

Heinze, G. Wolfgang

**Book Part**

## Aber nicht alle wohnen an Fernverkehrskorridoren und in Großstädten: Strategische Überlegungen zum Zubringer- und Ergänzungsverkehr in der Fläche

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Heinze, G. Wolfgang (2010) : Aber nicht alle wohnen an Fernverkehrskorridoren und in Großstädten: Strategische Überlegungen zum Zubringer- und Ergänzungsverkehr in der Fläche, In: Hesse, Markus (Ed.): Neue Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Strategien für die großräumige Verkehrsentwicklung, ISBN 978-3-88838-062-4, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 81-94

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59900>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

G. Wolfgang Heinze

## **Aber nicht alle wohnen an Fernverkehrskorridoren und in Großstädten. Strategische Überlegungen zum Zubringer- und Ergänzungsverkehr in der Fläche**

### *Gliederung*

- 1 Die Herausforderung
- 2 Faktisch umfasst Nahverkehr Orts- und Regionalverkehr
- 3 Ländliche Räume sind heterogen
- 4 Die Rahmenbedingungen des ÖPNV sind längst andere
- 4.1 Ein beliebter ÖPNV erfordert ergänzende Planung von unten nach oben
- 4.2 Besonders innovativ ist das Wittenberger Modell
- 4.3 Wo soll der öffentliche Orts- und Regionalverkehr unten enden?
- 5 Öffentliche Nah- und Fernverkehre für morgen brauchen heute einen starken Staat

Literatur

### **1 Die Herausforderung**

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 Konzentrationen 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 öffentlicher Orts- und Regionalverkehr, der erst dem Öffentlichen Verkehr als Gesamtsystem wieder zu jenem funktionalen Verbindungsnetz verhelfen würde, von dem die Raumplanung noch immer ausgeht. Deshalb bietet diese Krise Zeitfenster überfälliger Reformen und legt gerade für die Erreichbarkeit und Verkehrsmobilität der Fläche eine strategische Neuorientierung nahe.<sup>1</sup>

Die Verdichtungsräume sind als Wachstumsmotoren und Kreativitätsmaschinen wiederentdeckt, Fernverkehr wird zunehmend mit Hochgeschwindigkeitsstrecken gleichgesetzt

---

<sup>1</sup> Ländliche Räume bilden eine politisch bedeutsame Kategorie. Ein innovatives Konzept einer neuen Raumtypisierung der BBR (Spangenberg 2008) stützt sich auf flächendeckende Strukturdaten des Geografischen Informationssystems (GIS) und 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 Bevölkerungspotenziale 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. In ihrer schärfsten Abgrenzung ohne Mischformen umfasst die Kategorie „Ländliche Räume“ 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.

und entwickelt sich als Taktverkehr zwischen Stadtregionen zum Selbstläufer. Neben dem übergeordneten Ziel, das Verkehrsweitenwachstum nachhaltiger zu gestalten und den Modal Split zu verändern, sollen Hochgeschwindigkeitstrassen das Wirtschaftswachstum der verbundenen Großstädte als Wachstumskerne des Gesamtraumes erhöhen. Damit verstärken sie die räumliche Differenzierung im Sinne von Fritz Voigt (Voigt 1960; Heinze 1985). Je weniger Haltepunkte Hochgeschwindigkeitstrassen aufweisen, desto wichtiger wird das regionale Zugangsproblem. Es ist vor allem die Integration von Fern-, Regional- und Ortsverkehr, die über die räumliche Reichweite der Einkommens- und Kapazitätseffekte von Investitionen entscheidet und damit räumliche Entwicklungschancen differenziert. Werden großräumige Verkehrskorridore mit wirtschaftlichen Entwicklungshoffnungen für diese Achsenräume verknüpft, ist deshalb eine Raumordnung gefragt, die sich (auch) um die Anbindungsqualität im Gesamtraum sorgt. Denn nicht alle wohnen an Fernverkehrskorridoren und in Großstädten.<sup>2</sup>

## 2 Faktisch umfasst Nahverkehr Orts- und Regionalverkehr

Aus der Perspektive der Raumordnung lässt sich *Fernverkehr* als Verkehr zu anderen Mittel- und Oberzentren als den nächstgelegenen sowie zu weiteren entfernten Zielen definieren. *Regionalverkehr* bildet dann Verkehr zu den nächstgelegenen Mittel- und Oberzentren sowie zwischen Mittelzentren auf nachgeordneten Verkehrsachsen und Verzweigungen. *Ortsverkehr* stellt schließlich Verkehr zwischen den Gemeindeteilen der inzwischen üblichen Großgemeinden und zu den Nachbargemeinden dar. Aus der Sicht einer Fernverkehrsachse sichern Regional- und Ortsverkehr den Anschluss ländlicher Räume an den Fernverkehr und die Integration peripherer dünn besiedelter Binnenräume. Damit übernehmen sie Ergänzungs-, Zubringer- und Verteilerfunktion in der Fläche. Angesichts seiner Reiseweite bis zu 50 Kilometern oder einer Reisezeit von einer Stunde in der Mehrzahl der Beförderungsfälle deckt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) damit im deutschen zentralörtlichen Siedlungsgefüge faktisch Orts- und Regionalverkehr ab.

