedermann-Verkehr.**

Der Schülerverkehr bildet die Grundlage des ÖPNV in der Fläche. Sinkende Schülerzahlen, leere öffentliche Kassen und die neue Priorität des Jedermann-Verkehrs rücken seine Reorganisation in den Vordergrund. Auch in finanzieller Hinsicht liegt dabei eine kurz-, mittel- und langfristige Perspektive nahe.

Bereits kurzfristig schafft eine Übernahme der Länderöffnungsklausel des §64a PBefG und des inhaltsgleichen §6h AEG durch eine Kabinettsentscheidung eines Bundeslandes Gestaltungsvorteile landesangepasster Lösungen und die Möglichkeit, eingesparte Mittel im ÖPNV zu lassen. Damit können die Länder bestimmen, wer Auszubildender ist, welche Kostenbestandteile bei der Berechnung des Ausgleichs zu berücksichtigen sind, welches Verfahren für die Gewährung des Ausgleichs anzuwenden ist, welche Angaben der Antrag auf Gewährung des Ausgleichs enthalten muss und wie die Erträge und die Personen-Kilometer zu ermitteln sind. Damit sind die Länder frei, über die Vergabe der §45a PBefG-Mittel zu verfügen und können über die Höhe der §45a PBefG-Mittel entscheiden, die im Haushalt bereitgestellt werden. Organisatorisch war diese Flexibilisierung der Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung – in Brandenburg - mit der Überleitung dieser Mittel ins Verkehrsministerium verbunden, die erst ihre Bündelung mit den Landeszuwendungen erlaubt. Die Ausgleichszahlungen für Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs (§45a PBefG-Mittel) können vom Kosten-Erlös-Vergleich zum Preis-Preis-Vergleich umgestellt werden. Die Vorteile bestehen – wie Sachsen-Anhalt zeigt - in erheblichen staatlichen Minderausgaben, eingeschränkten Manipulationsmöglichkeiten und geringerem Verwaltungsaufwand. Auch ist – wie Brandenburg zeigt – auf diesem Wege eine dauerhafte positive ordnungspolitische Lösung des Anrufbus-Problems möglich.

Nutzen die Länder die Öffnungsklausel und stellen auf den Preis-Preis-Vergleich um, reduziert dies die Ausgaben für den Schülerverkehr. Deshalb sollten sich Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger auf diese Weise auf eine neue Form der Finanzierung und der Zusammenarbeit einigen, die eingesparten Mittel im System ÖPNV halten und für einen hochwertigen Jedermann-Verkehr einsetzen.

Entschließen sich die Länder darüber hinaus zu gestaffelten Schulanfangszeiten, ist auch deren Anordnung kurzfristig möglich. Diese Maßnahme reduziert häufig die Kosten des Schülerbus-Einsatzes für einen Landkreis um Beträge von rund einer halben Million Euro pro Jahr, die für andere Aufgaben – am besten im ÖPNV - zur Verfügung stehen. Die Vorteile gestaffelter Schulanfangszeiten und die Nachteile ihres Verzichtes sind als Informationen Bürgern und Politikern auf Augenhöhe zu vermitteln. Das Abholen einzelner Schüler abgelegener Ortsteile durch Mietwagen und Taxis bildet eine weitere Sparmaßnahme und fördert zugleich alternative Angebotsformen für den Jedermann-Verkehr. Demgegenüber spart die Übernahme der Pkw-Kosten der Schulfahrten durch die Eltern nur Ausgleichszahlungen und Grenzkosten des Schülerbusses und erhöht die Unfallkosten.

Mittelfristig – weil an Verkehrsverträge gebunden - kann die Zahlung einer Schülerpauschale pro Kilometer Luftlinie Wohnort - Schulstandort in den Verkehrsvertrag zwischen Landkreis und Verkehrsunternehmen aufgenommen werden. Dafür stellt der Landkreis Daten zur

Verfügung und lässt diese von einem unabhängigen Beratungsunternehmen mit dem Kreis als Auftraggeber rechnen. Damit werden kurze Entfernungen und eine kostengünstige Schülerbeförderung angereizt. Den Schülern erspart diese Maßnahme erhöhte Zumutbarkeitsgrenzen. Damit lässt sich dann sowohl der kommunale Verzicht auf eine Beteiligung der Eltern an den Schulwegskosten leichter begründen als auch der Verzicht, die Eltern entscheiden zu lassen, wie ihre Kinder zur Schule kommen. Auch ist zu prüfen, inwieweit Privatschulen an der Finanzierung des Schülerbus-Verkehrs beteiligt werden können, wenn ihre Gründung und Erweiterung mit der Neueinrichtung oder Erweiterung von Linien im bisherigen Netz des Schülerverkehrs verbunden ist.

Obwohl überfällig, dürfte eine neue Schulpolitik für einen neuen ÖPNV erst langfristig möglich sein. Dazu gehört vor allem eine langfristig orientierte Schulstandortplanung, die ein tragfähiges Netz von Ganztagschulen enthält und damit eine erneute grundsätzliche Reorganisation des ÖPNV mit sich bringt. Dies aber setzt entsprechende Vorstellungen zum Jedermann-Verkehr voraus.

Um die Einsparungen im System ÖPNV zu halten, ist ein Budgetausgleich mindestens zwischen den Ressorts Schule, ÖPNV und Finanzen notwendig.

### **5.13 Erstattungszahlungen für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten spielen quantitativ keine entscheidende Rolle, aber bereiten viel Arbeit.**

Der Bund übernimmt die Erstattung der Leistungen für die Freifahrt schwer behinderter Menschen nach §145 ff. SGB IX (sog. „Schwerbehinderten-Mittel“) bei Fahrten mit SPNV und mit ÖSPV-Bundesunternehmen, die Länder übernehmen die Erstattung für Fahrten im ÖSPV. Der Nachweis berechtigter Benutzer durch das Verkehrsunternehmen ist aufwändig und die hierfür erforderlichen Verkehrszählungen gelten als räumlich und zeitlich manipulierbar. Auch deshalb ist in vielen Verkehrsunternehmen der Anteil dieser Einnahmen sehr gering.

Die Erstattungsregelungen wurden bereits durch das Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im Sozialrecht (Verwaltungsvereinfachungsgesetz) vom 21. März 2005 gestrafft. Darin wurde die Zahl der Begleitpersonen halbiert und die Härtefallregelung in der Weise geändert, dass bei ihrer Inanspruchnahme im Normalverfahren auf ein Drittel der Erstattungssumme verzichtet werden muss. Um die Härtefallregelung in Anspruch zu nehmen, muss das beantragende Verkehrsunternehmen durch Verkehrszählungen nachweisen, dass dieser Anteil der Schwerbehinderten bei ihm um mindestens ein Drittel über dem betreffenden Landeswert liegt. Nun wurde es den Ländern freigestellt, in einer Rechtsverordnung festzulegen, dass die Verkehrszählung durch Dritte und auf Kosten des Verkehrsunternehmens vorzunehmen ist.

Der Logik eigenwirtschaftlicher Verkehrsdurchführung mit kostendeckenden Tarifen folgend, fließen die Erstattungs-Mittel für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter noch immer direkt an die Verkehrsunternehmen. Der Frage, warum nicht auch sie den Aufgabenträgern zugewiesen werden, wird entgegen gehalten, dass dies durch das Gesetz erschwert wird und ihre Verwaltung häufig einem anderen Ressort zugeordnet ist. Indem auch diese Mittel dem betreffenden Aufgabenträger zufließen, könnte weitere Übersicht geschaffen werden.

## 5.14 Budgetausgleich ist finanziell ergiebig, überfällig und möglich.

Zur staatlichen Normalität gehört leider, dass Rationalisierungspotentiale nicht ausgeschöpft werden können, weil die Verkehrsmobilität von unterschiedlichen Betreiber- und Haushaltsebenen (Bund, Land, Landkreis, Gemeinde, Private), Ressorts (wie Kultus, Wirtschaft, Landwirtschaft, Arbeitsagentur) oder Verkehrsbereichen (SPNV, ÖPNV) erbracht, verwaltet und finanziert wird, zwischen denen kein Budgetausgleich existiert. Auch hier ist ein Paradigmenwechsel finanziell ergiebig, überfällig und möglich.<sup>277</sup> Zu den Vorzügen solcher Lösungen gehört, dass sie organisatorische Veränderungen darstellen und damit nur politischen Einsatz erfordern. Erzwingen veränderte Randbedingungen – wie jetzt – die Umgestaltung des Schülerverkehrs, bietet dies zudem für mehrere Politikbereiche eine günstige Dynamisierungs- und Profilierungschance.

Im engsten Sinn geht es hier um den Budgetausgleich zwischen Abbestellungen von SPNV-Leistungen und dem Aufbau landesbedeutsamer Buslinien. Schwierigkeiten sind hier – beispielsweise in Brandenburg - schwer verständlich, da beides durch das Land bestellt wird, zum gleichen Ressort gehört und Gegenstand des Landesnahverkehrsplanes ist.

Erweitert gilt dies für die Koordination von landesbedeutsamen Buslinien, Schulstandorten, SPNV-Abbestellungen und Straßenbau in dünn besiedelten Teilräumen. Überfällig ist in Gebieten hoher Bevölkerungsverluste die noch zurückgestaute Diskussion künftiger Investitionspolitik mit Prioritäten. Dazu gehört auch ein Budgetausgleich zwischen ländlichem Wegebau<sup>278</sup> aus Mitteln der Land- und Forstwirtschaft und zukunftsfähigen Bereichen. Dazu gehört der Tatbestand, dass das land- und forstwirtschaftliche Wegenetz etwa die gleiche Länge besitzt, wie das amtliche Straßennetz für Jedermann.<sup>279</sup> Wie Gespräche in mehreren Bundesländern zeigten, werden Vorhaben und Finanzvolumen dieses Parallelnetzes in vielen Ländern vom Landwirtschaftsressort verwaltet und sind den betreffenden Verkehrsressorts nicht bekannt. Erfahrungsgemäß dienen viele traditionelle Budgetansätze eher der Existenzsicherung des betreffenden Referats und Ressorts als zukunftsfähigen Inhalten. Auch die regelmäßige überstürzte Ausgabe von Restmitteln bietet Flexibilisierungschancen zugunsten des ÖPNV.

Als vermeintlich unüberwindliche Hindernisse eines Budgetausgleichs werden genannt: (1) Bei besonders schlechter Haushaltssituation gibt es keine Ersparnisse vorhandener Mittel, sondern nur ein verbleibendes Defizit. Somit bleibt nichts umzuverteilen. (2) Selbst wenn diese eingesparten Mittel existieren, stehen dem haushaltsrechtliche Vorschriften entgegen. (3) Ihre Kontrolle über mehrere Haushaltsjahre hinweg gilt als Problem. Deshalb verknüpfen

---

<sup>277</sup> So betonte die Jahreskonferenz der Länderfinanzminister am 9. Mai 2008 in Erfurt, dass der finanzpolitische Konsolidierungskurs die Setzung von Prioritäten erfordert, notwendige neue Aufgaben durch Umschichtungen und Verzicht auf andere Verpflichtungen zu finanzieren und auch auf der Ebene der Gemeinden vornehmlich in zukunftsorientierten und Wachstum stärkenden Bereichen zu nutzen sind. Jahreskonferenz der Länderfinanzminister am 9. Mai 2008 in Erfurt, Pressemitteilung

<sup>278</sup> Ziel und Zweck des ländlichen Wegebbaus ist die Förderung und Erschließung ländlicher Gebiete durch den Neubau und die Befestigung ländlicher Wege. Gefördert werden Gemeinden, Körperschaften des öffentlichen Rechts und Zusammenschlüsse nach dem Bundeswaldgesetz. Gefördert werden der Neubau befestigter Verbindungswege sowie land- und forstwirtschaftlicher Wege, die Befestigung vorhandener, bisher nicht oder nicht ausreichend befestigter Verbindungswege sowie land- und forstwirtschaftlicher Wege einschließlich Brücken und notwendiger Anlagen.  
[http://www.lu.mv-regierung.de/pages/txt\\_merk\\_wegebau.htm](http://www.lu.mv-regierung.de/pages/txt_merk_wegebau.htm)

<sup>279</sup> Das hochwertige land- und forstwirtschaftliche Wegenetz, das in keiner Statistik erscheint, wies in den Alten Bundesländern 1988 eine mittlere Dichte von etwa 1,2 km befestigten Straßen/km<sup>2</sup> auf und entsprach damit etwa dem gesamten klassifizierten Netz überörtlicher Straßen und außerörtlicher Gemeindestraßen von rund 300.000 km Länge. Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg., 1989), in: Daten zur Raumplanung, Teil C: Fachplanungen und Raumordnung, Hannover: 892

erfahrene Planer Einsparungsmaßnahmen - von vorn herein - mit einer konkreten Planungsmaßnahme. So wurde soeben im Kyffhäuserkreis gemeinsam mit dem Aufgabenträger der finanzielle Einspareffekt aus der Schülerverkehrsoptimierung mit der Zusicherung verknüpft, Fahrten für Schüler aus mehreren Orten zum Schwimmunterricht zu bestellen, die sonst nicht möglich gewesen wären. Dabei handelt es sich also um keine pauschale Mittelzuordnung, sondern um eine an konkrete Maßnahmen gebundene Planung in einem Zug (Proziv, 12.7.2008).

Um hier positive Veränderungen gegen Parteifreunde politisch zu erzwingen, wurde empfohlen, sich gehäufte parlamentarische Anfragen der Opposition und Partei übergreifender Netzwerke zu bedienen. Alle großen Reformmodelle im ÖPNV gingen auf derartige Koalitionen von Politikern, Ministerialen, Unternehmern und Planern zurück. Gibt es keinen kreisübergreifenden Budgetausgleich, sollten Gegengeschäfte und „Naturalientausch“ mit Nachbarkreisen juristisch erleichtert werden.<sup>280</sup>

Die Finanzierung des Straßenbaus verdient besondere Aufmerksamkeit. Straßen werden vor allem durch Investitionszuschüsse und sehr geringe Eigenanteile der Landkreise und Gemeinden finanziert. Nicht selten erfolgen Neubauten nur deshalb, weil es dafür öffentliche Mittel gibt. Deshalb sollten im erschlossenen Straßenland Deutschland Erhaltungsinvestitionen Vorrang vor Neubauten erhalten. Dazu gehören auch Rückbauten und Abstufungen in Gebieten stark sinkender Bevölkerungsdichte (Bündnis 90/Die Grünen 2007).

### **5.15 In ländlichen Räumen bilden Regionalisierungsmittel die Grundlage staatlicher ÖPNV-Förderung. Deshalb sollten sie abhängig vom Wachstum der Fahrgastzahlen und der Eigenmittel der Kreise vergeben werden.**

Wie bereits vorstehend gefordert, sollten die Regionalisierungsmittel voll flexibilisiert werden, um Gleichwertigkeit zwischen Bus und SPNV herzustellen. Das Regionalisierungsgesetz gewährt nur bis 2015 Finanzierungs- und Planungssicherheit. Zumindest im Hinblick auf seine – dann fällige - Revision sollte die Bemessungsgrundlage künftiger Regionalisierungsmittel erweitert werden, indem die heute noch maßgebliche Eisenbahn-Streckennetzlänge durch landesbedeutsame Buslinien gleichwertig ergänzt wird. Bisher wurden auch Länder von überfälligen Abbestellungen, Busersatzverkehr und Stilllegungen abgehalten, weil sie befürchteten, dass dies ihr künftiges Finanzvolumen reduzieren könnte.

Die Verteilung der Regionalisierungsmittel als Landeszuwendungen ist – wie in Brandenburg - auf das Wachstum von Fahrgastzahlen und Eigenmitteln der Kreise auszurichten und verstärkt für Busverkehr einzusetzen. Sie auf das Wachstum der Fahrgastzahlen zu beziehen, schafft Verteilungsgerechtigkeit gegenüber absolut kleinen, aber stark wachsenden Fahrgastzahlen und Eigenanteilen. Weitere Verteilungskriterien sollten landesbedeutsame Buslinien und bedarfsorientierte Angebotsformen, wie fahrplanunabhängige Anrufbusse als Attraktivitätselement, fördern.

Plafondierung setzt eine obere Grenze fest und schafft Orientierung. Damit können Sondertatbestände keine Finanztöpfe zu Lasten anderer aufblähen. Pauschalierung schafft

---

<sup>280</sup> In der Praxis zeigt sich jeder Landkreis vor allem daran interessiert, nur das eigene Verkehrsunternehmen zu beschäftigen. Werden mehrere Kreisgrenzen überschritten, wird die Bezahlung schwierig, wenn sich die ÖPNV-Sachbearbeiter nicht gut genug kennen. Eine pfiffige Lösung besteht darin, an der Verwaltungsspitze und den Abgeordneten vorbei, jeden beteiligten Kreis für jeweils einen Umlauf zahlen zu lassen. Landesbedeutsame Buslinien wären auch hier eine Lösung.



Gleichbehandlung und fördert mithilfe von Anreizen Wettbewerb und Dynamik zwischen den Empfängern.

Um Fehlausgaben vorzubeugen, wurden die Länder in §6 (2) RegG inzwischen einer Nachweispflicht der Mittelverwendung an den Bund unterworfen. Zweckbindung und Sparsamkeit sollten auch auf der Landesebene belohnt werden.

Angestrebte Veränderungen der ÖPNV-Struktur, wie Großraum-Pkw als Kleinbusse, Fahrzeugpools und Einsatzzentralen durch Taxi- und Verkehrsunternehmen sowie „Mix Centers“, sollten durch Anreize gefördert werden.

### **5.16 Staatliche Investitionen erfordern Wettbewerbsneutralität bei Förderung und Zugang zur Infrastruktur und flexibilisierte Standards, die gerade dünn besiedelten ländlichen Räumen gerecht werden.**

In der Fläche kann die Investitionsförderung des ÖPNV den konsumtiven Engpässen nicht gerecht werden. Deshalb ist auch hier volle Flexibilisierung zu empfehlen, um konsumtive und investive Mittel in beide Richtungen umschichten zu können. Gerade weil große Investitionsvorhaben im Flächenverkehr eher selten sind und künftig immer flexibler gelöst werden, sind sie beim Land besser aufgehoben, wogegen kleine Maßnahmen durch den Kreis realisiert werden können.

Wettbewerb erfordert Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der staatlichen Investitionsförderung und beim Zugang zur Infrastruktur. Dies bedeutet ein Ende direkter Investitionsförderung an Verkehrsunternehmen. Dabei ist zwischen Investitionen geringer Kapitalintensität und kurzer Abschreibungsdauer (wie Bussen) und solchen hoher Kapitalintensität und langer Abschreibungsdauer (wie Infrastruktur) zu unterscheiden. Bei Fahrzeugen könnte die Einsatzförderung moderner behinderten- und umweltgerechter Technik an die Stelle der Beschaffungsförderung treten. Dieses Kriterium ist objektiv und messbar. Der Unternehmer kann dann wählen, ob er diese Technik als Eigentum erwirbt oder least.<sup>281</sup> Diese unternehmerische Entscheidungsfreiheit entspricht der Wettbewerbsphilosophie und könnte in allgemeinen Vorschriften mit Rechtsanspruch, wie kommunalen Satzungen oder staatlichen Förderrichtlinien, festgelegt werden. Besonders kapitalintensive Investitionen mit Abschreibungsfristen jenseits „seriöser Planungshorizonte“ und der Laufzeit von Linienverkehrsgenehmigungen könnten vom Staat vorgenommen und den Verkehrsunternehmen gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden (Karnop, Wendt 2006:28).

Zu neuen Finanzierungsmodellen im ÖPNV gehört die Idee des Fahrzeugpools und territorialer Infrastrukturgesellschaften für Busbahnhöfe und Haltestellen, um alle kommunal geförderten Fahrzeuge den kommunalen Aufgabengabenträgern dauerhaft zur Verfügung stellen zu können und den Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur zu sichern.<sup>282</sup> Folgt man schwedischen oder holländischen Beispielen, schließt der Fahrzeuglieferant mit dem zukünftigen Unternehmer einen Lieferungs- und Wartungsvertrag. In der Konsequenz führt dies zu einer Vergabe von Fördermitteln für Infrastruktur

---

<sup>281</sup> Vandalismus und Kilometerbegrenzung haben Fahrzeug-Leasing in der Praxis mit Vorbehalten versehen.

