

Der ÖPNV in der Fläche - Organisatorische und finanzielle Probleme -

b. v. a. b

VON GÜNTER FROMM

Der ÖPNV steht seit der ersten Hälfte der 60er Jahre im politischen Blickfeld. Den Anstoß dazu gab das Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 1. 8. 1961 (BGBl. I S. 1109), das die Grundlage bildete für den gleichnamigen Bericht der Sachverständigenkommission vom 24. 8. 1964¹⁾. Damals standen die *Verdichtungsgebiete* im Mittelpunkt der Betrachtung, ja, man kann sogar sagen, daß das Augenmerk ihnen beinahe ausschließlich zugewandt war.

Seit Mitte der 70er Jahre hat sich das Bild gewandelt. Nunmehr ist es der ländliche Raum, die sog. „Fläche“, die die Diskussion beherrscht, - und dies nun wiederum fast unter Ausschluß aller anderen, den ÖPNV betreffenden Fragen.

Vergleicht man die Argumente, die in diesen beiden Phasen der Erörterung über die Lage des ÖPNV gebraucht wurden und werden, miteinander, fällt eines auf: Während immer dann, wenn es um den ÖPNV in den Verdichtungsgebieten geht, „Handfestes“ zur Debatte steht - insbesondere natürlich der Bau und Ausbau von Schienenbahnen -, weisen die Gründe, die für eine Förderung des ÖPNV in der Fläche angeführt werden, eine merkwürdige Farblosigkeit auf. Es wird - höchst allgemein - über seine Notlage geklagt; es ist von Mindestbedienungsstandards die Rede, ohne daß jemand zu sagen vermöchte, was in concreto darunter zu verstehen ist, und es wimmelt von Vorschlägen für seine Organisation und Finanzierung, die sich in der Mehrzahl durch den Vorzug auszeichnen, de lege lata und de lege ferenda der verfassungsrechtlichen Grundlage oder Chance zu entbehren. Mit anderen Worten: Ihre Verfasser sind mit Sicherheit nicht „mit dem Grundgesetz unter dem Arm“ herumgelaufen. Vor allem aber wird - schließlich und endlich - in den Vordergrund gestellt, es sei nun, nachdem über den ÖPNV in den Verdichtungsgebieten jahrelang ein „Füllhorn“ von Beihilfen ausgeschüttet worden sei, hoch an der Zeit, auch an den ÖPNV in der Fläche zu denken. Die Debatten über die Novellierung des GVFG bilden dafür ein eindrucksvolles Beispiel²⁾.

Neid ist niemals ein guter Ratgeber, ganz abgesehen davon, daß das, was hier behauptet wird, nicht einmal richtig ist. Gewiß trifft zu, daß bis zum 31. 12. 1987 90 v. H. der Mittel, die nach dem GVFG für den ÖPNV zweckgebunden waren, in die Verdichtungsgebiete

Anschrift des Verfassers:

Dr. jur. Günter Fromm
Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe
Kamekestr. 37
5000 Köln 1

1) Vgl. Bundesratsdrucksache 465/64.

2) Vgl. hierzu und zum folgenden Fromm, G., Die Novelle zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, in: Der Nahverkehr, 6. Jg. (1988), S. 8 ff., m.w.N.

geflossen sind und hier insbesondere dem Stadtbahnbau gedient haben³⁾. Doch läuft es auf eine unzulässige Verkürzung, wenn nicht sogar Fälschung der Tatsachen hinaus, wenn bei den Bundesleistungen, die dem „flachen Land“ im Bereich des Verkehrshaushalts zugute kommen, allein auf das GVFG abgestellt wird. Dazu müssen einmal die Beiträge gerechnet werden, die der Bund im Fernstraßenbau zur Verfügung stellt. So ist er nicht nur - seit jeher - Träger der Straßenbaulast für die Ortsumgehungen, sondern - seit dem 1. 1. 1975 - grundsätzlich auch für die Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit weniger als 80.000 Einw. Und er gewährt - schon seit 1961 - Zuschüsse zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- oder Kreisstraßen, die Zubringerstraßen in der Baulast des Bundes sind („Gemeindepfennig“). Außerdem dürfen, wenn man den Blick auf die Fläche richtet, aber auch die Abgeltungsleistungen für die Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben im Schienenverkehr nicht vernachlässigt werden. Sie beliefern sich für den Schienenpersonennahverkehr im Jahr 1987 auf nicht weniger als 2.078,8 Mio DM. Von „Transferleistungen“ der Fläche an die Verdichtungsgebiete, denen ein Ende bereitet werden müßte, kann unter solchen Umständen wohl kaum die Rede sein.