Indem der Fahrgast die Reisezeit (einschl. Parksuchverkehr), Komfort (einschl. Umsteigevorgänge) und Kosten (Kfz-Betriebskosten, Parkgebühren, Taxikosten) als Gesamtgröße wahrnimmt, bilden *Orts-, Regional- und Fernverkehr eine Einheit*. So wird auch die Entscheidung über die Verkehrsmittelwahl in erheblichem Maße von der sog. „Letzten Meile“ bis zur Haustür als magischer Haltestelle beeinflusst. Dies reicht bis zur Entscheidung, ob der potenzielle Fahrgast nicht auch noch für Fahrten im Fernverkehr das eigene Auto nimmt.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Wird – nicht unrealistisch – angenommen, dass alle IC/EC/ICE-Haltepunkte Städte mit mindestens 50.000 Einwohnern sind, entfiel auf alle anderen, kleineren Siedlungen Ende 2007 60,3 % der Bevölkerung Deutschlands (Auskunft von G. Würdemann, BBR Bonn-Bad Godesberg 23.10.2008).

<sup>3</sup> Gerade in einer Siedlungsstruktur-, Energie-, Finanz- und Automobilkrise ist es kritisch, weiterhin zu argumentieren, die Lage der IC- und ICE-Bahnhöfe orientiere sich im wesentlichen an den Bevölkerungsschwerpunkten und Vollmotorisierung und deshalb erreichten – bezogen auf die Wohnbevölkerung – rund 80 % den nächsten IC/ICE-Bahnhof innerhalb 30 Minuten Pkw-Fahrzeit (BBSR 2008). Eine entsprechende Analyse für den ÖPNV-Zugang aber liegt in Deutschland nicht vor. Einführend in diese Thematik wurden etwa 20 Verkehrsexperten der Hochschullandschaft befragt.

Auch deshalb rücken im Fern- wie Nahverkehr vor allem *Bedienungskonzepte* verstärkt in den Vordergrund: Integrierte Taktfahrpläne statt bloßer Hochgeschwindigkeitstrassen und flächenhafte flexible Verkehrsbedienung statt streng hierarchischem Linienverkehr nach Fahrplan, aber ohne Fahrgäste. „Planung von unten nach oben“ bietet sich als Ergänzung zum traditionellen „Planen von oben nach unten“ an. „Planung von unten nach oben“ bedeutet: Ist der nachfragenächste Engpass erst einmal entschärft, wird möglicherweise der in diesem Sinne nachgeordnete – „höherstufige“ Verkehr zum Selbstläufer.<sup>4</sup>

### 3 Ländliche Räume sind heterogen

Über ihre Nachfrage und Kosten bestimmt die jeweilige Ausprägung der Fläche auch die finanziellen Verhältnisse ihres ÖPNV und damit ihre Leistungsfähigkeit als Partner des Fernverkehrs. Verkehrsplanerisch bewährt haben sich vier Ausprägungen von Verkehrsgebieten:

- *Teilräume im engeren Einzugsgebiet von Verdichtungsräumen.* In erheblichem Umfang als Einpendler- und Naherholungsräume genutzt, konzentriert sich ihre Verkehrsversorgung auf radialstrahligen Orts- und Regionalverkehr. Damit ist meist ein hochwertiger Anschluss an das Fernverkehrsnetz des Verdichtungsraumes gegeben. Diese Verkehrserschließung dürfte durch Integration oder Ausbau des weiteren Nahverkehrsystems des städtischen Großraums zu lösen sein. Engpässe bilden Quer-, Ring- und Tangentialverkehre sowie die Schnittstelle Bus-Bahn.
- *Teilräume auf bereits vorhandenen Entwicklungs- und Verkehrsachsen.* Hier steht die Bedienung der Achse durch Massenverkehrsmittel mit Liniencharakter im Mittelpunkt. Die schwächsten und damit schwierigen Teilverkehre werden quer zur Achse verlaufen. Außerdem besteht hier auf hoch belasteten Achsen Konfliktpotenzial zwischen Regionalverkehr und Fernverkehr.
- *Teilräume in peripherer Lage mit besonderen Standortvorteilen (wie Tourismus)* sind meist saisonal geprägt, aber begünstigen – obwohl die meisten mit dem eigenen Pkw kommen – Schienenverbindungen zu den Herkunftsräumen der Touristen. Schwachstelle ist der Nahverkehr, vor allem außerhalb der Saison.
- Besondere Sorgenkinder sind *Teilräume in peripherer Lage ohne besondere Standortvorteile.* Sie bilden Gebiete meist geringer und sinkender Bevölkerungsdichte, kleiner Siedlungen und deshalb inzwischen überdimensionierter traditioneller Infrastruktur. Zentrales Anliegen ist eine allgemein zugängliche, häufigere, regelmäßige und deshalb möglichst flexible Alternative zum traditionellen Schul- oder Linienbus, Pkw oder Moped.

