

## **Thesenpapier zur Zukunft des ÖPNV im kreisangehörigen Raum**

Die Sicherstellung eines befriedigenden und qualitativ zuverlässigen ÖPNV/SPNV-Angebots im kreisangehörigen Raum ist ein wichtiger Bestandteil der Daseinsvorsorge und dient der Herstellung gleichartiger Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land. Auch in Zukunft ist die Gewährleistung hinreichender Mobilität eine wesentliche Infrastrukturverantwortung für die öffentliche Hand, auch in dünner besiedelten Gebieten. Neue Verkehrsformen und Verkehrsangebote können diese grundsätzliche Daseinsvorsorgeaufgabe vielerorts sinnvoll ergänzen - die Gewährleistungsfunktion für einen funktionsfähigen ÖPNV/SPNV muss jedoch im Grundsatz bei der öffentlichen Hand bestehen bleiben.

In Zukunft werden sich die Anforderungen an den ÖPNV/SPNV im kreisangehörigen Raum durch demografische Rahmenbedingungen deutlich verändern. Dies umfasst die abnehmende Schülerzahl im kreisangehörigen Raum, die älter werdende Wohnbevölkerung, einhergehend mit der steigenden Zahl älterer Mitbürgerinnen und Mitbürger, und die Abnahme der Bevölkerungszahl insgesamt in vielen (aber nicht in allen) Regionen im kreisangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen. Dabei führen die genannten demografischen Entwicklungen nicht generell zu einer Abnahme verkehrlicher Bedürfnisse, sondern aufgrund der vielerorts zu erwartenden Restrukturierungs- und Zentralisierungsprozesse in Teilen zu geänderten oder auch neuen verkehrlichen Bedürfnissen (z.B. weitere Fahrtwege zu zentralörtlichen Einrichtungen bei geringeren Fahrgastzahlen). Diese Zentralisierungsprozesse umfassen dabei sowohl den Schüler- und Ausbildungsverkehr (Zentralisierung von Schulstandorten/Einführung der Gemeinschaftsschule etc.), aber auch die Zentralisierung administrativer und sozialer Einrichtungen sowie eine Verlagerung und Kulminierung von Versorgungseinrichtungen des täglichen Lebens (z.B. Einzelhandel, Fachgeschäfte).

Es bleibt festzustellen, dass die Auswirkungen der demografischen Veränderungen in vielen Kommunen - in Abhängigkeit von den raumplanerischen Prozessen (insb. der genannten Zentralisierungsprozesse) - sehr unterschiedlich ausfallen und daher sinnvoll nur vor Ort planerisch begleitet und gestaltet werden können.

### **Anpassungsnotwendigkeiten: Kontinuierliche proaktive Nahverkehrsplanung**

Aufgrund der zu erwartenden demografischen Veränderungen wird es zukünftig in immer stärkerem Umfang erforderlich sein, die verkehrlichen Gegebenheiten im ÖPNV/SPNV regelmäßig vor dem Hintergrund der sich ändernden demografischen Rahmenbedingungen und möglicher Zentralisierungsprozesse zu überprüfen und gegebenenfalls (kontinuierlich) anzupassen. Deshalb sollten Nahverkehrspläne regelmäßig im Hinblick auf die demografische Entwicklung einschließlich möglicher Zentralisierungsentwicklung unter besonderer Beachtung der jeweiligen Fachplanungen (Bauleitplanung, Schulentwicklungsplanung, ggf. sozialräumliche Planungen) fortentwickelt werden. Einhergehen muss diese Planung mit einer genauen, langfristig angelegten Analyse der jeweiligen demografischen Entwicklung in dem Aufgabenträgergebiet, differenziert nach Schülerzahlen, Gesamtzahl der Wohnbevölkerung, Zahl der Berufstätigen und dem Altersdurchschnitt in dem Gebiet eines Aufgabenträgers. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung demografischer Prozesse sollte ausdrücklich in die gesetzlichen Grundlagen der Nahverkehrsplanung (§§ 8 Abs. 3 PBefG, 8 ÖPNVG NRW) aufgenommen werden. Dabei sollte es aber keine Vorgaben bestimmter planerischer Elemente geben. Zudem sollte es den einzelnen Aufgabenträgern aufgrund ihrer besonderen Ortskenntnisse selbst überlassen bleiben, in welchem Umfang, mit welchen Mitteln und in welchen zeitlichen Abständen sie demografische Entwicklungen bei der Nahverkehrsplanung besonders berücksichtigen.