Wenn aber die Äußerungen über notwendige Verbesserungen so verschwommen ausfallen, hat dies seinen Grund einfach darin, daß der ÖPNV in der Fläche besser ist als sein Ruf. Dies belegt zu haben, ist vor allem das Verdienst von *Heinze*. Zunächst in der Untersuchung über den Verkehr im ländlichen Raum⁴⁾ und jetzt wieder in der unter seiner Projektleitung entstandenen Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im ländlichen Raum Niedersachsens⁵⁾ hat er festgestellt, daß auch nennenswerte Verbesserungen des Angebots nicht dazu angetan sind, zu einer ins Gewicht fallenden Belebung der Nachfrage zu führen, weil es an ihr einfach fehlt⁶⁾.

Mögen sich der Rückgang der Wohnbevölkerung, die geringer werdenden Schülerzahlen und auch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit mehr oder weniger überall auswirken, spielt die Zunahme des Bestandes an Pkw, die allen möglichen Voraussagen zum Trotz beständig fortschreitet, und zugleich dessen Verfügbarkeit im ländlichen Raum eine ungleich größere, wenn nicht entscheidende Rolle. Der Pkw ist hier zum beherrschenden Verkehrsmittel geworden, weil er über Vorzüge verfügt, die sich dort voll auswirken können. Dies einfach deswegen, weil nichts in Erscheinung tritt, was seine Verwendung zu einer Last werden läßt. Um es auf einen höchst einfachen Nenner zu bringen: Einen Parkplatzsuchverkehr gibt es nicht oder er hält sich jedenfalls in Grenzen, die seinem Benutzer vertretbar erscheinen. Die Erwartung aber, es würde jemand um des Umweltschutzes willen bereit sein, freiwillig auf seinen „fahrbaren Untersatz“ zu verzichten, darf getrost in den Bereich der Illusionen verwiesen werden. Das zusätzliche Verkehrsangebot, das da und dort während der Smog-Warnungen in einigen Bundesländern bereitgestellt wurde, wurde nicht angenommen, und

3) Vgl. dazu *Willeke, R.*, Zur Krise des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 154 ff.; *Debuschewitz, P.* und *Borcharding, D.*, 20 Jahre Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - 20 Jahre S-Bahn-Bau, in: Die Bundesbahn, 63. Jg. (1987), S. 693 ff.

4) Vgl. *Heinze, G.W.*, *Herbst, D.*, *Schühle, U.*, Verkehr im ländlichen Raum. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Band 82, Hannover 1982.

5) Gutachten im Auftrage des Niedersächsischen Ministers des Innern, herausgegeben vom Niedersächsischen Minister des Innern (1987).

6) So auch die Landesregierung Schleswig-Holstein in ihrem Verkehrspolitischen Programm - Zweite Fortschreibung, Heft 13 der Schriften des Ministers für Wirtschaft und Verkehr, 1982, S. 49.

daran würde sich auch dann nichts ändern, wenn man sich nach dem Wiener Vorbild zu dem geradezu abenteuerlichen, weil unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zu rechtfertigenden Versuch hinreißen lassen würde, für solche Zeiten den Null-Tarif einzuführen.

Ich bin mir darüber im klaren, daß der eine oder andere das, was hier ausgesprochen worden ist, nicht gern hört. Doch wer leugnen will, daß im ländlichen Raum der Pkw das Verkehrsmittel Nummer Eins ist und, wenn nicht außergewöhnliche Umstände eintreten, dies auch bleiben wird, lügt sich – das sei mit aller Deutlichkeit ausgesprochen – in die eigene Tasche⁷⁾.

Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten bestehen „zu retten, was noch zu retten ist“.

