

Schriftenreihe des PRO BAHN Landesverbandes Bayern, Heft 1

Regionalisierung – eine Chance für den Nahverkehr auf der Schiene

Ein Leitfaden für Kommunalpolitiker

Herausgeber: PRO BAHN e.V.
Landesverband Bayern
Schwanthalerstraße 74
8000 München 2

Mitarbeit: Peter Buchner
Burkhard Hüttl
Joachim Kampfenkel
Wolfgang Schießl
Walter Schmidt
Alto Wagner (IGNC)
Dr. Matthias Wiegner

Titelbild: Renate Forkel

Redaktion: Dietrich Bornewasser, Günter Murr,
Walter Schmidt

Mit Unterstützung von Götz Beyer, Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Landesgruppe Bayern

3., vollständig aktualisierte Auflage, September 1992

Schutzgebühr 5 DM

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1 Regionalisierung - eine Chance für den Nahverkehr	4
2 Wie kann regionalisierter Nahverkehr aussehen?	6
2.1 Bestelleraufgabe für die Kommunen	6
2.2 Anbieter von ÖPNV-Leistungen	7
2.3 Kooperationen und Verkehrsverbünde	8
3 Rechtliche Rahmenbedingungen	9
3.1 EG-Ebene	9
3.2 Bundesebene	9
3.3 Landesebene	10
4 Praktische Verantwortung: Kommunale Betriebe und Strecken	11
4.1 Ausgangssituation	11
4.2 Regionale Betriebsgesellschaften	11
4.3 Regionalisierung der Infrastruktur	11
4.4 Güterverkehr	12
4.5 Immobilien	13
5 Wer soll das bezahlen? Kostenumfang und Finanzierungsmöglichkeiten	14
5.1 Finanzierung der Investitionen	14
5.2 Finanzierung des Betriebs	14
5.3 Was kostet der Bahnverkehr?	14
6 Damit das Angebot ein Renner wird: Marketing und Werbung	16
7 Was tun? Eigenes Fachwissen und externe Beratung	18
7.1 Sachgebiete	18
7.2 Wer kann Beratung leisten?	19
8 Glossar	20
9 Adressen	22

Vorwort

Mit der Regionalisierung des Nahverkehrs kommen neue Aufgaben auf Länder und Kommunen zu. Noch liegen nicht alle Fakten auf dem Tisch, so daß insbesondere die Risiken noch nicht endgültig abzuschätzen sind. Jetzt kommt es aber darauf an, eine günstige Startposition zu finden und keine Chancen für Verbesserungen des ÖPNV zu verpassen.

Der Fahrgastverband PRO BAHN wird aufmerksam die Entwicklungen verfolgen und als Lobby der Fahrgäste die Verantwortlichen an ihren Ankündigungen messen. Dabei wird PRO BAHN mit allen zusammenarbeiten, denen das Wohl der Fahrgäste am Herzen liegt.

Dr. Matthias Wiegner
Vorsitzender des PRO BAHN Landesverbandes Bayern

Es ist „höchste Eisenbahn“, deshalb zeigt der Schlußbericht der Regierungskommission Bahn Vorschläge für eine grundlegende Reform der Staatsbahnen auf. Von einer Regionalisierung der Verantwortung für den öffentlichen Personenverkehr auf Schienen und Straßen erwartet man sich Effizienzsteigerungen. Die bisherige Aufteilung der Zuständigkeiten, vor allem der finanziellen, hat dem ÖPNV geschadet. Vor Ort soll künftig in kommunaler Zuständigkeit über Quantität und Qualität des Personennahverkehrs nach den dort nachgefragten Größen entschieden werden. Ein weiterer, nicht unwesentlicher Punkt für die Regionen wäre die Möglichkeit, auch den Schienengüterverkehr in neue Regelungen miteinzubeziehen. Natürlich ist der mit der Regionalisierung beschrittene Weg für Bund und Länder und Kommunen nicht ohne Risiken, die nur vermieden werden können, wenn alle Beteiligten fair zusammenarbeiten.

Die vorliegende Handreichung von PRO BAHN soll Hilfestellungen ermöglichen. Darüberhinaus steht die Landesgruppe Bayern des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) den kommunalen Planern und Entscheidungsträgern gerne mit Informationen zur Verfügung.

Götz Beyer
Geschäftsführer der VDV Landesgruppe Bayern

1 Regionalisierung - eine Chance für den Nahverkehr

In der öffentlichen Diskussion nimmt die Verkehrssituation eine herausragende Stellung ein. Dabei äußern sich Bürgerinnen und Bürger zunehmend unzufrieden. Einerseits werden die Lärm- und Abgasbelästigungen sowie die Gefährdung – insbesondere von Kindern – durch den ausufernden Autoverkehr angeprangert, andererseits werden fehlende oder unzureichende Alternativangebote des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) moniert.

Gerade in Bezug auf den ÖPNV klagen viele Menschen über bürgerferne Planungen, zum Beispiel werden neue Wohn- und Gewerbegebiete vom ÖPNV nicht erschlossen, Umsteigeverbindungen zwischen Bus und Bahn stimmen nicht oder Wünsche nach Fahrplananpassungen auf einen geänderten Bedarf werden zu langsam und schwerfällig umgesetzt. Hierbei werden Politiker mitunter zu Unrecht kritisiert, da die beanstandeten Mängel zum Teil nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen oder übergeordnete Stellen ohne lokale Detailkenntnis in die Entscheidungen miteinbezogen werden müssen, so daß Verzögerungen vorprogrammiert sind.

Mit der beabsichtigten Verlagerung von Verantwortung und Finanzmitteln vom Bund auf Länder und Kommunen (Gemeinden und Kreise) besteht die große Chance, einige der drängenden Probleme auf dem Verkehrssektor bürgernah und effektiv zu lösen. Politiker und Verwaltungsfachleute haben dann die Chance, durch weitsichtige Entscheidungen der Politikverdrossenheit von Bürgerinnen und Bürgern entgegenzuwirken und deren Motivation zu steigern, verstärkt an der Gestaltung „ihrer“ Gemeinde teilzunehmen. Mit der vor Ort vorhandenen Sachkompetenz und aus der Kenntnis der den Bürgern am meisten am Herzen liegenden Probleme, werden Kommunalpolitiker genügend Freiräume haben, kreativ die Lebens- und Wohnqualität in ihrem Umfeld zu verbessern.

