
G. Wolfgang Heinze,
Möglichkeiten der Finanzierung und Organisation des ÖPNV in schrumpfenden Regionen,
in: Der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg., 2009): Urbane Mobilität. Verkehrsforschung des Bundes für die kommunale Praxis, Schriftenreihe direkt, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, Bd. 65, S.513-531

Möglichkeiten der Finanzierung und Organisation des ÖPNV in schrumpfenden Regionen

von **G. Wolfgang Heinze und Heinrich H. Kill**

1 ÖPNV auch in ländlichen Räumen unverzichtbar

Ein – über Schülertransporte hinausgehender - ÖPNV ist auch in dünn besiedelten ländlichen Räumen unverzichtbar und die Annahme, es gebe dafür keinen Bedarf, unzutreffend und gefährlich. Dies wurde auch vor der Regionalisierung vom Schienenpersonenverkehr (SPNV) behauptet. In den meisten Fällen ist an dieser Nachfrageschwäche vor allem 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 (wie die freiwillige Feuerwehr). Der ÖPNV wirkt gerade hier auch als „Haltefaktor“, um der Entleerung von Gebieten entgegen zu wirken. Wenn Planen heißt, vorbereitet zu sein, brauchen ihn auch solche Räume für kommende unruhige Zeiten. Nicht zuletzt lässt sich auch hier die Nachfrage nach ÖPNV durch attraktive Verkehrsangebote erhöhen. Attraktive Angebote aber sind mit heutigen Gesamtausgaben für ÖPNV möglich. Neue Geschäftsfelder und Wachstumsmärkte warten auf ihre Erschließung. Sektorale verstreute Nachfrage, Angebote und Ressourcen an Verkehrsmobilität lassen sich mitnutzen und bündeln. Sich verändernde Rahmenbedingungen, wie immer wichtigere Fahrtgelte, steigende Kraftstoffpreise, stagnierende Einkommen wachsender Bevölkerungsteile und Klimawandel, begünstigen ÖPNV-Wachstum. Dabei wird aber gerade hier der Schülerverkehr finanzielle und planerische Grundlage bleiben.

In der Realität haben Subventionen und Überregulierung als süßes Gift gewirkt, anstatt Alternativen zum privaten Pkw zu entwickeln. Indem Finanzierungsinstrumente des städtischen ÖPNV auf ländliche Räume ausgedehnt wurden, hat sich der ÖPNV hier auf ein anspruchsloses unbeliebtes Schülerverkehrsmittel reduziert. Kreative Lösungen sind seit Jahrzehnten bekannt, aber werden derart zögerlich umgesetzt, dass inzwischen fast nur noch Zwangsbenutzer übrig geblieben sind. Angebotsverbesserungen werden zuerst als Kostensteigernde Maßnahmen gesehen und die Nachfrage steigernde Kraft von Attraktivitätserhöhungen wird bezweifelt. Durch den hohen Anteil kommunaler Verkehrsunternehmen und starke Verbände ist der Markt vermachtet und steht zugleich unter wachsendem Wettbewerbsdruck durch die europäische Verkehrspolitik. Auf der Suche nach politischen Auswegen und durch die EG-VO Nr. 1370/2007 bestärkt, gehen die Bundesländer eigene Wege und bilden inzwischen einen Flickenteppich regionaler Lösungen. So stehen Reformländer, die den herrschenden Ordnungsrahmen erfolgsorientiert systematisch umgestalten, Ländern gegenüber, die ihn erhalten möchten. Dabei sind wiederum Länder zu unterscheiden,

die als Staatsaufgabe das Steuern des ÖPNV ansehen und solche, die ihn gewährleisten wollen. Die Probleme ballen sich in Flächenländern und hier vor allem in den Neuen Bundesländern.

Das Ergebnis bilden Auflösungserscheinungen, polarisierende Auswege und Rechtsunsicherheit.

2 Methodischer Ansatz

Die zentrale Frage der hier berichteten Untersuchungsergebnisse¹ lautete, warum es angesichts der seit Jahrzehnten bekannten Lösungen nur so langsam vorwärts geht. Die Suche nach tragfähigen Antworten bestand aus 4 Säulen.