Die Länder stehen „unverdrossen“ auf dem Standpunkt, daß dem ÖPNV in der Fläche nur dadurch zu helfen ist, daß den Genehmigungsbehörden verstärkte Befugnisse bei der Erteilung und Versagung von Genehmigungen eingeräumt werden. Das soll zum einen in einer „Ausschreibung“ von Genehmigungen, wie man sie auch immer im einzelnen umschreiben mag, seinen Niederschlag finden. Zum anderen sollen bei der Wiedererteilung von Genehmigungen solche Unternehmer „aus dem Markt genommen“ werden, die sich zu einer Zusammenarbeit mit anderen nicht bereit finden. Mit diesem Konzept haben die Länder zwar schon einmal „Schiffbruch“ erlitten. Das Schicksal des Entwurfs eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes – nicht zu verwechseln mit dem nunmehr vorgelegten gleichnamigen Entwurf, der sich lediglich auf den Krankentransport bezieht⁸⁾ –, ist bekannt⁹⁾. Doch haben sie sich ausweislich des Beschlusses der Länderverkehrsministerkonferenz vom 4. 6. 1987 wiederum darauf „ingeschworen“¹⁰⁾, und niemand wird es ihnen verdenken, daß sie hoch erfreut darüber waren, in den Ende September 1987 von einer Arbeitsgruppe des Bundesverkehrsministeriums vorgelegten Vorschlägen für eine nachhaltige Verbesserung des ÖPNV in der Fläche Hinweise dafür zu finden, daß sich der Bundesminister für Verkehr in geradezu diametralem Widerspruch zu seiner Haltung im Jahr 1985 nunmehr solchen Überlegungen aufgeschlossen zu zeigen scheint¹¹⁾. Es läßt sich gegenwärtig schwer abschätzen, welche Bedeutung jenen Vorschlägen aus dem Herbst des vergangenen Jahres zuzumessen ist. Kaum veröffentlicht, erlebten sie eine *capitis diminutio* nach der anderen. Die Aussagen zu zwei wesentlichen Anliegen – der Neuordnung der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der Umgestaltung der Busdienste des Bundes – waren bereits überholt, als die Diskussionsgrundlage genannten Vorschläge das Licht der Welt erblickten, und der Bundesminister für Verkehr beeilte sich, den Vorschlägen den Rang eines „Werkstattpapiers“ zuzuerkennen, – aus hierarchischer Sicht wohl kaum eine Rangerhöhung. Zudem fehlt es an jeder klaren Aussage zu der zentralen Frage, wie es der Bund mit seiner Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Bereich des ÖPNV hält, von man-

7) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Überlegungen über die organisatorische Gestaltung des ÖPNV in der Fläche, in: Schriftenreihe der DVWG, Reihe B 106, Bergisch Gladbach 1988, S. 37 ff.

8) Vgl. Bundestagsdrucksache 11/2170 vom 20. 4. 1988.

9) Vgl. Beschluß des Ausschusses für Verkehr des Deutschen Bundestages vom 25. 6. 1986, mit unrichtigem Datum wiedergegeben bei *Heinze, G.W., Kill, H.H., Ilgmann, G., Wengler-Reeb, G.*, Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im ländlichen Raum Niedersachsens, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministers des Innern (1987), S. 62.

10) Vgl. Beschluß zu Punkt 3 der Tagesordnung der Verkehrsministerkonferenz.

11) Vgl. Beschluß der Länderverkehrsministerkonferenz vom 18. 4. 1988.

chen anderen Ungereimtheiten ganz zu schweigen. Nunmehr soll eine von Bund und Ländern beschickte Arbeitsgruppe¹²⁾, die bei dem Ausschuß mit dem kaum aussprechbaren Namen - GA - angesiedelt ist¹³⁾, bei der Formulierung des Konzepts behilflich sein. Man kann ihr für ihre Bemühungen nur alles Gute wünschen, - worin die Verbände der Verkehrsträger eingeschlossen sind, sollen sie doch in diese Tätigkeit einbezogen werden, - ein bemerkenswertes Novum in der Geschichte des GA. Bisher standen die Verbände dort draußen vor der Tür. Doch wie bemerkte treffend *Karl Maria Hettlage*, als er zu aller Überraschung als Staatssekretär in die Regierung von Konrad Adenauer berufen wurde: „Not lehrt Beten“.

Aber wie dem auch sei: Es ist schwer vorstellbar, wie man durch mehr Lenkung auf seiten der Genehmigungsbehörden ins Gewicht fallende Verbesserungen sollte erzielen können. Soll eine „Ausschreibung“ von Genehmigungen Erfolg haben, setzt sie voraus, daß der Unternehmer, der den Zuschlag erhält, in der Lage ist, ein eigenes Angebot zu unterbreiten. Das kann sich nur auf Einzelleistungen, insbesondere auf einzelne Linien beziehen. Es ist offenbar, daß eine solche Konzeption dem Gedanken der Kooperation geradewegs zuwiderläuft, und deshalb soll das Verfahren auch dort, wo es Kooperationen gefährden könnte, nicht zum Zuge kommen. Einen „Fleckerlteppich“ will man nicht haben. Nur: Wo soll denn dann ein solches Vergabeverfahren hierzulande, wo das flächendeckende Verkehrsangebot allem Anschein nach mitunter schon als Wert an sich verstanden wird, überhaupt zur Anwendung gelangen?