<sup>282</sup> Den Gutachtern sind Gegenargumente bekannt: So kann der Busunternehmer bereits eine Werkstatt besitzen, die er für andere Linien, Kurierfahrzeuge, Busse des Gelegenheitsverkehrs und Müllfahrzeuge nutzt. Damit ist die Gefahr verbunden, dass eine Buswerkstatt-Infrastrukturgesellschaft mittelständische Busunternehmen vernichten und Doppelnutzungen von Anlagen verhindern kann. Auch kaufen Aufgabenträger nicht selten suboptimale Fahrzeuge.

und Fahrzeuge vorwiegend an die Fahrzeug- und Infrastrukturgesellschaft, zu einem zentralen Bestellwesen mit einheitlichen Ausstattungsstandards und zu einer Hersteller sowie Verkehrsunternehmen übergreifenden Wartung und Instandhaltung. Sollte das Schwergewicht dieser Gesellschaft auf der Infrastruktur liegen, wäre zumindest ihre Bedeutung für die Betriebsleitstelle zu prüfen. Im SPNV ist die Trennung von Infrastruktur und Betrieb schwieriger.

Alte Zöpfe sollten nicht möglich sein, nur weil es dafür noch Investitionsmittel gibt oder weil überlebte Vorschriften existieren.<sup>283</sup>

Das GVFG und seine großzügige Investitionsförderung gehören zu Recht der Vergangenheit an. Es begünstigte bis vor wenigen Jahren unterirdische Trassenführungen, Betriebs- und Busbahnhöfe sowie neuwertige Fahrzeuge oder Großprojekte. Damit entstanden auch Folgekosten- und Ersatzinvestitionsprobleme. Die moderne Entwicklung des ländlichen ÖPNV mit seinen geringen Nachfragemengen tendiert demgegenüber zu wachsenden Kleinbus- und Pkw-Flottenanteilen, einfachen Industrieflächen mit Wohncontainern als Betriebshöfen, dichteren Fahrplänen und Direktverbindungen sowie zu verstärkter Mitarbeitermotivation, zu Marketing und zu Improvisation. Werkstätten wurden geöffnet, um vorhandene Mindestkapazitäten auszulasten. Weil aber Werkstatthallen im Rahmen der GVFG-Betriebshofförderung finanziert wurden, dürfen private Werkstattkunden häufig nicht bedient werden, denn sie stellen keinen ÖPNV dar. GVFG-Vorschriften sind meist 16 Jahre Vertragsbestandteil und werden entsprechend kontrolliert.

Auch beklagen Praktiker zu hohe Standards (wie Schwenktüren, Innenausstattung, Klimatisierung, Busalter, verbrauchsfördernde Abgasnormen u.a.) der großen Busse, die nicht nur die Ersatzbeschaffung erschweren, sondern sich auch auf die Kleinfahrzeuge auswirken. Deshalb sei die Umwandlung verbindlicher Standards in Empfehlungen eine Hilfe für die Aufgabenträger und deren Beschaffungspolitik.<sup>284</sup> In der Praxis wird die behindertengerechte Fahrzeugförderung mit ihren vorgeschriebenen Rollstuhlplätzen und Rampen für formal übertrieben erachtet. Der Forderung nach 100%iger Niederflrigkeit widersprechen oft die örtlichen Voraussetzungen, so dass ihre Vorzüge nicht genutzt werden können.<sup>285</sup> Deshalb würden geräumige Fahrzeuge mit Kinderwagen- bzw. Rollstuhlstellplatz im ländlichen Raum ausreichen. Noch vor 10 Jahren mussten sich weder Mütter noch ältere oder körperlich eingeschränkte Menschen darüber Gedanken machen, wie sie den Einstieg in ein Linienfahrzeug bewältigen. Dass der Fahrer oder andere Fahrgäste unaufgefordert halfen, war – nach Praktiker-Meinung - selbstverständlich.

Hier sind Zielkonflikte zu erwarten, wenn behindertengerechte Busse als Alibi staatlicher Fahrzeugförderung benutzt werden. Darüber hinaus wird gerade im ländlichen Raum mit seinen Finanzverhältnissen Kritik an der Beschaffungstendenz zugunsten neuwertiger Fahrzeuge geübt: Warum – fragen Praktiker vor Ort – soll ein Bus nicht 20 Jahre alt sein und 800.000 km Laufleistung aufweisen, wenn er von der Werkstatt – die sowieso ausgelastet

---

<sup>283</sup> In Brandenburg wird beispielsweise in der Regel die Anschaffung von Fahrzeugen nicht mehr direkt gefördert. Die Verkehrsunternehmen werden über Verkehrsverträge dazu angehalten, bestimmte Standards einzuhalten bzw. der Landkreis verabschiedet eine Richtlinie, dass Fahrzeugstandards einzuhalten sind. Erfolgt dies, erhält die Verkehrsunternehmung eine Förderung pro Fahrzeug. Anstelle der GVFG-Förderung von Betriebshöfen und Haltestellen bei den Verkehrsunternehmen werden nun die Kommunen (Landkreise, Gemeinden) gefördert. Damit ist ein diskriminierungsfreier Zugang aller Verkehrsunternehmen gewährleistet.

<sup>284</sup> Andererseits sollten unterschiedliche Standards nicht den flexiblen Einsatz der Fahrzeuge beschränken.

<sup>285</sup> So verhindern Bodenunebenheiten nicht selten den Einsatz von Niederflurbussen in Brandenburg. Fehlt zudem eine Bordkante an der Haltestelle und muss die Rampe auf dem Gehweg aufsetzen, wird sie für Rollstühle und Kinderwagen häufig zu steil.

werden muss – in hochwertigem Zustand gehalten wird? Die Fahrzeuge sollten verkehrs- und betriebssicher sowie sauber sein, aber das ist von keinem vorgegebenen Höchstalter abhängig.

### **5.17 Preispolitik: Die Preise werden steigen, aber müssen für alle Gruppen bezahlbar bleiben.**

Eine intelligente Preispolitik im ÖPNV sichert den Charakter eines allgemein zugänglichen und erschwinglichen Verkehrs und reduziert öffentliche Zuschüsse, indem sie Mengeneffekte anreizt. Die Originalversion des Schönen-Wochenend-Tickets der Deutschen Bahn ist ein Beispiel für potentielle Nachfrage öffentlicher Verkehrsmittel. Seine Einführung löste einen Ansturm auf die Bahn aus. Ähnlich wie bei Billigfluglinien fuhren viele Menschen mit der Bahn, die vorher nicht auf die Idee gekommen wären, dieses Verkehrsmittel im Freizeitverkehr zu benutzen. Die Züge waren überfüllt.

Deshalb sollten Schüler- und Seniorentickets sowie Mobilitätskarten, die Nachfragegruppen an den ÖPNV binden, gefördert werden. Gerade angesichts extrem steigender Kraftstoffpreise bilden sie eine wirksame Lösung zur Mobilitätssicherung, indem die einzelne Fahrt durch Masseneffekte billiger wird. Besteht Grund zu Annahme, dass in dünn besiedelten ländlichen Räumen nur gelegentliche Fahrten unternommen werden, sind stattdessen ermäßigte Einzelfahrscheine für Senioren zu prüfen. Um die Finanzausstattung möglichst über viele Jahre zu sichern, sollten Fahrpreise lieber etwas höher angesetzt werden, aber dafür stabil bleiben.

Durch den öffentlichen Charakter des ÖPNV bedarf der kreative Verkehrsunternehmer in den ersten Wettbewerbsjahren noch juristisch-politischer Stützung. So erleichtert es – nach Praktikermeinung - die Finanzierung des Anrufbusses in der Praxis, wenn der sog. Komfortzuschlag „nachlesbar“ höher sein darf als der normale ÖPNV-Tarif.

Zum Glaubensbekenntnis von ÖPNV-Betreibern und Kommunalpolitikern gehört, dass öffentliche Verkehrsleistungen nicht kostendeckend zu erbringen sind (obwohl die zähe Besitzstandswahrung bei Liniengenehmigungen und die Bemühungen großer internationaler Konzerne Anderes nahelegen). Als Gründe gelten vor allem geringe Nachfragemengen, hohe Vorhaltekosten und der öffentliche Charakter der Grundversorgung für Zwangsbenutzer (Daseinsvorsorge). Ökonomisch wird dann diagnostiziert, dass die Stückkostenkurve (Kosten pro Pkm) über der Nachfragekurve (als Preis-Absatz-Funktion des Anbieters) liegt. Damit gibt es keinen einheitlichen Preis, der die Kosten decken kann. Wie das Beispiel des 50%igen Komfortzuschlags bei Anrufbussen im Flächenbetrieb, der problemlos akzeptiert wird, zeigt, gibt es aber viele Kunden, die - käme es darauf an - mehr bezahlen würden als derzeit verlangt wird. Dies gilt in besonderer Weise für attraktive Angebote und insbesondere für Innovationen. Gelingt es, diese sog. Konsumentenrente durch eine Palette unterschiedlicher Preise für unterschiedliche Nachfragergruppen abzuschöpfen, ist sogar Gewinn möglich.

Voraussetzung ist, dass der Anbieter die Möglichkeit besitzt, die gleiche Fahrt in den Augen des Kunden als etwas Unterschiedliches erscheinen zu lassen. Dazu muss die Beförderungsleistung sachlich, räumlich, zeitlich und persönlich differenziert werden, indem für verschiedene Gruppen verschiedene Produkte entstehen und der Markt fragmentiert wird. Deshalb sollten möglichst unterschiedliche Nutzergruppen beworben werden, die zudem das zeitliche Auslastungsproblem entschärfen. Entscheidend ist, dass die möglichen Qualitäts- und Kostenunterschiede wesentlich geringer sein müssen als die Preisunterschiede betragen. Im Rahmen der Preisdifferenzierung sollte zugleich Ungünstiges verteuert und Günstiges verbilligt werden. Bei gegebener Verkehrsleistung wird ein gutes Preisdifferen-

zierungssystem des Unternehmens einen höheren Gesamterlös bringen als der beste Einheitspreis. Aber auch die Nachfragemenge wird durch Preisdifferenzierung höher sein als bei einem Einheitspreis. Der Grund besteht darin, dass es nur bei unterschiedlichen Preisniveaus möglich ist, neue Nachfragergruppen (Teilmärkte) einzubinden ohne bei der vorhandenen Nachfrage im (Einheits-)Preis nachgeben zu müssen<sup>286</sup>. Die Marktstrategie sollte auf Erlössteigerung und Kostensenkung gerichtet sein: durch Hochpreisprodukte und Grundversorgung, durch Zusammenbinden aller denkbaren Nachfrager im Personen- und Güterverkehr, durch Preisdifferenzierung und durch Nutzen von Größen- und Verbundvorteilen aller Art (vom Taxigewerbe, vom ÖPNV, Mobilitätszentrale, Betriebshof usw.). Britische Erfahrungen belegen die besondere Bedeutung des kompetenten und für eine Region verantwortlichen Mobilitätsberaters (transport brokers). Wie oben dargestellt, besteht seine Aufgabe darin, möglichst alle lokalen Verkehrsakteure dazu zu bewegen, ihre Ressourcen effektiver zu nutzen, Transportangebote einem größeren Nutzerkreis zu öffnen und die Akteure bei der Stange zu halten. Für einen kommenden Trend spricht, dass bei Überlegungen dieser Art schon heute junge ÖPNV-Planer wesentlich gesprächiger werden als ihre ergrauten Geschäftsführer.

Als zeitliche Differenzierung bietet sich die Begünstigung von Anmeldefristen an, z.B. bei Anmeldung am Vortag ein Preisnachlass und Preisvorteile für nicht eilbedürftige Gütertransporte in verkehrsschwacher Zeit. Tag- und Nachtpreise sowie Winter- und Sommerpreise (vor allem in Tourismusgebieten) bilden weitere Beispiele. Wartezeiten könnte man sich teuer bezahlen lassen. Sachlich differenzieren ließen sich Privat- und Geschäftskunden, Personen- und Wirtschaftsverkehr und Kurier-Express-Paket-Dienste als Beifracht. Im Mittelpunkt stehen Mengenrabatte an Dauerkunden, wie Hotels und Freizeiteinrichtungen, Vereine für Ausflüge, Kirchen, Feiern und Heimfahrten. Besondere Chancen bilden in der Seniorengesellschaft Frei-Haus-Lieferungen von Geschäften. Auch Pauschalpreise für standardisierte Pappkartons als „Kleincontainer“ erscheinen überlegenswert. Hier gibt es Vorbilder in Gestalt der „Busgüter“ in Schweden. Als räumliche Differenzierung wäre die preispolitische Begünstigung von Richtungsbandbetrieb denkbar. Nicht unwichtig ist gerade die persönliche Differenzierung. Hierher gehören nicht nur niedrige Preise für neue Nutzer, sondern das Gewinnen erwachsener (Jedermann-) Kunden, auch um das Image eines Verkehrsmittels für Kinder und Schüler, Sozialschwache sowie andere Zwangsbenutzer zu vermeiden.

Damit verschiebt sich das Schwergewicht auf Vielfalt, auf kaufkräftige Kunden, auf Attraktivität und Dienstleistung, auf potentielle Autofahrer und auf die Symbiose mit dem Taxi- und Mietwagengewerbe.

## **5.18 Die beste Nutzerfinanzierung erfolgt durch gestaffelte Schulanfangszeiten und durch Fahrgelderlöse eines beliebten ÖPNV.**

Angeichts eines Schüleranteils von 70-80% am ÖPNV dünn besiedelter ländlicher Räume stellt der Leiter Regionalbus im Geschäftsbereich Planung des RMV, Blöcher (2008:32) fest: „In der Optimierung des Schülerverkehrs liegt der Schlüssel für eine wirtschaftliche Gestaltung des Gesamtverkehrs.“ Betrachtet man die Widerstände, die einer Staffelung der Schulanfangszeiten und einer räumlichen Optimierung der Schulstandorte entgegenstehen als Ausdruck der mit einer Änderung verbundenen Kosten, so würde die Durchsetzung eines unter Wirtschaftlichkeitsaspekten optimierten Schülerverkehrs eine Form der Nutzerfinanzierung darstellen. Werden dann noch die Mittel für die, bisher in vielen Bundes-

---

<sup>286</sup> Ökonomisch: Die stärker sinkende Grenzerlöskurve des Verkehrsmonopolisten entfällt.

ländern von den Schulämtern der Landkreise übernommenen reduzierten Zeitfahrkarten des Schülerverkehrs an die Aufgabenträger verlagert und im Sinne eines Semester- bzw. Jobtickets zur Finanzierung eines wirtschaftlichen Gesamtverkehrs eingesetzt, kann auch dies als Nutzerfinanzierung bezeichnet werden. Dies gilt auch für die umstrittene „Elternbeteiligung“ an der Schülerbeförderung. Steht dem ländlichen ÖPNV dadurch mehr Geld zur Verfügung, könnten die Schülerkarten auch für Fahrten in der Freizeit genutzt werden.

Die beste Nutzerfinanzierung aber erfolgt durch Fahrgelderlöse eines beliebten ÖPNV. Auch lässt der Komfortzuschlag für Anrufbusse die Bereitschaft der Nutzer erkennen, spürbare Attraktivität zu honorieren. Orientiert sich der öffentliche Verkehr stärker an den Verkehrsbedürfnissen voll zahlender Fahrgäste, erfüllt er für die Schulen und die räumlich nahe wohnenden Familien (sowie durch eingesparte Finanzmittel der öffentlichen Hand) den Tatbestand einer realen überfälligen Nutzerfinanzierung: indem die Kosten einer Leistung von der Personengruppe übernommen werden, die diese Leistung direkt in Anspruch nimmt.

Finanziell tragfähige Nutzerfinanzierung setzt entsprechende Engpässe, Verkehrsströme und Zahlungsbereitschaft voraus. Für strukturschwache periphere Gebiete bedeutet dies, dass Nutzerfinanzierung eher für großräumige Verkehre infrage kommt, deren Quelle oder Ziel in diesen Gebieten liegt und deren Nutzer von außerhalb der Region kommen. Insofern bilden Nutzerentgelte vor allem Finanzierungsinstrumente für Agglomerationen. Dies gilt in besonderem Maße für den ÖPNV als sekundäres Verkehrssystem (Zimmermann 2008).

Wird Nutzerfinanzierung mit Nahverkehrsabgaben für den ÖPNV als Ausgleichszahlungen indirekter Nutzen verknüpft, wie sie beispielsweise als Arbeitgeberabgabe in Frankreich (Versement de Transport) verlangt werden, bleiben diese für ländliche Räume eher wirkungslos. Hier sind nicht nur Bevölkerungsdichte und Verkehrsbelastung gering, auch der Pkw-Verkehr weist nur wenige Engpässe - als Chancen für Parkgebühren und Citymaut - auf. Auch existieren kaum Großbetriebe. Zudem fehlt die Zahlungsbereitschaft für dieses unpopuläre und verwaltungsintensive Instrument. Deshalb wird der Gesamtbetrag nur eine geringe Höhe aufweisen. Auch lassen sich Erschließungsabgaben für den ÖPNV weiträumig besiedelter Räume kaum rückwirkend anwenden.

Wie oben dargestellt, waren unsere Gesprächspartner fast ausnahmslos davon überzeugt, dass die derzeit verfügbaren Mittel für den ÖPNV unter den eingangs genannten Bedingungen ausreichen. Budgetausgleich und eine Fülle intelligenter mengenpolitischer Maßnahmen zugunsten des ÖPNV (wie Sonderrechte und Parkplätze in Pkw-Verbotzonen) bieten zusätzlichen Flankenschutz. Damit entschärft sich die Suche nach zusätzlichen Finanzquellen für staatliche ÖPNV-Fördermittel.

In realistischer Sicht ist die – traditionell um etwa 100 Pkw/1.000 E – höhere Pkw-Dichte von Landkreisen gegenüber dem deutschen Mittelwert bereits Ausdruck praktizierter Nutzerfinanzierung.

### **5.19 Der steuerliche Querverbund sollte wettbewerbsneutral ausgestaltet werden. Andernfalls sind finanzielle Mittel für den ÖPNV in entsprechender Höhe zur Verfügung zu stellen.**

Die steuer- und beihilferechtlichen Schwierigkeiten des Querverbunds rühren im ÖPNV auch aus seiner Besonderheit, dauerhaft defizitäre Tätigkeiten dauerhaft zu finanzieren. Wegen der Bedeutung des Querverbunds in Verdichtungsräumen wird verschiedentlich diskutiert, diese Gewinn- und Steuervorteile des ÖPNV zu erhalten, aber – im Gegensatz zur gegenwärtigen Praxis - wettbewerbsneutral umzugestalten und die finanziellen Vorteile allen

öffentlichen Verkehrsunternehmen des betreffenden Raumes in gleicher Weise zur Verfügung zu stellen. Dabei wird vor allem an Verkehrsinfrastruktur und Managementtätigkeiten der Regieebene als objektive und messbare Tatbestände gedacht. Möglicherweise gilt dies auch für Kreisholdings von PPP-Aktivitäten. Inwieweit der steuerliche Querverbund als Verlustausgleich in ländlichen Räumen nur von nachgeordneter Bedeutung ist, bedarf genauerer Prüfung. So kann in manchen Landkreisen die Müllentsorgung finanziell durchaus fehlende Elektrizitätswerke ersetzen. Wird der Querverbund aufgehoben, dürften die Defizite kommunaler Haushalte und die Verkaufsbereitschaft der Kommune stark ansteigen, da Unternehmenswert und Veräußerungserlös sinken (Pröpper 2007).