Bereits die heute im Rahmen des geänderten Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) den Ländern und Kreisen bereitgestellten zusätzlichen Finanzmittel können in Zukunft zum Beispiel für die Beschaffung moderner, komfortabler Nahverkehrsfahrzeuge eingesetzt werden, für die fahrgastfreundliche Gestaltung von Bahnhöfen und Bushaltestellen, für die Ausweitung von abgestimmten, netzbildenden Fahrplanangeboten und – nicht zuletzt – für die Verlagerung des wenig populären Straßengüterverkehrs auf die Schiene. Durch die Umsetzung solcher Maßnahmen wird die Attraktivität der betreffenden Region deutlich gesteigert: für Bewohner, Gewerbetreibende und Besucher.

Die ferner vorgesehene Umschichtung von erheblichen Finanzmitteln nach der EG-Verordnung 1893/91 (früher 1191/69), die zur Zeit noch pauschal an die Deutsche Bundesbahn gehen, wird der Spielraum für kommunale Entscheidungsträger weiter vergrößern. Die Liberalisierung auf dem Schienenverkehrsmarkt wird außerdem die Möglichkeit bieten, flexible Lösungen für regionale Anforderungen zu entwickeln, sei es durch die Beauftragung von Privatbahn-Gesellschaften oder durch die Gründung eigener „Kreis-“ und „Landesbahnen“.

Die Politiker von Kreisen und Gemeinden erhalten vielfältige Möglichkeiten zur substantieller Verbesserung des ÖPNV in ihrer Region. Diese Möglichkeiten werden im folgenden detaillierter diskutiert.

Die Chance ist da – sie sollte nicht verpaßt werden!

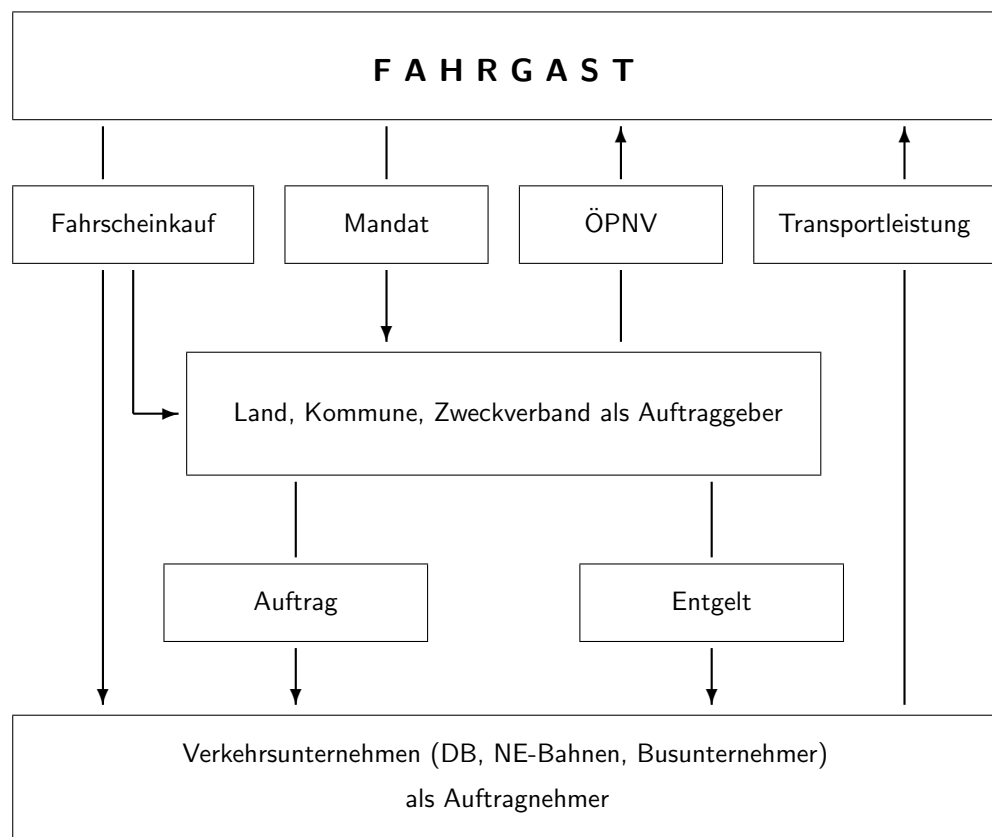
2 Wie kann regionalisierter Nahverkehr aussehen?

2.1 Bestelleraufgabe für die Kommunen

ÖPNV-Angebot nach Vorstellung der Kommunen

Landkreise, kreisfreie Städte oder kommunale Zweckverbände werden künftig für ihren Bereich das ÖPNV-Schienen-Angebot nach ihren Vorstellungen ausarbeiten (Streckenführung, Fahrplan, Tarife), die Leistungen dafür vergeben oder selbst durchführen und diese auch bezahlen. Kriterien für das ÖPNV-Angebot sind:

- die Verkehrsbedürfnisse und Wünsche der Kunden
- verkehrspolitische Rahmenentscheidungen der Kommunen (z.B. Verlagerung von Straßenverkehr auf die Schiene)
- wirtschaftliche Möglichkeiten