Die viel gepriesene „Flexibilisierung“ des Genehmigungsrechts aber führt ebensowenig weiter, weil sie ihre Grenze bei der Zumutbarkeit findet, und dies ist nur ein anderes Wort für das Gebot der Eigenwirtschaftlichkeit. Mit anderen Worten: Keine Genehmigungsbehörde ist imstande, einem Antragsteller, der sich um die Wiedererteilung einer Genehmigung bemüht, dieses Begehren mit der Begründung zu versagen, daß er sich nicht „kooperationswillig“ zeigt, wenn damit Mindereinnahmen verbunden sind, die sie nicht auszugleichen vermag. Und dies ist hinlänglich bekannt: Die Bildung eines jeden Gemeinschaftstarifs ist mit Mindereinnahmen verbunden, die durch Mehreinnahmen dank eines höheren Verkehrsaufkommens nicht ausgeglichen werden können¹⁴⁾. Man bedenke: 20% Mindereinnahmen infolge Durchtarifizierung erfordern 25% zusätzliches Verkehrsaufkommen für einen vollen Ausgleich. So etwas gibt es nicht. Und weder in dem früheren Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes noch in jenem „Werkstattpapier“ ist davon die Rede, daß die Genehmigungsbehörde in solchen Fällen einen Ausgleich zusprechen könnte.

Eine Möglichkeit, den ÖPNV „in den Griff“ zu bekommen, besteht sicherlich darin, ihn zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe zu erklären. Diese Lösung schwebt, wenn nicht dem Deutschen Landkreistag in toto, so doch gewiß einigen Landkreisen vor, und

12) Vgl. Die Verbesserung des ÖPNV im ländlichen Raum in der politischen Perspektive - Bericht über das DVWG-Seminar am 21./22. 4. 1988 in Bamberg, in: *nahverkehrs-praxis*, 36. Jg. (1988), S. 182.

13) Gemeinsamer Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

14) Auf diese Tatsache, die früher gern „unter den Teppich gekehrt“ wurde, weist nunmehr auch die Verkehrsministerkonferenz in ihrem Runderlaß vom 18. 4. 1988 hin.

auch *Aberle* spricht sich für diesen Weg aus¹⁵⁾. Auf den ersten Blick hört sich das recht einfach an. Doch das ist es beileibe nicht¹⁶⁾. Zunächst müßte man sich darüber klar werden, was unter ÖPNV zu verstehen ist. Es gibt dafür bereits eine Reihe von Begriffsbestimmungen, von denen jedoch fraglich ist, ob sie sich für eine gebietliche Abgrenzung, wie sie für eine Selbstverwaltungsaufgabe erforderlich ist, ohne weiteres eignen. Sodann wäre zu prüfen, ob nur der Straßenverkehr dazugehört – was wenig einsichtig wäre – oder auch der Schienenverkehr. Und weiter: Wird der ÖPNV zu einer öffentlichen Aufgabe erklärt, kann dies – auch dies gilt es zu bedenken – nur „flächendeckend“ geschehen. Die kreisfreien Städte müßten also einbezogen werden. Übernehmen aber Kreise und kreisfreie Städte den ÖPNV als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, wäre für Genehmigungen kein Raum mehr. Die Gebietskörperschaften hätten darüber zu befinden, wer sich seiner annimmt. Sie könnten dies selbst tun, sich aber auch – im Wege der Vergabe – anderer bedienen. Dies ist nämlich einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe eigentümlich: Wie die jeweilige Gebietskörperschaft sie bewältigt, ist allein ihre Sache. Weder der Bundesgesetzgeber noch ein Landesgesetzgeber kann ihr darüber Vorschriften machen. Und: Soll das Ganze Sinn machen, muß mit der Selbstverwaltungsaufgabe ein Ausschließlichkeitsrecht verbunden sein. Ein Nebeneinander von öffentlicher und privater Betätigung, wie es gegenwärtig – mit allen sich daraus ergebenden Friktionen – z. T. im Rettungsdienst möglich ist, reizt nicht zur Nachahmung. Vor allem aber: Würde der ÖPNV als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe Landkreisen und kreisfreien Städten obliegen, hätte die Deutsche Bundesbahn – und damit der Bund – insoweit keine Aufgabe mehr. Die DB könnte für diese Gebietskörperschaften lediglich im Wege der „Auftragsverwaltung“ oder, genauer gesagt, als Verwaltungshelfer, wie jeder andere Unternehmer auch, tätig werden. Das würde bedeuten, daß die durch Fahrgeldeinnahmen nicht gedeckten Kosten den kommunalen Gebietskörperschaften zur Last fielen. Und damit ist man bei dem wohl entscheidenden Punkt angelangt: Wo soll das Geld herkommen? Gewiß: Wird eine Materie als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen, ist eine entsprechende Finanzausstattung geboten. Ob sie aber so ausfällt, wie sich dies die Väter des Gedankens vorstellen, ist eine ganz andere Frage. Zwar werden immer dann, wenn solche Fälle vorkommen, in denkbar großzügiger Weise Mittel in Aussicht gestellt. Aber in der Praxis sieht es hinterher anders aus, und die Versuche, dem mit Hilfe des Rechtsweges beizukommen, haben sich bisher – euphemistisch ausgedrückt – nicht als übermäßig hilfreich erwiesen¹⁷⁾. Die Vorstellung aber, es sei im Grunde genommen genügend Geld da, es müsse nur richtig verteilt werden¹⁸⁾, läßt sich mit unserer bundesstaatlichen Finanzverfassung nicht in Einklang bringen. Eine Umwidmung von Mitteln, die für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden bestimmt sind, in Betriebskostenzuschüsse ist de lege lata ausgeschlossen, und niemand wird so vermessen sein anzunehmen, daß um des ÖPNV willen das Grundgesetz geändert wird. Anders ausgedrückt: Der