Parallel zu dieser kontinuierlichen Planungsnotwendigkeit für die Aufgabenträger steht aber auch das Erfordernis, den Aufgabenträgern Instrumente an die Hand zu geben, um die Planungen aus den Nahverkehrsplänen effektiv umsetzen zu können. Es macht gerade bei der oft inhomogenen Landschaft der Verkehrsunternehmen im ländlichen Raum keinen Sinn, die Auswirkungen demografischer Entwicklungen umfassend in die Nahverkehrsplanung mit aufzunehmen, wenn es dann kein taugliches Instrument für den Aufgabenträger gibt, diese Vorgaben wirksam umzusetzen. Daher ist eine umsetzbare Verbindlichkeit des Nahverkehrsplanes oder zumindest eine Regelung, die die verbindliche Umsetzung der verkehrsplanerischen Ziele des Aufgabenträgers gewährleistet, erforderlich.

### **Planerische Gesamtkonzeption zur Bewältigung des demografischen Wandels (verkehrsplanerisches Gegenstromprinzip)**

Die Nahverkehrsplanung alleine wird in vielen Fällen nicht in der Lage sein, durch planerische Reaktion auf Anforderungen des demografischen Wandels reagieren zu können.

Dies ist letztlich eine gesamtplanerische Aufgabe, bei der allerdings der Verkehrsplanung und insbesondere der Nahverkehrsplanung ein besonderes Gewicht zukommt.

Um ein hinreichendes Angebot im ÖPNV/SPNV, insbesondere im ländlichen Raum, sicherstellen zu können, müssen bereits bei der Planung von verkehrsrelevanten Vorhaben, insbesondere bei der Planung von Schulstandorten einschließlich deren Zusammenlegung, bei größeren Planungs- und Bauvorhaben im Rahmen der Bauleitplanung, bei der sozialräumlichen Entwicklung (insb. Standorten von sozialen Einrichtungen, Krankenhäusern, Alteneinrichtungen etc.) und auch bei anderen verkehrlichen Planungen (z.B. Planungen von Straßen) die Auswirkungen auf den ÖPNV beachtet und in Abhängigkeit von der verkehrlichen Relevanz des jeweiligen Projektes bei Standortentscheidungen, Konzentrationsentscheidungen einschließlich möglicher Standortschließungen, und der konkreten Projektausführung berücksichtigt werden.

Bei Planungen neuer Gewerbegebiete/Wohngebiete, Planungen neuer öffentlicher Einrichtungen (neue Verwaltungsstandorte, Gesundheitseinrichtungen, Infrastruktureinrichtungen etc.) oder Planung neuer Versorgungseinrichtungen (Supermärkte, Einkaufsmöglichkeiten) sollten Planungsträger (in der Regel die Gemeinden) und Aufgabenträger im ÖPNV/SPNV wesentlicher früher und verbindlicher miteinander zusammenwirken. Eine solche Planung der verkehrlichen Anbindung sollte parallel zu der Nahverkehrsplanung vollzogen werden und planungsrechtlich mit ihr wechselwirken („Gegenstromprinzip“). Eine frühzeitige Einbindung des/der betroffenen Aufgabenträger im ÖPNV in den Planungsprozess der jeweiligen Fachplanung – mit der Gelegenheit zur Stellungnahme einschließlich einer Bewertung der Auswirkungen für den ÖPNV – ist dabei als Mindestmaß der Berücksichtigung der Interessen des ÖPNV anzusehen.

Umgesetzt werden könnte dies durch konsensuale Abreden zwischen Aufgabenträgern im ÖPNV und den Trägern der jeweiligen Fachplanungen respektive der Bauplanung (wäre auch unterhalb der Ebene einer Gesetzesänderung möglich), durch gesetzliche Vorgaben an die jeweilige Fachplanungsinstanzen, frühzeitig die Aufgabenträger im ÖPNV mit einzubeziehen oder sogar durch echte materielle Berücksichtigungspflichten. In diesem Zusammenhang wird man mittelfristig nicht umhinkönnen, solche Berücksichtigungspflicht für Belange des ÖPNV und insbesondere das Erfordernis einer (möglichst gebündelte) Anbindung von Einrichtungen mit verkehrlicher Relevanz bereits in die gesetzlichen Grundlagen des Baurechts und des jeweiligen Fachplanungsrechts als materiellen Abwägungsmaßstab mit aufzunehmen.

Im Schulbereich, in dem die Auswirkungen auf den ÖPNV im kreisangehörigen Raum am größten sind, ist es geboten, eine Maxime für eine möglichst gute, kostengünstige und

gebündelte Anbindung an den ÖPNV bereits in die schulrechtlichen Regelungen zu Standortentscheidungen mit aufzunehmen. Gleiches sollte auch für die Koordination von Schulanfangszeiten – soweit schulorganisatorisch umsetzbar – überlegt werden.