<sup>4</sup> Weil ihre überörtliche Einbindung kaum zu verändern ist, werden Ankunft und Abfahrt der Fernzüge Ausgangspunkt für die Fahrplangestaltung im Liniennahverkehr bleiben. Wegen des Umfangs latenter und effektiver Fahrtwünsche aber besitzen Regional- und Ortsverkehre eine über die Zubringerfunktion hinaus gehende hohe Eigenbedeutung. Sie und die Flexibilität fahrplanunabhängiger Angebotsformen bilden die Grundlage der Planungsmaxime von unten nach oben.

## 4 Die Randbedingungen des ÖPNV sind längst andere

Ende des 19. Jahrhunderts war der ÖPNV der Inbegriff eines innovativen Produktes – aber für die Raumstrukturen von einst, mit ihren Menschen von einst, ihrem Verkehrssystem von einst und ihren damaligen Randbedingungen. In diesem flächendeckenden Eisenbahn- und ÖPNV-System verlangte der ländliche Raum nicht nur weniger Fernverkehr, sondern löste ihn auch durch Fahrplan und Bahnhofshotel. Weil sich der ÖPNV aber ökonomisch nicht an die Veränderungen unserer Gesellschafts- und Stadtstrukturen anpassen musste, entwickelte er auch keine echte Alternative zum Auto. Den gewandelten Anforderungen einer wohlhabenden Pkw-Gesellschaft im modernen Stadt-Land-Verbund einer allgegenwärtigen Welt nicht mehr gewachsen, stagniert die klassische ÖPNV-Nachfrage nach traditionellem ÖPNV und flüchtet in den motorisierten Straßenverkehr.

Der bisher größte Fehler des ländlichen ÖPNV bestand in seiner ausschließlichen Konzentration auf Schüler, die den *Jedermann-Fahrgast* uninteressant werden ließen und hier auch noch überlange Fahrtstrecken belohnt. Damit wurde ein anspruchsloser marktferner Teilverkehr zum Zentrum der Unternehmensaktivitäten. Die Konzentration auf Schulanfangs- und Endzeiten, Schultage und Schulen als Fahrtziele vernachlässigt zukunftsfähige Nachfragesegmente, wie Erwachsene, Berufspendler, Autofahrer als Umsteiger und Touristen. Dies ist besonders problematisch, wenn die Zahlungsströme dafür direkt an die Unternehmen gehen, sie in die allgemeine ÖPNV-Finanzierung nicht integriert sind und angesichts sinkender Schülerzahlen entsprechende Mittelserhöhungen gefordert werden, um diesen ÖPNV weiter betreiben zu können. Fehlende Marktorientierung begünstigt eine „Subventionsblase“ mit leeren Bussen, Umwegen, Parallelverkehren und überhöhten 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.

Deshalb gehören *Produkt und Kunde* in den Mittelpunkt der Neuorientierung. „Neuer öffentlicher Orts- und Regionalverkehr“ sollte nicht bedeuten, traditionellen ÖPNV intelligenter zu finanzieren. Was vielmehr gebraucht wird, sind produktstrategische Konsequenzen, zu denen auch der kurze Weg zwischen Haustür und Fernbahnhof gehört.

Die Konzentration auf den Schülerverkehr beim ÖPNV einerseits und auf den Geschäftsreiserverkehr beim Fernverkehr andererseits hat – gleichsam von unten und von oben her – gerade bei den Verkehrsangeboten für jedermann eine gefährliche *Angebotslücke* erzeugt. Nicht nur der ÖPNV ländlicher Räume, sondern auch der Fernverkehr mit Quelle/Ziel außerhalb der Verdichtungsräume hat sich dadurch von der Masse der Bevölkerung verabschiedet und diese potenzielle Nachfrage – kampfflos – dem Pkw überlassen. Der hier geforderte *Jedermann-Verkehr* ist nun geeignet, diese Angebotslücke wieder zu schließen und den öffentlichen Verkehr insgesamt erneut zu einem System werden zu lassen. Hier gilt der vielzitierte Spruch, ein System sei mehr als die Summe seiner Teile. Auch hängt der Erfolg des Systems vor allem von der Reisezeit ab und nicht von der Höchstgeschwindigkeit, wie das Beispiel der Schweiz eindrucksvoll bestätigt.

#### 4.1 Ein beliebter ÖPNV erfordert ergänzende Planung von unten nach oben

Besondere Brisanz erhält dieser Tatbestand durch die unerwartet breite Überzeugung befragter Verkehrsplaner und Consultants (Heinze, Kill 2008), das zurzeit für den ÖPNV deutscher ländlicher Räume 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 unangemessene Investitionslastigkeit durch Land und Bund beendet wird.<sup>5</sup>

Als größte Herausforderungen werden vielmehr *Überregulierung, starre Verwendungszwänge, Mitnahmeeffekte und falsche oder fehlende Anreize* genannt. Marktfähige Produkte entstehen 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 stark entleerte Räume unterschiedliche Ergebnisse erbringen. 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 Effizienzpotenziale freisetzt. Zu den wichtigsten überfälligen Änderungen gehört ein *wirksames erfolgsorientiertes Anreizsystem*, das Konsens schafft.

Ziel ist ein neuer öffentlicher Orts- und Regionalverkehr für jedermann, der beliebt ist. Damit werden Attraktivität, Flexibilität, Risikobereitschaft und kontrollierter Wettbewerb zu Schlüsselbegriffen. Kern des Neuen ist die Dienstleistung und nicht das Betreiben von Fahrzeugen (Löcker 2006). Fahrgeldeinnahmen durch neue Fahrgäste auf neuen Geschäftsfeldern durch neue Attraktivität und Veränderungen aber setzen Manager voraus, die

---

<sup>5</sup>Die zentrale Frage der hier berichteten Untersuchungsergebnisse lautete, warum es angesichts der seit Jahrzehnten bekannten Lösungen nur so langsam vorwärts geht. Die Suche nach räumlich übertragbaren 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 als Best practice analysiert und durch Unternehmensdaten ländlicher ÖPNV-Unternehmen ergänzt. (2) Den Kern der Studie bildete eine ausführliche Befragung eines heterogenen, aber zukunftsorientierten Personenkreises von etwa 50 erfahrenen Insidern des ländlichen ÖPNV verschiedener Bundesländer. Entscheidende Nebenbedingung dieser Gespräche war ihre Offenheit. (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.

daran glauben, die zu diesem Wagnis bereit sind und die für diese verkehrsplanerische Herausforderung juristisch den Rücken frei haben. Als besonders innovative Lösungen zur Erhöhung der Attraktivität gilt die Kombination von schneller vertakteter Achsenbedienung und fahrplanunabhängiger Anrufbusse als Zubringer und Verteiler sowie als Bedienungsform verkehrsschwacher Teilräume und Zeiten.<sup>6</sup> Der Linienbus aber, der in jedem Dorf hält, ist – so oder so – am Ende seines Produktlebenszyklus angelangt.<sup>7</sup>

Wird dieser ÖPNV – wie vorstehend – umfassend als Orts- und Regionalverkehr definiert, bietet sich für ihn als räumliche Politik- und Planungsebene im ländlichen Raum der Landkreis an. In Landkreisen laufen die wesentlichen Faktoren und Elemente zusammen: Nachfragerpräferenzen, Binnen- und Regionalverkehr, Schulplanung, Straßenbau, Politik und die Kenntnis räumlicher Besonderheiten. Kooperationen verschiedenster Art der Landkreise bis hin zu Aufgabenträger-Verbänden erhöhen ihre Effizienz und Marktmacht. Schließen sie sich zu Aufgabenträgerverbänden und anderen Kooperationsformen zusammen, kommt dies – wie Hessen zeigt – erfahrungsgemäß vor allem dem Regionallinienverkehr zugute. Gerade deshalb bedarf hier die Haustür als magische Haltestelle besonderer Aufmerksamkeit.

Deshalb entsteht ein beliebter ÖPNV vor allem durch *Planung von unten nach oben*. Dies gilt in besonderer Weise für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV, auch

---

<sup>6</sup> Im ÖPNV dünn besiedelter ländlicher Räume kann sich individuelle Bedienung durch kleine Fahrzeuge veränderndem Mobilitätsverhalten leichter anpassen als starre Linien. Wegen ihres niedrigen Kostendeckungsgrades von 20-30% sind Anrufbusse – als eigenständige Angebotsformen – unwirtschaftlich, aber interessant, wenn mit ihnen vorhandene und schlecht ausgelastete herkömmliche Linien gestrafft oder in Rufbusse umgewandelt werden. Je nach den Bedingungen vor Ort ist dann häufig mit angepassten Rufbusmodellen 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. In der Praxis werden als Anrufbusse Kleinfahrzeuge eingesetzt und von Taxi- oder Mietwagenunternehmen betrieben. Deshalb hat sich auch der Unterschied zwischen Anrufsammeltaxen und Anrufbussen überlebt. Um die gesamtheitliche Wahrnehmung des ÖPNV zu fördern, sollte der Begriff „Anrufbus“ benutzt werden. Entscheidend sind jedoch Funktion und Betriebsweise „des Anrufbusses“:

Den Idealfall bilden fahrplanunabhängige Anrufbusse. Sie bedienen voll flexibel im Flächenbetrieb und sind deshalb für Planung von unten nach oben (wie im Ortsverkehr und als Zubringer zum Fernverkehr) besonders geeignet. Ihre Attraktivität (zeitliche Flexibilität, Haltestelle „Haustür“) induziert – auch für erneute spätere Linien – nachweislich Neuverkehr. 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, je nach Bedarf und Lokalität Haltestellenschilder aufstellt und es der Bedienungspraxis überlässt, ob und wann Fahrgäste nicht doch nach Hause gebracht werden.