15) Vgl. *Aberle, G.*, Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche – Organisatorische und finanzpolitische Reformvorschläge, Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 2, Darmstadt 1987, S. 70 ff.

16) Vgl. zum folgenden im einzelnen *Fromm, G.*, Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 9. Jg. (1986), S. 73 ff.

17) Vgl. außer den bei *Fromm, G.*, Der öffentliche Personennahverkehr ... a.a.O., S. 78 in Anm. 17 zitierten Entscheidungen nunmehr erneut OVG Münster, Urteil vom 30. 1. 1987, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 40. Jg. (1987), S. 826 ff.

18) So aber *Aberle, G.*, Öffentlicher Personennahverkehr ...a.a.O., S. 24, S. 93 ff.;

Gedanke, den ÖPNV zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften zu machen, wirft eine Fülle von Fragen auf, auf die sich befriedigende Antworten, wenn überhaupt, nur schwer finden lassen.

Sicherlich wäre es *theoretisch* denkbar, daß die Länder eine größere Bewegungsfreiheit erhielten, wenn man die letzte noch verbliebene Mischfinanzierung nach Art. 104 a Abs. 4 GG, eben die Gemeindeverkehrsfinanzierung, „kippen“ und den Ländern anvertrauen würde. Daß die Mischfinanzierung ein „ungeliebtes Kind“ ist, ist seit Jahren bekannt, und der Hessische Minister der Finanzen hat erst kürzlich die Forderung erneut in den Raum gestellt, sie abzuschaffen¹⁹⁾. Selbstverständlich erwartet er, daß der Bund dafür den Ländern die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt. Über soviel „Blauäugigkeit“ kann man ein Erstaunen nicht unterdrücken, müßte doch der Finanzminister eines Landes am besten wissen, wie es um die Bereitschaft des Bundes bestellt ist, die Länder mit Mitteln auszustatten.

Man könnte auch daran denken, das Heil in der *Deregulierung* zu suchen. Großbritannien hat diesen Weg beschritten²⁰⁾. Der ÖPNV ist – nach dem Vorbild des Überlandverkehrs – in die freie Marktwirtschaft entlassen worden, – bis auf weiteres mit Ausnahme des Großraums London. Wer auch immer zuverlässig ist – und das wird anscheinend eingehend geprüft –, kann eine Linie einrichten, bei der die Preisgestaltung in seinem freien Ermessen liegt. Die Gebietskörperschaften können nur dort auf den Plan treten, wo eine öffentliche Verkehrsbedienung auf diese Weise nicht zustande kommt. Aber diese Verkehrsleistungen müssen sie ausschreiben, und der Zuschlag wird demjenigen gewährt, der mit den geringsten Zuschüssen auszukommen verspricht. Aber auch ihm wird damit kein „Naturschutzpark“ beschert. Jederzeit muß er damit rechnen, daß jemand, der meint, auch unter solchen Bedingungen auf seine Kosten zu kommen, sich registrieren läßt und damit als Wettbewerber auf den Plan tritt. Vor allem aber – und das ist hierzulande offenbar bisher weitgehend unbekannt geblieben – wird mit dem Wettbewerb auch ansonsten ernst gemacht. Der ÖPNV unterliegt, wie jeder andere Wirtschaftszweig auch, den Vorschriften des Kartellrechts, und Tarifgemeinschaften, wie sie auch immer beschaffen sein mögen, sind nicht mehr ohne weiteres möglich.

Hand in Hand mit dieser Deregulierung geht in Großbritannien eine Privatisierung, die in zwei Schritten vollzogen wird. Zunächst werden die großen Busunternehmen in kleinere Einheiten zerlegt, und diese Gesellschaften werden dann zum Verkauf gestellt. In den Kommunen aber gibt es künftighin keine Eigenbetriebe mehr, – wie wir sagen würden. Die Unternehmen, die im Eigentum der Kommunen stehen, müssen in die private Rechtsform überführt, also „formell privatisiert“ werden.

Es ist gegenwärtig noch zu früh, eine Aussage darüber zu machen, ob das Vorhaben seine Bewährungsprobe bestanden hat. Immerhin scheint die Zahl der Kritiker geringer zu werden. Denn eines hat die Regierung Ihrer Majestät jedenfalls erreicht. Die Zuschüsse der öffentlichen Hand konnten in nennenswertem Umfang vermindert werden, und die Ver-

19) Vgl. HMdF-Nachrichten, Nr. 43 vom 10. 6. 1988.

20) Vgl. dazu im einzelnen *Gutknecht, R.*, Reformpläne für einen liberalisierten ÖPNV, in: *Der Nahverkehr*, 3. Jg. (1985), S. 70 ff.; *Tyson, W.J.*, Aufhebung von Wettbewerbsbeschränkungen und Integration, in: *UITP-Revue*, 36. Jg. (1987), S. 57 ff.; *Gutknecht, R.*, Deregulation und Privatisierung, in: *Verkehr und Technik*, 40. Jg. (1987), S. 119 ff.; *Palmer, C.B., John*, Aufhebung von Wettbewerbsbeschränkungen im Vereinigten Königreich: Ziele und Fortschritte, in: *UITP-Revue*, 36. Jg. (1987), S. 73 ff.

kehrsbeförderung ist nicht so notleidend geworden, wie das mancher erwartet, befürchtet oder sogar gehofft haben mag. Für uns von besonderem Interesse ist, daß alsbald ein Netz von Kleinbussen in Erscheinung getreten ist, an dessen Installierung anscheinend vorher – aus welchen Gründen auch immer – ein Interesse nicht bestand.

Nun ließe sich selbstverständlich auch dann, wenn Großbritannien bei dieser Lösung bleiben sollte, nicht ohne weiteres sagen, daß das Modell auch für uns paßt. Die Bereitschaft, sich öffentlicher Verkehrsmittel zu bedienen, hängt bekanntlich von vielerlei Umständen – man kann ruhig sagen: Imponderabilien – ab. Das beleuchtet am besten ein Vergleich mit der Schweiz. Anders als hier wäre man dort niemals auf den Gedanken gekommen, die Benutzer des ÖPNV gewissermaßen zu stigmatisieren, indem man sagte oder auch noch sagt, er lasse sich im wesentlichen auf die vier A – Arme, Alte, Ausländer und Auszubildende – beschränken. In der Eidgenossenschaft ist der ÖPNV immer „gesellschaftsfähig“ gewesen. Dennoch sollten wir die Entwicklung in Großbritannien aufmerksam und *sine ira et studio* beobachten. Sollte sie sich als Erfolg erweisen, wird man ernsthaft darüber nachdenken müssen, ob es nicht angezeigt ist, sie nachzuahmen, mögen dabei auch viele Besitzstände – nicht nur die, die im Personenbeförderungsgesetz verankert sind – verloren gehen.

Schließlich ist keineswegs auszuschließen, daß in diese Richtung zielende Impulse vom gemeinsamen Binnenmarkt ausgehen, der 1992 verwirklicht werden soll, wenn es auch im Augenblick noch nicht den Anschein hat, als ob der Straßenpersonenverkehr zum „Anführer“ des Marsches durch diese Institutionen wird. Ebenso muß man im Auge behalten, daß man sich gegenwärtig anschickt, das deutsche Kartellrecht zu „durchforsten“. Dabei will man sich auch der Ausnahmebereiche, zu denen der Verkehr gehört, annehmen. Je nachdem, wie diese Überprüfung ausfällt, können sich daraus neue Anstöße ergeben, die zu neuen Überlegungen nötigen.

Geht man davon aus, daß in absehbarer Zeit spektakuläre Änderungen nicht zu erwarten sind, erhebt sich die Frage, was mit „Bordmitteln“ unternommen werden kann, um den ÖPNV außerhalb der Verdichtungsgebiete „über die Runden“ zu bringen. Die Antwort ist so wenig spektakulär, daß man sich scheut, von einem „Rezept“ zu sprechen, – schon gar nicht von einem „Patentrezept“. Es handelt sich nämlich lediglich darum, das, was in den Verdichtungsgebieten seit eh und je gang und gäbe ist, auf das Land zu übertragen²¹⁾. Auch in den Verdichtungsgebieten war es früher möglich, den ÖPNV eigenwirtschaftlich zu betreiben. Die Straßenbahnen waren – das hat mancher inzwischen vergessen – nicht Geschöpfe der Kommunen, sondern – wenn man so will – „Ableger“ der Industrie und hier vornehmlich der Elektrizitätswirtschaft. Damit wurde gutes Geld verdient. Die Parallele zu den Eisenbahnen drängt sich auf. Die Preußischen Staatseisenbahnen waren bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges eine wesentliche Stütze des Staatshaushalts. Sie trugen sich nicht nur selbst, sondern warfen erklägliche Überschüsse ab²²⁾. Als insoweit – nicht anders als bei den Eisenbahnen – auch im ÖPNV ein Wandel eintrat, entschlossen sich die Kommunen, ihren Unternehmen – oder denen, die ihr Gebiet bedienen – „unter die Arme zu greifen“, und die Verluste auszugleichen, die eine aus politischer Sicht erforderliche Verkehrsbedienun-

21) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Überlegungen über die organisatorische Gestaltung des ÖPNV im ländlichen Raum, a.a.O., S. 37 ff.

22) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Die Unternehmensverfassung der Eisenbahnen im Wandel der Zeiten, in: Schriftenreihe der DVWG, Reihe B 91, Bergisch Gladbach 1986, S. 46 ff.

zwangsläufig mit sich brachte. Eben diese Aufgabe stellt sich heute dem sog. flachen Land. Unternehmen, die dort den ÖPNV bedienen, sind im Grunde genommen überall vorhanden. Sie vermögen aber aus eigener Kraft nur noch ein bescheidenes Angebot zu machen. Wenn den kommunalen Gebietskörperschaften dieses Angebot – aus welchen Gründen auch immer – nicht ausreichend erscheint, bleibt ihnen nichts weiter übrig, als das Mehr an Leistungen, das sie für erforderlich halten, bei diesen Unternehmen zu bestellen und zu bezahlen. Der einzige Unterschied gegenüber den Verdichtungsgebieten besteht darin, daß man es in der Fläche in aller Regel mit mehreren Verkehrsunternehmern zu tun hat. Organisatorisch läßt sich das aber im Grunde genommen leicht lösen, und es ist eine Sache des Einzelfalles, ob man sich des Zwei-Ebenen- oder Drei-Ebenen-Modells bedient oder sich daran anlehnt²³⁾. Erstreckt sich der Verkehr im wesentlichen auf einen Landkreis, kann er als Besteller auftreten; müssen mehrere Gebietskörperschaften zusammenwirken, empfiehlt sich die Bildung eines Zweckverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts, der den Unternehmen, die sich ihrerseits zweckmäßigerweise in einer Gesellschaft zusammentun, gegenübertritt.

Was hier dargestellt wird, entspricht nahezu wörtlich dem, was Gegenstand der Vereinbarung zwischen dem BDO und der DB ist²⁴⁾. Ein solches Prozedere wäre sogar heilsam. Wenn man Leistungen kaufen muß, überlegt man sich im allgemeinen sehr gründlich, ob dafür ein Bedürfnis besteht, und man geht mit sich auch darüber zu Rate, ob flächendeckende Gemeinschaftstarife erforderlich sind oder es aber nicht Übergangstarife tun, die lediglich denen zugute kommen, die tatsächlich umsteigen²⁵⁾. Damit kann man nämlich sehr viel Geld sparen, und zudem bedarf es nicht besonderer Einnahmeverträge, deren Anpassung an veränderte Umstände, wie wir erst jetzt wieder erleben, an die Glaubenskämpfe des Mittelalters gemahnt.

Allerdings gilt es auch hier etwas „Wasser in den Wein“ zu gießen. Das Bestellerprinzip ist nämlich nicht schlechthin anwendbar. Wo immer die Deutsche Bundesbahn als solche als Unternehmer tätig wird, wird nach herrschender Meinung eine Bundesaufgabe wahrgenommen mit der Folge, daß Art. 104 a Abs. 1 GG zum Zuge kommt: Danach trifft die Ausgabenverantwortung den Bund. Diese Vorschrift ist zwingendes Recht und kann mit dem Satz „volenti non fit iniuria“ nicht unterlaufen werden. Das heißt: Länder und Gemeinden können auch nicht freiwillig Leistungen, die der Bund erbringt, alimentieren²⁶⁾. Es ist ein offenes Geheimnis, daß sowohl der Bund als auch die DB einen anderen Standpunkt vertreten, und es gibt auch eine Reihe von Gemeinden, die, der Not gehorchend, anders verfahren. Erst kürzlich war zu hören, daß sich die Stadt Bocholt entschlossen hat, der DB einen Trieb-

23) Vgl. Heft 53 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bochum 1977, S. 7 ff., 15 ff.

24) Vgl. dazu: Chance für den ÖPNV in der Fläche, in: Omnibus-Revue (OR), 39. Jg. (1988), S. 8 f., sowie die Antwort des Parl. Staatssekretärs Dr. Schulte auf die Frage des Abg. Sieglers (SPD), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/67, S. 4622 B, C.