### **Sicherung eines definierten Mindeststandard**

Untere Zielvorgabe sollte es sein, auch in peripheren ländlichen Räumen eine grundsätzliche Mindestversorgung mit ÖPNV sicherzustellen. Ein solcher Mindeststandard ist ein sozialpolitischer und verkehrspolitischer Anspruch an den ÖPNV, insbesondere im ländlichen Raum. Der hierfür notwendige Versorgungsgrad sollte sich dabei aus den Komponenten der Erreichbarkeit zentraler Orte, insbesondere die zur Versorgung notwendigen unter- und Mittelzentren, der Erreichbarkeit zentralörtlicher Sozial- und Bildungseinrichtungen (einschließlich Schulen), der Anbindung an überörtliche/überregionale Verkehrsträger sowie eine Mindestleistungsfähigkeit einer verkehrlichen Fortbewegung innerhalb eines Kreisgebietes ergeben. Dabei kann es jedoch erhebliche Unterschiede geben, bis zu welchem Auslastungsniveau eine ÖPNV-Verbindung noch wirtschaftlich und verkehrspolitisch darstellbar ist und damit einhergehend wie kleinteilig (auch einwohnerzahlbezogen) eine Ansiedlung sein kann, bis zu deren Größe noch ein solches Mindestmaß an Verkehrsanbindung gewährleistet werden kann.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Gegebenheiten im Land NRW ist es nicht möglich, einen solchen Mindeststandard übergreifend zu definieren. Daher sollte letztlich jeder Aufgabenträger im Rahmen eines Beurteilungsspielraums selbst die qualitativen und quantitativen Rahmenbedingungen für einen Mindeststandard im regionalen Bereich des jeweiligen Aufgabenträgers setzen. Eine schematische Berechnung eines solchen Mindeststandards dürfte kaum möglich sein. Außerdem müsste es den jeweiligen Aufgabenträgern überlassen bleiben, welche Kriterien sie für die Absicherung eines Mindeststandards für wesentlich erachten und wo sie ihre Schwerpunkte setzen (Anbindung der Unter- und Mittelzentren, die Erreichbarkeit zentralörtlicher Sozial- und Bildungseinrichtungen, die Anbindung an überörtliche/überregionale Verkehrsträger). Optional könnten Aufgabenträger die Zielvorgaben für die Absicherung eines Mindeststandards mit in den Nahverkehrsplan aufnehmen.

### **Finanzierung**

Gerade unter den Bedingungen des demografischen Wandels ist weiterhin eine angemessene und verlässliche finanzielle Ausstattung des ÖPNV im ländlichen Raum erforderlich. Dies gilt zum Einen, um die Sicherstellungsfunktion eines definierten Mindeststandards

des ÖPNV im ländlichen Raum zu gewährleisten und zum Anderen, um die notwendigen Planungs- und Anpassungsprozesse der verkehrlichen Gegebenheiten (modifizierte verkehrliche Angebote, größere zurückzulegende Entfernungen, geringere Erträge durch geringere Schülerzahl) finanziell zu sichern. Die heute vielerorts bestehende Dreigliedrigkeit der Finanzierung des ÖPNV im kreisangehörigen Raum (Fahrgeldeinnahmen einschl. Schülerfahrausweise, Zuschüsse von Landesseite, eigene kommunale Mittel) wird zukünftig bei abnehmender Bevölkerungszahl und vor allem deutlich zurückgehender Schülerzahl immer schwieriger aufrecht erhalten zu sein. Um dennoch angemessen auf die Anforderungen des demografischen Wandels reagieren zu können, muss die Finanzierung des ÖPNV im kreisangehörigen Raum zukünftig verstärkt auf die neuen Schwerpunkte (demografischer Wandel) hin ausgerichtet werden. Hierzu gehört, dass die demografischen Aspekte in besonderem Maße bei der Finanzierung des ÖPNV mit berücksichtigt werden müssen.

Aus diesem Grunde ist insbesondere bei der Verteilung der Finanzmittel einschl. der Pauschalen nach dem ÖPNVG NRW, hier zu nennen die Pauschalen nach §§ 11 Abs. 1, Abs. 2, 11a ÖPNVG NRW, perspektivisch eine Demografiekomponente mit einzubauen. Eine solche Demografiekomponente könnte z.B. darin bestehen,

- dass die aufgrund der Zentralisierungsprozesse in Teilen wachsenden Reiseweiten hinreichend bei der Verteilung der Pauschale berücksichtigt werden,
- dass ein Teil der Mittel zur Neuausrichtung verkehrlicher Angebote im Zuge der Verringerung der Schülerzahlen so flexibel wie möglich verwendet werden kann,
- dass der Flächenfaktor im Rahmen der Verteilungsfaktoren für die Pauschale (hier insb. § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW) in angemessenem Umfang höher gewichtet wird,
- dass Teile der Pauschalen für Angebote an mobilitätseingeschränkte Bevölkerungsgruppen verwendet werden (z.B. durch eine Art Seniorenticket o.ä.) und
- dass die Mittel aus den Pauschalen auch in angemessenem Umfang für probeweise Angebote und Bedienungsformen mit besonderem Bezug auf die demografischen Veränderungen des ÖPNV im kreisangehörigen Raum verwendet werden können.