Vieles spricht dafür, dass der Querverbund nicht mehr aufrecht zu erhalten ist. Fällt er jedoch, kommt es zu einem Zuwachs an Steuern zu 50 % beim Bund und zu 50 % beim Land. Deshalb ist darauf zu achten, dass diese Mittel nicht im allgemeinen Budget untergehen, sondern vom Bund an die Länder ausgekehrt und von den Landesfinanzministerien an die Verkehrsressorts für den ÖPNV zur Verfügung gestellt werden.

## 5.20 Wo endet der ÖPNV unten?

Möglicher ÖPNV gehört zur Kommunikation für jedermann, trägt zur faktischen Einheit eines Landes bei und ist deshalb nicht nur Rückfallebene für Eventualitäten ohne Auto. Vielmehr hält er die Verbindung sich entleerer Binnenräume mit der Außenwelt aufrecht.<sup>287</sup> Die politischen Folgen eines Abrutschens solcher Räume wieder aufzufangen, kostet ein Vielfaches gezielter Förderung des ÖPNV hier und heute. Indirekte Nutzen solcher Art kompensieren negative externe Effekte (wie Außenwirkung, Ansiedlungsverzicht internationaler Investoren u.a.) und rechtfertigen staatliche Transferzahlungen. Dieser politische Handlungsbedarf ist mit dem finanziell schwierigen Thema von Mindestbedienstungsstandards verknüpft und erfordert vor allem Anreize zu einem konzeptionellen Neubeginn.

Verschiedene deutsche Teilräume nähern sich skandinavischen Verhältnissen, ohne deren Erfahrungen zu kennen. So existieren z. B. in Finnland rentable Unternehmen (wie Korsisaari), die Linien-, Charter- und Anrufbusverkehr, Ambulanzen, ÖPNV-Consulting, ÖPNV-Software, Bussimulator, Wartung und Instandsetzung, Gebrauchtbushandel u.a. anbieten und betreiben, denn ihre Einsatzzentrale ist sowieso besetzt (Korsisaari 2008). Hier besteht in der deutschen Verkehrspolitik die Neigung, das Rad neu zu erfinden. Ein weites, in großem Umfang praktiziertes, aber wissenschaftlich noch kaum bearbeitetes Feld bildet die Nachbarschaftshilfe durch private Pkw-Mitnahme oder das Erledigen von Besorgungen für autolose Nachbarn.

Nach Ansicht verschiedener Gesprächspartner neigen wir dazu, unseren ÖPNV zu überschätzen. Weil unser ÖPNV in den Städten hervorragend ist, glauben wir auch im dünn besiedelten ländlichen Raum vom Ausland nicht lernen zu müssen. Was in Skandinavien, aber (noch) nicht in Deutschland funktioniert, sind Transportmix in einem Fahrzeug (wie

---

<sup>287</sup> Als immer bedrohlicher wird ein Typ des besonders dünn besiedelten ländlichen Raumes wahrgenommen, der vor allem im deutschen Nordosten verbreitet ist: ausgedehnte Binnenräume mit überalterter Bevölkerung, hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Pendler- und Frauenquote, ohne Zuwanderer und ohne Tourismus. Die meisten Einwohner leben vom Staat und warten auf ihn. Auf die früheren Kreisstädte konzentriert und voller Vorbehalte gegen Fremde und Reiche, wird mehrheitlich Linkspartei und NPD gewählt. Ausländer sind gefährdet. Erfolgreiche Neuankömmlinge ziehen wieder weg, wenn ihre Kinder in die Schule kommen. Selbsthilfemaßnahmen im ÖPNV der neuen Bundesländer, wie z.B. durch Bürgerbusse, werden durch die überkommene Erwartung erschwert, die Versorgung mit ÖPNV-Mobilität sei Aufgabe des Staates.

gemeinsame Linienbedienung für Personen und Güter), Funktionsmix an einem gemeinsamen Ort (wie verkehrlicher und außerverkehrlicher Aktivitäten an multifunktionalen Busbahnhöfen, Bahnhöfen oder Postagenturen) und Ressourcenmix (wie die Integration von Wartung und Instandsetzung, Patiententransporten, mobilen Diensten, privaten Post- und Paketdiensten usw., von denen viele radialstrahlige Netze betreiben) (Heinze, Kill, Proksik, Olbrich, Wengler-Reeh 1994). Deshalb empfiehlt ein erfolgreicher Verkehrsunternehmer, die Spielräume für Mixformen aller Art zu erweitern, wie z.B. für Paketdienste im ÖPNV.

Mit abnehmender Bevölkerungsdichte wird der ÖPNV teurer. Deshalb sollte man die Versorgung an Mindesteinwohnerzahlen von Ortschaften knüpfen, sich bis zu einer bestimmten Einwohnerzahl flexibilisierten ÖPNV leisten und alles darunter privat durchführen, wobei auch hier wieder viele Formen möglich sind: Mindestbedienungsstandards aus Daseinsvorsorge, Bürgerbusse, Kleinbusse in Gemeinde- oder Verbundregie, Taxigutscheine und Mitnahmeverkehr im privaten Pkw sind letzte Möglichkeiten. Sollten sich Mindestbedienungsstandards zur Daseinsvorsorge durchsetzen, sind auch sie tunlichst mit Anreizen zu einem konzeptionellen Neubeginn zu verknüpfen.

Als Mindestbedienung gilt im Landkreis Wittenberg die Verbindung der Orteile mit mehr als 200 Einwohnern durch ÖPNV-Linien unter Einschluss flexibler Bedienungsformen. Die Anforderungen an die Mindestbedienung beschränken sich bei den Ortsteilen über 200 Einwohner auf die Einwohner der Ortsteile und die Fahrtenzahl an Schultagen vor- und nachmittags, die Ferienzeit und sonnabends/sonntags. Je nach Größe der Ortsteile werden die Busbetreiber verpflichtet, ein oder zwei Hin- und Rückfahrten täglich anzubieten. Für das Stadtgebiet wird die Taktichte von 30 Minuten vorgegeben. Für alle Linienbündel werden Verkehrsachsen und Verknüpfungspunkte bestimmt. Eine Bedienung von Ortsteilen unter 200 Einwohnern durch ÖPNV-Linien ist bei Erfordernissen der Schülerbeförderung zu realisieren sowie dann, wenn der Ort an einer bereits anderweitig bedienten Strecke liegt (ISUP Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014 und seine Fortschreibung 2008). Da jedoch auch bei fehlender Linienbedienung jedem Bürger des Landkreises jede Stunde mindestens eine Fahrt von 4-24 Uhr an 7 Tagen der Woche zur Verfügung steht, prägt hier der Anrufbus den eigentlichen Mindestbedienungsstandard.

Ökonomisch fehlen in der dünn besiedelten Fläche oft Mietwagen- und Taxiunternehmen. Diese leben nicht vom Zubringerverkehr, sondern von Krankenfahrten. Um solche potentiellen Subunternehmer des ÖPNV an den richtigen Standorten zu schaffen, sollten Kreisverwaltungen einzelnen Fahrern Hilfsangebote machen, um sich mit entsprechenden Leasing-Verträgen selbständig zu machen. Handverlesene Mietwagen- und Taxiunternehmen – wie im Wittenberg-Modell – werden wegen ihrer Zuverlässigkeit geschätzt. Deshalb wird vorgeschlagen, Gemeindebusse oder Großraumtaxis mit Zubringerfunktion zu bezuschussen, aber kommerziell zu betreiben. Bürgerbusse wiederum sollten immer von unten gewollt und organisiert werden und – wie in Brandenburg – immer als Subunternehmer, im Linienverkehr und zum Verbundtarif eingesetzt werden.

Der Übergang von der mittelbaren Objektförderung von ÖPNV-Betrieb und -infrastruktur zur unmittelbaren Subjektförderung der Betroffenen, wie auf Taxigutscheine, stellt einen Paradigmenwechsel dar. Taxigutscheine bieten sich theoretisch dort an, wo ausreichende ÖPNV-Potentiale an Menschen und Kultur- wie Naturzielen fehlen. In Deutschland gab es dies - meist befristet - nur als Gutschein für Schüler und Schulbus, für Disco-Besucher, als Frauen-Nacht-Taxi (Sachsen-Anhalt) und auf Personen über 70, die ihren Führerschein abgegeben hatten (Schleswig-Holstein). In Großbritannien wurden seit 1997 in einer Region an 600 Personen ohne MIV-Zugang Taxi-Gutscheine ausgegeben (Fichert, Sterzenbach 2007). Die Ausweitung auf Jedermann in extrem dünn besiedelten Landesteilen ohne ÖPNV wirft vor allem ungeklärte Fragen auf. Analogien zum Wohngeld liegen nahe. Wer soll wie oft

wann wohin fahren dürfen? Um unklare Begünstigung und Mitnahmeeffekte zu begrenzen: Kommen Mobilitätsgeld, Taxigutscheine u.a. nur für Mobilitätsbedürftige und Sozialschwache ohne Auto infrage und wie hoch soll der Eigenanteil sein? Kann die Subjektförderung ungebunden erfolgen (wie Mobilitätsgeld) oder tunlichst zweckgebunden, wie über Taxigutscheine mit oder ohne Personenbindung? Muss es das Taxi sein oder ließe sich auch der Pkw des Nachbarn bezuschussen? Wer gibt dem Landkreis die Mittel und definiert das Gesamtvolumen? Wie wird Selbsthilfe angeregt und gefördert? Wie werden extrem negative Rückwirkungen auf den ÖPNV benachbarter Aufgabenträger und den Fernverkehr verhindert, wie sie in den USA erfolgt sein sollen? Wer organisiert die Fahrt und kontrolliert Missbrauch bei Mobilitätsberechtigten und Betreibern? Was geschieht in Räumen ohne Mietwagen- und Taxiunternehmen? Wie werden gerade in der Fläche Sozialneid, Stigmatisierung als Unterschichtmerkmal und Verselbständigung dieses Fördertatbestandes ausgeschlossen? Oder ist es angesichts der praktischen Probleme dieses theoretisch bestechenden Instruments gesamtwirtschaftlich nicht billiger, einen Anrufbus zum ÖPNV-Tarif plus 50% Komfortzuschlag betreiben zu lassen oder die Vorhalte- und Wartekosten eines Mietwagen- und Taxiunternehmens zu übernehmen, vor allem wenn die Rationalisierungsgewinne im Linienbusverkehr für Schüler und Nichtschüler im System bleiben? Dazu existieren kaum Untersuchungen und auch im Ausland gibt es wenige Beispiele (Walther 2006). Dafür lässt sich durch Subjektförderung die Treffergenauigkeit erhöhen, werden staatliche Produktion und Subventionen an Betreiber vermieden und über den Wettbewerb potentieller Betreiber Ineffizienzen verringert (Fichert, Sterzenbach 2007).

Die Forderung von Modellversuchen zeigt, dass dieser Trend schon läuft (Brümmer (2007).

Konsequent zu Ende gedacht, bildet aber auch die Subjektförderung mit Zweckbindung an die Mobilität nur eine Zwischenstufe hin zu einer rein marktwirtschaftlichen Befriedigung der Mobilitätsanforderungen im Rahmen eines Bürgergeldes.

## **5.21 Der starre Ordnungsrahmen deutet auf eine Zeit der Optionen.**

Dazu gehören die Lerneffekte internationaler Erfahrungen, das weite Reformspektrum zwischen Hessischem Weg und Wittenberg-Modell in Deutschland und die EG-VO Nr. 1370/2007 mit ihren Wahlmöglichkeiten. Möglicherweise schafft auch die nationale Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes an das EU-Recht einen Wettbewerb der Wettbewerbssysteme durch Wahlmöglichkeiten für Bundesländer. Länder, wie Hessen und Bayern, könnten dann ihre unterschiedlichen Lösungsrichtungen beibehalten und arme dünn besiedelte Flächenländer, wie Brandenburg, ihre Vorstellungen von Daseinsvorsorge umsetzen. Welche Entlastung Flexibilisierung bringen kann, zeigt die Überführung des §45a PBefG in Länderzuständigkeit. Abgesehen von der höheren Effizienz und Effektivität gestraffter Mittelverwendung, ist es dadurch möglich, die jahrzehntelange Kollision bedarfsorientierter Angebote mit dem Erfordernis von Linienbedienung nach §42 PBefG zu lösen, ohne die Zeitbegrenzung der Experimentierklausel und die unendliche Diskussion darüber in Kauf nehmen zu müssen.

Generell sollte die Wahl des günstigsten Bedienungsmodells finanziell-pragmatisch erfolgen. Wo der Stundentakt Sinn macht, soll Linienbedienung und Achsenverkehr erfolgen. Abseits dieser Achsen bietet sich das ganze Spektrum an: vom Richtungsband eines getakteten Linienbusses über einzelne Fahrtenpaare mit ergänzenden Anruffahrten bis hin zur Flächenbedienung durch fahrplanunabhängige Angebote und zur organisierten Selbsthilfe. Wichtig ist, dass ausprobiert wird, was unter welchen Randbedingungen funktioniert. Am besten soll man zuerst viele Taktlinien einrichten und sie dann anpassen. Welche Räume und Zeiten dann bedarfsorientiert und mit welcher Fahrzeuggröße bedient werden, hängt von



der Nachfrageentwicklung ab. Auch welche Anmeldezeit zweckmäßig ist, kann wegen verschieden langer Anreisezeiten lokal unterschiedlich sein.

Dem gewählten Organisationsmodell übergeordnet bleibt, gerade in dünnbesiedelten strukturschwachen Räumen, die Notwendigkeit, sich verstärkt auf den Jedermann-Verkehr zu konzentrieren und daher ein anreizorientiertes Finanzierungssystem für den Neuen ÖPNV einzuführen. Wird die Einzelkomponentenförderung akzeptiert, weil es die Gesetze dafür gibt, sehen die Gutachter die Lösung in der Flexibilisierung der daraus fließenden Mittel und in der Konzentration auf die Entscheidungsträger vor Ort. Dann sind auch unter dem gegebenen Ordnungsrahmen unterschiedliche Lösungen für den Neuen ÖPNV unterschiedlicher Strukturtypen ländlicher Räume möglich: einfallsreich, angepasst, maßstabsgerecht und pragmatisch. Gerade weil die Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt, gehört Wettbewerbsfähigkeit zu ihrer Voraussetzung. Entscheidend ist, dass alle Elemente organisatorisch und finanziell beim Aufgabenträger koordiniert werden und dadurch der gesamte öffentliche Verkehr dem Nutzer gegenüber als ein einheitliches Angebot auftritt. Dem Aufgabenträger bleibt es dann überlassen, nach seinen Präferenzen über Nutzen und Kosten zu entscheiden. Auch wenn diese demokratische Lösung im Einzelfall zu Lasten des ÖPNV gehen kann, zeigt die Vielzahl lokal angepasster, kreativer und erfolgreicher Lösungen, wie sinnvoll Optionsfreiheit für Länder und Kreise ist.

## 6 Literatur

- H. Achenbach (2006): Der Wettbewerb im ÖPNV in Hessen am Beispiel des Rhein-Main-Verkehrsverbundes, in: ifmo. Institut für Mobilitätsforschung, Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen, Berlin, S.175-194
- H. Achenbach (2007a): Bestellmanagement im Rhein-Main-Verkehrsverbund, Teil 1: Der Hessische Weg des geordneten Übergangs in den Wettbewerb, Teil 2: Zwischenfazit nach zehn Jahren Ausschreibungen im RMV, MVV und HVV, Folienvortrag, Seminar „Vergabe von Verkehrsdienstleistungen im ÖPNV“ der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft e. V und dem Deutschen Landkreistag, 12. Juni 2007, Goslar
- H. Achenbach (2007b): Der Busverkehr im Wettbewerb - Zwischenfazit nach zehn Jahren Ausschreibungen im RMV, MVV und HVV, Folienvortrag, 12. IIR ÖPV-Kongress CITOP, 15. Oktober 2007, Berlin
- H. Achenbach (2007c): Der „Hessische Weg“ für mehr Wettbewerb im ÖPNV, Folienvortrag, 18. 10.2007, Veranstalter Rödl & Partner, Essen
- S. Albrecht, U. Gabriel (2007): Die geplante neue EU-Verordnung zum ÖPNV - Herausforderungen und Unklarheiten im straßengebundenen ÖPNV, in: Die Öffentliche Verwaltung, S.907
- Allianz pro Schiene (2006): Stadt, Land, Schiene. 16 Beispiele erfolgreicher Bahnen im Nahverkehr, Berlin
- Allianz pro Schiene (2008): Die zehn wichtigsten Gründe zur Förderung des Schienenverkehrs, Berlin
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2008): Bevölkerung im Land Brandenburg im September 2007, Pressemitteilung vom 21.01.2008 – Nr. 21  
<http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/pms/2008/08-01-21.pdf>
- A. Andersen (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, 2001): Öffentlicher Personennahverkehr im Wettbewerb. Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt. Marktstudie  
<http://www.andersen.com>
- P. Bagdahn (2006): Wettbewerb im ÖPNV. Der hessische Irrweg  
<http://www.fbgmbh.de/bus/Linienverkehr/Anmietverkehr/aktuell.html>
- M. Baltes, C. Schaafkamp (2000): Auf dem Weg in den Wettbewerb. Restrukturierung der Innsbrucker Verkehrsbetriebe, in: Der Nahverkehr, 4, S.21
- J. Barteld (2007): DB-Forum in Magdeburg zu Stadt- und Regionalverkehr, in: MDO-Magazin. Ausgabe 4, November 2007, Nr.9, S.18-19  
[http://www.omnibustag.de/download/MDO4-07\\_web.pdf](http://www.omnibustag.de/download/MDO4-07_web.pdf)
- S. Barth (1998): Anmerkung zu OVG Magdeburg (Zeitschrift für Umweltrecht 1998, S.210), in: Zeitschrift für Umweltrecht 1998, S.215
- S. Barth (2000): Nahverkehr in kommunaler Verantwortung. Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung, Bielefeld
- S. Barth (2007): Ausschreibungswettbewerb im ÖPNV, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, S.159
- S. Barth, C. von Kretschmann, M. Ott und J. Werner (2001): Strategie für eine wettbewerbskonforme Organisation. Die lokale Nahverkehrsgesellschaft in Frankfurt am Main, in: Der Nahverkehr, 12, S.28
- H. Baumeister, L. H. Fiedler (2002): Memorandum zu den Schlussanträgen des Generalanwalts Philippe Léger vom 19. März 2002 („OVG Magdeburg“) und mögliche Auswirkungen eines EuGH-Urteils auf den ÖPNV in Österreich, Bremen (download unter <http://www.bbgundpartner.de>)
- H. Baumeister, T. Kirch (2001): Die Zähmung der Global Player im ÖPNV durch das vergaberechtliche Instrument der Mittelstandsförderung. Strategische Optionen der Aufgabenträger zur nachhaltigen Sicherung des Wettbewerbs, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, S.653