<i>Ausschreiben von Verkehrsleistungen</i>	In der Regel werden die zuständigen Gebietskörperschaften den Betrieb nicht selbst durchführen, sondern die gewünschten Leistungen ausschreiben. Der günstigste Anbieter wird dann für einen gewissen Zeitraum den Zuschlag erhalten. Wichtig ist, daß die unternehmerischen Entscheidungen wie Angebotspolitik, Preisgestaltung und Marketing auf dezentraler Ebene getroffen werden können. Nur so wird gewährleistet, daß nicht an den Kunden vorbei Transportleistungen produziert werden.
<i>2-Ebenen-Modell</i>	Verantwortlich für die gesamte Verkehrsplanung, insbesondere im Bereich von Fahrplänen und Tarifen, werden die Landkreise, Städte oder Zweckverbände sein (Leistungsvorgabe bzw. Bestellerfunktion). Die Verkehrsbetriebe der Region erfüllen nur die Aufgabe des Transportunternehmens im Auftrag der kommunalen Träger (Leistungserbringung bzw. Erstellerefunktion). Diese Art der Verkehrsorganisation wird „Zwei-Ebenen-Modell“ genannt: Die „1. Ebene“ (Kommunen) bestellt, die „2. Ebene“ (Verkehrsunternehmen) erbringt die Verkehrsleistung.
<i>Leistungsanreiz für Verkehrsunternehmen</i>	Bei der Gestaltung der Verträge mit den Verkehrsbetrieben wird es sinnvoll sein, einen „Leistungsanreiz“ einzubauen, etwa als Beteiligung des Unternehmens an den Fahrgeldeinnahmen, um die Qualität der erbrachten Leistung, z.B. die Pünktlichkeit oder den guten Zustand der Fahrzeuge, sicherzustellen.

2.2 Anbieter von ÖPNV-Leistungen

<i>Mögliche Anbieter von Verkehrsleistungen</i>	<p>Für regionalisierten Bahnbetrieb kommen folgende Anbieter in Frage:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die „Deutsche Bahn AG“ (DBAG) als künftiges Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundesbahn • bestehende nichtbundeseigene Eisenbahnen oder andere im Schienenverkehr erfahrene Betriebe (in Bayern z.B. Tegernseebahn, Regentalbahn, Kahlgrundbahn, Bayerische Zugspitzbahn, Augsburger Localbahn, Hafengebühren; die Regentalbahn ist bereits überregional tätig) • eine von Gebietskörperschaften zu gründende Bahngesellschaft; dies kann nötig werden, wenn sich kein anderer geeigneter Anbieter zur Verfügung stellt. Für den Güterverkehr ist es dann zu empfehlen, wenn Industriebetriebe, die wirtschaftliches Interesse daran haben, als weitere Gesellschafter gewonnen werden können. • eine von Fuhrunternehmern der Region auf privatwirtschaftlicher Basis zu gründende Betreibergesellschaft • private Anbieter, die bisher nicht als Schienenverkehrsunternehmer tätig waren (z.B. Verkehrstechnik-Konzerne) • In Grenzgebieten wäre eine im europäischen Recht bereits vorgesehene Beteiligung von ausländischen Bahngesellschaften möglich.
---	---

Ähnliches gilt auch für regionalisierten Busverkehr, auf den PRO BAHN in einer gesonderten Veröffentlichung eingeht.

2.3 Kooperationen und Verkehrsverbünde

Koordinierung

Auch wenn in Zukunft die Kommunen selbst entscheiden können, welchen öffentlichen Nahverkehr sie in ihrer Region für richtig halten, ist eine übergeordnete Koordinierung zweckmäßig. Sonst enden die Züge an den Landkreisgrenzen und haben keinen Anschluß an die Linien in den Nachbarkreisen. Für ein flächendeckendes Verkehrsangebot sind deshalb verstärkt Kooperationen zu bilden. Gleiches gilt natürlich auch für den Busverkehr.

Kommunale Zweckverbände

Schon aus Gründen rationeller Verwaltung ist es sinnvoll, daß sich Kommunen zur Organisation des ÖPNV zu Zweckverbänden zusammenschließen, wie es sie zum Beispiel auch bei der Müllentsorgung gibt. Die Größe derartiger Zweckverbände sollte sich nach gewachsenen Wirtschaftsräumen und den vorherrschenden Verkehrsbeziehungen richten.

Wo bereits heute Verkehrsverbünde bestehen, werden diese (bzw. deren Rechtsnachfolger) die genannten Aufgaben erfüllen.

3-Ebenen-Modell

Damit empfiehlt sich in der Regel das sogenannte 3-Ebenen-Modell für die Organisation des ÖPNV:

1.	Gebietskörperschaften:	politische und finanzielle Verantwortung
2.	Verbundgesellschaft:	Fahrplan, Marketing, Verkauf, Verwaltung
3.	Verkehrsunternehmen:	Transport

Die genaue Aufgabenabgrenzung der Verbundgesellschaft und ihre Rechtsform wird von den örtlichen Verhältnissen abhängen und von den heute noch nicht im Detail absehbaren rechtlichen Bedingungen. Anders als bei den bisherigen Verkehrsverbänden sind hier die Gebietskörperschaften die alleinigen Gesellschafter der Verbundgesellschaft und können so den Angebotsumfang festlegen. Vorreiter dieser Konzeption ist der 1990 neu strukturierte Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (bis jetzt allerdings noch mit Ausnahmeregelungen bezüglich der DB).

Bezirksverkehr

Im Rahmen eines „integralen Taktfahrplans“ müssen Busse und Züge bis hin zum Fernverkehr so verknüpft werden, daß ein flächendeckendes, regelmäßiges und durchgehendes Verkehrsangebot entsteht. Ein besonderes Problem stellt dabei der oft über die Verbundgrenzen hinausreichende Bezirksverkehr auf der Schiene dar. Für diesen wachstumsträchtigen Verkehr baut die DB derzeit das Netz der Regionalschnellbahnen auf, als Ersatz für die bisherigen Eilzüge. Nach Ansicht der DB ist dieses Angebot nicht ihrem eigenwirtschaftlichen Bereich, sondern dem im Auftrag betriebenen Nahverkehr zuzuordnen. PRO BAHN geht davon aus, daß die planerische und finanzielle Zuständigkeit für diesen Verkehr auf Bundes- oder Landesebene verbleibt.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 EG-Ebene

*EG-Verordnung
1893/91*

Am 1. Juli 1992 ist die neue EG-Verordnung 1893/91 zum öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Kraft getreten. Sie gilt unmittelbar und für jedermann und regelt das Verhältnis zwischen den Verkehrsunternehmen und den zuständigen Gebietskörperschaften. Gemäß dieser Verordnung müssen in Zukunft Verträge geschlossen werden, die dem Verkehrsunternehmen einen vollen Ausgleich der Kostenunterdeckung garantieren. Welche staatliche Ebene hierfür zuständig ist, überläßt die EG-Verordnung dem nationalen Gesetzgeber.