Darüber hinaus müssen die Finanzierungsinstrumente stärker integriert betrachtet werden. Dies bedeutet, dass die einzelnen Finanzierungstöpfe im ÖPNV (insb. der §§ 11 Abs. 2 und 11a ÖPNVG NRW) zukünftig stärker zusammengefasst, weitgehend pauschaliert und mit möglichst umfassenden Gestaltungsspielräumen den Kommunen (hier den kommunalen Aufgabenträgern) überantwortet werden. Denn – wie oben ausgeführt – nur die Ebene der kommunalen Aufgabenträger vor Ort kann wirksam in der Lage sein, möglichst kommunalscharf auf die unterschiedlich ausfallenden Anforderungen des demografischen

Wandels reagieren zu können. Dagegen ist die jetzige Regelung des § 11a ÖPNVG NRW ein Beispiel dafür, wie eine Finanzierungssäule im ÖPNV durch zahlreiche landesseitige, starre Vorgaben zu einem Instrument mit dem Ziel einer weitgehenden Konservierung des Alt-Zustandes geworden ist.

Hinzu tritt die Notwendigkeit einer Dynamisierung der landesseitigen Förderung des ÖPNV. Davon ausgehend, dass der demografische Wandel zumindest kurz- und mittelfristig in erster Linie eine Umorientierung bestehender verkehrlicher Angebote erfordert und gerade nicht zu einem reinem Wegfall von Verkehren führen darf, ist es notwendig, den finanziellen Status-Quo der Fördermittel, insbesondere für den straßengebundenen ÖPNV aus §§ 11 Abs. 2, 11a und 12 Abs. 1 ÖPNVG NRW, wirtschaftlich fortzuschreiben und inflationsbedingt zu dynamisieren. In Anbetracht insbesondere der Personalkostenentwicklung und der Energiekostenentwicklung ist insoweit eine Dynamisierungsrate von 2% pro Jahr als angemessen zu bezeichnen.

Schließlich muss in Zukunft auch darüber nachgedacht werden, die sog. Drittfinanzierung als Finanzquelle für den ÖPNV, insbesondere im kreisangehörigen Raum, stärker zu erschließen. So gibt es gerade im kreisangehörigen Raum Einrichtungen, die typischerweise auf den ÖPNV angewiesen sind oder zumindest solche Verkehr im relativ starken Umfang nutzen. Dies können – wie oben schon erwähnt – soziale Einrichtungen, Einrichtungen des Gesundheitswesens, Senioreneinrichtungen aber auch vielfach touristische Einrichtungen und Institutionen sein. Es wird in Zukunft im kreisangehörigen Raum darüber nachzudenken sein, Anbieter mit solchen spezifischen Nutzungsinteressen in angemessener Weise an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen. Dies kann dadurch geschehen, dass von solchen Einrichtungen ein bestimmter finanzieller Beitrag für eine spezifische Verkehrsleistung im ÖPNV erbracht wird (z.B. ein Zuschuss für eine kostenintensive Optimierung einer Linienführung in Bezug auf Standorte von Sozial-, Gesund- und Senioreneinrichtungen, die Schaffung oder Verlängerung einer bestimmten Linie für eine touristische Einrichtung oder die Implementierung einer Tourismuslinie für einen Tourismusverband). Hierbei ist aber zu beachten, dass solche mittelbare Kostenbelastungen nicht zu einer Benachteiligung von Standortentscheidungen zu Lasten des kreisangehörigen Raums führen können. Grundsätzlich sollte kooperativen Lösungen auf freiwilliger Basis der Vorzug vor verpflichtenden gesetzlichen Regelungen eingeräumt werden.

Als weitestgehende Konsequenz muss auch darüber nachgedacht werden, ob punktuell gesetzliche Grundlagen so geändert werden können, dass mittelbare „Nutznießer“ von ÖPNV-Angeboten – jedenfalls unter bestimmten Umständen – in angemessener Form an der Finanzierung von Leistungen, Angeboten und Infrastrukturen im ÖPNV beteiligt werden können. Dies könnte z.B. durch eine mögliche Erfassung der Nutzbarkeit des ÖPNV

im Rahmen von Erschließungsbeiträgen geschehen. Hierbei ist aber stets auf eine Verhältnismäßigkeitsabwägung zwischen Nutzen durch den ÖPNV unter den besonderen Rahmenbedingungen des ÖPNV im kreisangehörigen Raum und möglichen finanziellen Belastungen zu achten.

### **Rolle des Schüler- und Ausbildungsverkehrs**

Der Schüler- und Ausbildungsverkehr ist heute das Rückgrat des ÖPNV im kreisangehörigen Raum. Auch zukünftig wird der Schüler- und Ausbildungsverkehr noch einen wesentlichen Bestandteil bei der Finanzierung des ÖPNV/SPNV einnehmen. Allerdings ist auch realistisch zu konstatieren, dass in den nächsten Jahren in vielen Kreisen in NRW ein erheblicher Rückgang der Schülerzahlen zu erwarten ist. Die Finanzierung über den Verkauf von Schülerfahrausweisen – gleich ob Eigenfinanzierung oder Schulträgerfinanzierung – wird deutlich zurückgehen, und auch das jetzige Finanzsystem des § 11a ÖPNVG NRW könnte, trotz der momentanen Konstruktion einer grundsätzlichen Schülerzahlunabhängigkeit, irgendwann unter Rechtfertigungsdruck geraten können.