Fahrplanabhängige Anrufbusse hingegen sind an den Fahrplan gebundene Kleinbusse oder Pkw. Sie fahren eine feste Linie oder Richtungsbänder so ab, wie es sich aus den vorherigen Anrufen ergibt, und sollen vor allem Kosten senken. Deshalb stehen ihnen vor allem jüngere Verkehrsplaner kritisch gegenüber. Um Jedermannverkehr zu fördern, werden fahrplanunabhängige Anrufbusse für wirksamer angesehen als der Linienbetrieb von Richtungsbändern, denn Richtungsbänder und ihre Betreiber blieben immer dieselben. Vielmehr ruinierten derartige „Anruflinientaxis“ eher den Bedarfsverkehr. Haben Fahrgäste erst einmal vergeblich an der Haltestelle gestanden, weil sie vergessen hatten anzurufen, ist der Name Anrufbus negativ belegt und sie rufen überhaupt nicht mehr an. Deshalb gelten Anruflinienfahrten häufig nur als Vorform ihrer Einstellung. Trotzdem gehören sie im ÖPNV inzwischen zum täglichen Brot. Für manchen Planer werden derartige fahrplanabhängige Anrufbusse deshalb lediglich als Vorübung auf dem Wege zum fahrplanunabhängigen Anrufbus angesehen, dessen Organisation die meisten Verkehrsunternehmen in der Fläche noch nicht beherrschen.

<sup>7</sup> Dieses Konzept wurde von J. Fiedler entwickelt und als „Mehrstufige Differenzierte Bedienung“ zusammen mit G. Löcker 1989 im Landkreis Hameln realisiert.

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 immer 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.<sup>8</sup> Deshalb verlangt der neue ÖPNV *so viel Planung wie möglich von unten nach oben und so viel Planung wie nötig von oben nach unten.*

Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gehören – 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. 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 (der auch die Fernverkehrsverbindungen enthielt), Besteller-Ersteller-Prinzip und Verkehrsverträge schaffen klare Verhältnisse zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Als Faustregel gilt, dass hier 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, fahrerlös- statt zuschussorientiert, leistungsorientiert statt unternehmensbezogen und wettbewerbsneutral statt diskriminierend erfolgen und auch Wettbewerb zwischen den Aufgabenträgern fördern.

Weil es Ziel sein sollte, den Öffentlichen Verkehr als System zu stärken, beinhaltet dies die *Gleichwertigkeit von SPNV, Linienbus und von 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 im 1-Stunden-Takt zwischen Mittelzentren, Kreisstädten und Tourismuszentren ohne direkte Bahnverbindung an und als Zubringer und Verteiler telefonisch bestellbare Kleinbusse und Pkw-ähnliche Fahrzeuge.

Wird von der politischen Unverzichtbarkeit des ÖPNV für 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 Potenzial, 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. Da es sich hierbei um benutzerorientierte Parameter handelt, wird dies über steigende Benutzerzahlen in der Regel auch dem Fernverkehr zugute kommen.

<sup>8</sup> Sind die Haltestellenabstände sehr unterschiedlich, ist Parallelbedienung von Schiene und Straße in aller Regel unerlässlich. Selbst die Verdichtung von Straßenlinienverkehr durch Anruf-Sammeltaxen kann dort gewünscht sein, wenn es um den Komfort der Hausbedienung geht (wie Senioren mit gekauften Waren oder aus subjektiven Sicherheitsbedenken und dies nicht nur bei Dunkelheit).



Um das ÖPNV-Gesamtsystem zu stärken, könnte die Vorstellung des Bundes von mindestens 1.000 Fahrgästen pro 24 Stunden in beiden Richtungen einer SPNV-Strecke – 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. Auch landesplanerische Überlegungen können die dauerhafte Aufrechterhaltung einer schwach ausgelasteten SPNV-Verbindung rechtfertigen. Wesentliche Systemvorteile des SPNV und der Straßenbahn gegenüber dem Bus bestehen in ihrer Massenleistungsfähigkeit und weitgehenden Unabhängigkeit von Kapazitätsüberlastungen durch andere Nutzergruppen der gleichen Infrastruktur. Weisen die konkreten Einsatzbedingungen keines der entscheidenden Systemvorteile der Schiene auf, besitzt die betreffende Strecke kein erkennbares Potenzial, dient sie keinem erheblichen Güterverkehr und hat sie auch keine beträchtliche Bedeutung für das Gesamtsystem Schiene, sollte ihr Einsatz zugunsten des straßengebundenen ÖPNV zurückgefahren werden.

## 4.2 Besonders innovativ ist das Wittenberger Modell

Viele Regionen praktizieren integrierte moderne ÖPNV-Strukturen. Vorreiter und Modellfall für ganz Deutschland für den ÖPNV war der – unmittelbar nach der Bahnreform im Jahr 1994 begonnene – stufenweise eingeführte integrale Taktfahrplan (ITF) Rheinland-Pfalz-Takt. Für den Schienenverkehr geplant, wurde er später auch auf bedeutsame Buslinien (RegioLinien) ausgeweitet. Durch entschärfte Umsteigebeziehungen zwischen den Linien wurde die Bedienung der Nahverkehrsstrecken erfolgreich umgestaltet. Damit wurde der Rheinland-Pfalz-Takt in Deutschland Vorreiter.

Inzwischen hat der Landkreis Wittenberg neue Maßstäbe gesetzt, nachdem bereits der Landkreis Leer in jahrzehntelanger Pionierrolle die Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit einer flächendeckenden voll flexiblen Anrufbusbedienung nachgewiesen hatte. Wegen seines Anspruchsniveaus, seiner konzeptionellen Geschlossenheit und seiner Vereinbarkeit mit dem herrschenden Ordnungsrahmen ist aber das Wittenberg-Modell von besonderem Interesse. So wird hier durch das neue Bedienungskonzept jedem Bürger des Landkreises zwischen 4 und 24 Uhr stündlich und an 7 Tagen der Woche ein Beförderungsangebot zur Verfügung gestellt. Obwohl auch hier der Schülerverkehr die Grundlage bildet, steht der sog. *Jedermann-Verkehr im Mittelpunkt*. Deshalb bestehen die Stärken dieses Modells in seinem Erfolg, im Mut zu neuen zeitgemäßen Angebotsformen, in seiner Rechtssicherheit und in der wettbewerbsneutralen Begünstigung einheimischer Kreativität und Arbeitsplätze. Im Wittenberger Modell bilden ein verbindlicher Nahverkehrsplan, dieselbe Finanzierungssatzung für alle Bewerber, ein Bewertungskatalog für Linien- und Bedarfsverkehr und ein Wettbewerbsverfahren, das Kreativität belohnt, die wesentlichen Steuerungsinstrumente kommunaler Aufgabenträger. Ziele, Randbedingungen und Mindestbetriebsbedingungen sind im Nahverkehrsplan präzise formuliert, ihre konkrete Umsetzung als Fahrplan und Tarif aber wird den Verkehrsunternehmen, ihrer Ortskenntnis und Kreativität überlassen (ISUP 2008).

Der Unterschied zum klassischen Ausschreibungswettbewerb (als Preiswettbewerb) 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. Gesucht wird der Anbieter der besten Lösungsqualität. Für alle Beteiligten erweist sich der Genehmigungswettbewerb als Vorteil.

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 gegenüber dem Hauptbahnhof mit direktem Zugang zu den ICE-Angeboten in Richtung Halle/Leipzig und Berlin. 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.

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. 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 wenigstens 1 Stunde vor Fahrtbeginn.

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 ist, sondern vor allem seiner Umschichtung, eines intelligenten Wettbewerbsverfahrens und eines hoch motivierten Netzwerks. Im ersten Betriebsjahr stieg – bei annähernd gleichem Finanzvolumen und trotz rückläufiger Einwohner- und Schülerzahlen – 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. 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 Beförderungsfälle um 2 % zunahm.

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.

Als „Nachteile“ des Wittenberger Modells werden gern die noch laufenden Rechtsstreitigkeiten und das Modell als juristische Einzellösung genannt.<sup>9</sup>

### 4.3 Wo soll der öffentliche Orts- und Regionalverkehr unten enden?

Auch diese – auf den ersten Blick – wenig fernverkehrsaffine Frage berührt die Vertrauenswürdigkeit des öffentlichen Gesamtsystems von der Haustür bis zum Fernbahnhof. 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.<sup>10</sup>

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 verkehrliche und außerverkehrliche 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 et al. 1994). Alle diese Mixformen können Bahnhöfe stärken.

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: Mindestbedingungsstandards aus Daseinsvorsorge, Bustage, Bürgerbusse, Kleinbusse in Gemeinde- oder Verbundregie, Taxigutscheine und Mitnahmeverkehr im privaten Pkw sind letzte Möglichkeiten. Sollten

---

<sup>9</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. 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 folgenden zweiten Eilverfahren wurde die Entscheidung der Genehmigungsbehörde sowohl vom Verwaltungsgericht Dessau als vom Obergerverwaltungsgericht Magdeburg bestätigt. Nach Entscheidung des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt als Widerspruchbehörde ist eine Bestätigung dieser Entscheidung in einem Hauptsachverfahren wahrscheinlich. 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. Was den Tatbestand als juristischer Einzellösung betrifft, hat Sachsen-Anhalt dieses Verfahren zur Ausschreibung eines festen Zuschusses als Einzelfall von der Europäischen Kommission notifizieren lassen. Damit muss jeder Kreis, der sich für dieses Modell entscheidet, diese Entscheidung für seinen Kreis bei der EU-Kommission nochmals notifizieren lassen.

<sup>10</sup> In der kleinen Gemeinde Losheim im Saarland (11.000 Einwohner) beispielsweise setzt man neben Anrufsammeltaxen zweimal wöchentlich Senioren-Einkaufsbusse ein, weil vormittags nicht alle Linienverkehrsfahrzeuge gebraucht werden (Information von Joachim Fiedler 28.10.2008).

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 Ortsteile 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 wird die Taktichte von 30 Minuten vorgegeben. Für alle Linienbündel werden Verkehrsachsen und Verknüpfungspunkte bestimmt. Eine Bedienung von Ortsteilen unter 200 Einwohnern ist bei Erfordernissen der Schülerbeförderung zu realisieren sowie dann, wenn der Ort an einer bereits anderweitig bedienten Strecke liegt (ISUP 2008).

Durch derartige Lösungen würde eine Gefährdung von ÖPNV vermieden, wie sie die überwältigende Mehrheit befragter Praktiker durch Subjektförderung befürchtet. Eine andere Lösungsrichtung wird in der *Aufgabenerweiterung von Verkehrsverbänden* gesehen. Gibt es in dünn besiedelten ländlichen Räumen durch demografische und ökonomische Verluste immer weniger zu bestellen, stellt dies die Funktionalität der Aufgabenträgerverbände infrage (Blöcher 2008). Dann bietet es sich an, die Rolle der Verkehrsverbände von einer Bestellerorganisation zur Vermittlungsagentur von Fahrtwünschen und Fahrtangeboten zu erweitern und dabei ÖPNV und Motorisierten Individualverkehr (MIV) zu verknüpfen. 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 Treibstoffkosten zunehmend entlastet.

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-Potenziale 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 der Subjektförderung 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?<sup>11</sup> 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; Ihlow 2008). Dafür lässt sich durch Subjektförderung die Treffgenauigkeit erhöhen, werden staatliche Produktion und Subventionen an Betreiber vermieden und über den Wettbewerb potenzieller Betreiber Ineffizienzen verringert (Sterzenbach 2007).<sup>12</sup>

## 5 Öffentliche Nah- und Fernverkehre für morgen brauchen 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-Aufgabenträgern 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 Öffentlichen Verkehrs für ländliche Räume geht es nicht um Bahn oder Bus, sondern um ein *vernetztes Gesamtsystem*. Weil gerade in neuen Bundesländern noch immer viele Bahnstrecken existieren, die trotz Wettbewerb, Eigentümerwechsel und NE-Standards keine Erfolgsbeispiele werden dürften, ist der Benachteiligung des Busses gegenüber der Bahn ein Ende zu bereiten. Nicht ohne Grund bezeichnete der ehemalige Geschäftsführer der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH, Wolf-Rüdiger Gorka, es in einer öffentlichen Fachdiskussion als Fehler der Regionalisierung des SPNV, dabei den Bus in der Fläche vernachlässigt zu haben. Im Nachhinein würde er persönlich so manche Bahn-Bus-Entscheidung anders treffen. Mit einem Wachstum von 1-1,5% bleibe der Linienbus auch deshalb das schwächste Glied des Gesamtsystems. Was auch hier gebraucht werde, seien neue Wettbewerber der DB AG und Wettbewerb im Busbereich. Deshalb forderte er eine Regionalisierung des Öffentlichen Personenstraßenverkehrs.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Extrem negative Rückwirkungen werden regelmäßig mit den USA in Verbindung gebracht, aber nicht belegt.

<sup>12</sup> Die Forderung von Modellversuchen zeigt, dass dieser Trend schon läuft (Brümmer 2007). Konsequenz zu Ende gedacht, müsste aber auch die Subjektförderung mit Zweckbindung an die Mobilität nur eine Zwischenstufe hin zu einer rein marktwirtschaftlichen Befriedigung der Mobilitätsanforderungen im Rahmen eines Bürgergeldes darstellen.

<sup>13</sup> Dr. Wolf-Rüdiger Gorka am 28.11.2007 im Rahmen der DVWG-Podiumsdiskussion „Die Zukunft des ÖPNV“ in Berlin.

Deshalb sollte sich der SPNV auf Knotenpunkte und Verkehrsachsen beschränken. SPNV-Strecken geringer Nachfrage, fehlender Potenziale, 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 Flächenländern, in denen die Aufgabenträgerschaft für den SPNV beim Land liegt, auch auf eine stärkere Mitwirkung der Landkreise nachgedacht werden.

In dieser Umbruchsphase wird Experimentieren zum Qualitätskriterium und sollte belohnt werden (Hickmann 2000). 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, die 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. Dabei ist die Zukunft des ländlichen ÖPNV weniger eine Frage neuer Finanzierungsinstrumente als vielmehr neuer Produkte und neuer Funktionen.

Vom starken Staat ist daher zu fordern,

- seinen *ressortübergreifenden Koordinations- und Planungspflichten* nachzukommen 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,
- für *verknüpfungsfähigen Fernverkehr zu sorgen* und Nah- und Fernverkehr zu verknüpfen sowie
- *unternehmerisches Denken* bei den Aufgabenträgern systematisch zu fördern.

Was nottut und durch die veränderten Rahmenbedingungen erreichbar erscheint, ist ein integrierter Verbund verschiedenster Maßnahmen für ein zusammengehöriges ausgedehntes Gebiet, der komplette Reiseketten ermöglicht und durch eine garantierte Mindestlaufzeit der potenziellen 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 1370/2007 gehören.

## Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2008): Erreichbarkeitsmodell des BBSR. [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_005/nn\\_23720/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Komponenten/Erreichbarkeitsmodell/erreichbarkeitsmodell\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bbsr.bund.de/cln_005/nn_23720/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Komponenten/Erreichbarkeitsmodell/erreichbarkeitsmodell__node.html?__nnn=true)
- Blöcher, P. (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 26(4), 31.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (1999): Planungshandbuch für den ÖPNV in der Fläche. Bonn.
- Brümmer, H. (2007): Welchen ÖPNV können und sollen wir uns in Zukunft leisten? Bestimmung eines Grundangebotes für den ÖPNV. Folienvortrag im Rahmen der 21. Verkehrswissenschaftlichen Tage, 24.-25. September 2007, Dresden.
- Fichert, F.; Sterzenbach T. (2007): Potenziale einer Subjektförderung zur Finanzierung des ÖPNV, Folienvortrag im Rahmen der Konferenz „Kommunales Infrastruktur-Management“, 29. Juni 2007, Berlin.
- Fiedler, J. (2008): Die bisherige Entwicklung der Differenzierten Bedienung und Handlungsoptionen für die Zukunft. Mimeo.
- Heinze, G. W. (1985): Verkehr und Wirtschaftswachstum: Das Konzept von Fritz Voigt (1973). In: Klatt, S. (Hrsg.): Perspektiven verkehrswissenschaftlicher Forschung. Festschrift für Fritz Voigt. Berlin, 571-596.
- Heinze, G. W.; Kill, H. H.; Proksik, M.; Olbrich, K.; Wengler-Reeh, G. (1994): Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung und die Fläche. Ausländische Erfahrungen und Kenntnisse. In: Der Nahverkehr, 12(3), 8-14.
- Heinze, G. W.; Kill, H. H. (2008): Finanzierung des ÖPNV: Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV, insbesondere in dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen, FE-Nr. 70.0784/2006 im Auftrag des BMVBS. Mimeo.
- Hickmann, G. (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> (26.08.09).
- Ihlow, K. (2008): Fahrplanunabhängiger und bedarfsorientierter ÖPNV in Deutschland und der Schweiz. Ein Systemvergleich. Studienarbeit der TU Berlin. Mimeo.
- ISUP – Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung GmbH (2008): 1. Fortschreibung zum Nahverkehrsplan Landkreis Wittenberg 2007 – 2014. Dresden. [http://www.landkreis-wittenberg.de/pics/medien/1\\_1216616746/Nahverkehrsplan.pdf](http://www.landkreis-wittenberg.de/pics/medien/1_1216616746/Nahverkehrsplan.pdf)
- Korsisaari, T. (2008): Korsisaari. Extended clientele by diversified service sectors in passenger transport – Experience from Finland. Folienvortrag im Rahmen der Verkehrsgespräche Oberhavel, 18.4.2008.
- Löcker, G. (2006): Vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister. In: Der Nahverkehr, 24(5), 20-26.
- Spangenberg, M. (2008): Städtisch und ländlich geprägte Räume. Stadt und Land in der Raumentwicklung. Folienvortrag zur Begleitveranstaltung 2 des Zukunftsforums Ländliche Entwicklung „Stadt und Land in der Raumentwicklung“, 22. Januar 2008, Berlin.
- Sterzenbach, T. (2007): Reformaufgaben im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). München.
- Voigt, F. (1960): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems. Berlin.
- Walther, C. (2006): Finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen öffentlicher Mobilität in der Region – Daseinsvorsorge bei leeren Kassen. Folienvortrag im Rahmen des Leader+ Fachseminars „Neue Mobilitätsstrategien für ländliche Räume“, 17.-19. Mai 2006, Buckow (Märkische Schweiz). <http://www.leaderplus.de/leaderplus/download.cfm?uid=000D40F06DFA1474A49B6521C0A8D816> (27.08.2009).