Diese neue Regelung hat das Ziel, den Verkehrsunternehmen mehr unternehmerische Unabhängigkeit zu verschaffen und die Kostentransparenz bei politischen Entscheidungen über den Schienenpersonennahverkehr zu erhöhen.

Nachdem zahlreiche Fragen zur Umsetzung dieser Verordnung allerdings noch nicht geklärt sind – fehlende ÖPNV-Gesetze –, verzögert sich ihre vollständige Anwendung zunächst auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen.

3.2 Bundesebene

Kabinettsbeschluß

Die Bundesregierung hat im Juli 1992 einen Grundsatzbeschluß für die Strukturreform von Bundesbahn und Reichsbahn gefaßt. Im einzelnen ist vorgesehen:

Strukturreform

Bundesbahn und Reichsbahn werden vom Sondervermögen in eine Aktiengesellschaft (DBAG) umgewandelt. Statt Beamten hat die DBAG dann Angestellte. Der Bund bleibt Eigentümer. Die Schulden der bisherigen Bundesbahn übernimmt der Bundeshaushalt.

Regionalisierung

Durch eine Änderung des Grundgesetzes wird der Bund nicht mehr für den Schienenpersonennahverkehr zuständig sein. Statt dessen wird der Schienenpersonennahverkehr eine „Gemeinschaftsaufgabe“ von Bund und Ländern. Der Bund gewährt über das Gemeindeverkehrs-Finanzierungsgesetz (GVFG) Zuschüsse an die Länder zur Weiterleitung an die zuständige kommunale Ebene. Mit diesem Geld sollen die regionalen Gebietskörperschaften gegenüber den Eisenbahnunternehmen als Besteller auftreten. Der Bundesverkehrsminister hat bereits im Februar 1992 zugesagt, daß dieser Haushaltstitel mit mindestens 6,1 Milliarden Mark im Jahr ausgestattet wird. Das ist

der Betrag, den bisher Bundesbahn und Reichsbahn aus dem Bundeshaushalt für den Schienennahverkehr erhalten haben.

Fahrweg und Transport werden getrennt. Auch andere Bahnen haben dann einen Anspruch darauf, gegen ein Entgelt den Fahrweg zu benutzen. Diese nichtbundeseigenen Eisenbahnen werden dann in Konkurrenz zur Bundesbahn stehen. Die Gebietskörperschaften als Besteller haben die Auswahl zwischen verschiedenen Konkurrenten.

Es ist damit zu rechnen, daß zumindest die Regionalisierung und die Öffnung des Fahrwegs für Dritte demnächst Gesetzeskraft erlangen. Diese Punkte der Bahnreform sind nicht umstritten. Sowohl die Konferenz der Länderverkehrsminister als auch der Deutsche Städtetag haben sich für diese Reform ausgesprochen.

3.3 Landesebene

Das künftige „Bayerische ÖPNV-Gesetz“ wird den Landkreisen und kreisfreien Städten den öffentlichen Personennahverkehr mit Bahn und Bus als Pflichtaufgabe zuweisen. Das Gesetz soll 1994 oder 1995 in Kraft treten. Der Wortlaut des Referentenentwurfs vom 9. Juli 1992 ist bereits bekannt. Das Gesetz gibt Bedienungsstandards vor. Im Bahn- und Busverkehr sollen die Fahrgäste einen Taktfahrplan und moderne Fahrzeuge vorfinden. Die Landkreise sollen sich zu Verkehrsverbänden oder sonstigen Kooperationen zusammenschließen. Die vorhandenen Verkehrsverbände zwischen Verkehrsbetrieben und der Bundesbahn sollen nach dem Ausscheiden der Bundesbahn von den Städten und Landkreisen übernommen werden. Die Zielsetzungen im Busverkehr sind: Alle Orte mit mehr als 200 Einwohnern sollen einen Busanschluß erhalten. Schulbusse sollen in normale Linien für jedermann umgewandelt werden.

Diese neue kommunale Pflichtaufgabe soll nach den Vorstellungen der Bayerischen Staatsregierung durch Zuschüsse von Land und Bund finanziert werden. Für die heutigen Bundesbahn-Strecken wird es im Zusammenhang mit der Bahnreform Ausgleichszahlungen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) geben. Bundesweit werden voraussichtlich mindestens 6,1 Milliarden Mark im Jahr zur Verfügung stehen. Der Freistaat Bayern erhält hiervon bis zu eine Milliarde Mark im Jahr. Diese Mittel werden als Betriebskostenzuschüsse an die Landkreise und kreisfreien Städte mit Eisenbahnstrecken weitergeleitet. Für Buslinien, Straßenbahnen und U-Bahnen sollen zusätzliche Landesmittel zur Verfügung stehen. Bisher geplant ist ein Zuschuß von zehn Mark je Einwohner im Jahr.

4 Praktische Verantwortung: Kommunale Betriebe und Strecken

4.1 Ausgangssituation

<i>Übernahme von Bundesbahnstrecken durch regionale Träger</i>	Die Übernahme des Fahrwegs der Bundesbahn durch regionale Träger ist heute schon möglich und wird bereits praktiziert. Diese Möglichkeit wird auch im Konzept zur Bundesbahnreform explizit für den Fall erwähnt, daß die Bundesbahn – bzw. ihr Rechtsnachfolger „Deutsche Bahn AG“ – kein Interesse am weiteren Erhalt einer Strecke hat.
<i>NE-Bahnen sind häufig erfolgreicher</i>	Auch die künftige, in erster Linie am Fernverkehr orientierte DBAG, die ergebnisorientiert handeln wird, wird Strecken aufgeben wollen, die für einen örtlichen Betreiber wirtschaftlich noch interessant sein könnten. Schon heute können nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE-Bahnen) häufig Strecken von nur regionaler Bedeutung wesentlich erfolgreicher betreiben, als die vorwiegend auf den Fernverkehr ausgerichtete Bundesbahn.
<i>Übernahme stillgelegter Strecken</i>	Eine Übernahme in kommunale Trägerschaft kommt auch für Strecken in Frage, die derzeit nicht mehr in Betrieb sind.

4.2 Regionale Betriebsgesellschaften

	Wie bereits im Abschnitt 2.2 erläutert, kann es notwendig sein, daß die für den regionalisierten Nahverkehr zuständigen Gebietskörperschaften ein eigenes Bahnunternehmen gründen, insbesondere wenn sonst kein anderer geeigneter oder preislich akzeptabler Anbieter von Betriebsleistungen zu Verfügung steht.
<i>Bestehende Bahngesellschaft günstiger als Neugründung</i>	Der Gründung eines vollkommen neuen Bahnbetriebsunternehmens ist allerdings nach Möglichkeit die Zusammenarbeit mit einer vorhandenen NE-Bahn vorzuziehen. Diese Unternehmen verfügen bereits über das erforderliche Know-How, geschultes Personal, Infrastruktur (Werkstätten) und nicht zuletzt über die Zulassung durch die zuständige Landesbehörde. Eventuell wird es möglich sein, Personal und Fahrzeuge von der Bundesbahn zu übernehmen, falls diese sich im Zuge ihrer Strukturreform aus dem Nahverkehr zurückzieht; darüber wird beispielsweise im Landkreis Miesbach verhandelt, wo die Tegernseebahn künftig den SPNV betreiben soll.
<i>Übernahme von DB-Ressourcen</i>	

4.3 Regionalisierung der Infrastruktur

Bestandteil der Regionalisierung ist, daß regionale Gebietskörperschaften die Verantwortung für die regionale Eisenbahn-Infrastruktur übernehmen

können, wie es beim Straßennetz auch geschieht. Unter Umständen kann es gelingen, eine NE-Bahn zu gewinnen, die den Betrieb und den Unterhalt der Infrastruktur in Regie übernimmt, ohne daß sich die öffentliche Hand selbst an einem Eisenbahnunternehmen beteiligt. Die Gebietskörperschaft tritt dann als Besteller bei der Bahngesellschaft auf.

*Beispiel: Verkehrs-
betriebe Elbe-Weser*

Die Umstände einer Streckenübernahme zeigt folgendes Beispiel auf: Im November 1991 übernahmen die Eisenbahn- und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser (EVB) im Raum Bremen ein 159 Kilometer langes, teilweise noch im Personenverkehr betriebenes Streckennetz von der DB zum symbolischen Preis von einer Mark. Die EVB ist eine nichtbundeseigene, privatrechtlich organisierte Eisenbahn, die sich im Besitz des Landes Niedersachsen und der anliegenden Landkreise und Kommunen befindet. Der Bund unterstützte diese Übernahme mit einer „Starthilfe“ von 21 Millionen Mark, das Land Niedersachsen steuerte 7,3 Millionen Mark bei.

*Kostenlose Überlas-
sung einer Strecke*

Die quasi kostenlose Überlassung der Strecke muß für den Fall, daß die DB kein Interesse an ihrem Betrieb zeigt, als volkswirtschaftlich einzig sinnvolle und vertretbare Lösung angesehen werden und ist auch in künftigen Fällen anzustreben. Bei der Regionalisierung einer Strecke kommt der Bund bzw. die Bundesbahn für in der Vergangenheit unterlassene Investitionen auf. Der neue Träger erhält die Strecke in einem Zustand, der ihm eine akzeptable Startvoraussetzung bietet.

Auch für die Zukunft sind ähnlich gute finanzielle Rahmenbedingungen für die Übernahme von Strecken zu erwarten. Soweit übernommene Bahnstrecken dem Personennahverkehr dienen, können bestimmte Infrastrukturmaßnahmen auch nach dem GVFG gefördert werden.

In dem Beispiel EVB fand noch keine Trennung von Infrastruktur und Betrieb statt. In Zukunft werden Lösungen denkbar sein, bei denen Eigentümer und Betreiber unterschiedliche juristische Personen sind.

4.4 Güterverkehr

Obwohl der Betrieb einer Güterbahn keine typische Aufgabe der öffentlichen Hand ist, ist die Sicherung der notwendigen Infrastruktur nach Ansicht von PRO BAHN durchaus als öffentliche Aufgabe anzusehen. Die DB hat zahlreiche nur (noch) dem Güterverkehr dienende Strecken stillgelegt, die lediglich schwachen oder mäßigen Verkehr aufwiesen.

*Regionalisierung
auch beim Güterver-
kehr möglich*

Bei Strecken von nur örtlicher Bedeutung ist auch im Zuge der Bahnreform in Zukunft nicht zu erwarten, daß der Bund sich zu seiner Verantwortung bekennen wird. Dort kann der Fall eintreten, daß die Kommunen diese Verantwortung wahrnehmen müssen. Die oben beschriebenen Modalitäten für Streckenübernahmen gelten in gleicher Weise für reine Güterbahnen, mit Ausnahme der Förderung nach dem GVFG. Unter Umständen können solche Strecken als nichtöffentliche Anschlußbahn betrieben werden, wodurch sich die gesetzlichen Anforderungen an Bau und Betrieb vereinfachen. Vorbild hierfür ist der Weiterbetrieb der Bahnlinie Fünfstetten–Monheim.

Es kann also in der Hand der Gebietskörperschaften liegen, eine Stilllegung des Güterverkehrs auf der Schiene aus Gründen der Wirtschaftsförderung, der Sicherung oder Erschließung von Gewerbestandorten, oder aus umweltpolitischen Gründen zu verhindern.

4.5 Immobilien

Gemeinden sollten sich wertvolle Flächen sichern: Die Bundesbahn besitzt heute zahlreiche Gebäude und Grundstücke, die sie nicht mehr für ihren Betrieb benötigt, darunter auch die Trassen stillgelegter Strecken. Im Zuge der Bahnreform sollen diese verstärkt einer professionellen Vermarktung zugeführt werden. In vielen Fällen könnten die betroffenen Immobilien aber in naher Zukunft wieder für neue regionale Verkehrskonzepte oder Gewerbeflächen mit Schienenanschluß benötigt werden. Den Kommunen ist daher dringend zu empfehlen, schon heute mittels Bauleitplanung zu verhindern, daß diese Grundstücke vorzeitig einer sachfremden Nutzung zugeführt und so nicht mehr korrigierbare Fehlentscheidungen getroffen werden.

5 Wer soll das bezahlen? Kostenumfang und Finanzierungsmöglichkeiten

5.1 Finanzierung der Investitionen

Die Zuschußmittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) standen bisher im wesentlichen nur für den kommunalen Straßenbau, für die Beschaffung von Linienbussen sowie für den Bau von U-Bahn-, S-Bahn- und Straßenbahn-Strecken und Werkstätten zur Verfügung.

Reform des GVFG

Durch das Steueränderungsgesetz 1992 wurde der Förderkatalog erweitert: Jetzt sind auch Investitionen in Schienenfahrzeuge und Bahnstrecken in Stadt und Land mit bis zu 75 Prozent zuschufähig. Gleichzeitig wird der Umfang des Haushaltstitels erweitert. Die Verteilung der Haushaltsmittel ist jetzt zum größten Teil unter die Gestaltungshoheit der Länder gestellt.

Rechtzeitig Vorstellungen über Investitionen entwickeln

Die Zuschußanträge sind von den kommunalen Gebietskörperschaften bzw. von den künftig im Auftrag der Gebietskörperschaften fahrenden Verkehrsunternehmen zu stellen. Es ist davon auszugehen, daß diejenigen Gebietskörperschaften und Verkehrsbetriebe im Vorteil sein werden, die bereits konkrete Vorstellungen über die notwendigen Investitionen entwickelt haben.

5.2 Finanzierung des Betriebs

Den Landkreisen und kreisfreien Städten werden Bundes- und Landesmittel zur Finanzierung der Betriebskosten zur Verfügung stehen (siehe auch Kapitel 3). Im Schienenverkehr handelt es sich um den Betrag, den bisher die Bundesbahn als Bundeszuschuß für den Nahverkehr erhielt. Nach welchen Kriterien der Freistaat Bayern diese Mittel weiterverteilen wird, ist bisher noch nicht bekannt. Im Durchschnitt kann für jeden Nahverkehrs-Streckenkilometer mit 200 000 Mark im Jahr gerechnet werden. Dieser Betrag wird auf jeden Fall ausreichend sein, um den jeweiligen Status Quo im Schienennahverkehr aufrechtzuerhalten.

5.3 Was kostet der Bahnverkehr?

Als Beispiel für die Größenordnung der Betriebskosten, die beim Bahnbetrieb in regionaler Verantwortung anfallen, wird nachfolgend die Kalkulation der Bodensee-Oberschwaben-Bahn (BOB) erläutert. Dieses Unternehmen wird ab 1993 Nahverkehr auf der Bundesbahnstrecke zwischen Ravensburg und Friedrichshafen anbieten. Dort hat die DB in der Vergangenheit zahlreiche Haltepunkte stillgelegt und fährt heute nur noch Eilzüge und Interregios.

Die BOB stellt im Sinne der Erläuterungen in Abschnitt 2.3 die mittlere Instanz eines 3-Ebenen-Modells dar. Auftragnehmer der BOB wird die Hohenzollerische Landesbahn AG (HZL) sein, die den Fahrbetrieb abwickelt; die Strecke der DB wird gegen Entgelt benutzt. Die Fahrzeuge und teilweise die Einrichtungen der Haltepunkte werden im Besitz der BOB sein. Außerdem werden die Planungs- und Verwaltungsaufgaben der BOB in ihrem Auftrag von den Stadtwerken einer der beteiligten Kommunen wahrgenommen. Aus (steuer-)rechtlichen Gründen wird die BOB aber kein Zweckverband, sondern ein Eisenbahnunternehmen in Form einer GmbH sein.

Die Strecke Ravensburg–Friedrichshafen ist 19 Kilometer lang, wird 7 Zwischenhalte aufweisen und mit Dieseltriebwagen der Bauart NE 81 im Stundentakt bedient werden. Dabei ist, nach einer vom Regionalplanungsverband Bodensee-Oberschwaben veröffentlichten Kalkulation, mit den folgenden jährlichen Betriebskosten zu rechnen (Preisstand 1994):

	(Angaben in 1000 DM)
Aufwendungen:	
für Betriebsleistungen	729
für Gleisbenutzung	219
Abschreibungen (Triebwagen, Haltepunkte)	145
Zinsaufwand	162
Verwaltung	243
Marketing	182
Betrieb und Instandhaltung Haltepunkte	122
Betrieb und Instandhaltung Betriebshof	73
Kostensteuern	29
Summe Aufwendungen:	1904
Erträge:	
Erlöse aus Fahrscheinverkauf	702
Zuschüsse für Schülerverkehr u.ä.	466
Summe Erträge:	1168
Ergebnis:	-763

Man vergleiche dieses Ergebnis mit den zukünftig im Durchschnitt zur Verfügung stehenden Mitteln von 200 000 Mark pro Streckenkilometer, was 3,8 Millionen Mark ergeben würde!