Daher wird man realistischer Weise zukünftig weitere an der Altersstruktur und Demographie insgesamt ausgerichtete Säulen zur Aufrechterhaltung des Finanzinstruments der jetzigen § 11a ÖPNVG NRW-Leistungen einführen müssen. Dies kann zugleich für Aufgabenträger im ÖPNV auch die Chance eröffnen, neue verkehrliche Anforderungen im Hinblick auf die demografischen Gegebenheiten und im Hinblick auf das Ziel der Aufrechterhaltung eines angemessenen ÖPNV kreisangehörigen Raum finanziell abzusichern.

Eine Möglichkeit hierfür wäre die Erweiterung des Flexibilisierungsanteils in § 11a ÖPNVG NRW (heute 12,5%) zu einer allgemeinen Flexibilisierung-, Demografie- und Erprobungspauschale weiterzuentwickeln und kontinuierlich zu erhöhen (unzweifelhaft müssen diese Mittel natürlich weiterhin für Zwecke des ÖPNV an Verkehrsunternehmen weitergegeben werden).

In organisatorischer Hinsicht ist weiterhin anzustreben, den Schülerverkehr so weit wie möglich in bestehende Angebote zu integrieren und auch Kooperationen/Koordinierungen mit anderen Verkehrsbedarfen vorzunehmen. Hierzu gehört es auch, im Falle anstehender Schulstandortentscheidungen im Zuge von Zusammenlegungen oder Konzentrationen bereits die Auswirkungen auf die Verkehrsnachfrage und mögliche Integrationspotenziale in den allgemeinen ÖPNV eingehend zu prüfen.

### **Neue verkehrliche Märkte im ländlichen, kreisangehörigen Raum erschließen**

Trotz des in vielen Regionen nicht zu vermeidenden Rückgangs der Fahrgastzahlen sollte soweit wie möglich angestrebt werden, zumindest eine partielle Kompensation für den drastischen Einbruch im Bereich der Schülerbeförderung anzustreben. Hierfür ist es notwendig, die Finanzierung durch Fahrgeldeinnahmen in Zukunft stärker auf die Rahmenbedingungen des demografischen Wandels auszurichten und die bisher häufig bestehende Abhängigkeit vom „klassischen“ Schüler- und Ausbildungsverkehr zumindest teilweise abzufedern. Dies kann z.B. durch eine Ausweitung der Schülertickets über den reinen Schulwegbezug hinaus geschehen (soweit noch nicht vorhanden), die umfassende Einführung attraktiver Angebote für ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger (z.B. Seniorenticket) sowie die Ausweitung von Services im ÖPNV mit besonderer Relevanz für den ländlichen Raum (z.B. Halt auf Wunsch [wo vertretbar], attraktive P+R-Angebote, Integration mit E-Bike Angeboten).

Im Zuge der demografischen Entwicklung kann es sinnvoll sein, neue Wege bei der Nutzergewinnung zu gehen. So ist es z.B. denkbar, so wie es heute Firmentickets gibt, in Zukunft auch spezielle kollektive Angebote für soziale Einrichtungen, Alteneinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen oder auch touristische Einrichtungen vorzuhalten. Der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene ist in diesem Zusammenhang aufgerufen, die jeweiligen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass solche Zielgruppen orientierte Angebote unproblematisch und zeitnah an die und in die jeweilige Tariflandschaft angepasst werden können.

Dagegen ist eine verpflichtende Vorgabe zur Vereinheitlichung der Tarife im ÖPNV in Nordrhein-Westfalen insbesondere aus Sicht des kreisangehörigen Raums abzulehnen. Die Organisationsstrukturen im ÖPNV sind landesweit zu heterogen, als dass eine Vereinheitlichung möglich wäre. Dies würde zum Teil zu erheblichen Kostensteigerungen führen und würde zudem auch unterschiedliche Angebotsdichten nicht in den einzelnen Regionen nicht hinreichend abbilden. Hinzu kommt, dass die meisten Fahrgäste nur innerhalb eines örtlichen bzw. nahräumlichen Umkreises den ÖPNV nutzen. Für langlaufende Verkehre sind Kragentarife oder spezielle landesweit ausgerichtete Tarife (z.B. NRW-Ticket) ausreichend, so dass es keiner Tarifvereinheitlich auch der innerörtlichen/innerkreislichen Verbindungen bedarf. Alternativ sind auch vereinheitlichte Tarifstrukturen mit umfassenden regionalen und kommunalen Tariffenstern für die kommunalen bzw. regionalen Verkehre denkbar, wenn damit die örtlichen/kreislichen Tarif- und Kostenbesonderheiten hinlänglich abgebildet werden.