25) Vgl. dazu Sterkcamp, W., Verbundtarife und ihre Folgen für die Deutsche Bundesbahn, in: Die Bundesbahn, 56. Jg. (1980), S. 753 ff.; ders., Der Bremer Gemeinschaftstarif, richtungweisendes Modell für eine Zusammenarbeit im Nahverkehr in mittleren Ballungsräumen, in: Die Bundesbahn, 57. Jg. (1981), S. 99 ff.

26) Vgl. dazu Fromm, G., Finanzielle Beteiligung der Gemeinden an Verkehrsaufgaben des Schienenpersonennahverkehrs der Deutschen Bundesbahn?, in: Der Städtetag, 39. Jg. (1986), S. 823 ff.; Schmidt-Aßmann, E., in: Schmidt-Aßmann, E., und Fromm, G., Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn in verfassungsrechtlicher Sicht, Bd. 499 der Schriften zum öffentlichen Recht, Berlin 1986, S. 132 ff.

wagen zu schenken, auf daß sie sich bereit finde, einen bestimmten Verkehr fürderhin aufrechtzuerhalten.

Doch ist davon auszugehen, daß darüber in absehbarer Zeit jedenfalls ein gewisses Maß an Klarheit bestehen wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Fall, in dem es um die Alimentierung von Leistungen der DB durch eine Gemeinde im SPNV geht – und zwar sowohl um die Unterhaltungskosten für einen Haltepunkt als auch um Betriebskostenzuschüsse für bestimmte Zugleistungen – die Revision mit der ebenso kurzen wie treffenden Begründung zugelassen, der Fall gebe Gelegenheit, sich mit der Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG zu beschäftigen. Wie auch immer jenes Verfahren ausgeht: Man wird dann wissen, wie in Zukunft zu verfahren ist. Darauf, daß dieses Problem dringend einer Lösung bedarf, haben auch der Bundesverband Deutscher Eisenbahnen, Kraftverkehre und Seilbahnen (BDE), der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (BDO), der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) in ihrer Stellungnahme zu dem zuvor zitierten „Werkstattpapier“ im Februar 1988 hingewiesen.

Eine weitere – und unverzichtbare – Voraussetzung dafür, daß der ÖPNV in der Fläche aufrechterhalten werden kann, bildet die weitgehende Integration des freigestellten Schülerverkehrs in den allgemeinen Linienverkehr. Berücksichtigt man, daß im ländlichen Raum mittlerweile bis zu 70 v. H. und mehr des Gesamtverkehrs auf den Schülerverkehr entfallen, wird klar, daß das Angebot dort nur von Bestand bleiben kann, wenn eine solche Integration stattfindet. Der Schülerverkehr bildet hier die „Grundlast“ des ÖPNV überhaupt²⁷⁾.

Die bisherigen Ausführungen waren ausschließlich dem gewidmet, was als traditionelle Angebotsstruktur bezeichnet wird²⁸⁾. Es besteht kein Zweifel daran, daß man auch eine alternative Verkehrsabwicklung ins Auge fassen muß, sei es als Ergänzung bestehender Netze, sei es als deren Ersatz. Ein typisches Beispiel dafür ist das Anruf-Sammeltaxi (AST). Man sollte solche Versuche jedoch mit Augenmaß vornehmen. Jedenfalls ist es verfehlt, womöglich noch unter Zuhilfenahme von Forschungsmitteln Erwartungen zu wecken, die nachher nicht in Erfüllung gehen. Die Enttäuschung ist dann später um so größer. Es sei in diesem Zusammenhang nur an den Rufbus in Friedrichshafen erinnert, der vor einiger Zeit – wohl nur ungern zur Kenntnis genommen – ein Begräbnis 1. Klasse erfahren hat. Vor allem gegenüber Propheten, die ihre Ideen sogleich als der Weisheit letzter Schluß verkaufen, weil sie sich „zum Erfolg verurteilt“ glauben, ist Vorsicht geboten.

27) Vgl. Heinze, G.W., Kill, H.H., Ilgmann, G., Wengler-Reeb, G., Strategie ..., a.a.O., S. 45.

28) Vgl. Heinze, G.W., Kill, H.H., Ilgmann, G., Wengler-Reeb, G., Strategie ..., a.a.O., S. VI.

Summary

Utilization of the public transportation outside of agglomeration areas is decreasing for some years. Even worth mentioning improvements on the supplier-side do not stimulate demand because there isn't any. Still there are certain groups of people that are dependent on public transportation. That's the reason why there is a search for solutions that maintain public transportation as far as possible. Up to the present time some proposals are made. They reach from deregulation – according to the British example – to an increased regulation that is subject to governmental approval authorities. The author expresses his opinion towards these proposals in a critical appreciation. His reflections lead to the result that the determination of conditions referring to service-standards is a political decision, hence it is a matter of area municipalities. In case they ask for more than enterprises are capable to perform by themselves, in principle the originator of this cause has to help himself.