6 Damit das Angebot ein Renner wird: Marketing und Werbung

<i>Marketing "vor Ort" ist effektiver</i>	Städte, Gemeinden und Landkreise kennen wesentlich genauer die Beförderungs- und Informationsbedürfnisse der Bevölkerung vor Ort. Auch kann auf Veränderungen schneller und effektiver reagiert werden, als dies einem Großunternehmen wie der Deutschen Bundesbahn möglich ist.
<i>Werbung: Der ideale Einstieg in die Regionalisierung</i>	Bei der Regionalisierung bilden deshalb Werbe- und Marketingmaßnahmen einen ebenso wichtigen wie idealen Einstieg. Einerseits tritt der neue Verantwortungsträger nach außen unvermittelt deutlich in Erscheinung, andererseits muß der finanzielle Aufwand nicht sonderlich hoch sein. Teuere Marketingmaßnahmen sind nicht automatisch wirkungsvoller und erfolgreicher. Es kommt darauf an, daß die Informationen und Slogans überschaubar, breit gestreut und einprägsam sind.
<i>Positives Image für den ÖPNV</i>	Eine wichtige Marketing-Strategie ist es, eine Identifikation mit dem Produkt zu erreichen. Den Fahrgästen muß ein „Wir-Gefühl“ nach dem Motto „Unsere Bahn – unser Bus“ vermittelt werden. Der ÖPNV muß vom Image eines Verkehrsmittels für „Arme, Alte, Arbeitslose“ befreit werden.
<i>Beispiele für Marketingstrategien</i>	Die folgende Auflistung zeigt Möglichkeiten für Marketingstrategien und Werbemaßnahmen: <ul style="list-style-type: none">• Schaffung einprägsamer Markenprodukte (z.B. „Chiemgau-Bahn“)• einfache und akzeptable Tarifgestaltung• Zusammenarbeit mit<ul style="list-style-type: none">– Schulen und anderen Ausbildungsstätten– Veranstaltern (Kultur, Sport, Wirtschaft)– Freizeiteinrichtungen, Fremdenverkehr und Gastronomie– Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammern– Einzelhandel (Einkaufsverkehr)– Betrieben und Betriebsräten zur Einbeziehung des Berufsverkehrs• Bildung eines Fahrgastbeirates als beratendes Gremium• zeitgemäße Ausstattung von Fahrzeugen, Bahnhöfen, Haltestellen usw.

*Beispiele für gute
Werbemaßnahmen*

Werbemaßnahmen:

- Kostenlose Verteilung von Strecken und Landkreisfahrplänen im Taschenformat an alle Haushalte
- Auslegen bzw. Aushängen von Fahrplänen in Gaststätten, Hotels, bei Firmen, Verbänden Schulen und Behörden
- Aktuelle Werbung und Informationen in Tageszeitungen und regionalen Zeitschriften sowie im regionalen Hörfunk und Fernsehen
- Werbung und Informationen auf allen Fremdenverkehrsprospekten (evtl. mit Gutschein für eine Fahrkarte)
- Fahrkartenverkauf an möglichst vielen Stellen (z.B. Zeitschriftenläden, Kioske, Museumskassen)
- Sonderkonditionen für Großabnehmer (Schulen, Vereine, Firmen, Behörden) für dienstliche und private Fahrten
- Eintrittskarte für Veranstaltungen gilt automatisch als Rückfahrkarte
- Einzelhändler erstatten beim Einkauf einen Teil der Kosten für die Fahrkarte

*Unterstützung durch
PRO BAHN*

PRO BAHN kann im Bereich Marketing und Werbung die Kommunen beraten und unterstützen. Es gibt bereits verschiedene Projekte, bei denen Landkreise und Gemeinden mit PRO BAHN zusammenarbeiten, zum Beispiel bei der Herausgabe von Streckenfahrplänen.

7 Was tun? Eigenes Fachwissen und externe Beratung

7.1 Sachgebiete

*Künftige Aufgaben
für
die Kommunen*

Die Regionalisierung des Schienenverkehrs stellt die Verwaltungen und politischen Organe in den Kommunen vor Aufgaben, mit denen sie in der Regel bisher nichts zu tun hatten. In Zukunft werden deshalb verstärkt Landkreise und Gemeinden mit Fragen des Schienenverkehrs befaßt sein:

- Bundes- und Landesgesetzgebung, Rechtsform der zu gründenden ÖPNV-Gesellschaft, Kooperationsverträge, Haftung und Versicherung
- Finanzierung, Fördermöglichkeiten, Wirtschaftsplanung und Controlling, Bilanzierung und Besteuerung, Kauf-/Miet-Entscheidungen
- Formulierung von Anforderungen an externe Gutachten, die für Investitionszuschüsse benötigt werden
- Wettbewerb, Ausschreibung und Einkauf von Verkehrsleistungen
- Bahntechnik und Bahnbetrieb
- Marketing und Werbung, Tarifgestaltung, Verkaufstechnik, Fahrplangestaltung

*sofortiger
Handlungsbedarf*

Landkreise und Gemeinden sollten schon heute Vorstellungen entwickeln über

- das zukünftige Verkehrsangebot: Verkehrsmittel, Linienführung, Fahrplan, Tarifgestaltung,
- die Art und Höhe der zukünftigen Investitionen,
- die Größe und der Nahverkehrs-Region und
- die Organisation der Besteller-Ebene

Nahverkehrsberater

Es ist zu empfehlen, daß Landratsämter und Kommunen fachkundige Nahverkehrsreferenten bzw. -berater einstellen, um diesen zukünftigen Fragestellungen begegnen zu können und ein attraktives, am Bedarf der Kunden orientiertes Angebot zu gewährleisten. Derartige Stellen wurden beispielsweise bei den Landratsämtern Forchheim, Rosenheim und Fürth bereits eingerichtet.

Eigene Initiative und eigene Fachkompetenz sind die Bedingungen dafür, daß die Landkreise mit ihrer neuen Zuständigkeit ab 1994 auch etwas an-

fangen können. Sonst könnte es geschehen, daß die DBAG dann als einziger Anbieter die Vertragsbedingungen diktiert.

7.2 Wer kann Beratung leisten?

Neben eigenem Fachwissen ist externe Beratung empfehlenswert und – gerade am Anfang – in aller Regel unverzichtbar. Folgende Stellen kommen für die Beratung von Kommunen in Frage (Adressen siehe Abschnitt 9):

- Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Dieser Verband ist hervorgegangen aus dem „Verband Öffentlicher Verkehrsbetriebe“ (VÖV) und dem Verband nichtbundeseigener Eisenbahnen (BDE).
- Die zuständigen Referate im Bayerischen Staatsministerium des Innern und im Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
- Die regional jeweils zuständigen Industrie- und Handelskammern. Diese verfügen über fachkundige Verkehrsabteilungen mit guten Kontakten zu Kommunalverwaltungen und Betrieben der verladenden Wirtschaft.
- Der gemeinnützige Fahrgastverband PRO BAHN e.V. In diesem Verband haben sich Fahrgäste, Bahn-Lobbyisten und Fachleute der verschiedensten Richtungen zusammengeschlossen, die sich für eine Förderung des Schienenverkehrs aus Sicht der Fahrgäste einsetzen.
- Externe technische Beratung durch Ingenieurbüros Für externe Gutachten kann das Bayerische Wirtschaftsministerium Zuschüsse gewähren. PRO BAHN berät bei der Suche nach geeigneten Firmen.

2-Ebenen-Modell: Organisationsmodell für den ÖPNV; die „1. Ebene“ (Landkreise, Gemeinden) bestellt und bezahlt bei der „2. Ebene“ (Verkehrsunternehmen) Verkehrsleistungen

3-Ebenen-Modell: wie 2-Ebenen-Modell, aber zwischen Gebietskörperschaften und Verkehrsbetrieben ist eine weitere Instanz (Verkehrsverbund-GmbH, Zweckverband) angesiedelt, die die Bestelleraufgaben koordiniert, Fahrpläne erstellt, und für Verkauf und Marketing zuständig sein kann.

DB: Deutsche Bundesbahn

DBAG: „Deutsche Bahn AG“, privatrechtlich organisiertes, von der Bundesregierung vorgesehenes Nachfolgeunternehmen von Bundesbahn und Reichsbahn

DR: Deutsche Reichsbahn

GVFG: Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz; im Rahmen des „Steuerpakets“ 1992 novelliert

Kreisbahn: NE-Bahn, die sich im Besitz eines Landkreises befindet

Landesbahn: NE-Bahn, die sich im Besitz eines Bundeslandes befindet

NE-Bahn: nichtbundeseigene Eisenbahn, privatrechtlich organisiert („Privatbahn“); NE-Bahnen befinden sich – bis jetzt – meist in öffentlichem Besitz.

ÖPNV: öffentlicher Personennahverkehr

Regierungskommission Bahn: von der Bundesregierung eingesetzte Kommission aus Bundestagsabgeordneten, Wissenschaftlern und Vertretern von Verbänden; die Vorschläge der Kommission zur Bahnreform wurden im Abschlußbericht im Dezember 1991 vorgelegt.

SPNV: Schienen-Personennahverkehr

VDV: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

Verkehrsverbund: Zusammenschluß des ÖPNV-Angebotes eines Gebietes zu einer Verkehrs- und Tarifgemeinschaft (unterschiedliche Rechtsformen sind möglich)

Zweckverband: Zusammenschluß von Kommunen oder kommunalen Verbänden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, zu deren Durchführung sie berechtigt oder verpflichtet sind

9 Adressen

Verbände:

PRO BAHN e.V., Landesverband Bayern
Schwanthalerstraße 74, 8000 München 2
Tel.: (089) 53 00 31, Fax: (089) 53 75 66

Wir teilen Ihnen auch gerne die Adressen der bayerischen PRO BAHN -
Regionalverbände und Kreisgruppen mit.

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)
Landesgruppe Bayern
Einsteinstraße 28, 8000 München 80
Tel.: (089) 21 91-21 04

Geschäftsführer: Götz Beyer

Nichtbundeseigene Eisenbahnen in Bayern:

Augsburger Localbahn GmbH (nur Güterverkehr)
Friedberger Straße 43
8900 Augsburg

Bayerische Landeshafenverwaltung
Osthafenstraße 5
8400 Regensburg
(Hafenbahnen in Aschaffenburg, Bamberg, Nürnberg, Passau, Regensburg)

Bayerische Zugspitzbahn AG
Olympiastraße 27
8100 Garmisch-Partenkirchen

Kahlgrund-Verkehrs-GmbH
Bahnhof 1
8752 Schöllkrippen

Regental Bahnbetriebs GmbH
Bahnhofplatz 1
8374 Viechtach

Tegernseebahn Betriebsgesellschaft mbH
Bahnhofplatz 5
8180 Tegernsee

Betreiber von U-Bahnen und Straßenbahnen

Stadtwerke Augsburg - Verkehrsbetriebe -
Stadtwerke München - Verkehrsbetriebe -
Verkehrs-Aktiengesellschaft (VAG) Nürnberg
Würzburger Straßenbahn GmbH
(München und Nürnberg betreiben auch U-Bahnen)
Kontakt über VDV, Adresse siehe oben

Zuständige Behörden bei der Bayerischen Staatsregierung

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
- Ministerialrat Dr. Scheder -
Prinzregentenstraße 28
8000 München 22

Bayerisches Staatsministerium des Innern
- Ltd. Ministerialrat Wellner -
Franz-Josef-Strauß-Ring 4
8000 München 22

Was ist PRO BAHN e.V. ?

PRO BAHN e.V. ist der gemeinnützige Verbraucherverband für die Fahrgäste der öffentlichen Verkehrsmittel. Er ist bundesweit tätig und gliedert sich in Landes- und Regionalverbände. Er hat, gemeinsam mit den angeschlossenen Verbänden, insgesamt etwa 6000 Mitglieder. Zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften und Wirtschaftsunternehmen unterstützen PRO BAHN als Fördermitglieder.

Neben der Verbraucherberatung sieht PRO BAHN seine Aufgabe in der Aufklärung der Öffentlichkeit über die Belange des öffentlichen Bahn- und Busverkehrs. PRO BAHN hat wesentlich dazu beigetragen, daß in der Bevölkerung ein positiver Bewußtseinswandel bezüglich der öffentlichen Verkehrsmittel stattgefunden hat. PRO BAHN arbeitet auf allen Ebenen mit Verkehrsbetrieben und Verantwortungsträgern in Politik und Verwaltung zusammen. PRO BAHN vertritt die Interessen der Fahrgäste, entwickelt Konzepte und wirkt aus der Sicht der betroffenen Kunden an der Umsetzung mit.

Schwerpunkte unserer Arbeit sind derzeit die attraktive Gestaltung des Nahverkehrs, die Schienenwege zwischen alten und neuen Bundesländern und die angestrebte Reform von Bundes- und Reichsbahn.

PRO BAHN Landesverband Bayern
Schwanthalerstraße 74, 8000 München 2
Tel.: (089) 53 00 31, Fax: (089) 53 75 66

Bankverbindung: Sparda Bank Nürnberg, Konto 91 11 27, BLZ 760 905 00

Spendenkonto: Sparda Bank München, Konto 105 57 10, BLZ 700 905 00
Kennwort: Landesverband Bayern

Spenden sind steuerlich abzugsfähig