### **Realistische Beschränkungen vor dem Hintergrund demografischer und finanzieller Gegebenheiten**

Bei allen notwendigen Anpassungsprozessen wird es jedoch auch Fälle geben, in denen Verkehre des ÖPNV im kreisangehörigen, ländlichen Raum unter Berücksichtigung der Nachfrageentwicklung, der demografischen Entwicklung sowie der Veränderung durch Zentralisierungsprozesse nicht mehr wirtschaftlich vertretbar aufrecht erhalten werden können. Aufgrund der regionalen Vielgestaltigkeit im Lande NRW ist es jedoch nicht möglich, Kriterien für eine solche mögliche Aufgabe von Verkehren landesweit zentral vorzugeben. Vielmehr ist es an den jeweiligen Aufgabenträgern, unter Berücksichtigung der Faktoren der *Auslastung, der Fahrgastentwicklung, demografische und geografische Veränderungsprozessen sowie der konkreten Erschließungssituation durch den jeweiligen Verkehr* die Entscheidung zu treffen, ob die Aufrechterhaltung eines Verkehrs wirtschaftlich vertretbar darstellbar ist. Soweit dies nicht der Fall ist, ist ein Wechsel auf bedarfsorientierte bedarfsgesteuerte Bedienungsformen einem vollständigen Wegfall der Verkehrsbedienung durch den ÖPNV vorzuziehen; wenn aber auch solche Angebote nicht mehr wirtschaftlich greifen können, kann punktuell auch die Aufgabe von Verkehrsleistungen kein Tabu darstellen, insbesondere um finanzielle Kapazitäten an derer Stelle im jeweiligen Aufgabenträgergebiet zu heben: Die Entscheidung über eine solche Verkehrsaufgabe als Ultima-Ratio Entscheidung soll aber stets dem Aufgabenträger selbst – im Idealfall im Rahmen eines breiten Diskursprozesses – obliegen.

Letzteres muss konsequenter Weise auch für den SPNV gelten. Auch hier muss eine mögliche Aufgabe eines Verkehrsangebotes bzw. eine Verlagerung von der Schiene auf ein Regionalbusangebot Ultima-Ratio Entscheidung sein, die nur der jeweilige Zweckverband im SPNV vor Ort unter Berücksichtigung der konkreten Rahmenbedingungen und Auswirkungen im Einzelfall treffen kann; zudem muss bei einer Verlagerung von der Schiene auf ein Regionalbusangebot gewährleistet sein, dass die Finanzierung substituierter Regionalbusangebote aus Mitteln nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW kommt und nicht zu Lasten kommunaler Budgets im straßengebundenen ÖPNV geht.

### **Ausbau flexibler Bedienungsformen**

Ein wichtiger Bestandteil der zukünftigen Entwicklung im ÖPNV im kreisangehörigem Raum wird der Ausbaus flexibler Bedienungsformen, Anrufsammeltaxen und die Erprobungen neuer Formen der flexiblen Bedienung sein. Allerdings sollten solche Angebote als Ergänzung, nicht als umfassenden Ersatz für ein vertaktetes Primärangebot im ÖPNV gesehen werden.

Auch die Verwendung neuer Medien in Bezug auf flexible Bedienungsformen (z.B. anforderungsgesteuerter Linienführung etc.) kann neue verkehrliche Potenziale für den Verkehr im kreisangehörigen Raum heben. Hier wird man darüber nachdenken müssen – ggf. in Kooperation mit Bund und Land – die Erforschung und Erprobung neuer Angebotsformen speziell für den ÖPNV im kreisangehörigen, ländlichen Raum voranzutreiben. Hier ist auch an die Eröffnung entsprechender Fördermöglichkeiten für die experimentelle Erprobung solcher flexibler Formen, z.B. im Rahmen von EFRE-Mitteln, von Forschungsmitteln des Bundes o.ä. zu denken. Zudem sollten die Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV, insb. die Instrumente nach §§ 11 Abs. 2 oder 11a ÖPNVG NRW, so ausgestaltet werden, dass den Aufgabenträgern bei Bedarf eine flexible finanzielle Förderung und insb. Anschubförderung solcher neuen Bedienungsformen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ermöglicht wird.