- H. Baumeister (1999): Erteilung von Linienverkehrsgenehmigungen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S.12
- Bayrische Eisenbahngesellschaft GmbH (Hrsg., 2006): Sicher Bahn fahren. Unterrichtsmaterialien für die Sekundarstufe I, München
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007): Hessen – vom Bauernland zum Bankenzentrum  
[http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/Deutschland\\_2020/hessen.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Deutschland_2020/hessen.pdf)
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2008): Die demografische Zukunft von Europa. Wie sich die Regionen verändern, dtv, München
- F. Berschin, G. Hickmann (1998): Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform. Mehr Gestaltung und Kosteneffizienz im ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen, S.600
- F. Berschin (1999): Anmerkung zu OVG Magdeburg (Transportrecht, 27), in: Transportrecht, S.33
- F. Berschin, M. Fehling (2007): Beihilfenrecht und Grundrechte als Motor für Wettbewerb im ÖPNV? in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaft, S.263
- F. Berschin (2003): ÖPNV-Finanzierung und Wettbewerb. Zugleich Anmerkung zu EuGH, 24.7.2003 – Rs. C-280/00, in: Transportrecht, S.333
- C. C. Berg, T. Sterzenbach (2007): Neuordnung der Finanzierung des ÖPNV notwendig, in: Internationales Verkehrswesen, Jg.59, H.12, S.574-579
- P. Blöcher (2008): Der demografische Wandel als Herausforderung für den ÖPNV. Neue Aufgaben für die Angebotsplanung von Verkehrsverbünden als Angebot auf die Bevölkerungsentwicklung in peripheren Regionen, in: Der Nahverkehr, 4, S.28-32
- V. Blume, R. Follmer, D. Kalinowska, J. Kloas (2005): Demographischer Wandel und räumliche Mobilität: Einstellung der Bevölkerung, Urteile von Experten, In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): DIW Wochenbericht, Nr.51-52/2005, S. 769-775
- D. Bogai (2007): Arbeitsmarktverflechtungen in der Region Berlin-Brandenburg, Vortrag, Wirtschaftliche Verflechtung zwischen Berlin und Brandenburg“ der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, Berlin sowie des Ministeriums für Wirtschaft, Brandenburg am 25.06.2007  
<http://www.wirtschaft.brandenburg.de/cms/media.php/gsid=lbm1.a.1312.de/ArbeitsmarktverflechtungBB.pdf>
- BP (2007): Statistical Review of World Energy, Juni 2007:16  
[http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2007/STAGING/local\\_assets/downloads/pdf/de\\_statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2007.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2007/STAGING/local_assets/downloads/pdf/de_statistical_review_of_world_energy_full_report_2007.pdf)
- T. Bracher, G. W. Heinze (Hrsg., 1985): Lebensbedingungen und Verkehrsmobilität. Determinanten, Entwicklungsformen und Perspektiven ländlicher Verkehrsmittelwahl, Schriftenreihe des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau, Technische Universität Berlin, Bd. 17, Berlin
- W. Bremeier, M. Carmincke (2002): Kommunal-private Kooperation. Gründung und Konzeption der Deutschen Nahverkehrsgesellschaft, in: Der Nahverkehr, 4, S.35
- H. Brümmer (2007): Welchen ÖPNV können und sollen wir uns in Zukunft leisten? Bestimmung eines Grundangebotes für den ÖPNV, Folienvortrag, 21. Verkehrswissenschaftliche Tage, 24. und 25. September 2007, Dresden
- T. Bruns, T; N. Targan, G. Bury (2000): Fulda senkt Kosten um 20 Prozent. Konsequente Neuausrichtung eines Verkehrsbetriebs am Wettbewerb, in: Der Nahverkehr, 12, S.51
- BVU, ifo, ITP, Planco (2001): Verkehrsprognose 2015 für die Bundesverkehrswegeplanung, im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, FE-Nr.: 96.578-1999, München, Freiburg, Essen, S.54-58
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bericht Band 21, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Zukunft städtischer Infrastruktur, Informationen zur Raumentwicklung, 5

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, 2008): Laufende Raumb Beobachtung der BBR, BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020-2050/Exp (Dr. Hansjörg Bucher)

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2008) :  
<http://www.bafa.de/bafa/de/energie/rohoel/statistiken/index.html>

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg., 1990):  
 Nachbarschaftsladen 2000 und Teleservicecenter für den ländlichen Raum. Bonn-Bad  
 Godesberg sowie <http://www.dorfplanerin.de/nachbarschaftsladen.htm>

Bundesminister für Verkehr: Bericht über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur  
 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden für das Jahr 1985 (A 22/ 24/E  
 22/StB 13/20.55.27-85).

Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg., 1999):  
 Planungshandbuch für den ÖPNV in der Fläche (Bearbeiter: G.W.Heinze, P.Kirchhoff,  
 U.Köhler, Ch.Mehlert, S.Wilhelm, R.Zöllner), Bonn  
<http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/PlanungshandbuchFuerDenOEPNVInDerFlaeche.pdf>

Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Antwort der Bundesregierung  
 auf die Kleine Anfrage „Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes an den neuen  
 europäischen Rechtsrahmen für den öffentlichen Personennahverkehr (Drucksache  
 16/7405) vom 19.12.2007

Bundesrechnungshof (2004): Bericht nach § 99 BHO 2. November 2004 zum  
 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Instrument der Mischfinanzierung von Bund und  
 Ländern nach Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz, Bonn  
[http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/bericht\\_gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.pdf](http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/bericht_gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.pdf)

Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874), zuletzt  
 geändert durch Artikel 309 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)  
<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bswag/gesamt.pdf>

Bundes-SGK. Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik  
 Deutschland e. V. (2006): Ländliche Räume haben Zukunftschancen – Grundversorgung im  
 ländlichen Raum sicherstellen. Beschluss der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK am  
 17./18. März 2006 in Hannover; [http://www.sgk-](http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1665665/Beschluss%20Zukunft%20des%20Lndlichen%20Raums%20BDV%202006.pdf)  
[online.net/servlet/PB/show/1665665/Beschluss%20Zukunft%20des%20Lndlichen%20Raums%20BDV%202006.pdf](http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1665665/Beschluss%20Zukunft%20des%20Lndlichen%20Raums%20BDV%202006.pdf)

Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (2005): Hessen lässt Mittelstand fallen.  
 Neue Richtlinie im Öffentlichen Verkehr fördert Willkür  
[http://www.bdo-online.de/cms/front\\_content.php?client=1&lang=1&idcat=3138&idart=9237&m=&s=&extranet=](http://www.bdo-online.de/cms/front_content.php?client=1&lang=1&idcat=3138&idart=9237&m=&s=&extranet=)

Bündnis 90/Die Grünen (2007): Zukunftsfähige ländliche Räume in Deutschland entwickeln.  
 Bündnisgrüne Politik für den ländlichen Raum (Fraktionsbeschluss), 24.4.2007  
<http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/180/180428.pdf>

H. G.Burgbacher (1999): Vergaberegeln und Nahverkehr, in: Transportrecht, S.1

J. Burmeister (2007): ÖPNV-Finanzierung im Umbruch. Stadtverkehre vor neuen finanziellen  
 Herausforderungen – Ein Rückblick mit Ausblick, Folienvortrag, Berlin

R. Busch H. Höhnscheid (2000): Wettbewerb im Eisenbahnverkehr. Zwischenbilanz nach  
 sechs Jahren Bahnreform: NE-Bahnen weiten Angebot im Personen- und Güterverkehr aus,  
 in: Der Nahverkehr, 10, S.8

W. Canzler, A. Knie (24.11. 2006): Mobilität und Verkehr, Folienvortrag, Brandenburgische  
 Akademie, WZB, Berlin

W. Canzler, A. Knie (2007): Jenseits von Bussen und Bahnen – Der öffentliche Verkehr auf  
 dem Lande wird automobiler, in: In: S.Beetz (Hrsg., 2007): Die Zukunft der Infrastrukturen in  
 ländlichen Räumen, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Materialien  
 Nr.14, Berlin, S.31-37

P. Cupryjak, S.Titzka (2007): Wittenberg-Modell – ein Wettbewerbs- und  
 Finanzierungskonzept für den ÖPNV, PPT-Präsentation und Langfassung,  
 Lehrveranstaltung Innovation und Evolution von Verkehrssystemen, SS 2007 (Prof. Heinze),  
 unveröffentlicht

- P. Cupryjak, S.Tietze (2007): Interview mit Uwe Garbe (verantwortlich für den Öffentlichen Personennahverkehr im Landkreis Wittenberg, Fachdienst Straßenverkehr) am 4.07.2007 in Wittenberg, studentische Hausarbeit an der TU Berlin bei Prof. Heinze (unveröffentlicht)
- P. Cupryjak, S.Tietze (2007): Interview mit Dr. Joachim Grohn, Vertriebsleiter bei der Havelländischen Eisenbahn und ehemaliger Mitarbeiter des Landkreises Wittenberg, am 10.07.2007 in Berlin, studentische Hausarbeit an der TU Berlin bei Prof. Heinze (unveröffentlicht)
- K. J. Czuka (2007): Ist die Zusammenführung der Finanz- und Aufgabenverantwortung das Zukunftsmodell ?, Folienvortrag, Workshop „Finanzierung des ÖPNV“, FHS Erfurt, 03.07.2008
- K.-H. Daehre (2005a): Aktuelle Herausforderung an die ÖPNV-Politik in Sachsen-Anhalt; Informationen und Aktuelles zum ÖPNV und zum Eisenbahnverkehr, Vortrag, Tagung der VDV-Landesgruppe Ost, Halberstadt, 20. 10. 2005; [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_MBV/Reden/Reden2005/VdV\\_okt05.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/Reden/Reden2005/VdV_okt05.pdf)
- K.-H. Daehre (2005b): Der ÖPNV-Plan des Landes Sachsen-Anhalt - Markstein auf dem Weg zum Verkehrserfolg, Vortrag, 10 Jahre Regionalisierung des SPNV, Veranstaltung der Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH in der IHK Magdeburg, Magdeburg am 12. Dezember 2005; [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_MBV/Reden/Reden2005/05-12-08\\_MinRede.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/Reden/Reden2005/05-12-08_MinRede.pdf)
- K.-H. Daehre (2007): Verkehr als Chance und Aufgabe, Gastkommentar in: Der Nahverkehr, 6/2007, S. 6-7
- R. Dellmann (2006): Dynamische Fahrgastinformation und Anschlusssicherung in einem Flächenland – was erwartet der Fahrgast und was bedingt die demografische Entwicklung, Folienvortrag auf dem Workshop Die Vernetzung von Leitsystemen aus Fahrgastsicht, 26.-27.10.2006 in Berlin; [http://www.blic.de/html/deutsch/work/workshop061026\\_27/vortrag\\_dellmann.pdf](http://www.blic.de/html/deutsch/work/workshop061026_27/vortrag_dellmann.pdf)
- Deloitte Consulting GmbH (11/2007): Die Rolle der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Deutschlands (BAG ÖPNV), Düsseldorf
- Deutsche Bank Research (2001): Öffentlicher Personennahverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb, Sonderbericht, Frankfurt/Main
- Deutsche Zentrale für Tourismus, Jahresbericht 2006, Kapitel 2, Frankfurt/M, [http://www.deutschland-tourismus.de/pdf/jahresbericht\\_2006\\_DEU\\_02\\_bedeutung\\_tourismus.pdf](http://www.deutschland-tourismus.de/pdf/jahresbericht_2006_DEU_02_bedeutung_tourismus.pdf)
- Deutsche Zentrale für Tourismus, Pressemeldung, 7. März 2007, Berlin, Frankfurt/M, [http://www.germany-extranet.de/pdf/2\\_Zahlen\\_Ausland-neu\\_070306.pdf](http://www.germany-extranet.de/pdf/2_Zahlen_Ausland-neu_070306.pdf)
- Deutsche Bank Research (2001): Öffentlicher Personennahverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb, Frankfurt/M, Sonderbericht
- Deutscher Bundestag (Hrsg., 1963/64): Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/3602
- Deutscher Bundestag (1993): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr vom 30.11.1993, In: Bundestagsdrucksache 12/6269
- Deutscher Bundestag (2007): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, Drucksache 16/6310, 16. Wahlperiode, 07. 09. 2007  
Gesetzentwurf  
der Bundesregierung  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/063/1606310.pdf>
- Deutscher Bundestag (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Mücke, Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/6876 – Stilllegung der Wetzlarer Bahn, Drucksache 16/7206, 16. Wahlperiode, 15. 11. 2007  
<http://dip.bundestag.de/btd/16/072/1607206.pdf>

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998): Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich, in: DIW-Wochenbericht, 19, S.311
- Die Linke im Bundestag, AG Kommunalpolitik (2006): Mobilität für alle – ÖPNV als Daseinsvorsorge. Kommunale Handlungsstrategien zur Finanzierung, Positionspapier (Schroll VerPolRef), 28.11.2006, 9 S.; <http://dokumente.linksfraktion.net/pdfmdb/7773016068.pdf>
- Dippel (2007): Zukunft des ÖPNV in Nordhessen, Folienvortrag, Tagung ÖPNV – Wege in die Zukunft, Frankfurt, 24. März 2007; <http://mathiaswagner.de/cms/default/dokbin/181/181813.pdf>
- H. Eberlein (2000): Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr. Entgegnung auf Ewers/Ilgmann in Heft 1-2/2000 dieser Zeitschrift, in: Internationales Verkehrswesen, 7-8, S.321
- V. Eichmann (Hrsg., 2006): Europäischer Nahverkehr: Planung – Organisation - Finanzierung. Dokumentation der Fachtagung vom 12.-14. 12.2005 in Berlin, Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- G. Elster, T. Wiedemann (2004): Auswirkungen des EuGH-Urteils in der Rechtssache Altmark Trans auf die Konzessionierung und Finanzierung im ÖPNV, in: Wirtschaftsverwaltung, S.9
- Erstes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vom 27. Oktober 2006;  
<http://www.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Erstes%20Gesetz%20zur%20%C3%84nderung%20des%20Brandenburgischen%20Finanzausgleichsgesetzes.pdf>
- Europäische Kommission: Staatliche Beihilfe Nr. N 604/2005 – Bundesrepublik Deutschland – Staatliche Unterstützung für die Busbetreiber im Landkreis Wittenberg. Brüssel , 2006;  
[http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/transport-2005/n604-05.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2005/n604-05.pdf)
- Europäische Union, Das Europäische Parlament, Der Rat (19. Juli 2007): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr.1191/69 und Nr.1107/70 des Rates, PE-CONS 3623/07, deutschsprachige Version
- Europäische Union, Das Europäische Parlament, Der Rat (3. Dezember 2007): Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 03.12.2007, L 315/1-13
- Europäische Union, Der Rat (11. Dezember 2006): Begründung des Rates. Betr.: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, 13736/1/06 REV 1 ADD 1, deutschsprachige Version
- H. - J. Ewers, G. Ilgmann (2000): Wettbewerb im ÖPNV: Gefordert, gefürchtet und verteufelt, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2000, S.133 (= Internationales Verkehrswesen 2000, 17)
- T. Faustmann, K. Nothing, G. Niessen (1999): ÖPNV im Landkreis Oberspreewald-Lausitz. Eine erste europaweite Ausschreibung von Verkehrsleistungen, in: Der Landkreis, S.647
- F. Fichert (2007): Flexible ÖPNV-Angebote als eine Antwort auf den demographischen Wandel und die zunehmende Individualisierung, Vortrag, 3. ÖPNV-Innovationskongress - Freiburg, 13. 3. 2007
- F. Fichert, T. Sterzenbach (2007): Potentiale einer Subjektförderung zur Finanzierung des ÖPNV, Folienvortrag, Konferenz „Kommunales Infrastruktur-Management“, 29. Juni 2007, Berlin
- Freistaat Thüringen, Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2006): Demographiebericht Thüringen, Stand 20.6.2006
- Freistaat Thüringen (2008): Landeshaushaltsplan 2008/2009, Einzelplan 10 Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr, in:  
[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/haushalt/haushalt\\_0809/10\\_bp.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/haushalt/haushalt_0809/10_bp.pdf)
- A. Freitag, A. Saxinger (2002): Gestaltung des ÖPNV-Wettbewerbs. Überblick über Vergaberecht und Verkehrsverträge, in: Der Nahverkehr, 7-8, S.25

- J. Freudenberg (2006): Zentrale Bausteine einer Projektkonzeption,  
<http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uuid=00014153627F147491D96521C0A8D816>
- M. Gather (2004): Erreichbarkeit, Verkehrsinfrastruktur und regionale Entwicklung: Das Beispiel Thüringen, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg.48, Heft 1, S.34-48
- H. - P. Gatzweiler (2006): Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen. Anforderungen an eine nationale Stadtpolitik, Folienvortrag, Wissenschaftliches Kolloquium der Deutschen Akademie für Städtebau, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung am 11.-12.5.2006 in Berlin
- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 101), zuletzt geändert durch Artikel 282 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)  
<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gvfg/gesamt.pdf>
- C. Gertz, M. Gutsche, J. Rümenapp (2007): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Forschungsbericht im Programm „Aufbau Ost“ des BMVBW/BBR, Projektpartner: IÖR Dresden; BTU Cottbus, Lehrstuhl Stadtbauwesen (M.Kozioł); Gertz Gutsche Rümenapp GbR Hamburg, Abschlußbericht  
[http://www.tu-dresden.de/ioer/PDF/PublikPDF/siedentop\\_abschlussbericht\\_infrastrukturfolgekosten.pdf](http://www.tu-dresden.de/ioer/PDF/PublikPDF/siedentop_abschlussbericht_infrastrukturfolgekosten.pdf)
- Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz -BbgFAG) vom 29. Juni 2004  
[http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/media.php/land\\_bb\\_bravors\\_01.a.111.de/GVBI\\_I\\_12\\_2004.pdf](http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/media.php/land_bb_bravors_01.a.111.de/GVBI_I_12_2004.pdf)
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3376)  
[http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/finausglg\\_2005/gesamt.pdf](http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf)
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNV-Gesetz – ÖPNVG) vom 26. Oktober 1995 (GVBl.I/95, [Nr.20], S.252), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes (berichtigt GVBl.I/07 S.35) vom 18. Dezember 2006 [GVBl.I/06, [Nr. 18], S.187]]
- Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA) vom 20. Januar 2005 (GVBl. LSA 2005, S.16)  
[http://www.rechtliches.de/LSA/info\\_OePNVG\\_LSA.html](http://www.rechtliches.de/LSA/info_OePNVG_LSA.html)
- Gesetz über die Verwendung der Kompensationsmittel des Bundes nach Artikel 143 c Abs. 1 des Grundgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in Schleswig-Holstein (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - Schleswig-Holstein -GVFG-SH -) Vom 15. Dezember 2006 (GVObI. 2006, S. 358) Geltungsbeginn: 1.1.2007, Geltungsende: 31.12.2019; [http://sh.juris.de/sh/GVFG\\_SH\\_P8.htm](http://sh.juris.de/sh/GVFG_SH_P8.htm)
- Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG). Geltung ab 01.01.2007 bis 31.12.2019. Art. 13 G. v. 05.09.2006 BGBl. I 2008  
<http://www.buzer.de/gesetz/2843/>
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG), Ursprünglich verkündet als Artikel 4 Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 [BGBl. I S. 2378, 2395]; in Kraft getreten zum 1. Januar 1994, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2871)
- T. Geyer (1995): Das System der zentralen Orte - Erfahrungen und Weiterentwicklungen, in: B. Müller (Hrsg.): Kleinzentren im Umland von Großstädten, Region und Stadt - Dresdner Materialien zur räumlichen Planung, H. 1, Dresden, S. 37-57
- C. Gipp, B. Kluge (2006): Delphi-Studie: ÖPNV im ländlichen Raum, econex Verlag, Wuppertal
- G. Girnau (1998): Wie sichern die VDV-Unternehmen ihre Zukunft im Verkehrsmarkt? Gravierende Veränderungen des Marktes erfordern Flexibilität der Unternehmen, in: Der Nahverkehr, 6, S.8

- H.-J. Gottschalk (2007): Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Sachsen-Anhalt (2007): Die geplante Weiterentwicklung und Finanzierung des ÖPNV sowie die Bedeutung des Schienengüterverkehrs in Sachsen-Anhalt, Grußwort, VDV-Herbsttagung 2007, Redemanuskript
- F. Haindl (2005): ÖPNV-Gesetz und Ausschreibungswettbewerb aus Sicht der Gewerkschaft ver.di - Auswirkungen auf die Arbeitnehmer/innen, Folienvortrag, Tagung „ÖPNV hat Zukunft“ am 12.03.2005 in Frankfurt/M  
[http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/64/64897.workshop\\_1\\_beitrag\\_haindl.pdf](http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/64/64897.workshop_1_beitrag_haindl.pdf)
- Hamburger Verkehrsverbund (HVV), Kompetenz Center Wettbewerb (KCW) (Hrsg., 2001): Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark. Entwicklungen im Ausschreibungswettbewerb, KCW-Schriftenreihe, Bd. 1, Hamburg
- C. Heinze (2005): Zur Rechtslage des ÖPNV nach dem Altmark-Streit. Eine Hydra bewacht den Hort der Kfz-Liniengenehmigungen, in: Transportrecht, 373
- G. W. Heinze (1979): Entwicklungstendenzen und Möglichkeiten der Nahverkehrsversorgung dünn besiedelter ländlicher Räume, in: Strukturgefährdete ländliche Räume. Zur Notwendigkeit einer Ziel- und Instrumentenrevision, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 128, Hannover 1979, S. 164-196 (mit Karte 1 im Anhang); <http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/ARL-StrukturgefaehrdeRaume.pdf>
- G. W. Heinze (2000): Transport and Leisure: Growth as Opportunity, in: European Conference of Ministers of Transport (ECMT, Ed., 2000): Transport and Leisure, Report of the 111<sup>th</sup> Round Table of Transport Economics held in Paris on 15<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> October 1998, OECD: Paris, S. 5-51; <http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/WachstumAlsChance.pdf>
- G. W. Heinze (2001): Rentabilität in der Fläche? In: M. Steierwald, J. Brenner (Hrsg., 2001): Streitfragen im Verkehrswesen: Verkehr im Spannungsfeld zwischen Fortschritt und öffentlicher Alimentierung, Ergebnisse des Workshops XIII im Themenfeld Verkehr und Raumstruktur, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Arbeitsbericht 188, Stuttgart, S.53-76; aktualisiert als: Schrumpfung als Chance – Ein neuer Gemeinschaftsverkehr für Flächenländer, in: Verkehr und Tourismus in sensiblen Naturräumen, Grüne Reihe, Nr.62, TU Kaiserslautern, S.177-208
- G. W. Heinze (2007): Öffentlicher Verkehr und demographischer Wandel: Chancen für Nordostdeutschland, In: S. Beetz (Hrsg., 2007): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Materialien Nr.14, Berlin, S.21-30
- G. W. Heinze, D. Herbst und U. Schühle (1980): Verkehrsverhalten und verkehrsspezifische Ausstattungsniveaus in ländlichen Räumen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 78, Hannover 1980
- G. W. Heinze, D. Herbst und U. Schühle (1981): Kleinbusse in Gemeinderegie, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 39, 1, S. 10-19
- G. W. Heinze, D. Herbst, U. Schühle (1982): Verkehr im ländlichen Raum, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 82, Hannover
- G. W. Heinze, H. H. Kill, G. Ilgmann, G. Wengler-Reeh (1987): Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im ländlichen Raum Niedersachsens, Schriftenreihe des Niedersächsischen Ministers des Innern, Hannover 1987
- G. W. Heinze, H. H. Kill, Studiengesellschaft Nahverkehr (SNV) (1992): Ausländische Erfahrungen und Kenntnisse mit dem ÖPNV in der Fläche. Forschungsbericht FE-Nr. 73286/89 im Auftrag des BMV, Berlin/Hamburg. Kurzfassung als G. W. Heinze, H. H. Kill, M. Proksik, K. Olbrich, G. Wengler-Reeh (1994): Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung und die Fläche. Ausländische Erfahrungen und Kenntnisse, in: Der Nahverkehr, Jg. 12 (1994), H.3, S.8-14;  
<http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/GrosseUndkleineKonzepte-1992.pdf>



- G. W. Heinze, H. H. Kill (1994): Regionalisierung des ÖPNV als Chance der Raumordnungspolitik. Perspektiven der Eisenbahnstrukturreform und der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs, Arbeitsmaterial, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 203, Hannover
- G. W. Heinze, H. H. Kill (1997): Freizeit und Mobilität. Neue Lösungen im Freizeitverkehr, ARL, Hannover
- W. Henss (2007): Der Hessische Weg – Wettbewerb und Mittelkürzung im Nahverkehr, Zusammenfassender Bericht über Vorträge von Staatssekretär K. P. Güttler und Landrat R. Gnadl, DVWG, BV Rhein-Main, 1.3.2007, in: Internationales Verkehrswesen, Jg. 59, H. 4, S.180
- T. Henes, J. Burmeister (2007): Wege zu einem attraktiven ÖPNV in dünnbesiedelten Räumen – Nachfrage- und Erlöseffekte von Angebotsverbesserungen am Beispiel des Landkreises Cochem-Zell, in: Der Nahverkehr, 6/2007, S. 57-62
- J. Hensel; O. Kuschel; M. Herold, W. Faber (2002): Neue Betriebsgesellschaft mit schlanken Strukturen. Restrukturierung der Essener Verkehrs AG, in: Der Nahverkehr, 7-8/, S.39
- M. Hermann (Hrsg., 2000): ÖPNV: Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit, Arbeitsbericht, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Nr.159, Stuttgart
- C. Herr, D. Lehmkuhl (1997): Was zu erwarten war und ist. Aktuelle und zukünftige Probleme des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Deutsche Verwaltung, S.396
- Hessische Landesregierung (2007): Landesportal Hessen: Hessen – die Mobilitätsdrehscheibe im Herzen Europas;  
[http://www.hessen.de/irj/hessen\\_Internet?cid=67ce50152f2297afaedd52e544e4b590](http://www.hessen.de/irj/hessen_Internet?cid=67ce50152f2297afaedd52e544e4b590)
- Hessischer Landtag (2005): Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zum öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG) – Drucks. 16/3880 – und zu dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend Erhaltung des öffentlichen Personennahverkehrs durch marktorientierte Direktvergabe – Drucks. 16/3753 –, 16. Wahlperiode, 24. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr, 30.06.2005  
<http://starweb.hessen.de/cache/KB/16/WVA/WVA-KB-024.pdf>
- Hessischer Landtag (2005): Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend 10 Jahre RMV und NVV: Hessen braucht einen Masterplan zur Weiterentwicklung des ÖPNV, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/4039, 24.05.2005  
<http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/73/73990.pdf>
- Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2006): Umweltatlas Hessen,  
[http://atlas.umwelt.hessen.de/servlet/Frame/atlas/all\\_dat/bevoelk/bevoelk\\_txt.htm](http://atlas.umwelt.hessen.de/servlet/Frame/atlas/all_dat/bevoelk/bevoelk_txt.htm)
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (1999): 10-Punkte-Katalog zur Genehmigungspraxis von Linienverkehr nach PBefG, 22. Dezember 1999
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2002): Eckpunkte für den Wettbewerb. Öffentlicher Personennahverkehr in Hessen, Wiesbaden  
[http://perspektive-wettbewerb.de/files/eckpunkte\\_wettbewerb.pdf](http://perspektive-wettbewerb.de/files/eckpunkte_wettbewerb.pdf)
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2004): Wettbewerb im Öffentlichen Personennahverkehr aus Sicht des Landes Hessen, Wiesbaden, 24.5.2004
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2004): Konsequenzen aus dem EuGH-Urteil vom 24.07.2003 – Rs C-280/00 (Altmark Trans). Auswirkungen auf die Genehmigungs- und Vergabep Praxis in Hessen (genannt Güttler I)  
[http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWVL\\_15/HMWVL\\_Internet/med/9f/a9f642e4-1999-701e-76cd-3b5005ae75d5,true.pdf](http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWVL_15/HMWVL_Internet/med/9f/a9f642e4-1999-701e-76cd-3b5005ae75d5,true.pdf)
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): Hessische Ausschreibungs- und Genehmigungspraxis im öffentlichen Personennahverkehr. Meine Empfehlungen vom 12.03.2004, Az. V 9 - 66 I 28-59-02 ( Erlass betr. Konsequenzen aus dem EuGH-Urteil vom 24.07.2003 – Rs C-280/00 ( Altmark Trans ) - Auswirkungen auf die Genehmigungs- und Vergabep Praxis in Hessen ) (genannt Güttler II)  
[http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWVL\\_15/HMWVL\\_Internet/med/914/91420f99-2536-b901-a3b2-17197ccf4e69,true.pdf](http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWVL_15/HMWVL_Internet/med/914/91420f99-2536-b901-a3b2-17197ccf4e69,true.pdf)

- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): Konsequenzen aus dem BVerwG-Urteil vom 19.10.2006 – 3 C 33.05, Empfehlungen vom 12.03. 2004 (Az. V 9 – 66 I 28-59-02) und Ergänzung vom 17.02.2006 (Az. V 8 – 66 I 28-59-02) (genannt Güttler III)  
[http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWVL\\_15/HMWVL\\_Internet/med/aea/aea64d3f-154e-3111-0104-3bf5aa60dfac,true.pdf](http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMWVL_15/HMWVL_Internet/med/aea/aea64d3f-154e-3111-0104-3bf5aa60dfac,true.pdf)
- G. Hickmann (2000): Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs. Vorschläge zur effizienzorientierten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens im europäischen Wettbewerbsmarkt, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen  
<http://www.nahverkehrsberatung.de/downloads/OPNV-Reform.Hickmann.pdf>
- G. Hickmann (2001): Mehr ÖPNV fürs Geld, In: Der Landkreis, 8/2001  
<http://www.nahverkehrsberatung.de/downloads/OPNV-Reform-Lkr.pdf>  
[http://www.gar-bw.de/fileadmin/gar/pdf/Verkehr/OEPNV-Seminar\\_Vortrag\\_Schwarz.pdf](http://www.gar-bw.de/fileadmin/gar/pdf/Verkehr/OEPNV-Seminar_Vortrag_Schwarz.pdf)
- G. Hickmann, F. Berschin, E. Karwiese, E. Schulze (2005): Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg. Bündelung der Mittel bei den ÖPNV-Aufgabenträgern und Einführung einer Erfolgsförderung, in: Der Nahverkehr, Jg. (2005), H.5, S.46-52
- G. Hickmann (2006): Forderungen des VCD für eine dauerhafte und effiziente Finanzierung des Nahverkehrs auf der Schiene, VCD-Pressekonferenz „Kürzungen der Bundesmittel für den Öffentlichen Nahverkehr“, 28.3.2006, Berlin ()
- G. Hickmann, F. Berschin, C.Schaafkamp, E.Karwiese, E. Schulze (2008): Bundesland Brandenburg setzt die Reform der ÖPNV-Finanzierung fort. Anreizorientierte Bündelung der Fördermittel bei den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern und Integration von 45a PBefG, in: Nahverkehr, 3, S.36-41
- J. Hidien (1997): Der föderative Finanzausgleich im öffentlichen Personennahverkehr, in: Verwaltungsrundschau, S.309
- T. Hoffmann (2002, aktualisiert): Projektbeschreibung „Fahrscheinfreier Stadtbusverkehr“ in Templin (unveröffentlicht)
- T. Hoffmann (2007): ÖPNV in der Uckermark, Vortragsfolien, Verkehrsgespräche Oberhavel am 20.4.2007 in Henningsdorf
- H. Höhnscheid (2002): Strukturwandel der Eisenbahnen. Belebung und Expansion eines lange stagnierenden Marktes, in: Der Nahverkehr, 3, S.8
- A. Holst: Erläuterungen zum Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988, in: Das deutsche Bundesrecht, 597. Lieferung, Juli 1988, S.7-15
- N. Hölzinger (2008): Kleines Handbuch für Klimaretter auf Achse ... und solche, die es werden wollen. Lehrerleitfaden, Kopiervorlagen und Arbeitsblätter für den Sachunterricht (4.Klasse) und den naturwissenschaftlichen Unterricht (5.-7. Klasse), Berlin
- H. Hondius (2001): Wettbewerb im Nahverkehr – Segen oder Fluch?, in: Der Nahverkehr, 7-8, S.6
- L. Hüskens (2004): Zukunft Sachsen-Anhalt, Diskussionspapier, Stand 05.10.04  
[http://www.fdp-fraktion-lsa.de/files/Zukunft\\_Sachsen-Anhalt\\_05.10.04.pdf](http://www.fdp-fraktion-lsa.de/files/Zukunft_Sachsen-Anhalt_05.10.04.pdf)
- R. Hüttemann (2007): Zur Körperschaftssteuerrechtlichen Behandlung dauerdefizitärer Unternehmen der öffentlichen Hand, in: Der Betrieb, S.1603
- K. Ihlow (2008): Fahrplanunabhängiger und bedarfsorientierter ÖPNV in Deutschland und der Schweiz. Ein Systemvergleich, Studienarbeit, Technische Universität Berlin (Prof. Heinze), unveröffentlicht
- Interministerieller Arbeitskreis Raumordnung – Landesentwicklung - Finanzen unter Federführung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2007): Handlungskonzept „Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“ Fortschreibung 2007. Beschlossen von der Landesregierung Sachsen-Anhalt am 3.7.2007  
[http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_MBV/PDF/Raumordnung/Demografie/PDF/HK\\_2007\\_KV\\_3072007\\_Internet.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/PDF/Raumordnung/Demografie/PDF/HK_2007_KV_3072007_Internet.pdf)

ISUP Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung GmbH, Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014 in der Fassung des Beschlusses des Kreistages vom 06.02.2006, Beschluss-Nr. I/112-16/06, Wittenberg 2008

<http://www.landkreis-wittenberg.de/landkreis/kreisrecht/pdf/2006/NVP.pdf>

ISUP Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung GmbH, Bericht, Fortschreibung zum Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014 in der Fassung des Beschlusses des Kreistages vom 25.02.2008, Beschluss-Nr. I/53-05/08 Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014, Wittenberg 2006

M. Jänecke (1987): Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München, Zürich

H. Jarass (2006): Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung des § 148 SGB IX. Rechtsgutachten, Herausgeber: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) sowie Verband Deutscher Omnibusunternehmern (BDO), Berlin

A. Kagermeier (2006): Entwicklung und Perspektiven flexibler Mobilitätskonzepte im ländlichen Raum. Organisationsmodelle im Vergleich, Folienvortrag auf dem Leader+ Fachseminar Neue Mobilitätsstrategien für ländliche Räume, 17.-19. Mai 2006 in Buckow, Märkische Schweiz (Land Brandenburg)

<http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uuid=000DED5A34B4147CA9D86521C0A8D816>

S. Karnop (2004): Der Begriff der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistung nach § 13a PBefG, DVBl., S.160

S. Karnop (2007a): Wittenberger Model. In: Omnibusrevue, März 2007, S.11-13

S. Karnop (2007b): Das Wittenberger Modell, Vortragsfolien, Fachgespräch mit der Bundestagsfraktion der GRÜNEN am 17. September 2007 in Berlin

S. Karnop, M. Wendt (2007): Satzungsrecht zur ÖPNV-Finanzierung in der Praxis, in: Stadtverkehr, Jg. 52, Heft 5, S.26-28

S. Karnop, M. Wendt (2006): Investitionsförderung im ÖPNV ohne Wettbewerbsverzerrung, in: Stadtverkehr, Jg. 51, Heft 3, S.26-28

E. Karwiese (2006): Das neue Finanzierungssystem für den ÖPNV in Brandenburg, Vortrag, DVWG, Bezirksvereinigung Berlin-Brandenburg, IHK Berlin, 18.1.2006

E. Karwiese (2007a): Verkehrspolitische Ziele in einem Flächenland unter der Randbedingung einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung“, Vortrag, Henningsdorf, Verkehrsgespräche Oberhavel, 20.4.2007

E. Karwiese (2007b): Das neue ÖPNVG in Brandenburg - finanzielle Impulse für den ÖPNV?, Vortrag, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 8.11.2007

E. Karwiese (2008): Verkehrspolitik als Kunde und Gestalter der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Folienvortrag, Verkehrstage Oberhavel, 18.-19.4.2008

KCW - Kompetenzzentrum Wettbewerb (2004): Zur Anwendbarkeit der VO (EWG) Nr. 1191/69 in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Rhein-Main-Verkehrsverbundes gmbH in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden

KCW - Kompetenzzentrum Wettbewerb (2007): Überblick Genehmigungswettbewerb Wittenberg (Folien)

S. Keuchel, K.-H. Schweig, R. Hermes, D. Rump, T. Most (1999): Kommunalen Nutzen von ÖPNV-Angeboten am Beispiel fahrscheinfreier Tarif- / Finanzierungskonzepte bei Stadtbusverkehren von Klein- und Mittelstädten, Forschungsbericht FE 70.588/99 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

W. C. Kim, R. Mauborgne (2005): Der blaue Ozean als Strategie. Wie man neue Märkte schafft, wo es keine Konkurrenz gibt, Hanser Verlag, München, Wien

H. Kipke, G. Kern (2007): Der letzte Fahrgast? Demografie und Prognosen für den Öffentlichen Verkehr mit Beispielen aus der Region Nürnberg, in: Der Nahverkehr, H.9, S6-14

- R. Klimmt (2000): Veränderte Rahmenbedingungen im ÖPNV, in: Nahverkehrspraxis, 1-2, S.1
- A. Knie, J. Büttner: Vom Kopf auf die Füße: Randbedingungen und Gedankenmodelle zu neuen Betreibermodellen im öffentlichen Verkehr, in: ifmo. Institut für Mobilitätsforschung (2006): Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen, Berlin, Heidelberg, New York, S.57-73
- Koalitionsvertrag, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 3. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 1999 bis 2004, Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Brandenburg und Christlich Demokratische Union Deutschlands Landesverband Brandenburg (ohne Ort und Jahr)  
[http://www.mi.brandenburg.de/media/1102/koalitionsvertrag\\_03.pdf](http://www.mi.brandenburg.de/media/1102/koalitionsvertrag_03.pdf)
- Koalitionsvertrag, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009, Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Brandenburg und Christlich Demokratische Union Deutschlands Landesverband Brandenburg (ohne Ort und Jahr)  
<http://www.brandenburg.de/media/1102/koavertrag.pdf>
- Koalitionsvertrag (2002):Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt und der Freien Demokratischen Partei Landesverband Sachsen-Anhalt über die Bildung einer Regierungskoalition für die 4. Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt. 16. Mai 2002  
<http://www.fdp-sachsenanhalt.de/download/koalitionsvereinbarung-lsa02.pdf>
- Koalitionsvertrag (2006): Sachsen-Anhalt - Land mit Zukunft. Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt über die Bildung einer Koalition in der fünften Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt 2006 bis 2011. Stand 18. April 2006  
[http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_StK/Dokumente/Koalitionsvertrag\\_Endfassung.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_StK/Dokumente/Koalitionsvertrag_Endfassung.pdf)
- R. Köberle (2007): Begrüßung und Abschlussrede, 3. ÖPNV Innovationskongress Mobilitätskonzepte für Bus und Bahn, 13. – 14. März 2007, Freiburg,  
<http://www.innovationskongress-bw.de/documents/EroffnungsredeSts.Koberle.pdf>  
<http://www.innovationskongress-bw.de/documents/SchlusswortStaatssekretarKoberle.pdf>
- R. Koch, P. Steinbrück (2003): Subventionsabbau im Konsens. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück  
<http://www.oepnv-info.de/download/index.php?id=3>
- U. Köhler, L.Appel (2006): Zukunft des ÖPNV auf dem Land. Richtungsband-Expressbus als Antwort auf die tendentiell sinkende Nachfrage, in: Der Nahverkehr, 5, S.70-76
- W. Kolks , (Hrsg., 1998): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Bd. 2, Förderung und Finanzierung, Berlin
- T. Korsisaari (2008): Korsisaari. Extended clientele by diversified service sectors in passenger transport – Experience from Finland, Folienvortrag, Verkehrsgespräche Oberhavel, 18.4.2008
- A. Kossak (2007) Erfolgsmodell mit Schönheitsfehlern – Fehlentwicklungen in der Umsetzung von Regionalisierung und Liberalisierung im ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 6/2007, S. 52-56
- KPMG (1999): Bericht zur Ermittlung verkehrsspezifischer Kostensätze für die Berechnung von Ausgleichsleistungen nach §45a PBefG und §6 AEG für öffentliche und private Personennahverkehrsunternehmen für das BMVBW
- Kraftfahrt-Bundesamt (2007): Statistische Mitteilungen, Reihe 2: Fahrzeug-Bestand, 1. Januar 2006, Jahresband, Flensburg
- R. Krause (2002): Bringt der Wettbewerb einen Behörden-ÖPNV?, in: Der Nahverkehr, 1-2, S.6
- R. Krause (2002): Wird Öffentlicher Personennahverkehr durch Wettbewerb teurer statt preiswerter?, in: Bus & Bahn, 4, S.8

Kreisausschuss Fulda (2007): Bevölkerung und Fläche der kreisfreien Städte und Landkreise in Hessen am 30.06.2005

[http://www.fuldaerzeitung.de/sixcms/detail.php?template=druckdetail\\_fo&id=59883](http://www.fuldaerzeitung.de/sixcms/detail.php?template=druckdetail_fo&id=59883)

C. von Kretschmann, M. Ott (2001): Organisation des ÖPNV-Wettbewerbs in Metropolen – Die Lokale Nahverkehrsgesellschaft in Frankfurt am Main, in: Verkehr und Technik, S.477

S. Krug, D. Meinhard (2005): Analyse der ÖPNV-Organisation unter Berücksichtigung der Förderstrukturen in Deutschland. Mögliche Schlussfolgerungen für NRW, Gutachten der Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co. KG, Aachen, Dezember 2005

K.-G. Kuchenbecker (2001): Konzept für mehr Wettbewerb im Nahverkehr auf der Schiene. Ausschreibungen im SPNV: Der rheinland-pfälzische Weg, in: Der Nahverkehr, 12, S.16

H. Kuhlisch (2007): Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW – Neue finanzielle Impulse für den ÖPNV?!, Folienvortrag auf der Fachtagung: Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW – Perspektiven für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen?, 29.11.2007, Köln

S.-A. Küpper (2006): Stärkung der lokalen Infrastruktur durch 'Neue Informationswege der Mobilitätsberatung' ColumBUS, Mobilcafe, Serviceagentur, Folienvortrag auf dem Leader+ Fachseminar Neue Mobilitätsstrategien für ländliche Räume, 17.-19. Mai 2006 in Buckow, Märkische Schweiz (Land Brandenburg)

<http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uuid=000E93095FCC147491D96521C0A8D816>

Landesamt für Bauen und Raumbeobachtung (2006): Brandenburg regional 20096. Eine räumliche Bestandsaufnahme der Regionen, Landkreise und kreisfreien Städte,

Landesregierung Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Referat Eisenbahnen (2007): Landesnahverkehrsplan 2008-2012, Entwurf, Sachstand 14.8.2007, 24.9.2007, Potsdam

Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt, Ministerium Bau und Verkehr (20. 12.2005): Plan des Öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Sachsen-Anhalt – ÖPNV-Plan . Zeitraum 2005 – 2008/2015, Magdeburg (Sonderdruck)

[http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_MBV/Broschueren/2006/OEPNV-Plan\\_2005.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/Broschueren/2006/OEPNV-Plan_2005.pdf)

Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer (LHO, 2006): Neue Rechtsgrundlagen im Wettbewerbsrecht – Auswirkungen auf Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe im ÖPNV

<http://www.mathiaswagner.de/cms/default/dokbin/178/178438.pdf>

Landesverband Hessischer Omnibusunternehmer (LHO, 2007): Brief des Geschäftsführers Geißler an die OREG mbH, Michelstadt, am 12.07.2007

Landkreis Wittenberg (2006): Satzung zur Unterstützung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im Landkreis Wittenberg v. 6.2.2006

Landkreis Wittenberg (2006): D-Lutherstadt Wittenberg: Bekanntgabe des Auslaufens von Genehmigungen nach §13 i.V. mit §42 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in: Amtsblatt des Landkreises Wittenberg, 7.1.2006, S.5-6

[http://www.bad-schmiedeberg.de/Mitteilungen/Amtsblatt/AB01\\_Spermuell\\_2006.pdf](http://www.bad-schmiedeberg.de/Mitteilungen/Amtsblatt/AB01_Spermuell_2006.pdf)

Landtag Brandenburg (24.02.2004): Drucksache 3/7094, 3. Wahlperiode, Antrag der Fraktion der PDS: Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB), Potsdam

Landtag Brandenburg Drucksache 3/7211 3. Wahlperiode Gesetzentwurf der Landesregierung Zweites Gesetz zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes

[http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w3/drs/ab\\_7200/7211.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w3/drs/ab_7200/7211.pdf)

Landtag Brandenburg Drucksache 3/7609, 3. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung, Zweites Gesetz zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes – Drucksache 3/7211

[http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w3/drs/ab\\_7600/7609.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w3/drs/ab_7600/7609.pdf)

Landtag Brandenburg, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/2831, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1081 des Abgeordneten Dr. Jens Klocksinn vom 15.03.2006

- Landtag Brandenburg, 4. Wahlperiode, Plenarprotokoll 4/38, 26.10.2006  
<http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w4/plpr/38.pdf>
- Landtag Brandenburg, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/6139, Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU zum Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 4/6072) Mobilitätsticket für Brandenburg einführen  
[http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w4/drs/ab\\_6100/6139.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w4/drs/ab_6100/6139.pdf)
- Landtag von Sachsen-Anhalt, Vierte Wahlperiode, Plenarprotokoll 4/51, 16.12.2004  
[http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/plenum/4/051stzg\\_4.pdf](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/plenum/4/051stzg_4.pdf)
- Landtag von Sachsen-Anhalt, Vierte Wahlperiode, Plenarprotokoll 4/61, 07.07.2005  
[http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/plenum/4/061stzg\\_4.pdf](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/plenum/4/061stzg_4.pdf)
- Landtag von Sachsen-Anhalt, Fünfte Wahlperiode, Plenarprotokoll 5/9, 20.10.2006  
[http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/plenum/5/009stzg\\_5.pdf](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/plenum/5/009stzg_5.pdf)
- R. Lasch, A. Lemke (2005): Delphi-Studie „ÖPNV-Markt der Zukunft“. Expertenmeinungen zur Entwicklung des ÖPNV bis zum Jahr 2015, TU Dresden  
<http://www.tu-dresden.de/wwwbwlllog/delphi-oepnv/ergebnispraesentation.pdf>
- F. Liebl, C. Hermann (1996): Der Kampf um die Zukunft. Teil 1: Die 8 1/2 Mythen der Trendforschung, in: Absatzwirtschaft, 8, S.48-55; Teil 2: Denken im Hypertext-Format – Optionen eines alternativen Umgangs mit dem Trend, in: Absatzwirtschaft, 9, 100-108
- W. Linnenbrink (2007): Kommunale ÖPNV-Angebote - Das Beispiel der WVG-Gruppe (Westfälische Verkehrsgesellschaft), Folienvortrag auf der Fachtagung: Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW – Perspektiven für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen?, 29.11.2007, Köln
- List Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH (2006): Ländervergleich zur Organisation und Finanzierung des ÖPNV, Rochlitz (unveröffentlichtes Gutachten)
- G. Löcker (2006): Vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister, in: Der Nahverkehr, S.20-26
- G. Löcker (2007): Die Hierarchie der Systeme: Wann ist der Bus günstiger? Vorteile von Bus- und Bahnsystemen, Folienvortrag, 3. Rostocker Verkehrsforum, Rostock-Warnemünde, 19. April 2007
- S. Loerzer (2008): Altersarmut verdreifacht sich bis 2020, in: Süddeutsche Zeitung, 4.4.2008, S.42
- M. Lometsch (2005): Mobilität im ländlichen Raum, Folienvortrag, Tagung „ÖPNV hat Zukunft“ am 12.03.2005 in Frankfurt/M  
<http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/64/64921.pdf>
- M. Luik-Pani (2001): Land fordert Wettbewerb, Angebote verbessern sich bereits jetzt, in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: VDV-Jahresbericht, S.86
- M. Matern (2008): Halb Brandenburg lebt im Jahr 2030 bei Berlin, in: Der Tagesspiegel, 8. Juli 2008, S.13
- C. Mehlert (2001): Die Einführung des Anrufbus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 91, Bielefeld
- C. Mehlert (2005): Optimierung des Schülerverkehrs in Stadt und Land mittels Schulzeitstaffelung, Folienvortrag, SRL-ÖPNV-Tagung am 25.2.2005 in Potsdam,
- A. Merkel (2006): Rede der Bundeskanzlerin auf dem Weltwirtschaftsforum am 15. Januar 2006 in Davos  
[www.bundestkanzlerin.de/bk/Navigation/Aktuelles/reden,did=46706.html](http://www.bundestkanzlerin.de/bk/Navigation/Aktuelles/reden,did=46706.html)
- R. Metz (1998): Finanzierung und Förderung der Betriebskosten des ÖPNV, in: W. Kolks, (Hrsg., 1998): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Bd. 2, Förderung und Finanzierung, Berlin
- R. Metz (1998): Ein „Bosman“-Urteil gegen Kommunen und Verkehrsunternehmen?, in: Bus&Bahn, 7-8, S.2

- R. Metz (2003): Eigenwirtschaftlicher Nahverkehr im europäischen Binnenmarkt. Der Europäische Gerichtshof klärt Spannungsverhältnis, in: Der Nahverkehr, 9, S.8
- R. Metz (2008): Nachfolge-Verordnung 1191/69 – Anforderungen an die nationale Rechtsetzung, Folienvortrag auf der Sitzung des VDV-Verbandsbeirates am 14. Januar 2008 in Berlin
- D. Meyer (2001): Staatliche Steuerung im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr – Eine wettbewerbliche Alternative, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, S.25
- S. Meyer (1999): Die Ausschreibungspflicht im gemeinwirtschaftlichen Linienverkehr und ihre Auswirkungen auf den Bestand der Genehmigung, DVBl., S.1409.
- P. von Meyring (1999): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken, 4. Auflage, Weinheim
- P. von Meyring (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 7. Auflage, Weinheim
- O. Mietzsch (2007): Die Finanzierung des ÖPNV in den Kommunen: alle Macht den Räten!, in: Nahverkehrs-praxis – Ausgabe 7/8-2007, S. 8-11
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie, Land Brandenburg (2007): Alt werden im Land Brandenburg – Leitlinien zur Seniorenpolitik der Landesregierung, Potsdam [http://www.masgf.brandenburg.de/media/1336/alt\\_werden.pdf](http://www.masgf.brandenburg.de/media/1336/alt_werden.pdf)
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg (2007): Alt werden im Land Brandenburg - Leitlinien zur Seniorenpolitik der Landesregierung [http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.388227.de&\\_siteid=7](http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.388227.de&_siteid=7)
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (2007): Pressemitteilung vom 10.10.2006: Land federt Einschnitte bei Regionalisierungsmitteln durch novelliertes ÖPNV-Gesetz ab; <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.371928.de>
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (2007): Entwurf zur Novellierung des ÖPNV-Gesetzes (ÖPNVG) Brandenburg zum 1.1.2007 [http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.366144.de&\\_siteid=46](http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.366144.de&_siteid=46)
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (2007): Zweite Verordnung zur Änderung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung vom 31. August 2007
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (2006): Tourismuskonzeption des Landes Brandenburg 2006-2010, Potsdam
- A. Motzkus (2006): Internationale und nationale Fördermöglichkeiten und –projekte einer touristisch nachhaltigen Mobilität im ländlichen Raum, Folienvortrag auf dem Leader+ Fachseminar Neue Mobilitätsstrategien für ländliche Räume, 17.-19. Mai 2006 in Buckow, Märkische Schweiz (Land Brandenburg) <http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uuid=000169745FF8147491D96521C0A8D816>
- M. Mühle (2005): Die neue ÖPNV-Finanzierung im Land Brandenburg - erste Erfahrungen, Vortrag, 8. ÖPNV-Fachtagung des Forums Mensch und Verkehr (FMV) der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL), 24.2.2005, Potsdam [http://www.srl.de/termine/fg/fmv/oepnv-2005-02-24/oepnv-finanzierung-brandenburg-muehle.pdf?SRL\\_SESSION=f66b0e18dc7021268efbb2a18f6ce145](http://www.srl.de/termine/fg/fmv/oepnv-2005-02-24/oepnv-finanzierung-brandenburg-muehle.pdf?SRL_SESSION=f66b0e18dc7021268efbb2a18f6ce145)
- A. Müller-Hellmann (2000): Wie hat sich die Regionalisierung auf das System Bahn ausgewirkt?, in: Eisenbahntechnische Rundschau, S.11
- C. Neu (2008): Wohnortnahe Grundversorgung und Bürgerpartizipation - ein Praxisbeispiel aus Mecklenburg-Vorpommern, Forschungspraktikum mit Studenten, Untersuchungsgemeinde Galenbeck in Mecklenburg-Strelitz, noch unveröffentlichter Bericht (Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig)
- Neuer Wittenberger Busverkehr (2007): <http://www.vetter-bus.de/aktuelles/news.php?action=show&id=25>
- Neuer Wittenberger Busverkehr (2007): Der neue Anrufbus im Landkreis Wittenberg ab 01.01.2007, 2007

- NN. (1997): Von der Stilllegung bedroht. In: Die Zeit, 14.3.1997, Nr. 12, S. 41, interne Unterlagen der Bahn, Stand Februar 1997
- NN. (2008): English National Concessionary Travel Scheme (ENCTS)  
[http://www.direct.gov.uk/en/TravelAndTransport/PublicTransport/BusAndCoachTravel/DG\\_10036264](http://www.direct.gov.uk/en/TravelAndTransport/PublicTransport/BusAndCoachTravel/DG_10036264)
- NN. (2008): Merseytravel Concessionary Travel Scheme 2006 Reimbursement Arrangements with Bus Operators April 2006 As Varied January 2007  
<http://www.merseytravel.org/articleimages/Concessionary%20scheme%202007.pdf>
- N.N. (2008): Wittenberger Modell künftig auch im Landkreis Anhalt-Bitterfeld, in: NaNa-Nahverkehrs Nachrichten, H. 14:3
- N.N (o.J.): Regionalisierungsmittel: Gesicherte Grundlagen. Wer erhält wieviel?  
<http://www.rheinland-pfalz-takt.de/fileadmin/PDF/Themenarchiv/zukunft.pdf>
- Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (9.2.2007): Beschluss in der Verwaltungsrechtssache der SCALAR Wittenberger Omnibus GmbH gegen den Landkreis Wittenberg, Magdeburg wegen Konkurrentenstreites um die einstweilige Erlaubnis für den Linienverkehr
- F.-W. Oellers, O. Mietzsch (2001): Die Rolle der Aufgabenträger im liberalisierten ÖPNV-Markt, in: Der Städtetag, 4, S.30
- S. Oeltze, T. Bracher u.a. (2007): Mobilität 2050. Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050, deutsches Institut für Urbanistik, Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis, Bd. 1, Berlin
- K. Ott, N. Bovensiepen (2007): „Zwangsweise stillgelegt“. Die Länder sehen wenig genutzte Bahnstrecken vor dem Aus, weil der Bund für die Modernisierung nicht zahlen will, in: Süddeutsche Zeitung, 10.10.2007, S.6
- A. Overath, L. H. Fiedler (2001): § 45a PBefG/§ 6a AEG – EG-rechtskonform oder wettbewerbsverfälschend?, in: Verkehr und Technik, S.101
- A. Overath (2007): Kommunale ÖPNV-Finanzierung im Kontext von Ausschreibung und Vergabe am Beispiel der Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH (MHV), Folienvortrag auf der Fachtagung: Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW – Perspektiven für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen?, 29.11.2007, Köln
- H. Palm (2001): Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark. Entwicklungen im Ausschreibungswettbewerb, Herausgegeben vom Hamburger Verkehrsverbund GmbH Kompetenz Center Wettbewerb, Hamburg
- Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 292 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) Stand: Neugefasst durch Bek. v. 8. 8.1990 I 1690; zuletzt geändert durch Art. 292 V v. 31.10.2006 I 2407
- R. Pörner (2007): Attraktiver ÖPNV trotz Sparmaßnahmen, Gastkommentar in: Nahverkehrspraxis, Ausgabe 7/8-2007, S. 1
- D. Posch (2002): Besteller-Ersteller-Prinzip konsequent umsetzen, in: Der Nahverkehr, 6, S.6
- Private Sector Participation Consult (2004): Wettbewerb im Schienenverkehr – Kaum gewonnen, schon zerronnen? Stellungnahme im Auftrag von Mehr Bahnen! Vereinigung für Wettbewerb im Schienenverkehr e.V., Berlin, 57 S.  
[http://www.mehrbahnen.de/dateien/wettbewerbsbericht\\_mb\\_2004.pdf](http://www.mehrbahnen.de/dateien/wettbewerbsbericht_mb_2004.pdf)
- Pro Bahn e.V. Hrsg., 1992): Regionalisierung – eine Chance für den Nahverkehr auf der Schiene. Ein Leitfaden für Kommunalpolitiker, München  
<http://www.pro-bahn.de/bayern/publ/regionalisierung.pdf>
- G. Probst (2005): ÖPNV-Markt der Zukunft – Entwicklungen bis zum Jahr 2015 – Ergebnisse und Herausforderungen für den Busverkehr mittelständischer Busunternehmer, Folienvortrag auf dem Mitteldeutschen Omnibustag, Leipzig, 05.12.2005
- F.-J. Pröpper (2007): Anforderungen an den ÖPNV der Zukunft – ein Überblick, Folienvortrag, Seminar Rödl & Partner, 18.10.2007, Essen



- PTV AG (2008): ÖPNV-Finanzierung Brandenburg. Verteilungsschlüssel Fahrgäste für das Jahr 2009 (MIR\_Fahrgäste\_je\_LK 080425.xls)
- T. Rabenmüller (2005): RegioTram Nordhessen – das moderne regionale Verkehrssystem, Folienvortrag, Tagung „ÖPNV hat Zukunft“ am 12.03.2005 in Frankfurt/M  
<http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/64/64895.pdf>
- R. Ratzenberger unter Mitarbeit von Hildegard Arnold-Rothmaier (1996): Finanzleistungen für den ÖPNV im Jahr 1993, ifo-Studien zur Verkehrswirtschaft, 28, München
- W. Rausch, M. Biewald (2003): Novellierung des hessischen ÖPNV-Gesetzes. Entwicklung eines zukunftsweisenden Regelungsinstrumentariums zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen, Folienvortrag, Tagung „ÖPNV hat Zukunft“ am 12.03.2005 in Frankfurt/M  
[http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/64/64899.workshop\\_1\\_beitrag\\_rausch.pdf](http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/64/64899.workshop_1_beitrag_rausch.pdf)
- E. Recker (2000): Nahverkehrspläne stärken. Landkreise fordern Änderungen der Rechtsgrundlagen für den ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 7-8, S.16
- B. Reestorff (2001): Perspektiven für die Schiene in Schleswig-Holstein. Vorläufige Bilanz der Regionalisierung im nördlichsten Bundesland, in: Der Nahverkehr, 12, S. 8
- H. Resch (2002): Aufgabenträger auf dem Weg in die Bürokratisierung – Den ÖPNV-Unternehmen, was Unternehmen gebührt –, in: Verkehr und Technik, S. 99
- Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV, 2007): Verbundbericht 2006, Hofheim/Taunus
- Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV, 1995): Neue finanzielle Grundlagen für einen modernen Nahverkehr, RMV Heft 4, März 1995, Hofheim/Taunus
- A. Rhie (2003a): Vorrang für Markt und Wettbewerb, Ministerrede, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Veranstaltungsreihe „Vorrang für Markt und Wettbewerb“ am 2. Juli 2003 in Kassel  
[http://www.perspektive-wettbewerb.de/files/referat\\_minister.pdf](http://www.perspektive-wettbewerb.de/files/referat_minister.pdf)
- A. Rhie (2003b): Podiumsdiskussion „Mehr Markt und Wettbewerb - ÖPNV“, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Veranstaltungsreihe „Vorrang für Markt und Wettbewerb“ am 2. Juli 2003 in Kassel  
[http://www.perspektive-wettbewerb.de/files/podiumsdiskussion\\_minister.pdf](http://www.perspektive-wettbewerb.de/files/podiumsdiskussion_minister.pdf)
- M. Ronellenfitsch (1999): Staat und Markt: Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung, S.705
- M. Runge (2001): Zu Ordnungsrahmen und Finanzierung des ÖPNV auf der Straße – Plädoyer für mehr Wettbewerb und Transparenz, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S.223
- Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (1964): Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/2661
- A. Saxinger (2007): Veränderte rechtliche Rahmenbedingungen durch die Nachfolgeverordnung zur VO (EWG) 1191/69, Folienvortrag auf dem 20. Gothaer Technologenseminar, Gotha, 29.11.2007
- M. Schäfer (2007): ÖPNV-Finanzierung vor neuen Rahmenbedingungen aus Düsseldorf, Berlin und Brüssel, Folienvortrag auf der Fachtagung: Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW – Perspektiven für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen?, 29.11.2007, Köln
- C. Schäfer-Sparenberg, D. Bongardt, H. Dalkmann (2006): Steuerung nachhaltiger Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr. Politische Handlungsperspektiven, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (Hrsg.), Wuppertal Papers, Nr.161, Wuppertal
- S. Schmidtman (2006): Mobilität und Kultur. Neue Wege für die Regionalentwicklung. ÖPNV, private und andere öffentliche Konzepte, Folienvortrag auf dem Leader+ Fachseminar Neue Mobilitätsstrategien für ländliche Räume, 17.-19. Mai 2006 in Buckow, Märkische Schweiz (Land Brandenburg)  
<http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uuid=0007B1563489147CA9D86521C0A8D816>

- M. Schnell (2000): Analyse des Wettbewerbs um SPNV-Leistungen in Deutschland. Die DB liegt gut im Rennen – Private weniger erfolgreich, in: Der Nahverkehr, 9, S.8
- R. Scholz (2006): Woher kommt das Geld für den ÖPNV? Die Finanzierung des lokalen Verkehrs in Hessen, in: Internationales Verkehrswesen, Jg.58, Heft 5, S.222-223
- S. Schröder (2007): Rede des Staatssekretärs für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern anlässlich des 3. Rostocker Verkehrsforums am 19.4.2007 in Rostock-Warnemünde
- H. W. Schroeter, F. Wittich (1971): Zuwendungen für den Verkehrswegebau in den Gemeinden. Kommentar zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Köln/Berlin/ Bonn/ München
- J. A. Schumpeter (1997<sup>9</sup>): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin
- SCI/Verkehr, Allianz-pro-Schiene (): Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Bundesländer Eine Analyse für das Haushaltsjahr 2004 im Auftrag der Allianz pro Schiene Berlin, 12. April 2006  
[http://www.allianz-pro-schiene.de/pdf/PM060412/SCI\\_ApS\\_Charts\\_Regionalisierungsmittel.pdf](http://www.allianz-pro-schiene.de/pdf/PM060412/SCI_ApS_Charts_Regionalisierungsmittel.pdf)
- R. Sellien (2006): Anforderungen an den ÖV der Zukunft aus Sicht der Fahrgäste, Vortrag, VCD Landesverband Niedersachsen eV, In: Bündnis 90/Die Grünen, Landtagsfraktion Niedersachsen (2006): Materialband zum Hearing „Die Zukunft des öffentlichen Nahverkehrs in der Fläche“, Mai 2006  
<http://www.fraktion.gruene-niedersachsen.de/cms/default/dokbin/125/125921.pdf>
- K. A. Sellmann (2007): Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 19.10.2006 – 3 C 33.05, DVBl. 2007, S.307
- S. Siedentop (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Ergebnisse einer Modellrechnung für die Planungsregion Havelland-Fläming, Vortrag, Prenzlau, 4. Juli 2006
- M. Sitsen (2007): Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 19.10.2006 – 3 C 33.05, DVBl. 2007, S.309
- Sozialgesetzbuch Neuntes Buch Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen In der Fassung des Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 606)  
[http://www.sozialgesetzbuch.de/gesetze/09/index.php?norm\\_ID=0914500](http://www.sozialgesetzbuch.de/gesetze/09/index.php?norm_ID=0914500)
- M. Spangenberg (2008): Städtisch und ländlich geprägte Räume Stadt und Land in der Raumentwicklung, Folienvortrag, Begleitveranstaltung 2 des Zukunftsforums Ländliche Entwicklung „Stadt und Land in der Raumentwicklung“, 22. Januar 2008 in Berlin
- V. Sparmann (2005): ÖPNV hat Zukunft, Folienvortrag, Input für die Tagung „ÖPNV hat Zukunft“ am 12.3.2005 in Frankfurt/M
- Statistisches Bundesamt (2004): Datenreport 2004, Bonn
- Statistisches Bundesamt (3.1.2008): Gruppe V C – Verkehr, Schienennahverkehr und gewerblicher Straßen-Personenverkehr – jährlich, PJ10 Fahrleistungen im Schienen- und Liniennahverkehr nach Art des Verkehrsmittels und Kreisen (PJ10\_Fahrzeug-km\_Kreise2006.pdf)
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): Bundesländervergleich zum Thema »Umwelt, Verkehr, Energie«: Pkw-Dichte  
[http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Indikatoren/11\\_001.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Indikatoren/11_001.asp)
- P. Steinberger (2008): Rückzugsgefechte einer jungen Zivilisation. Zwischen Utopie und Apokalypse: Angesichts der Ölpreissprünge werden die Überlegungen über eine Welt ohne Öl immer konkreter, in: Süddeutsche Zeitung, 9.6.2008:13
- W. Stertkamp (1998): Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr. Qualitätsverschlechterungen für die Kunden, in: Internationales Verkehrswesen, S.211
- T. Sterzenbach (2007): Reformaufgaben im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), Diss. Universität der Bundeswehr München, München
- M. Stoffregen (2008): Wettbewerb im ÖPNV – gut für den Kunden, gut für die öffentliche Hand, Folienvortrag, Verkehrstage Oberhavel, 18.-19.4.2008

- K. D. Streit, L. Partzsch (1996): Netz 21 - Die künftige Netzstrategie der Deutschen Bahn AG, in: Eisenbahntechnische Rundschau, Jg.45 (1996), H.9, S.525-528
- A. Tack, E. Krüger (16.12.2005): Schüler- und Freizeitticket Berlin – Brandenburg, Vorschlag
- A. Tack (Linkspartei, 2006): Wortbeitrag in der 2. Lesung des Dritten Gesetzes zur Änderung des ÖPNV-Gesetzes auf der 41. Sitzung des Landtages am 13. Dezember 2006 in Potsdam. Vgl. die entsprechende Pressemitteilung der Linkspartei vom gleichen Datum.
- H. Tegner (2004): Marktzugang im Schienenpersonennahverkehr. Eine politökonomische Analyse, in: Wirtschaftsdienst, H. 12, S. 773-778  
[http://www.zbw.eu/zbw-publikationen/wd/2004/wd\\_docs\\_2004/wd0412-tegner.pdf](http://www.zbw.eu/zbw-publikationen/wd/2004/wd_docs_2004/wd0412-tegner.pdf)
- F. Thalheimer (2006): Das Bruttoinlandsprodukt als statistischer Indikator, in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, H.2, S.89-96  
<http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2006/02-2006-089.pdf>
- Thüringer Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG) i.d.F.v. 22. März 2005, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, Nr. 10, Erfurt, 30. Juni 2005, S. 276-278
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007): Statistisches Jahrbuch Thüringen, 15. Jahrgang, Ausgabe 2007, Erfurt
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2007): Landesverkehrsprogramm für den Freistaat Thüringen
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2007): Entwurf StPNV-Finanzierungsrichtlinie, Stand 03.07.2007
- Traffic and Mobility Planning GmbH u.a. (2006): Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050, Forschungsprojekt des BMVBS, Magdeburg; [http://daten.clearingstelle-verkehr.de/206/03/FE\\_70\\_757\\_2004\\_FOPS\\_Szenarien\\_Mobilit%C3%Altersentwicklung\\_2050\\_Schlussbericht.pdf](http://daten.clearingstelle-verkehr.de/206/03/FE_70_757_2004_FOPS_Szenarien_Mobilit%C3%Altersentwicklung_2050_Schlussbericht.pdf)
- H. Topp (2006): Wie geht es weiter mit dem ÖPNV? – Perspektiven des öffentlichen Verkehrs angesichts demografischer Wende und leerer öffentlicher Kassen. In: Der Nahverkehr, Heft 4/2006, S. 7-14
- Umweltbundesamt (2003): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) (Stand: Juni 2003), Diskussionspapier, Bearbeiter: Michael Bölke, Pia Denzin, Dr. Burkhard Huckestein, Bernhard Specht  
<http://www.umweltdaten.de/daten/nahverkehr.pdf>
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg., 2000): Positionierung der kommunalen VDV-Unternehmen in einem zukünftig wettbewerbsorientierten ÖPNV-Markt, Köln
- Verband deutscher Verkehrsunternehmen (2004): Empfehlungen zur Refinanzierung der Kürzung der Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr gemäß den §§45a PBefG und 6a AEG durch Tarifmaßnahmen, Juni 2004, Köln
- Verband deutscher Verkehrsunternehmen (2004): VDV Statistik 2006, Köln
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV, 2007): VDV warnt vor voreiligen Schlüssen, Pressemitteilung vom 22.08.2007 (Nummer 23/2007)
- Verkehrsclub Deutschland, Landesverband NRW: Stellungnahme des VCD, Landesverband NRW, zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW), Düsseldorf, April 2007
- VerkehrsManagement ElbeElster (2007): Alternative Bedienformen im Landkreis Elbe-Elster, Folienvortrag, VBB-Regionalkonferenz in Cottbus am 6. März 2007
- Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg Hrsg., 2005): Bürgerbusse im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Handbuch für Betreiber, Fahrer und Fahrgäste, Berlin
- Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2007): Verbundbericht 2007, Berlin  
[http://www.vbbonline.de/download/dokumente/vbb\\_bericht06.pdf](http://www.vbbonline.de/download/dokumente/vbb_bericht06.pdf)

Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusglV) Vom 2. August 1977 [Verkündet am 15. September 1977; BGBl. I S. 1460] zuletzt geändert am 23. März 2005 [BGBl. I S. 931, 965]

<http://www.wedebbruch.de/gesetze/persbef/pbefausglv.htm#para0>

Verordnung über die Finanzierung des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg (ÖPNV-Finanzierungsverordnung – ÖPNVfV) vom 03. Januar 2005 (GVBl.II/05, [Nr. 02], zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 9. Februar 2007 (GVBl.II/07, [Nr. 07],

Verordnung über Fahrtkostenzuschüsse für die Schülerbeförderung Sachsen-Anhalt, Magdeburg 23.12.1993: letzter Zugriff: 5.08.2007

[http://st.juris.de/st/gesamt/SchfKV\\_ST.htm](http://st.juris.de/st/gesamt/SchfKV_ST.htm)

C. Volz; A. Trillmich, H.-J. Hennig (2002): Straßenbahn in privater Hand. Ein Jahr Teilprivatisierung des ÖPNV in Görlitz, in: Der Nahverkehr, 7-8, S.43

L. Wachinger (2001): Zum Anwendungsvorrang des EG-Beihilfenrechts – was vom EuGH in Sachen Magdeburg (nicht) zu erwarten ist, in: Verkehr und Technik, S.197

L. Wachinger, M. Wittemann (1996): Regionalisierung des ÖPNV. Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform, Bielefeld

L. Wachinger (2007): Rechtsicherheit für den deutschen ÖPNV?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 406

M. Wagner (2005): Fachtagung "ÖPNV hat Zukunft": Ergebnisse, Vorträge und Präsentationen, Folienvortrag, Tagung am 12.3.2005 in Frankfurt/M

<http://www.mathiaswagner.de/cms/default/dok/64/64890.htm>

M. Wagner (2005): Folienvortrag, Fachtagung "ÖPNV hat Zukunft": Auswertung Workshop I: ÖPNV-Gesetz und Ausschreibungswettbewerb, 12.3.2005 in Frankfurt/M

<http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/74/74003.pdf>

M. Wagner (2005): Fachtagung "ÖPNV hat Zukunft": Mobilität im ländlichen Raum. Ergebnisse Workshop IV, Folienvortrag, Tagung am 12.3.2005 in Frankfurt/M

<http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/68/68637.pdf>

M. Wagner (2005a): Hessen braucht einen Masterplan ÖPNV, Folienvortrag, Input für die Tagung „ÖPNV hat Zukunft“ am 12.3.2005 in Frankfurt/M

<http://www.mathiaswagner.de/cms/files/dokbin/64/64896.pdf>

P.-J. Wagner (2006): Erfolgsfaktoren und Probleme bei der Entwicklung und Begleitung von Projekten ländlicher Mobilität, Folienvortrag auf dem Leader+ Fachseminar Neue Mobilitätsstrategien für ländliche Räume, 17.-19. Mai 2006 in Buckow, Märkische Schweiz (Land Brandenburg)

<http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uuid=000543EF3445147CA9D86521C0A8D816>

C. Walther (2006): Finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen öffentlicher Mobilität in der Region – Daseinsvorsorge bei leeren Kassen, Folienvortrag auf dem Leader+ Fachseminar Neue Mobilitätsstrategien für ländliche Räume, 17.-19. Mai 2006 in Buckow, Märkische Schweiz (Land Brandenburg)

<http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uuid=000D40F06DFA1474A49B6521C0A8D816>

J. Werner (1998): Nach der Regionalisierung – der Nahverkehr im Wettbewerb, Dortmund

B. Wewers (1998): Ausschreibung von Leistungen des SPNV in Schleswig-Holstein. Vorbereitung, Vergabeverfahren, Entscheidung – Vergabe in Teillosen, in: Der Nahverkehr, 7-8, S.8

G. Widder (1997): Macht das Energiewirtschaftsgesetz den ÖPNV kaputt?, in: Der Nahverkehr, 3, S.6

R. Wiemann (1998): Unter welchen Voraussetzungen sind Betriebskostenzuschüsse an Nahverkehrsunternehmen zulässig? Bericht zum Urteil des Obergerverwaltungsgerichts Magdeburg vom 7. April 1998, in: Bus&Bahn, 7-8, S.3

Wikipedia, 2007: Lage des Landkreis Wittenberg in Deutschland, Letzter Zugriff: 10.08.2007

[http://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis\\_Wittenberg](http://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis_Wittenberg)

Wikipedia (2007): Hessen

[http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Germany\\_Laender\\_Hessen.png#file](http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Germany_Laender_Hessen.png#file)

B. Wildgrube (2007): Hessen: Voreiter im Strukturwandel, European Bussiness Network by Medien Gruppe Kirk AG

[http://ebn24.com/?page=3&id=1186&sprach\\_id=1&projekt=86&land=&st\\_id=48&seite=1](http://ebn24.com/?page=3&id=1186&sprach_id=1&projekt=86&land=&st_id=48&seite=1)

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008): Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung (unveröffentlicht)

R. Wolf (2002): Die Eigenwirtschaftlichkeit auf dem Prüfstand des Gemeinschaftsrechts. Zu den Schlussanträgen des Generalanwalts vor dem Plenum des EuGH am 19.3.2002 zum „Magdeburger Urteil“, in: Verkehr und Technik

R. Wulfhorst (2008): Erfahrungen mit dem Stadtumbau in Mecklenburg-Vorpommern, Thesenpapier, LAG-Sitzung am 20.6.2008 in Eisenhüttenstadt, Akademie für Raumforschung und Landeskunde

WVI: Prof. Dr. Wermuth Verkehrsforschung und Infrastrukturplanung GmbH (2006): Verkehrliche Folgen des demografischen Wandels, unveröffentlichtes Manuskript, Braunschweig

[www.fachportal.nahverkehr.nrw.de](http://www.fachportal.nahverkehr.nrw.de) (für ausführliche Informationen zur Organisation und Gestaltung des ÖPNV in NRW)

[www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.2/Landtagsdokumentation/landtagsdokumentation\\_14wp.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Landtagsdokumentation/landtagsdokumentation_14wp.jsp) (für Gesetzentwürfe, Stellungnahmen und Gesetzestext zum ÖPNVG NRW)

C. Zimmer (2002): Konzeptioneller Neuansatz für den Betrieb von Nebenstrecken, in: EI-Eisenbahningenieur, Jg.53, H.12, S.44-51

H. Zimmermann 2008: Nutzerabhängige Verkehrsfinanzierung: Anmerkungen zu Rahmenbedingungen und Raumwirkungen, Arbeitskreis Neue Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Strategien für die Verkehrsentwicklung, ARL (unveröffentlicht)

R. Zöllner (2002): Einsatzbereiche von Schienenregionalbahnen, Schriftenreihe Verkehr der Universität Kassel, H. 13

## Kurzfassung

Ein – über Schülertransporte hinausgehender - ÖPNV ist auch in dünn besiedelten ländlichen Räumen unverzichtbar und die Annahme, es gebe dafür keinen Bedarf, unzutreffend und gefährlich. In den meisten Fällen ist an dieser Nachfrageschwäche vor allem ein unbeliebtes ÖPNV-Angebot beteiligt. Obwohl in Teilräumen ein Zusammenbruch der ÖPNV-Versorgung oder ihre drastische Einschränkung nicht mehr unwahrscheinlich erscheint, sprechen Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Energie- und Autokrise zugleich für einen Bedeutungsgewinn des ländlichen ÖPNV. Deshalb stellt dieses Forschungsprojekt die Frage in den Mittelpunkt, warum sich hier die seit Jahrzehnten bekannten Lösungen derart langsam durchsetzen.

Ausgangspunkt ist die bisherige Förderpraxis im ÖPNV ländlicher Räume und ihre Schwächen wie Stärken. Regional wird in Deutschland ein sehr breites Spektrum von Organisations- und Finanzierungsformen sichtbar, dessen Vereinbarkeit mit dem vorhandenen Ordnungsrahmen durchaus umstritten ist. Dazu gehören sowohl umfassende innovative Regelungen als auch pfiffige Nischenlösungen. Um Best practice, System prägende Trends und Auffangstrategien zu identifizieren, wurde zuerst die ÖPNV-Politik der Länder Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, der Kreise Wittenberg und Oberhavel sowie des Kurortes Templin untersucht.

Den Kern der Studie bildet eine ausführliche Befragung eines heterogenen, aber zukunftsorientierten Personenkreises von etwa 50 erfahrenen Insidern des ländlichen ÖPNV verschiedener Bundesländer. Dazu zählten Politiker, Ministeriale, Verbands- und Verbundvertreter, Planer, öffentliche und private ÖPNV-Anbieter, Aufgabenträger, Consultants sowie Vertreter der Nachfrageseite. Im Mittelpunkt dieses qualitativen Verfahrens standen der Blick nach vorn, Erfolgsbeispiele, übertragbare Ideen und Handlungsempfehlungen. Entscheidende Nebenbedingungen dieser Gespräche waren ihre Offenheit und Anonymität. Auch mussten die Empfehlungen mit dem gegebenen Ordnungsrahmen vereinbar sein und dies in einer Anpassungsphase des deutschen Ordnungsrahmens an die EG-VO 1370-2007.

Strukturanalysen und Insiderwissen wurden mit den erkennbaren Trends im ÖPNV, ihren Folgen für seine Finanzierung und strategischen Konsequenzen zu Handlungsempfehlungen für ein anreizorientiertes Finanzierungssystem verdichtet. Diese Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des Finanzierungssystems und Ordnungsrahmens im ländlichen ÖPNV berücksichtigen den gesamten Strukturwandel.

Zur mehrstufigen Absicherung der Ergebnisse wurde ein eintägiger Workshop durchgeführt. Die intensive Diskussion und anschließend zugesandte Änderungs- und Ergänzungsvorschläge bestätigten die vorgetragenen Thesen strategischen Vorgehens und die Empfehlungen. Das folgende Ergebnis zeigt das Bild überindividuell-gemeinsamer Einschätzungen.

Besonders brisant erwies sich die unerwartet breite Überzeugung der Befragten, das zurzeit für den ÖPNV aufgewandte Finanzvolumen reiche aus, wenn die für den ÖPNV verfügbaren Mittel flexibel und effizient verwendet werden dürfen und dabei eingespartes Geld im System ÖPNV bleibt. Als größte Herausforderungen werden vielmehr falsche oder fehlende Anreize, Überregulierung, Einzelkomponentenförderung, starre Verwendungszwänge und Mitnahmeeffekte genannt.

Als große Linie wurde erkennbar, dass es auch im ländlichen ÖPNV in dieser Existenzkrise nicht mehr darum geht, überkommenen ÖPNV intelligenter zu finanzieren, sondern wieder Produkt, Kunde und Träger von Aufgaben, Ausgaben und Genehmigungen in den Mittelpunkt zu rücken. Was gebraucht wird, sind produktstrategische Konsequenzen mit entsprechenden finanz- und ordnungspolitischen Anreizen. Wenn das Geld reicht, sollten vor allem erfolgsorientierte Anreize gesetzt und es sollte optimiert, flexibilisiert, pauschaliert und integriert werden.

Die Optimierung des Schülerverkehrs als derzeitiger Verkehrsgrundlage gilt als überfällig. Die Rationalisierung des Schülerverkehrs senkt die Fahrzeit der Schüler, setzt finanzielle

Mittel frei und rückt dadurch den Jedermann-Verkehr wieder in den Mittelpunkt. Ziel müsse eine neue Schulpolitik für einen neuen ÖPNV sein. Die neue Schulpolitik müsse sich an den demografischen Veränderungen, an Ganztagschulen und Bildungschancen für Alle orientieren, und der neue ÖPNV an flächenhaften Zubringer- und Verteilersystemen zu schnellen hoch frequentierten Bedienungssachsen. Ein Bindeglied wird beispielsweise in Anrufbussen gesehen, die einzelne Schüler abgelegener Gemeindeteile zur Schule bringen. Die Gestaltungsvorteile durch die Länderöffnungsklausel des §64a PBefG und des inhaltsgleichen §6h AEG werden beispielsweise im kostengünstigeren Preis-Preis-Prinzip der Ausgleichszahlungen statt des Kosten-Erlös-Prinzips gesehen und – wie in Brandenburg – in der Gleichstellung bedarfsorientierter (unkonventioneller, alternativer, flexibler) Angebotsformen. Kurzfristig werden auch Ganzjahres-Schülertickets des Aufgabenträgers als Mittelempfänger statt rabattierter Schülerzeitkarten der Länder für sinnvoll gehalten. Gestaffelte Schulanfangszeiten gelten als außerordentlich ergiebig und deshalb überfällig. Der Lösungsweg einer Schülerpauschale pro Kilometer Luftlinie Wohnort - Schulstandort in Verkehrsverträgen zwischen Landkreis und Verkehrsunternehmen wird als interessant gehalten, wobei es aber darauf ankomme, wer rechnet. Entscheidend ist es in allen Fällen, die Einsparungen im System ÖPNV halten.

Weil Regionalisierungsmittel – neben Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr - die Grundlage staatlicher ÖPNV-Förderung bilden, sollten sie in ihrer Höhe festgeschrieben und ohne Begünstigung bestimmter Verkehrsmittel flexibilisiert werden. Die erfolgsorientierte Verteilung der Regionalisierungsmittel als Landeszuwendungen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt wird als richtiger Weg angesehen, da er Fahrgastzahlen und Eigenmittel belohnt. Um alternative Verkehrsmittel zu fördern, sollte deren Einsatz als weiterer Indikator geprüft werden.

Alte Zöpfe sollten nicht möglich sein, nur weil es dafür noch Investitionsmittel gibt oder weil überlebte Vorschriften existieren. Weil die langjährige Investitionsförderung des ÖPNV ballungsraumorientiert war, konnte sie den konsumtiven Engpässen der Fläche nicht gerecht werden. Deshalb ist auch hier Flexibilisierung angesagt, um in beide Richtungen umschichten zu können. Gerade weil große Investitionsvorhaben im Flächenverkehr eher selten sind und künftig immer flexibler gelöst werden, sind sie beim Land besser aufgehoben, wogegen kleine Maßnahmen durch den Kreis realisiert werden können.

Transparenz und Diskriminierungsfreiheit bei der staatlichen Investitionsförderung und beim Zugang zur Infrastruktur bedeuten ein Ende direkter Investitionsförderung an Verkehrsunternehmen. Dabei wird zwischen Investitionen geringer Kapitalintensität und kurzer Abschreibungsdauer (wie Bussen) und solchen hoher Kapitalintensität und langer Abschreibungsdauer (wie Infrastruktur) unterschieden. Zu neuen Finanzierungsmodellen im ÖPNV gehört die Idee des Fahrzeugpools und territorialer Infrastrukturgesellschaften für Busbahnhöfe und Haltestellen.

Beklagte unangemessen hohe Standards der großen Busse (wie Schwenktüren, Innenausstattung, Klimatisierung, Busalter, verbrauchsfördernde Abgasnormen u.a.) sollten in „Empfehlungen“ umgewandelt werden. Der Forderung nach 100%iger Niederflrigkeit widersprechen im Überlandverkehr oft Straßen- und Haltestellenverhältnisse, so dass ihre Vorzüge gar nicht genutzt werden können.

Finanziell tragfähige Nutzerfinanzierung setzt entsprechende Engpässe, Verkehrsströme und Zahlungsbereitschaft voraus, die vor allem in Verdichtungsräumen gegeben sind. Im heutigen dünn besiedelten ländlichen Raum hingegen erfolgt die beste Nutzerfinanzierung durch gestaffelte Schulanfangszeiten, über höhere Fahrgelderlöse aus dem Jedermann-Verkehr eines beliebten ÖPNV und durch Preise, die für alle Gruppen bezahlbar bleiben. Deshalb sind Mengeneffekte durch Preisnachlässe für Schüler- und Seniorentickets, Kombi-tickets sowie TouristCards zu prüfen. Vielerorts steigen die Verkaufszahlen der Schülertickets, obwohl die Schülerzahlen sinken. Die Richtung bildet Kostendeckung durch Preisdif-

ferenzierung für Hochpreisprodukte und die Grundversorgung und das Zusammenbinden aller denkbaren Nachfrager im Personen- und Güterverkehr.

Wie oben dargestellt, waren die Gesprächspartner fast ausnahmslos davon überzeugt, dass die derzeit verfügbaren Mittel für den ÖPNV unter den genannten Bedingungen ausreichen und Budgetausgleich sowie eine Fülle intelligenter mengenpolitischer Maßnahmen zugunsten des ÖPNV (wie Sonderrechte und Parkplätze in Pkw-Verbotzonen) zusätzlichen Flankenschutz bieten. Damit entschärft sich die Suche nach zusätzlichen Finanzquellen für staatliche ÖPNV-Fördermittel.

Auch die Bedeutung des steuerlichen Querverbands wird hier gering angesehen, obwohl die Müllentsorgung als Stadtwerke-Ersatz infrage kommt. Um auch hier die unstrittige Wettbewerbsneutralität herzustellen, sind Infrastruktur- und Regiekosten als Verwendungszweck zu prüfen. Wird der Querverbund aufgehoben, dürften die Defizite kommunaler Haushalte und die Verkaufsbereitschaft der Kommune stark ansteigen, da Unternehmenswert und Veräußerungserlös sinken. Zudem steigen dann die Steuereinnahmen bei Bund und Ländern, die jedoch im System ÖPNV bleiben müssten.

Budgetausgleich wird als überfällig, finanziell ergiebig und möglich angesehen: Budgetausgleich zwischen Abbestellungen von SPNV-Leistungen und dem Aufbau landesbedeutsamer Buslinien, zwischen landesbedeutsamen Buslinien, Schulstandorten, SPNV-Abbestellungen und Straßenbau in dünn besiedelten Teilräumen sowie zwischen ländlichem Wegebau aus Mitteln der Land- und Forstwirtschaft und zukunftsfähigen Bereichen. Gibt es keinen kreisübergreifenden Budgetausgleich, sind Gegengeschäfte und „Naturalientausch“ mit Nachbarkreisen juristisch zu erleichtern. Straßenbauten wegen Investitionszuschüssen sind zu erschweren und Rückbauten und Abstufungen in Gebieten stark sinkender Bevölkerungsdichte zu fördern.

Die zentrale Forderung, das Produkt und den Kunden wieder in den Mittelpunkt zu stellen, bedeutet zuerst, eine optimale ÖPNV-Organisation zu schaffen. Die heutige ÖPNV-Organisationsstruktur wird als Geflecht vieler Bürokratien gesehen, die parallel entscheiden. Entscheidende Behörde soll der Aufgaben- u. Ausgabenträger und nicht die Genehmigungsbehörde sein. Bei ihr sollen Nahverkehrsplan, Planung, Förder- und Ausgleichsgelder, Ausschreibungen, Bestellungen, Überwachung und Finanzierung der Infrastruktur zusammenlaufen. In vielen Fällen bietet sich dafür der Landkreis als optimale Ebene an. Der Nahverkehrsplan sollte rechtlich aufgewertet werden, damit er zur verbindlichen Grundlage der Genehmigungsbehörde wird. Wichtige Finanzströme (einschl. Schwerbehindertenmittel) müssen deshalb an die Landkreise fließen. Zugleich muss das gleiche verfügbare Finanzvolumen für alle Bewerber zur Verfügung stehen.

Rechtssicherheit wird nötiger denn je erachtet. Weil der neue ÖPNV von kreativer Verkehrsplanung durch Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen lebt, ist es problematisch, wenn juristische Fragen im ÖPNV-Planungsalltag fast ebenso viel Arbeitskapazität binden wie die mobile Dienstleistung selbst. Vielfach werden deshalb rechtliche Hindernisse unreflektiert übernommen. Meist handelt es sich dabei um Schutzbehauptungen, um nichts ändern oder anspruchlosere Wege gehen zu müssen.

Im Planungsbereich wird beliebter ÖPNV mit der goldenen Maxime „Soviel ÖPNV-Planung von unten nach oben wie möglich, soviel Planung von oben nach unten wie nötig“ verbunden. Leider sind viele Kreisverwaltungen mit dem ÖPNV personell und fachlich überfordert. Häufig sind dafür Mitarbeiter zuständig, denen dafür das berühmte „Herzblut“, also Fachkenntnis, Begeisterung und Beharrlichkeit, fehlt. Dabei sind hier organisatorische Lösungen zugunsten des ÖPNV besonders effektiv (wie die Haltestelle vor dem Rathaus, Busspuren, der Anrufbus im Parkverbot). Dies führte zu zahlreichen Anregungen, wie man Aufgabenträger stärken und kommunale Verkehrsunternehmen dynamisieren kann.

In den intensiven Gesprächen wurden zahlreiche konkrete Bereiche neuer Nachfrage benannt und aufgelistet. Bedarfsverkehr erscheint als Angebotsform unserer Zeit und Vergabewettbewerbe werden zunehmend über Bedarfsverkehr gewonnen. Hierher gehört



auch das Zusammenbinden von Mobilität aller Art durch „Kümmerer“ (transport brokers), die Nachfrage aus allen Bereichen einwerben, bündeln und disponieren. Unternehmerisch geht die Entwicklung in Richtung Komplettanbieter. Ohne den Glauben an kostendeckenden Neuverkehr durch attraktive Angebotsformen und Angebotsausweitung ist jedoch kein Neuanfang möglich. Vom rückläufigen Linienbetrieb und dem Tagesgeschäft mit autolosen Zwangsbenutzern geprägt, zweifeln vor allem kommunale Verkehrsunternehmen an neuen Märkten in der Fläche. Deshalb sind produktstrategische Konsequenzen mit entsprechenden finanz- und ordnungspolitischen Anreizen zu verknüpfen.

Der Neue ÖPNV ist am Ende der alten Bedienungsformen zu erkennen. Auf lange Sicht wird es – unter den heutigen Randbedingungen – nur noch Schnellbusse und alternative Angebotsformen (Anrufbusse, Bürgerbusse) geben. Der Linienbus verschwindet, wenn er sich auch im Schülerverkehr noch länger halten wird. Als besonders attraktive Option erscheint der voll flexible (=fahrplanunabhängige) Anrufbus mit der Haustür als magischer Haltestelle. Sogar im Schülerverkehr abgelegener Gemeindeteile mit einzelnen Kindern dient inzwischen der Anrufbus als Zubringer zum Schülerlinienbus. Als Grundregel für einen beliebten und bezahlbaren ÖPNV gilt hier das Begriffstrio „Möglichst einfach - Geborgenheit – Wohlfühlen“ (Sellien 2006). Die Autofahrer sind ÖPNV-entwöhnt und stehen bei einem eventuellen Umstieg zum ÖPNV hohen psychischen Systemwechselkosten gegenüber. Systemwechselkosten aber erfordern Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit und ein Marketing, das nutzergruppenorientiert sein sollte. Dabei sind gerade im ländlichen ÖPNV pfiffige Lösungen nötig und möglich, die viel bringen und wenig kosten.

Die Politiker selbst gelten als besondere Schwachstelle ländlicher ÖPNV-Politik. Meist sind sie Autofahrer, beziehen ihr ÖPNV-Image von der eigenen Familie und sehen den ÖPNV eher als Gelegenheit zum Sparen. Nicht selten möchten sie sogar die Gestaltung des ÖPNV dem Verkehrsunternehmer überlassen. Stimmt aber das Produkt und bringen Ausschreibungen auch noch bares Geld in den Haushalt, sind auch sie vom erneuerten ÖPNV zu überzeugen. Dazu gehört die realistische Einschätzung der Anbieter, ihrer Stärken und Schwächen.

Auch wenn Direktvergabe durch die EG-VO 1370/2007 möglich bleibt, sollte der ÖPNV auf die höchst unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den verschiedenen Regionen Deutschlands am besten mit einem Wettbewerb der Wettbewerbssysteme antworten. Dafür werden hier viele erfolgreiche Beispiele genannt. Dazu gehört auch das erfolgreiche Wittenberg-Modell eines neuen ÖPNV, der hier – bei nahezu gleichem öffentlichem Finanzvolumen wie vorher - jedem Bürger des Landkreises jede Stunde mindestens eine Fahrt bietet und dies zwischen 4 und 24 Uhr an 7 Tagen der Woche. Rund 200 zusätzliche Haltestellen schaffen zudem Haustürnähe. Die Finanzierung erfolgt nur durch durchgereichte Regionalisierungsmittel, eine Ko-Finanzierung durch den Kreis findet nicht statt. Es handelt sich um Linien- und Bedarfsverkehr auf der Grundlage von Schülerverkehr. Für Jedermann-Fahrgäste liegt das Erfolgsgeheimnis in der flexiblen Bedienungsform des voll flexiblen Anrufbusses. Es besteht in der potentiellen Verfügbarkeit über eine Fahrgelegenheit, die in den verkehrsschwachen Zeiten und Teilräumen 2007/2008 nur in 6% aller angebotenen Fälle auch in Anspruch genommen wurde. Dies verhindert eine Kostenexplosion durch Attraktivität. Zugleich aber erscheint dieses Wissen potentieller Verfügbarkeit den Bürgern derart attraktiv, dass sich die Nichtschülersnachfrage im ÖPNV innerhalb eines Jahres verdoppelte und die Verluste im Schülerverkehr überkompensierte.

Da Flächenländer vor allem Flächenverkehrsmittel brauchen, ist hier das Verhältnis zwischen SPNV und ÖSPV neu zu definieren und Budgetausgleich vorzunehmen. SPNV-Strecken müssen ein Potential, Systembedeutung und erheblichen Güterverkehr aufweisen. Expressbusse oder landesbedeutsame Buslinie aber lassen sich nachfragefreundlicher als so manche Nebenbahn führen und kosten nur einen Bruchteil. Für schnelle Achsen mit hoher Bedienungsfrequenz bieten sich landesbedeutsame Buslinien zwischen Mittelzentren/Kreisstädten im 1-Stunden-Takt an und als Zubringer- und Verteiler telefonisch bestellbare Kleinbusse und Pkw-ähnliche Fahrzeuge. Damit würden Mittelzentren und

Kreisstädte gestärkt und neue Entwicklungsstrategien der Länder unterstützt. Wird eine gering nachgefragte SPNV-Strecke durch Tourismus u.a. begründet, soll ihre Finanzierung aus anderen Töpfen erfolgen. Auch sollte die in der Praxis vor Ort ungeklärte Rückzahlungspflicht nach vorzeitiger Stilllegung gemäß Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchWAG) geklärt werden. Entsprechender Busersatzverkehr sollte durch das Land (bzw. den SPNV-Aufgabenträger) und auf Dauer finanziert werden und die eingesparten Mittel im System ÖPNV bleiben. Die Optimierung des Gesamtsystems erlaubt es, die Rationalisierungsgewinne im Linienbusbereich in den fahrplanunabhängigen Anrufbus zu reinvestieren, damit den Kostendeckungsgrad dieses attraktiven Flächenbetriebs zu erhöhen und – wie in Wittenberg – mit dem gleichen Finanzvolumen auszukommen.

Die Frage, wo ÖPNV unten endet, regt die Übernahme skandinavischer Erfahrungen an. So existieren z. B. in Finnland rentable Unternehmen (wie Korsisaari), die Linien-, Charter- und Anrufbusverkehr, Ambulanzen, ÖPNV-Consulting, ÖPNV-Software, Bussimulator, Wartung und Instandsetzung, Gebrauchtbushandel u.a. anbieten und betreiben, denn ihre Einsatzzentrale ist sowieso besetzt. Auch sollte Subjektförderung in einem deutschen Landkreis erprobt werden, um ihre Gegenargumente zu überprüfen. Ein weites, in großem Umfang praktiziertes, aber wissenschaftlich noch kaum bearbeitetes Feld bildet die Nachbarschaftshilfe durch private Pkw-Mitnahme oder das Erledigen von Besorgungen für autolose Nachbarn.

Wenn es immer weniger zu bestellen gibt, bietet es sich an, die Rolle der Verkehrsverbünde von einer Bestellerorganisation zur Vermittlungsagentur von Fahrtwünschen und Fahrtangeboten zu erweitern und dabei ÖPNV und MIV zu verknüpfen oder dafür auf einer tieferen Ebene mehrere organisatorische Einheiten zu schaffen. (Blöcher 2008:31). Der private Pkw würde zum Fahrplan unabhängigen Anrufbus – mithilfe einer Koordinationsstelle und Dispositions-Software, wobei dem GPS-fähigen Handy langfristig besondere Bedeutung zukommt. Eine wachsende Zahl von Autofahrern dürfte zu gewinnen sein, da sie dies von den hohen Treibstoffkosten zunehmend entlastet.

Dem gewählten Organisationsmodell übergeordnet bleibt, gerade in dünnbesiedelten strukturschwachen Räumen, die Notwendigkeit, sich verstärkt auf den Jedermann-Verkehr zu konzentrieren und daher ein anreizorientiertes Finanzierungssystem für den Neuen ÖPNV einzuführen. Wird die Einzelkomponentenförderung akzeptiert, weil es die Gesetze dafür gibt, sehen die Gutachter die Lösung in der Flexibilisierung der daraus fließenden Mittel und in der Konzentration auf die Entscheidungsträger vor Ort. Dann sind auch unter dem gegebenen Ordnungsrahmen unterschiedliche Lösungen für den Neuen ÖPNV unterschiedlicher Strukturtypen ländlicher Räume möglich: einfallsreich, angepasst, maßstabsgerecht und pragmatisch. Gerade weil die Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt, gehört Wettbewerbsfähigkeit zu ihrer Voraussetzung. Entscheidend ist, dass alle Elemente organisatorisch und finanziell beim Aufgabenträger koordiniert werden und dadurch der gesamte öffentliche Verkehr dem Nutzer gegenüber als ein einheitliches Angebot auftritt. Dem Aufgabenträger bleibt es dann überlassen, nach seinen Präferenzen über Nutzen und Kosten zu entscheiden. Auch wenn diese demokratische Lösung im Einzelfall zu Lasten des ÖPNV gehen kann, zeigt die Vielzahl lokal angepasster, kreativer und erfolgreicher Lösungen, wie sinnvoll Optionsfreiheit für Länder und Kreise ist.