(1) Vor dem Hintergrund der traditionellen Finanzierungspraxis wurden die Lösungswege der Reformstaaten Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen, des Landkreises Wittenberg, des Landkreises Oberhavel und des Stadtverkehrs Templin mit ihren Stärken und Schwächen analysiert und durch Unternehmensdaten ländlicher ÖPNV-Unternehmen ergänzt. In Hessen dominieren starke Verkehrsverbünde mit Ausschreibungswettbewerb. In Sachsen-Anhalt erneuert man den ÖPNV innerhalb des herrschenden Ordnungsrahmens durch dezentrale Kreativität und scheut (noch) Aufgabenträgerverbünde. Hier sind die Kreise nicht nur Aufgabenträger, sondern sogar Genehmigungsbehörde (auch wenn dies durch den Gesetzesvorbehalt des Landesverwaltungsamtes entschärft wird). Der Ausschreibungswettbewerb in Hessen und der Genehmigungswettbewerb des Landkreises Wittenberg verkörpern reale Lösungspole, zwischen denen viele Akteure abwarten. Demgegenüber werden im ländlich geprägten Brandenburg die Mittel vor Ort gebündelt und durch ein zentral denkendes Ministerium mithilfe erfolgsorientierte Anreize verteilt.

(2) Den Kern der Studie bildete eine ausführliche Befragung eines heterogenen, aber zukunftsorientierten Personenkreises von etwa 50 erfahrenen Insidern des ländlichen ÖPNV verschiedener Bundesländer. Dazu zählten Politiker, Ministeriale, Verbandsvertreter, Planer, öffentliche und private ÖPNV-Anbieter, Aufgabenträger, Consultants sowie Vertreter der Nachfrageseite. Die berücksichtigten Kommunen weisen unterschiedliche Entwicklungsperspektiven auf. Auf den laufenden und erwarteten Trends aufbauend, wurden Fragen eines teilstrukturierten Experteninterviews formuliert, dynamische Persönlichkeiten benannt und Reformländer eingegrenzt. Durch flexible leitfadengestützte Interviews wurden individuelle Einschätzungen erkundet, Anregungen gesammelt und vorherrschende Konturen dieses Meinungsspektrums skizziert. Im Mittelpunkt dieses qualitativen Verfahrens standen der Blick nach vorn, Erfolgsbeispiele, übertragbare Ideen und Handlungsempfehlungen. Entscheidende Nebenbedingung dieser Gespräche war ihre Offenheit. Deshalb wurde den Aussagen der Interview- und Gesprächspartner Anonymität zugesichert. Besonders interessant erwiesen sich Persönlichkeiten, die ihre Problemsicht aus unterschiedlichen Positionen und damit verbundenem Rollenwechsel gewonnen hatten.

¹ G. W. Heinze, H. H. Kill (2008): 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

(3) Diese Strukturanalysen und Aussagen wurden mit den erkennbaren Trends im ÖPNV und ihren Folgen für seine Finanzierung sowie strategischen Konsequenzen zu Handlungsempfehlungen für ein anreizorientiertes Finanzierungssystem verdichtet. Diese Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des Finanzierungssystems und Ordnungsrahmens im ländlichen ÖPNV sollen den gesamten Strukturwandel berücksichtigen.

(4) Zur mehrstufigen Absicherung der Handlungsempfehlungen wurde ein eintägiger Workshop durchgeführt. Die 38 teilnehmenden Interview- und Gesprächspartner erhielten die Empfehlungen im Vorfeld und wurden um Antworten auf drei Fragen gebeten: Was ist in den Empfehlungen falsch, was verzerrt dargestellt und was fehlt? 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.

3 Befragungsergebnisse

Das Geld im ÖPNV reicht, wenn ...

Als besonders interessant erwies sich die unerwartet breite Überzeugung der Befragten, 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.

Daraus leiteten sich Bedingungen für einen neuen ÖPNV ab: Marktfähige Produkte entstehen letztlich nur im Wettbewerb. Allein nur angedrohter Wettbewerb setzt erhebliche Effizienz- und Kreativitätspotentiale frei. Vor allem Rechts-, Planungs- und Finanzierungssicherheit wird gewünscht und Subsidiarität durch Flexibilität. Die erkennbare Zukunft wird mit maßstabsgerechten Lösungen verbunden. Die Länderöffnungsklausel des §64a PBefG wird positiv beurteilt. Optionen durch Länderöffnungsklauseln fördern den vielzitierten Wettbewerb der Wettbewerbssysteme und entlasten zugleich den Bund von schwierigen Detailfragen.² Auch wurde gefordert, nur noch Standards, Richtlinien, Vorschriften usw. erhalten, die sich nachweislich bewährt haben.

² 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. Hierzu gehört ebenfalls der Wettbewerb zwischen gewerbepolitischen und verkehrspolitischen Zielen. Konkret: Eine durch und für den Betreiber optimierte Umlaufplanung und Linienführung entspricht nicht notwendigerweise einer optimalen ÖPNV-Versorgung des entsprechenden Raumes.

Als große Linie im ländlichen ÖPNV wurde vor allem erkennbar, dass es - angesichts seiner existentiellen Bedrohung - nicht mehr darum geht, traditionellen ÖPNV intelligenter zu finanzieren, sondern nun das Produkt, den Kunden sowie den Träger von Aufgaben, Ausgaben und Genehmigungen in den Mittelpunkt rücken. Wenn das Geld reicht, sollten wir deshalb optimieren, flexibilisieren, pauschalisieren, integrieren und insbesondere erfolgsorientierte Anreize setzen.

Schülerverkehr rationalisieren

Die Optimierung des Schülerverkehrs als derzeitige Verkehrsgrundlage wurde als überfällig gesehen, aber in einen größeren, langfristig orientierten Zusammenhang gestellt. 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 Achsen. Ein Bindeglied wird beispielsweise in Anrufbussen gesehen, die einzelne Schüler abgelegener Gemeindeteile zur Schule bringen. Die Rationalisierung des Schülerverkehrs senkt die Fahrzeit der Schüler, setzt finanzielle Mittel frei und rückt dadurch den Jedermann-Verkehr wieder in den Mittelpunkt. Die Gestaltungsvorteile durch die Länderöffnungsklausel des §64a PBefG und des inhaltsgleichen §6h AEG werden beispielsweise im kostengünstigeren Preis-Preis-Vergleich statt Kosten-Erlös-Vergleich 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, aber erscheinen politisch schwierig. Der Lösungsweg einer Schülerpauschale pro Kilometer Luftlinie Wohnort - Schulstandort in Verkehrsverträgen zwischen Landkreis und Verkehrsunternehmen wird für sehr interessant gehalten. Entscheidend sei es in allen Fällen, die Einsparungen im System ÖPNV halten. Dies bedeutet einen notwendigen Budgetausgleich mindestens zwischen den Ressorts Schule, ÖPNV und Finanzen.

Regionalisierungsmittel bilden die Grundlage

Weil Regionalisierungsmittel – neben Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr - die Grundlage staatlicher ÖPNV-Förderung bilden, sollten sie in ihrer Höhe festgeschrieben und verkehrsmittelspezifisch voll 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 ihr Einsatz als weiterer Indikator geprüft werden.

Wettbewerbsneutrale Förderung der Investitionen und des Zugangs zur Infrastruktur

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. Bei Fahrzeugen könnte die Einsatzförderung moderner behinderten- und umweltgerechter Technik an die Stelle der Beschaffungsförderung treten. Dieses Kriterium ist objektiv und messbar. 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 neueren 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. 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 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. Im SPNV ist die Trennung von Infrastruktur und Betrieb schwieriger.

Standards in dünn besiedelten ländlichen Räumen flexibilisieren

Praktiker beklagten hier ungerechtfertigt hohe Standards der großen Busse (wie Schwenktüren, Innenausstattung, Klimatisierung, Busalter, verbrauchsfördernde Abgasnormen u.a.), die nicht nur die Ersatzbeschaffung erschweren, sondern sich auch auf die Kleinfahrzeuge auswirken. Deshalb wäre die Umwandlung verbindlicher Standards in „Empfehlungen“ eine Hilfe für die Aufgabenträger und deren Beschaffungspolitik. In der Praxis wird die behindertengerechte Fahrzeugförderung mit ihren vorgeschriebenen Rollstuhlplätzen und Rampen für formal übertrieben erachtet. Der Forderung nach 100%iger Niederflurigkeit widersprechen im Überlandverkehr oft Straßen- und Haltestellenverhältnisse, so dass ihre Vorzüge gar nicht genutzt werden können. Deshalb würden in ländlichen Räumen geräumige Fahrzeuge mit Kinderwagen- bzw. Rollstuhlstellplatz 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 selbstverständlich. Hier sind Zielkonflikte zu erwarten, wenn behindertengerechte Busse als Alibi staatlicher Fahrzeugförderung benutzt werden. Darüber hinaus wird gerade in ländlichen Räumen mit ihren Finanzverhältnissen Kritik an der Beschaffungstendenz zugunsten neuwertiger Fahrzeuge geübt: Warum – fragt man – soll ein Bus nicht 20 Jahre alt sein und 800.000 km Laufleistung aufweisen, wenn er von der Werkstatt – die sowieso ausgelastet werden muss – in hochwertigem Zustand gehalten wird? Die Fahrzeuge sollten verkehrs- und betriebssicher sowie sauber sein, was vom vorgegebenen Höchstalter unabhängig ist.

Nutzerfinanzierung in dünn besiedelten Räumen

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 außerdem der Region kommen. Insofern

bilden Nutzerentgelte vor allem Finanzierungsinstrumente für Verdichtungsräume. Dies gilt in besonderem Maße für den ÖPNV als sekundäres Verkehrssystem.

Der Weg zu einer verstärkten Nutzerfinanzierung führt im dünn besiedelten ländlichen Raum über höhere Fahrgelderlöse aus dem Jedermann-Verkehr eines beliebten ÖPNV. Werden dann noch die Mittel für die bisher in vielen Bundesländern 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.

Wird Nutzerfinanzierung mit Nahverkehrsabgaben für den ÖPNV als Ausgleichszahlungen für indirekte Nutzen verknüpft, wie sie beispielsweise als Arbeitgeberabgabe in Frankreich (Versement de Transport) verlangt werden, bleiben diese für ländliche Räume eher wirkungslos, da hier nicht nur Bevölkerungsdichte und Verkehrsbelastung gering sind und der Pkw-Verkehr nur wenige Engpässe - als Chancen für Parkgebühren und Citymaut - aufweist, sondern auch kaum Großbetriebe existieren, die Zahlungsbereitschaft für dieses unpopuläre und verwaltungsintensive Instrument fehlt und der Gesamtbetrag deshalb nur eine geringe Höhe aufweisen wird. Auch lassen sich Erschließungsabgaben für den ÖPNV weitläufig besiedelter Räume kaum rückwirkend anwenden.

Wie eingangs dargestellt, waren unsere Gesprächspartner fast ausnahmslos davon überzeugt, dass die derzeit verfügbaren Mittel für den ÖPNV unter den 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.

Gefährdeter Querverbund

Auch die Bedeutung des steuerlichen Querverbunds wird für ländliche Räume 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. Auch wenn der Querverbund zugunsten des ÖPNV entfiel, müssten die dadurch steigenden Steuereinnahmen bei Bund und Ländern im System ÖPNV bleiben. Wird der Querverbund aufgehoben, dürften die Defizite kommunaler Haushalte und die Verkaufsbereitschaft der Kommune stark ansteigen, da Unternehmenswert und Veräußerungserlös sinken (Pröpper 2007).

Budgetausgleich als Kernforderung

Budgetausgleich wird als überfällig, finanziell ergiebig und möglich angesehen. Dabei wird ein weites Spektrum genannt: 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. Straßenbau wegen Investitionszuschüssen ist zu behindern und Rückbauten und Abstufungen in Gebieten stark sinkender Bevölkerungsdichte zu fördern.

Produkte und Kunden müssen in den Mittelpunkt

Dies 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.

Weil der neue ÖPNV von kreativer Verkehrsplanung durch Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen lebt, ist es problematisch, wenn juristische Fragen im ÖPNV-Planungsalltag inzwischen 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 ändern zu müssen oder anspruchslosere Wege gehen zu können. 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.

Soviel ÖPNV-Planung von unten nach oben wie möglich, soviel Planung von oben nach unten wie nötig

Dieser goldenen Maxime für ländliche Räume steht jedoch die Tatsache entgegen, dass viele Kreisverwaltungen mit dem ÖPNV personell und fachlich überfordert sind (Deloitte-Studie 2007). Dabei sind hier organisatorische Lösungen zugunsten des ÖPNV besonders effektiv (wie die Haltestelle vor dem Rathaus, Busspuren, Anrufbus im Parkverbot). Deshalb sind wichtige Fragen, wie man Aufgabenträger stärken und kommunale Verkehrsunternehmen dynamisieren kann. Organisatorische Lösungen reichen in der Praxis von kleinen Abteilungen im Kreis über Kreisholdings und große Abteilungen in Nahverkehrsgesellschaften bis hin zu Verkehrsverbänden als Gratwanderungen für nachfrageschwache ländliche Räume, da in ihnen gerade der Lokalverkehr häufig genug zu kurz kommt. Deshalb wurden für Brandenburg Regionale Planungsgemeinschaften als Kooperationseinheiten mit Planungs-kapazität vorgeschlagen. Auf jeden Fall gilt es, Kooperationen aller Art fördern. Wegen der Lösungsvielfalt neigen viele Praktiker zur Optionsfreiheit.

Auch im ländlichen ÖPNV warten neue Geschäftsfelder und Wachstumsbereiche

Ohne den Glauben an kostendeckenden Neuverkehr durch attraktive Angebotsformen und Angebotsausweitung aber ist kein Neuanfang möglich. Vom rückläufigen Linienbetrieb und dem Tagesgeschäft mit autolosen Zwangsbenutzern geprägt, zweifeln vor allem kommunale Verkehrsunternehmen an neuen Märkten in der Fläche.

Als neue Nachfragesegmente wurden in den intensiven Gesprächen sichtbar:

- Gruppenspezifisch der Erledigungsverkehr (wie Arzt, Ämter, Einkauf), Tages- und Wochenendeinpendler (wie Studenten), Tages- und Wochenendgäste sowie Urlauber und nicht zuletzt die große Gruppe der mobilitätseingeschränkten Personen (wie

Senioren, Personen mit Kinderwagen, Behinderte), denen das Großgefäß Bus eigentlich viel eher entgegen kommt als ein kleiner und enger Pkw.

- Räumlich der Zubringer- und Verteilerverkehr zur S-Bahn, Direktfahrten zu übergeordneten Zentren, Verkehrsachsen und Korridore, Querverkehr ehemaliger SPNV-Strecken durch Busse, neue Achsen durch veränderte Raumbeziehungen, gebündelte Pendlerverkehre in und aus Verdichtungsräumen, Verkehr in Kleinstädten sowie grenzüberschreitende Verkehre. Dabei kann es sich um Bundes-, Landes- und Kreisgrenzen handeln. Auch Busfahrten mit Kombitickets zur Nachbarstadt, anstatt eine eigene Schwimmhalle zu bauen, wird in einem armen Landkreis angeregt.
- Modal erscheint Bedarfsverkehr 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.

Man kauft nur das, was es gibt, was man kennt und was gefällt.

Entscheidend ist, was der Kunde will: Dies erfährt man am sichersten nach einer längeren Testperiode anhand von Fahrgastzahlen und Fahrgelderlösen als messbaren Größen. Richtig ist, was leere Busse und Kassen füllt, die Technik dabei ist zweitrangig. Vorwärts ist klar zu erkennen: am Ende der alten Bedienungsformen. Auf lange Sicht wird es – unter den heutigen Randbedingungen – nur noch Schnellbusse und alternative Angebotsformen (Anrufbusse, Bürgerbusse) geben. Der Linienbus über die Dörfer verschwindet, wenn er sich auch im Schülerverkehr noch länger halten wird. Aber auch 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 Marketing, das nutzergruppenorientiert sein sollte. Dabei sind gerade im ländlichen ÖPNV pfiffige Lösungen nötig und möglich, die viel bringen und wenig kosten. Als besonders attraktive Option erscheint der fahrplanunabhängige Anrufbus mit der Haustür als magischer Haltestelle.

Lokalpolitiker müssen den ÖPNV entdecken.

Lokalpolitiker neigen nicht selten dazu, die Gestaltung des ÖPNV dem Verkehrsunternehmer zu überlassen. Hier sollte Überzeugungsarbeit an Erfolgsbeispielen und Optimierungsgewinnen ansetzen. Stimmt aber das Produkt und bringen Ausschreibungen auch noch bares Geld in den Haushalt, sind auch Politiker zu überzeugen. So wird glaubhaft aus Wittenberg berichtet, dass dort ein Versuch, den Anrufbus wieder abzuschaffen, zu politischem Ärger führen würde.

Eine realistische Einschätzung der Anbieter

Zur Erneuerung des ÖPNV in ländlichen Räumen 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. Ihre Schwächen dürften in den hohen Renditeerwartungen, der mangelnden Ortsbindung und den anonymen Entscheidungen bestehen. Ist die Fläche erst aufgeteilt, wird nachlassendes Interesse für die wirklich ländlichen Räume befürchtet.

Die vielen (kleinen) Privaten, meist ohne eigene Genehmigungen, wollen als Subunternehmer beschäftigt werden und fahren. Als Genehmigungsinhaber neigen sie dazu, vor allem ihre Rechte zu betonen.

Als Familienunternehmen wollen mittelgroße Private 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. Ihre Chance liegt in Kooperationen und in der Integration vorhandener Verkehrsmittel. Deshalb sollte man die Gestaltungsspielräume für größere Bedienungsgebiete ausweiten.

Die – besonders in den Neuen Bundesländern den ÖPNV-Markt beherrschenden - kommunalen Verkehrsunternehmen sind mit hohen Personalkosten, quasi-öffentlichem Dienstrecht und der Gemeindeordnung belastet. Sie bilden mit dem Aufgabenträger sehr oft ein eingespieltes Team. Ihr Aufwandsdeckungsgrad um 70% enthält nach VDV-Definition keine GVFG-Fördermittel als Kostenelemente (wie Fahrzeuge, Betriebshöfe, RBL-Systeme) und kann auch überhöhte Bestelltentgelte aufweisen. Unter Privatisierungsdruck werden kostengünstige private Subunternehmer eingesetzt, wird mit anderen kommunalen Unternehmen kooperiert oder fusioniert und auch an private Große verkauft. Ihre Dynamisierung bildet eine Schlüsselfrage des ländlichen ÖPNV.

Das Wittenberg-Modell bietet neuen ÖPNV.

Die ersten Ergebnisse zeigen, dass es sich hier um einen beliebten ÖPNV handelt, der im herrschenden Ordnungsrahmen schon jetzt und anderswo möglich ist. Die Finanzierung erfolgt nur durch durchgereichte Regionalisierungsmittel, eine Ko-Finanzierung durch den Kreis findet nicht statt. Das Anspruchsniveau ist kaum steigerbar: Für jeden Bürger des Landkreises jede Stunde mindestens eine Fahrt von 4-24 Uhr an 7 Tagen der Woche. Rund 200 zusätzliche Haltestellen schaffen zudem Haustürnähe. Es handelt sich um Linien- und Bedarfsverkehr auf der Grundlage des Schülerverkehrs.

Für Jedermann-Fahrgäste liegt 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 innerhalb eines Jahres verdoppelte.

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.

Der Genehmigungswettbewerb Wittenberger Ausprägung 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. Gesucht wird der Anbieter der besten Lösungsqualität. Erfolgsorientierte Anreize (Sockelbetrag für Schülerverkehr, Belohnung neuer Fahrgäste) rücken den Jedermann-Verkehr in den Mittelpunkt. Als Stärken dieses Modells werden hervorgehoben: sein Erfolg bei annähernd gleichen Finanzmitteln, die kreativitätsbetonte Wettbewerbslösung, die Wettbewerbsneutralität, die Begünstigung einheimischer Kreativität und Arbeitsplätze. Seine Schwäche besteht in der Individualität und der damit verbundenen Notwendigkeit, bei einer Übertragung auf andere Landkreise jedesmal den kompletten Planungs- und Genehmigungsprozess durchlaufen zu müssen.

Maßgeschneiderte Konzepte

Erfolgreiche Lösungen hängen von den Verhältnissen vor Ort ab und den handelnden Personen. Nur so sind maßgeschneiderte Konzepte möglich

In der Praxis gibt es viele 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. Weil dynamische Persönlichkeiten unverzichtbar sind, gewinnt auch hier der menschliche Faktor zentrale Bedeutung. Entscheidend sind dabei das gemeinsame Ziel eines neuen ÖPNV, die Motivation der Akteure und das Zusammenwirken von Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen, Genehmigungsbehörden und Landesregierung. Da jede dieser Institutionen faktische Sperrminorität besitzt, zeigt die Realität verschiedenste Erfolgskonstellationen. Als Gestaltungsaufgabe muss der neue ÖPNV faszinieren. Die erfolgreichen großen ÖPNV-Reformmodelle (wie in Hohenlohe, Templin, Wittenberg) beruhten auf Partei übergreifenden Koalitionen überzeugter Ministerialer, Regionalpolitiker, Unternehmer und Planer.

Angesichts der von Land zu Land unterschiedlichen Rahmenbedingungen wurden konkrete Lösungen unterschiedlich beurteilt. Dies gilt beispielsweise für die Bedeutung von kleinräumigen Nahverkehrsplänen und für die Bedeutung des ÖPNV als Pflichtaufgabe oder freiwillige Aufgabe. Auch der Weg über vertragliche Vereinbarungen für Verkehrsunternehmen oder mittelbar über Finanzierungsregelungen einer kommunalen Satzung, wie in Sachsen-Anhalt, wird unterschiedlich beurteilt.

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 Verkehrsunternehmen 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.

Flächenländer brauchen vor allem Flächenverkehrsmittel.

Ziel sollte sein, den Öffentlichen Verkehr als vernetztes Gesamtsystem zu stärken. Dies beinhaltet die Gleichwertigkeit von SPNV, Linienbus und flexiblen (bedarfsorientierten, alternativen) Angebotsformen. Diese Aufwertung des straßengebundenen ÖPNV muss sich in seiner Förderfähigkeit niederschlagen. Für schnelle Achsen mit hoher Bedienungsfrequenz bieten sich landesbedeutsame Buslinien zwischen Mittelzentren/Kreisstädten/Tourismuszentren im 1-Stunden-Takt an und als Zubringer- und Verteiler telefonisch bestellbare Klein-

busse und Pkw-ähnliche Fahrzeuge. Damit würden Zentren gestärkt und neue Entwicklungsstrategien der Länder unterstützt.

Die Optimierung des Gesamtsystems erlaubt es, die Rationalisierungsgewinne im Linienbusbereich in den fahrplanunabhängigen Anrufbus zu reinvestieren, um damit den Kostendeckungsgrad dieses attraktiven Flächenbetriebs zu erhöhen und – wie in Wittenberg – mit dem gleichen Finanzvolumen auszukommen.

Weil der ÖPNV in der Fläche vor allem Busverkehr ist, sollte die – im Sinne einer Schwerpunktsetzung der Mittelverwendung – bestehende Vorrangregelung der Mittelverwendung zugunsten des SPNV in § 5 RegG aufgehoben, SPNV und ÖSPV besser räumlich verknüpft werden und in den Ländern investive Fördermittel ohne Beschränkung konsumtiv eingesetzt werden können.

Das Verhältnis zwischen SPNV und ÖSPV neu definieren.

Expressbusse oder landesbedeutsame Buslinie lassen sich nachfragefreundlicher als so manche Nebenbahn führen und kosten nur einen Bruchteil. Deshalb sollte(n) der/die bisherigen SPNV-Aufgabenträger ein funktionales und ausgewogenes „Landesnetz“ aus SPNV und landesbedeutsamen Buslinien definieren und die Landkreise am SPNV und den SPNV-Regionalisierungsmitteln beteiligen, um deren rational verständliches Trittbrettfahrerverhalten einzuschränken. Daran sollte sich ein Überprüfungsauftrag des SPNV-Netzes mit Erfolgsbedingungen, Mindestnachfrage für SPNV-Strecken sowie Budgetausgleich anschließen. Erhaltenswerte SPNV-Strecken müssen ein Potential, Systembedeutung und erheblichen Güterverkehr aufweisen. Wird eine gering nachgefragte SPNV-Strecke durch Tourismus u.a. begründet, soll ihre Finanzierung aus anderen Töpfen erfolgen. Auch soll die in der Praxis vor Ort ungeklärte Rückzahlungspflicht nach vorzeitiger Stilllegung gemäß Bundes-schieneausbaugesetz (BSchWAG) geklärt werden. Entsprechender Busersatzverkehr soll durch das Land (bzw. den SPNV-Aufgabenträger) und auf Dauer finanziert werden und die eingesparten Mittel im System ÖPNV bleiben.

Da die Länge des Eisenbahnnetzes und sein Bahnverkehr die Bemessungsgrundlage der Regionalisierungsmittel durch den Bund bildet, werden dadurch Bahnstrecken als kostenlose Symbole und Besitzstände der Kreise festgeschrieben. Deshalb sollten die gegenwärtigen Schlüsselanteile der Länder an den Regionalisierungsmitteln für 10 Jahre festgeschrieben werden.

Intelligente Preispolitik

Zwar wird mit – auch relativ zu anderen Gütern und Leistungen - steigenden Preisen für ÖPNV-Dienste gerechnet, aber sie müssen für alle Gruppen bezahlbar bleiben. Deshalb sind Mengeneffekte durch Preisnachlässe für Schüler- und Seniorentickets, Kombitickets sowie TouristCards zu prüfen: 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, denn die Verkaufszahlen steigen, obwohl die Schülerzahlen sinken.

Ähnliches gilt für Kostendeckung durch Preisdifferenzierung für Hochpreisprodukte und die Grundversorgung und das Zusammenbinden aller denkbaren Nachfrager im Personen- und Güterverkehr. 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. Konsum-

mentenrente durch eine Palette unterschiedlicher Preise für unterschiedliche Nachfragergruppen abzuschöpfen, ist sogar Gewinn möglich. Zeitliche Differenzierung könnte durch Anmeldefristen, Tag- und Nachtpreise, Winter- und Sommerpreise in Tourismusgebieten sowie Preise für Wartezeiten erfolgen und sachliche Differenzierung für Privat- und Geschäftskunden, Mengenrabatte, Dauerkunden, Beifracht, Busgüter oder Frei-Haus-Lieferungen von Geschäften.

Wo endet der ÖPNV unten?

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.

Wir neigen 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 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 zur 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.

Wenn es immer weniger zu bestellen gibt, stellt dies die Funktionalität der Aufgabenträgerverbände infrage (Blöcher 2008:31). Dann bietet es sich an, die Rolle der Verkehrsverbände 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 Fahrplan unabhängigen 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 Treibstoffkosten zunehmend entlastet.

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, war es Brandenburg 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.

4 Die Konsequenzen: Strategien für einen zukunftsfähigen ÖPNV

Die breite Umsetzung neuer Lösungen hat begonnen, aber langsam. Die Gründe dafür liegen in den sich ändernden Randbedingungen.

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 in ländlichen Räumen das Sekundärsystem bleiben, ein zweites Bein physischer Mobilität und räumlicher Kommunikation.

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.

Ländlicher Gemeinschaftsverkehr nach ländlichen Maßstäben

Um die Lage des ÖPNV wirksam zu verbessern, ist es vielmehr unverzichtbar, die Beliebtheit des ÖPNV zu erhöhen. ÖPNV ist eine Dienstleistung und kein Betreiben von Verkehrsmitteln. Dazu gehören Barrierefreiheit, kurze Wege an Schnittstellen, optische und akusti-

sche Orientierungshilfen in den Fahrzeugen und an den Haltestellen, einfacher Fahrschein-erwerb, 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 Sied-lungsachsen 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 Fahr-zeug 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.

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“ - Ver-kehr zum Selbstläufer.

In ländlichen Räumen zählt die Sicherung individueller Mobilität und nicht die Bewältigung von Transportaufgaben

Soll vermieden werden, den traditionellen ÖPNV in der Fläche nach großstädtischen Maß-stäben 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 Be-triebsformen 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 Koordina-tion von Verkehrsangeboten durch ein ländliches Erreichbarkeitsmanagement ergänzt wird. Vor allem für den Erfolg von selbständigen heterogenen Grundsystemen sind Nah-verkehrsberater oder Verkehrsvermittler (engl.: transport broker) als „Kümmerer“ wesent-lich.

Der Aufgabenträger

Aufgabenverantwortung ohne Ausgabenverantwortung macht hilflos. Deshalb sind die Fi-nanzströme und Fördermittel diverser Förderwege („Spaghetti-Finanzierung“) bei den Aufga-benträgern zu bündeln. Dies bedeutet das Ende monopolistischen Verhaltens von Busunter-nehmen, 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.

Die Bestellung kundengerechter Verkehrsleistungen erfordert aber eine schlagkräftige Pla-nungs- und Bestellorganisation. Fühlt sich der Landkreis als Aufgabenträger überfordert, bieten sich hierfür Zweckgemeinschaften oder regionale Planungsgemeinschaften an, die professionell integrieren, planen und bestellen.

Die bisherige Förderpraxis als Innovationsbremse

Besonders problematisch ist, wenn diese Zahlungsströme dafür direkt an die Unternehmen gehen, sie in die allgemeine ÖPNV-Finanzierung nicht integriert sind und angesichts sinkender Nachfrage, d.h. zurückgehender Schülerzahlen, entsprechende Mittelерhöhungen 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.

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. Gerade weil die Direktvergabe durch die EG-VO Nr. 1370/2007 möglich bleibt, gehört Wettbewerbsfähigkeit zu ihrer Voraussetzung. 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 erfindend. Wettbewerb um Finanzmittel und erfolgsorientierte Anreize (wie zahlende Fahrgäste im Jedermann-Verkehr) motivieren am besten.

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 unzeitgemäßen 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 und 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 Mitverantwortung der Landkreise nachgedacht werden.

Den ländlichen Raum aber gibt es ebenso wenig wie die optimale Lösung

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

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 Gestaltungsspielraum, Kreativität und Kooperationsbereitschaft der Bundesländer. Vor allem ist es wichtig, den verlorenen Glauben an Neuverkehr durch Attraktivität wieder herzustellen und Verständnis für Risikobereitschaft zu wecken.

Forderungen an den Staat

Vom Staat ist daher zu fordern,

- seinen ressortübergreifenden Koordinations- und Planungspflichten nachzukommen, Budgetausgleich zu schaffen sowie öffentliche Versorgungseinrichtungen und Fördermittel zu konzentrieren
- 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.

Das neue Finanzierungsmodell für den ÖPNV dünn besiedelter ländlicher Räume

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: einfallreich, 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.

Literatur

P. Blöcher (2008): Der demografische Wandel als Herausforderung für den ÖPNV. Neue Aufgaben für die Angebotsplanung von Verkehrsverbänden als Angebot auf die Bevölkerungsentwicklung in peripheren Regionen, in: Der Nahverkehr, 4, S.28-32

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

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

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 Bundesministers für Verkehr, 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

G. W. Heinze, H. H. Kill (2008): Finanzierung des ÖPNV: Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV, insbesondere in dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen, Abschlußbericht, FE-Vorhaben Nr. 70.0784/2006/ im Forschungsprogramm Stadtverkehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

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>

S. Karnop, M. Wendt (2006): Investitionsförderung im ÖPNV ohne Wettbewerbsverzerrung, in: Stadtverkehr, Jg. 51, Heft 3, S.26-28

T. Korsisaari (2008): Korsisaari. Extended clientele by diversified service sectors in passenger transport – Experience from Finland, Folienvortrag, Verkehrsgespräche Oberhavel, 18.4.2008

G. Löcker (2006): Vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister, in: Der Nahverkehr, S.20-26

F.-J. Pröpfer (2007): Anforderungen an den ÖPNV der Zukunft – ein Überblick, Folienvortrag, Seminar Rödl & Partner, 18.10.2007, Essen

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>

T. Sterzenbach (2007): Reformaufgaben im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), Diss. Universität der Bundeswehr München, München