### **Neue Partner und Geschäftsmodelle**

Soweit dies zur Gewährleistung eines zufriedenstellenden Mindestangebotes im ÖPNV erforderlich ist, dürfen auch Kooperationslösungen oder eine Substitution von Angeboten grundsätzlich kein Tabu darstellen. Dabei kann es, insbesondere im kreisangehörigen, ländlichen Raum, durchaus einer Perspektive sein, eine Koordination mit anderen, an Verkehrsleistungen interessierten öffentlichen oder privaten Trägern zu suchen. Dies kann z.B. eine Kooperation in touristischen Destinationen mit dem örtlichen Hotel- und Gaststättengewerbe oder eine Kooperation mit Unternehmen, die an entsprechenden Verkehrsleistungen für ihre Mitarbeiter interessiert sind. Dabei ist der Gesetzgeber aufgerufen, verlässliche Strukturen für solche trägertranszendenten Angebotsstrukturen zu schaffen. Zudem können auch Sponsoringlösungen oder kooperative Ansätze (z.B. mit Taxigewerbe) zukünftig mithelfen, ein leistungsfähiges Mindestangebot im ÖPNV/SPNV zu gewährleisten.

Bei allen diesen Anstrengungen bedarf der ÖPNV im kreisangehörigen Raum jedoch in jedem Fall auch zukünftig weiterhin einer tragfähigen und verlässlichen Finanzierungsgrundlage, um die bestehende Daseinsvorsorgefunktion erfüllen zu können. Kooperationslösungen und Sponsoringlösungen können – schon alleine wegen ihrer meist bestehenden zeitlichen Begrenztheit – nur eine komplementäre Auffangfunktion einnehmen.

### **Bürgerschaftliches Engagement**

Das bürgerschaftliche Engagement in Bürgerbusvereinen und ähnlichen ehrenamtlichen Bedienungsformen im kollektiven Verkehr ist grundsätzlich zu begrüßen und kann an vielen Stellen eine sinnvolle Ergänzung zum ÖPNV-Bestand, insbesondere im kreisangehörigen Raum, darstellen. Allerdings sollten die Angebote der Bürgerbusvereine in der Regel im Einvernehmen mit den kommunalen Aufgabenträgern gestaltet werden, um eine Anbindung an die Angebote des „klassischen“ ÖPNV zu erleichtern und möglichen Kannibalisierungseffekten vorzubeugen. Die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für Bürgerbusangebote müssen verbessert werden (Gemeinnützigkeit).

Grundsätzlich können Bürgerbusangebote jedoch nur als Ergänzung an den Stellen, an denen ein „klassisches“ ÖPNV-Angebot wirtschaftlich nicht mehr darstellbar ist, angesehen werden. Bürgerbusse können keinen nachhaltigen Ersatz für den „klassischen“ ÖPNV in der Fläche darstellen, da sie meist vom (zeitlich begrenzten) Engagement privater ehrenamtlich tätiger Personen abhängen und zudem auch keine zeitlich und räumlich umfassende Angebote (z.B. leistungsfähige Schnellbuslinien, Nachtbusangebote) darbieten können.

### **Verhältnis öffentlicher / privater Verkehrsunternehmen**

Gerade im kreisangehörigen, ländlichen Raum kommt dem Verhältnis der kommunalen Aufgabenträger zu den kommunalen wie privaten Busunternehmen eine wichtige Bedeutung zu. Anders als im großstädtischen Raum ist der ÖPNV im kreisangehörigen Raum häufig (wenngleich nicht überall) von einer relativ großen Zahl kleinerer Busunternehmen gekennzeichnet, die einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Verkehre noch „eigenwirtschaftlich“ im Sinne des PBefG erbringen. Darüber hinaus gibt es eine ebenfalls nicht unwesentliche Zahl von mittelständischen Busunternehmen, die als „Subunternehmen“ für größere öffentliche wie private Busunternehmen ihre Leistungen erbringen, aber auch Verkehrsbedienungen durch kommunale Busunternehmen und größere private Busunternehmen, insbesondere der DB Stadtverkehr, sind im kreisangehörigen Raum anzutreffen. Insgesamt stellt sich die „Landschaft“ des ÖPNV im kreisangehörigen, ländlichen Raum viel differenzierter dar als in den Großstädten.

Diese Vielschichtigkeit des ÖPNV im kreisangehörigen sollte grundsätzlich bewahrt werden, da sich das Verhältnis zwischen mittelständischen Busunternehmen, Tochterunternehmen überregional agierender Gesellschaften und kommunalen Unternehmen grundsätzlich bewährt hat. Zudem stellt diese Mischung zwischen kommunalen und privaten Unternehmen eine grundsätzlich volkswirtschaftlich sinnvolle Kombination dar.

Allerdings müssen den kommunalen Aufgabenträgern wirkungsvolle Instrumentarien an die Hand gegeben werden, das Geschehen auf dem jeweiligen örtlichen „ÖPNV-Markt“ sinnvoll im Sinne einer strukturierten Nahverkehrsplanung steuern und gestalten zu können.

Daher ist grundsätzlich eine wirksame Verbindlichkeit der kommunalen Nahverkehrspläne zu fordern. Bei einer Verbindlichkeit über die Vorabbenanntmachung des Aufgabenträgers, wie im Rahmen der Novellierung des PBefG zuletzt vorgesehen, ist daraus zu achten, dass die Genehmigungsbehörden bei ihrer zukünftigen Genehmigungspraxis umfänglich die Vorgaben der Aufgabenträger, die sich auf die Besonderheiten der Sicherstellung des ÖPNV im ländlichen Raum beziehen, berücksichtigen.

Besser wäre allerdings eine umfassende Anwendung der VO (EG) Nr. 1370/2007 auf alle Verkehre im ÖPNV, wodurch die Aufgabenträger im ÖPNV dann die Möglichkeit hätten, durch Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zwischen einer Direktvergabe an ein eigenes kommunales Verkehrsunternehmen und einem echten, fairen Wettbewerb zwischen privaten Verkehrsunternehmen zu entscheiden. Bei der Wahl für ein wettbewerbliches Verfahren könnte der Aufgabenträger darüber hinaus zwischen einem „klassischem“ Vergabeverfahren und einem Ideen-/Konzeptwettbewerb – auch mit festen Budgets – wählen. Gerade ein wettbewerbliches Verfahren mit einer Ideenkomponente könnte unter dem Eindruck knapper Finanzmittel durchaus geeignet sein, gute, neue Ideen für den ÖPNV im Gebiet eines Aufgabenträgers zu finden.

### **Weiterentwicklung des ÖPNV im kreisangehörigen Raum - Erprobungskomponente**

Im Zuge der notwendigen Anpassungen des ÖPNV auf die Anforderungen des demografischen Wandels ist vielfach ungelöst, welche Finanzierungsoptionen, welche Angebots- und Bedienungsformen und welche möglichen Kooperationsformen Lösungen für die skizzierten Probleme bieten können. Dies wird auch von Region zu Region auf Grund der unterschiedlichen Gegebenheiten differenziert ausfallen müssen. So kann es in einzelnen Kreisen durchaus Sinn machen, die Angebote im ÖPNV stärker mit touristischer Nachfrage und touristischen Institutionen zu verbinden, in anderen Kreisen hingegen kann ein Weg über verstärkte Angebote für ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger zielführend sein, während wiederum andere Kreise nur über eine konsequente Umstellung auf bedarfsorientierte und bedarfsgesteuerte Verkehre einen Mindeststandard an verkehrlicher Bedienung im ÖPNV aufrechterhalten können.

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, eine Offenheit für die Erprobung und Einführung neuer Angebots- und Bedienungsformen für den kreisangehörigen, ländlichen Raum zu implementieren. Gerade durch die Verbreitung interaktiver Informationstechniken ist es denkbar, dass in Zukunft in noch viel stärkerem Maße Verkehre im ÖPNV bedarfsorientiert und bedarfsgesteuert angeboten werden können (z.B. hinsichtlich möglicher außerordentlicher Haltepunkte und nachfrageorientiert geänderter Linienführungen). Auch die Kooperation mit bestimmten Güterverkehren (Kurierdienste, Paketdienste) kann in Einzelfällen sinnvolle Synergien mit sich bringen.

Um die Umsetzung solcher Konzepte zu erleichtern bedarf es der Etablierung einer *Weiterentwicklungs- und Erprobungskomponente* für den ÖPNV im kreisangehörigen Raum vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Deshalb muss die Möglichkeit der Erprobung neuer Angebots-, Tarif- und Verkehrsleistungsformen in Zukunft - verbunden mit einer kritischen Evaluation solcher Erprobungen - forciert und ggf. finanziell gefördert werden.

Hierzu gehört auch eine sinnvolle wissenschaftliche Begleitung. So wie es heute bereits Forschungsinstitutionen aus dem Bereich der Regionalplanung und Verkehrswissenschaft gibt, wäre es auch denkbar, dass es zumindest einen Lehrstuhl/eine Institution an einer nordrhein-westfälischen Universität/Fachhochschule gibt, die sich schwerpunktmäßig mit der Erprobung neuer Formen im Bereich verkehrlicher Angebote, verkehrlicher Tarife und Verkehrsleistungen für den ländlichen Raum im Zuge der demografischen Entwicklung beschäftigt. Dies könnte über Landesmittel für den ÖPNV, Wissenschaftsmittel und/oder Stiftungen unterstützt werden.

Parallel dazu ist es notwendig, dass die gesetzlichen und förderrechtlichen Rahmenbedingungen auf der Ebene des Bundes und der Länder so angepasst werden, dass die Erprobung neuer Angebote und Formen des ÖPNV im kreisangehörigen Raum erleichtert wird. Hierzu ist darüber nachzudenken, dass in angemessenem Umfang in Zukunft auch Finanzierungsmittel - insbesondere aus den Pauschalen nach §§ 11 Abs. 1, 2, 11a ÖPNVG NRW, aber auch Mittel aus der Infrastrukturförderung, in angemessenem Umfang für die Erprobung neuer verkehrlicher Angebote und Betriebsformen für den ÖPNV im kreisangehörigen Raum zur Verfügung stehen können.

Dr. Markus Faber  
Landkreistag NRW  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf