

RUDOLF HOFFMANN

Die Probleme der öffentlichen Personennahverkehrsbedienung in besonders dünn besiedelten und wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten

I

Die Hauptaufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in den ländlichen Räumen besteht darin, die einzelnen Ortschaften bzw. Dörfer eines jeden Versorgungsbereichs mit seiner Kerngemeinde zu verbinden. Dieses Erfordernis ist in dem den Problemen der dünn besiedelten Gebiete gewidmeten Schrifttum immer wieder hervorgehoben worden¹, insbesondere, und zwar bereits in den 50er und 60er Jahren, vom Deutschen Gemeindetag und vom Deutschen Landkreistag. Der Erste Bericht der Bundesregierung über die Raumordnung² enthält einen besonderen Abschnitt, betitelt: »Die Mängel in ländlichen Räumen.« Darin heißt es u. a.: »Den Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung – auch als zentrale Orte oder Kernsiedlungen bezeichnet – kommt eine entscheidende Funktion in den kleinen und großen Siedlungsräumen zu. In diesen zentralen Orten müssen alle jene öffentlichen Einrichtungen, die zur Versorgung einer größeren Anzahl von Gemeinden und ihrer Bevölkerung notwendig sind, vorhanden sein. Die Wirtschaftlichkeit solcher Einrichtungen hängt von einer bestimmten Auslastung durch eine ausreichende Anzahl von Menschen ab. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß diese Einrichtungen in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung zusammengefaßt sein müssen. Die Hauptursache für die Zusammenlegung in einen Ort ist die Notwendigkeit einer rationellen Verkehrsbedienung.«

Diese hat, wie hier hinzuzusetzen ist, dafür zu sorgen, daß die immer noch sehr zahlreichen Personen, welche trotz weitgehender privater Motorisierung nicht jederzeit über ein eigenes Fahrzeug verfügen, an den genannten zentralen Einrichtungen teilhaben können und zugleich deren Auslastung verstärken. Darüber hinaus ist es eine weitere Aufgabe des ÖPNV in den ländlichen Räumen, die einander benachbarten Klein- bzw. Unterzentren unter sich und mit den nächstgelegenen Mittel- und Oberzentren zu verbinden. Sie ist auch in den sehr dünn besiedelten Gebieten in der Regel wesentlich besser gelöst als die erstgenannte Hauptaufgabe, zu deren Erfüllung dadurch allenfalls einiges beigetragen wird.

Aus diesen beiden Aufgaben bestimmt sich eine Mindestdichte des zu befahrenden Liniennetzes. Hinzu kommt, wenn der ÖPNV im ganzen als befriedigend oder allenfalls doch als ausreichend gelten soll, eine Mindestfahrplandichte: Auf jeder Linie sollen werktäglich nicht weni-

ger als drei Fahrtenpaare – je eines morgens, mittags und spätnachmittags bzw. abends – verkehren; eine Forderung, die sich wiederum in erster Linie die kommunalen Spitzenverbände im Interesse der Erhaltung und womöglich Hebung der Lebensverhältnisse in den von ihnen vertretenen ländlichen Gebieten zu eigen gemacht haben. Selbstverständlich ist eine wesentlich größere Fahrplandichte in jedem Falle wünschenswert. Sie kommt auch außerhalb der Ballungsgebiete – obzwar an die des ÖPNV in ihrem Innern nicht annähernd heranreichend – durchaus nicht selten vor, und das ist dann natürlich stets in vielerlei Hinsicht von Vorteil. Aber es ist nun einmal in erster Linie die Nachfrage, welche das Angebot bestimmt. Die Nachfrage nach Verkehrsleistungen ist in den Räumen mit sehr geringer Einwohnerdichte in vielen Relationen derart schwach, daß die genannte Mindestfahrplandichte unterschritten wird oder überhaupt kein ÖPNV bisher zustande gekommen ist und ohne Bezuschussung aus öffentlichen Mitteln auch gar nicht zustande kommen kann.

Zum ÖPNV in den ländlichen Räumen tragen die Eisenbahnen nur einen bescheidenen, immer weiter abnehmenden Anteil bei. Das ergibt sich schon aus ihrer geringen Netzdichte außerhalb der Ballungsgebiete. Durch die Stilllegung schwachbelasteter Strecken ist das Schienennetz in jüngster Zeit noch wesentlich weitmaschiger geworden, und zwar wiederum in erster Linie in den dünn besiedelten Gebieten. Die zehnfache und in manchen Regionen eine noch weit höhere Dichte erreicht das Netz der dem öffentlichen Verkehr dienenden Landstraßen, dessen Ausbau trotz mancher immer noch vorhandener Unzulänglichkeiten im ganzen einen recht ansehnlichen Stand erlangt hat. Das ermöglicht einen ÖPNV mittels Omnibuslinien, dessen Netz- und Fahrplandichte zu den Zeiten, da die Eisenbahnen das Verkehrsmonopol besaßen, völlig unerreichbar gewesen wäre. Dieser Fortschritt sollte nicht unterschätzt werden. Gleichwohl gibt es im ÖPNV der schwach besiedelten, wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebiete immer noch zahlreiche räumliche und zeitliche Lücken, deren baldige Schließung im wohlverstandenen raumordnungspolitischen Interesse dringend geboten erscheint.

II

Es ist einigermaßen mühselig, sich darüber zu unterrichten, inwieweit der derzeitige Stand des ÖPNV im Bundesgebiet, insbesondere in den Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte, den vorgenannten Mindestforderungen genügt. Zwar gibt die Omnibus-Verkehrsgemeinschaft, welche die Bundespost und die Bundesbahn vor einiger Zeit gebildet haben, halbjährlich ein amtliches »Omnibus-

1 Vgl. u. a.: Versorgungsbereiche als Kleinzentren im ländlichen Raum, Hannover 1969, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 47.

2 Bundestagsdrucksache IV/1492 vom 1. 10. 1963.

Kursbuch« heraus³, dessen Volumen von nahezu 2000 Seiten den ansehnlichen Umfang des Leistungsangebots dieser Verkehrsgemeinschaft eindrucksvoll demonstriert. Von dem gesamten ÖPNV mittels Omnibuslinien im Bundesgebiet entfällt aber nur gut die Hälfte (54 %) auf die Bundespost und die Bundesbahn; der Rest wird von zahlreichen kommunalen und privaten Verkehrsunternehmen und außerdem von nichtbundeseigenen Eisenbahngesellschaften bestritten. Die von den letzteren betriebenen Omnibuslinien erscheinen im genannten Kursbuch einigermaßen vollständig, das aber die der übrigen Verkehrsunternehmen nahezu völlig außer acht läßt. Konsequenz ist das Kursbuch freilich auch darin nicht; beispielsweise führt es die Omnibuslinien der Autokraft GmbH in Kiel mit mehr als 1000 km Länge sowie die der Verkehrsbetriebe Kreis Plön (kommunales Unternehmen) und die der Firma Rolf Petersen in Bordesholm (privates Unternehmen) mit auf, nicht dagegen das rund 1500 km umfassende Liniennetz der Kraftverkehrsgesellschaft Braunschweig mbH, obwohl an deren Gesellschafterkapital die Bundesbahn mit 39 % und außerdem der Bund (über die Salzgitter AG) mit 26 % beteiligt ist, die Aufnahme dieses Liniennetzes in das Kursbuch somit wesentlich näher gelegen hätte. Auch die Kraftverkehrsgesellschaft Stade mbH, ein ursprünglich kommunales Unternehmen, dessen Anteile aber die Bundespost schon vor etlichen Jahren zu 100 % erworben hat, wird des Erscheinens ihres Liniennetzes im Kursbuch nicht für würdig befunden.

Diese Lückenhaftigkeit des Kursbuches setzt seinen Informationswert stark herab. Daß es auch anders geht, zeigt das von der Generaldirektion der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) herausgegebene »Amtliche Österreichische Kursbuch der Kraftfahrlinien«. Es enthält im Hauptteil die Omnibuslinien des Kraftwagendienstes der ÖBB und der Post- und Telegraphenverwaltung, darüber hinaus aber in einem besonderen Abschnitt C sämtliche Omnibuslinien der nichtbundeseigenen Eisenbahnen und der kommunalen und privaten Verkehrsunternehmen. In der dem Kursbuch beigefügten Übersichtskarte sind die Omnibuslinien des Abschnitts C in einer besonderen Farbe dargestellt. Das macht ersichtlich, welche bedeutende Rolle diese Linien in bestimmten Teilgebieten Österreichs, beispielsweise im Burgenland, spielen.

In der Übersichtskarte zum deutschen Omnibus-Kursbuch erscheinen viele Teilgebiete als weiße Flecken, obwohl sie in Wahrheit durchweg ein relativ dichtes und dichtbefahrenes Omnibusliniennetz besitzen, das aber weder von der Bundespost noch von der Bundesbahn betrieben wird. Das Kursbuch macht somit, was die räumliche Verteilung und die Unterschiede der Omnibusliniennetzdichte im Bundesgebiet anbetrifft, keine brauchbare Aussage. Aber auch in denjenigen dünn besiedelten Gebieten, wo die Übersichtskarte eine leidliche oder sogar gute Liniennetzdichte ausweist, ist eine sorgfältige Prüfung erforderlich, ob diese Netzdichte einer Erfüllung der im Abschnitt I genannten

an den ÖPNV zu stellenden Mindestforderungen gleichzusetzen ist oder auch nicht. Hierfür folgende Beispiele:

In dem zu Niederbayern gehörigen Teil des Bayerischen Waldes (Landkreise Regen, Deggendorf, Freyung-Grafenau und Passau) weist die Übersichtskarte zum Omnibus-Kursbuch eine im Verhältnis zu der dünnen Besiedlung (70 bis 90 E/qkm) beachtliche, ja überraschend große Liniennetzdichte aus. Jedoch dienen viele dieser Linien (laut Kursbuch die Linien 8686 bis 8691, 8693 bis 8695 und 8786 bis 8793) dem Weitpendelverkehr sogenannter Wochenpendler nach München: Hinfahrt montags zwischen 1.00 und 4.00 Uhr im Bayerischen Wald beginnend und zwischen 5.00 und 7.00 Uhr am U-Bahnhof Kieferngarten im Norden Münchens endend, Rückfahrt freitags nachmittags am selben U-Bahnhof beginnend und abends in den Wohnorten der Pendler endend. Das ist alles, abgesehen von einigen Rückfahrten, an den gleichen beiden Wochentagen, die praktisch Leerfahrten sind. Zur Deckung der Nahverkehrsbedürfnisse der Versorgungsnahbereiche, innerhalb deren sie beginnen bzw. enden, tragen alle diese Linien nicht das mindeste bei. Zieht man sie ab, dann ist das Omnibusliniennetz im betreffenden Teil des Bayerischen Waldes sehr viel weitmaschiger, und erhebliche Mängel und Lücken seines ÖPNV werden deutlich.

Ein anderes Beispiel: Zahlreiche Orte des Westerwaldes sind mit Köln, Düsseldorf und einigen Großstädten des Ruhrgebietes durch die Omnibuslinien 3022 bis 3032 und 4200 bis 4205 verbunden; Hinfahrt jeweils frühmorgens, Rückfahrt nachmittags oder abends, und zwar je an nur zwei Wochentagen (in der Regel montags und samstags). Auch diese Linien tragen nichts zur Deckung der nahbereichstypischen Verkehrsbedürfnisse bei. Da sie großenteils für Fahrten zu Einkaufszwecken oder zum Aufsuchen anderer zentraler Einrichtungen in den Großstädten benutzt werden, sind sie der Frequentierung der vergleichbaren Betriebe des tertiären Sektors in den Mittel- und Unterzentren des Westerwaldes sogar fühlbar abträglich. Zieht man diese Linien ab, so wird auch das Omnibusliniennetz des Westerwaldes lückenhafter, wenn auch, da seine Bevölkerungsdichte nicht allzusehr hinter der durchschnittlichen zurückbleibt (Oberwesterwaldkreis: 134 E/qkm), nicht ganz im gleichen Grade wie im geschilderten Beispiel des Bayerischen Waldes.

Ganz allgemein kann als Regel gelten: Je geringer die Bevölkerungsdichte, desto gravierender sind, gemessen am zu verlangenden Mindeststandard, die Mängel und Lücken des ÖPNV. Die Verbandsgemeinde Neuerburg in der Südeifel liegt mit 44 E/qkm an der unteren Grenze dessen, was im Bundesgebiet an geringer Bevölkerungsdichte überhaupt vorkommt. Die Übersichtskarte zum Omnibus-Kursbuch zeigt auch für dieses Gebiet eine leidliche Liniennetzdichte, die wiederum, was die Qualität des ÖPNV anbetrifft, ein zu günstiges Bild vortäuscht⁴: Von den mehr als

3 Verwendet wird hier die Ausgabe Sommer 1974.

4 Siehe hierzu: Nahbereichsuntersuchung für die Verbandsgemeinde Neuerburg: Südeifel, Abschnitt 1: Bestandsaufnahme, bearbeitet vom Planungsinstitut Dr. Hartmut Scholz, Osna-brück 1973.

40 Dörfern, die zur Verbandsgemeinde gehören – die meisten von ihnen sind bzw. waren bis vor kurzem selbständige Gemeinden –, liegen außer dem Unterzentrum Neuerburg nur drei an einer Omnibuslinie mit einer Fahrplandichte, die das genannte Mindestmaß erreicht oder auch etwas überschreitet. Weitere 20 werden durch Linien, auf denen nur 1 oder 2 Fahrtenpaare verkehren – und auch diese nur an je zwei bis drei Werktagen pro Woche – bedient; die restlichen, von denen allerdings etliche weniger als 100 Einwohner haben, sind völlig abseits von jeglichem ÖPNV gelegen.

Nicht viel anders sieht es im Landkreis Bremervörde (59 E/qkm)⁵ aus: An Omnibuslinien mit ausreichender Fahrplandichte sind im wesentlichen nur die Kerngemeinden der sechs Nahbereiche des Landkreises gelegen – die Kreisstadt darüber hinaus auch noch an einer Nebenbahn; im übrigen gibt es wiederum je zur Hälfte Gemeinden mit fahrplanmäßig völlig unzulänglichem und mit überhaupt keinem ÖPNV. Die den Landkreis betreffende Untersuchung liegt einige Jahre zurück (Stand 1967/68), was hier eher als ein Vorzug anzusehen ist: Man kann die seitherige Entwicklung feststellen. Sie läßt sich anhand des Sommerfahrplans 1974 mit kurzen Worten schildern: Es haben in der Zwischenzeit überhaupt keine Verbesserungen des ÖPNV stattgefunden; alles ist – abgesehen wohlgemerkt vom nichtöffentlichen Schülerverkehr – beim alten geblieben.

Dieser Mangel an Entwicklung, geradezu einer Erstarrung ähnlich, ist typisch für den ÖPNV in allen dünn besiedelten Gebieten. Das unterstreicht das Gewicht der Sätze, mit denen der den ÖPNV betreffende Abschnitt des bereits zitierten Bandes »Versorgungsnahbereiche als Kleinzentren im ländlichen Raum«⁶ abschließt: »Wo auch immer ein Versorgungsnahbereich unterentwickelt oder nur mangelhaft funktionsfähig ist, da sind in aller Regel die genannten Mängel des Verkehrssystems mit im Spiele. Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel sind stets zugleich solche zur Gesundung und Kräftigung des betreffenden Versorgungsnahbereichs.« Maßnahmen dieser Art sind, wie hier hinzuzufügen ist, dazu angetan, die räumlichen Ungleichgewichte zu vermindern; bleiben sie aus, dann müssen und werden diese Ungleichgewichte sich unweigerlich weiter verstärken.

III

Das Personenbeförderungsgesetz vom 21. 3. 1961 schreibt auch in der derzeit gültigen Fassung vor, daß die Genehmigungsbehörden den antragstellenden Verkehrsunternehmen Konzessionen für den Betrieb einzelner Linien erteilen. Hingegen ist in den Niederlanden das dortige Personenbeförderungsgesetz von 1939 bereits 1949 dahingehend geändert worden, daß anstelle von Genehmigungen für eine einzelne Strecke in der Regel solche für eine ganze

Region – sogenannte Gebietskonzessionen – ausgesprochen werden, was viele Vorzüge verspricht und inzwischen auch erwiesen hat⁷.

Der wichtigste Vorzug der Gebietskonzession besteht darin, daß sie dem Verkehrsunternehmen mit der Auflage erteilt werden kann, bestimmte, zwar schwach frequentierte und daher nicht rentable, raumordnungspolitisch jedoch wichtige Linien mitzubetreiben, deren Defizite aus den Überschüssen der lukrativen Linien abzudecken sind. Von dieser Möglichkeit wird in den Niederlanden ausgiebig mit gutem Erfolg Gebrauch gemacht. Was in Ländern mit Linienkonzessionen in zahlreichen Fällen vorkommt und trotz offenkundiger Nachteile für die Verkehrskunden kaum ausräumbar ist, daß nämlich, wo Busse verschiedener Unternehmer streckenweise denselben Weg nehmen, der Konzessionär mit dem »Erstgeburtsrecht« die Mitnahme von Fahrgästen durch das oder die anderen Unternehmen auf diesen Streckenabschnitten verbieten lassen kann, ist im Betätigungsraum eines regionalen Verkehrsunternehmens undenkbar und gegenstandslos. Weitere Vorzüge solcher Unternehmen sind die ihnen gegebenen Möglichkeiten, Sonderverkehre, z. B. zur Beförderung von Schülern und von Berufspendlern, zu günstigen Bedingungen mitzubetreiben, ihren Wagenpark und ihr Fahrpersonal dadurch rationell einzusetzen und auch sonst dank ihrer Größe mancherlei Rationalisierungs- und Ersparnis-erfolge zu erzielen, beispielsweise bei Wartung und Reparaturen der Fahrzeuge. (In den Niederlanden unterhalten alle Gebietsverkehrsunternehmen gemeinsam eine einzige große und entsprechend leistungsfähige Reparaturwerkstatt in Utrecht.)

In den Niederlanden ist die Aufteilung des Staatsraumes in Konzessionsgebiete in einer Weise erfolgt, die es den einzelnen regionalen Verkehrsunternehmen erleichtert, in der genannten Weise raumordnungspolitisch tätig zu werden⁸. Von dieser Aufteilung hängt für den Erfolg, der mit der Erteilung von Gebietskonzessionen angestrebt wird, natürlich vieles ab.

IV

Die genannten Vorzüge der Gebietskonzessionen, die sie für die Behebung oder zumindest Milderung der in den 60er Jahren immer offenkundiger werdenden Mängel des ÖPNV in der Bundesrepublik Deutschland durchaus geeignet erscheinen lassen, haben den Deutschen Gemeindetag, den Deutschen Landkreistag und die für die Raumordnungspolitik verantwortlichen Organe des Bundes und der Länder veranlaßt, sich nachhaltig für eine Änderung

5 Vgl. hierzu *Rudolf Hoffmann*: Die öffentliche Personenverkehrsbedienun g im Landkreis Bremervörde. In: Informationen des Instituts für Raumordnung, Nr. 19 vom 15. 10. 1968. 6 A. a. O., S. 105.

7 Vgl. hierzu *H. J. van Zuylen*: Organisation und Praxis des Regionalverkehrs in den Niederlanden. In: Verkehrspolitik, Raumordnung, Gemeinden, hrsg. vom Deutschen Gemeindetag 1965.

8 Vgl. hierzu *H. A. de Mol van Otterloo*: Die niederländische Verkehrsgesetzgebung, hrsg. vom Nederlands Verkeersinstituut, Den Haag 1960, und *Rudolf Hoffmann*: Zur Bildung regionaler Verkehrsunternehmen, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, Nr. 4 vom 28. 2. 1966.

des deutschen Personenbeförderungsgesetzes im Sinne der Einführung dieser Konzessionen einzusetzen. Das hatte den Erfolg, daß der damalige Bundesverkehrsminister Dr. *Seeböhm* am 17. 7. 1966 dem Bundeskabinett einen Referentenentwurf für eine Novelle zum Gesetz vorlegte; Hauptgegenstand waren die Einführung der §§ 27 a: »Voraussetzung und Umfang der Gebietsgenehmigung« und 27 b: »Rechte und Pflichten des Gebietsunternehmers« in das Gesetz. Zu einer Beratung des Entwurfs kam es wegen des darauf stattfindenden Regierungswechsels nicht. Jedoch enthielt auch das von der darauffolgenden Bundesregierung am 8. 11. 1967 beschlossene Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972, der sog. »Leberplan«, den Entwurf einer Novelle zum Gesetz, bestehend aus den nahezu unveränderten §§ 27 a und 27 b sowie einigen Änderungen und Ergänzungen der §§ 8 und 20.

Die Beratungen des Gesetzesentwurfs zogen sich bis zum Jahr 1969 hin. Zur Bekräftigung seines Standpunktes beschloß der Deutsche Gemeindetag auf seiner Hauptversammlung am 3. 5. 1968 in Bünde (Westf.) 22 »Kommunalpolitische Thesen zur Verkehrspolitik«⁹, von denen der Kernsatz der These 20 lautet: ». . . Zur optimalen Verkehrsbedienung sollte das vorhandene Personenbeförderungsgesetz geändert und die Einführung einer Gebietskonzession für den Regionalverkehr vorgesehen werden . . .«. Auch sonst wurden in der Öffentlichkeit zahlreiche Stimmen zugunsten einer solchen Regelung laut. Jedoch erwiesen sich ihre Gegner – in erster Linie die Bundesbahn, die Bundespost und der Verband der Personenverkehrsunternehmen – als stärker: Am 8. 5. 1969 trat die 2. Novelle zum Personenbeförderungsgesetz in Kraft, und zwar ohne die §§ 27 a und 27 b.

Der Bundestag verabschiedete die Novelle in der Erwartung, die Neufassung des § 8, betitelt nunmehr: »Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen«, werde in Verbindung mit dem neuen § 20 a (»Erweiterung und Änderung des Verkehrs«) für die Herbeiführung allgemein befriedigender Verhältnisse im ÖPNV genügen. Der § 8 begründet die Ausgestaltungspflicht, der § 20 a das Ausgestaltungsrecht der Genehmigungsbehörden. Dieses Recht können sie aber nur ausüben, »sofern es dem Unternehmer unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Lage, einer ausreichenden Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der notwendigen technischen Entwicklung zumutbar ist«. Da von 1969 ab im gesamten ÖPNV drastische Selbstkostensteigerungen, hauptsächlich auf dem Personalsektor, eintraten, denen keine entsprechenden Mehreinnahmen durch Erhöhungen der Tarife oder des Verkehrsaufkommens gegenüberstanden, verschlechterte sich seine Ertragslage insgesamt immer weiter mit der Folge, daß sich die vorgenannte Erwartung nur zu geringen Teilen erfüllt hat.

Der Bundesminister für Verkehr kommt nicht umhin, in seinem 1972 der Öffentlichkeit vorgelegten »Konzept

zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs«¹⁰ nach der Schilderung der Kostenentwicklung festzustellen: »Damit bleibt den Genehmigungsbehörden für gemeinwirtschaftlich motivierte Maßnahmen praktisch kein Raum mehr. Ihre rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten finden dort ihre Grenze, wo die Eigenwirtschaftlichkeit des Unternehmers angetastet würde. Die Genehmigungsbehörden können daher solche Entscheidungen nur noch in Ausnahmefällen durchsetzen.« Der Minister plädiert dafür, daß an die Unternehmen, welche ÖPNV betreiben, Ausgleichszahlungen geleistet werden: an die Bundesbahn und Bundespost seitens des Bundes, an die übrigen seitens der Länder. Einen entsprechenden Gesetzesentwurf fügt er seinem Konzept bei. In etwas veränderter Form hat die Bundesregierung einen solchen Entwurf zu Beginn des Jahres 1974 dem Bundesrat und dem Bundestag vorgelegt¹¹. Er sieht Ausgleichszahlungen in Höhe der durch den verbilligten Zeitkartenverkehr verursachten Defizite an die Unternehmen vor. Verabschiedet ist der Entwurf noch nicht; aber es sind bereits Stimmen laut geworden, daß Ausgleichszahlungen in dieser Höhe nicht für die Erzielung ausgeglichener Betriebsrechnungen genügen würden, denn durch weitere Kostensteigerungen ist inzwischen in vielen Fällen auch der Verkehr auf Einzelfahrkarten stark defizitär geworden. Tarifierhöhungen begrenzten Umfanges haben zwar die Öffnung der Kostenschere etwas reduziert; um diese ganz zu schließen, müßten sie in einer drastischen Höhe vorgenommen werden, die politisch völlig inopportun wäre, und sie würden sehr wahrscheinlich – wegen verstärkter Abwanderung zum Individualverkehr – auch gar nicht den angestrebten Erfolg haben.

Durch kommunale Neuregelungen haben sich neue Ansprüche an das Leistungsangebot des ÖPNV ergeben, und zwar vorzugsweise in den dünn besiedelten Gebieten, wo dieses Leistungsangebot insgesamt auf einer niedrigen Stufe verharrt. In Rheinland-Pfalz sind in der jüngsten Vergangenheit Verbandsgemeinden gebildet worden, deren Größe und Abgrenzung in der Regel denen eines Versorgungsbereichs entsprechen; Sitz der Verbandsgemeindeverwaltung ist die Kerngemeinde. Um für die nichtmotorisierten Einwohner entlegener, zu ihr gehöriger Dörfer überhaupt erreichbar zu sein, haben sich Verbandsgemeindeverwaltungen auf den Höhen des Hunsrücks (Kirchberg u. a.), in der Eifel (Neuerburg) und im Westerwald (Wirges u. a.) notgedrungen dazu entschließen müssen, ein in ihrem Gebiet tätiges Verkehrsunternehmen, vorzugsweise Bundesbahn oder Bundespost, mit der Einrichtung von zusätzlichen Omnibuslinien – die allerdings mit nur einem Fahrtenpaar werktäglich oder auch nur an einem oder zwei Werktagen pro Woche verkehrten – zu beauftragen und deren Defizit aus der eigenen knappen Kasse zu zahlen. *Werner Cholewa* schließt seine Betrachtung »Der Personenverkehr in der Fläche«¹² mit den Sätzen: »Die Probleme

⁹ Siehe die Schrift »Besser leben, besser wirtschaften durch optimale Verkehrsleistungen in einem umfassenden Verkehrsnetz«, hrsg. vom Deutschen Gemeindetag 1968.

¹⁰ Heft 41 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Hof (Saale), 1972.

¹¹ Bundesratsdrucksache 3/74 vom 4. 1. 1974.

¹² Erschienen in der Zeitschrift *structur*, Heft 4, 1972.

der Verbesserung des Personenverkehrs in der Fläche werden durch Appelle an die bessere Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsträger nicht durchgreifend gelöst. Verkehrsgemeinschaften, wie die von Bahn und Post, dürfen nicht dazu führen, daß man die Aufgabenbereiche untereinander aufteilt mit der Folge, daß die Finanzierung der unrentablen Strecken den schwächsten Gliedern des räumlichen Gefüges überlassen bleibt.« Genau das geschieht aber in zahlreichen Fällen; das ist die rauhe Wirklichkeit des ÖPNV in den dünn besiedelten Gebieten, die mit der Zeit immer noch unfreundlicher zu werden droht.

Ein im Vergleich dazu verhältnismäßig freundliches Bild malt der »Zweite Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 8 des Personenbeförderungsgesetzes«¹³, den die Regierung, einer ihr vom Bundestag erteilten Auflage entsprechend, fristgemäß erstattet hat; er wird hier abkürzend als »2. Bericht« zitiert. Bevor auf seinen übrigen Inhalt eingegangen wird, folgt vorweg eine Betrachtung der besonderen Formen und Probleme der Schülerbeförderung, zu denen der 2. Bericht auch einiges aussagt.

V

Die 21. der 22 kommunalpolitischen Thesen von 1968 lautet: »Die kulturpolitisch notwendige Schülerbeförderung soll soweit wie möglich in die allgemeine planmäßige Personenbeförderung einbezogen sein. Nach der zunehmenden Konzentration im Schulwesen wäre ein Sonderverkehr zur ausschließlichen Schülerbeförderung wirtschaftlich und verkehrstechnisch unerträglich. Die für den Schülerverkehr bereitzustellenden öffentlichen Finanzmittel könnten, für die Verbesserung der Personenbeförderung insgesamt eingesetzt, ein Vielfaches an Wirkung erzeugen. Die Zulassungsbestimmungen und steuerlichen Belastungen dürfen die Einbeziehung des Schülerverkehrs in die planmäßige Personenbeförderung nicht erschweren oder verhindern.«

Ausgangspunkt ist der § 58 des Personenbeförderungsgesetzes, wonach der Bundesverkehrsminister mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen erlassen kann, durch die »für bestimmte im Rahmen des Gesamtverkehrs nicht besonders ins Gewicht fallende Beförderungsfälle allgemein Befreiung von den Vorschriften dieses Gesetzes erteilt wird«. Von dieser Ermächtigung hat der Minister durch den Erlaß der sog. Freistellungsverordnung (Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes) vom 30. 8. 1962 Gebrauch gemacht, in die »die Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen durch oder für Schulträger zum und vom Unterricht, es sei denn, daß von den Beförderern ein Entgelt zu entrichten ist«, ausdrücklich einbezogen wird.

Der »freigestellte Schülerverkehr« hat schon manche berechtigte Kritik auf sich gezogen, insbesondere soweit er von den Schulträgern, die sich dann nebenher sozusagen

als Verkehrsunternehmen mehr oder minder dilettantisch betätigen, mit gekauften oder angemieteten Fahrzeugen durchgeführt wird. Wer garantiert in diesen Fällen die Wahl der zweckmäßigsten Fahrzeuggrößen und Fahrtwege und größtmögliche Sparsamkeit bei der Wartung und Reparatur der Fahrzeuge¹⁴? Der Runderlaß des Niedersächsischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 10. 8. 1967 betr. Beförderung von Schülern zwischen Wohnung und Schule; hier: Prüfung der Zuverlässigkeit von Fahrzeughaltern und Fahrern, Überwachung der Fahrzeuge und Festlegung von Haltepunkten¹⁵ sorgt für Überwachungs- und Ordnungsmaßnahmen, die sich in Ermangelung eines solchen Erlasses keineswegs von selbst verstehen.

Sehr kritisch äußert sich der Hessische Kultusminister in einem Erlaß vom 25. 5. 1971 zu diesem Fragenkreis. Die zu erwartende weitere Zunahme des Schülerverkehrs zwingt dazu, diesen Verkehr so rationell wie möglich zu gestalten und mit dem öffentlichen Verkehr zu koordinieren. Die freigestellten Beförderungsfälle hätten 1969 im Bundesgebiet die Zahl von 87 Millionen erreicht. Weiter heißt es in dem Erlaß: »Daraus wird deutlich, daß die Schülerbeförderungen im Laufe der Entwicklung ein solches Ausmaß erreicht haben, daß sie im Rahmen des Gesamtverkehrs d u r c h a u s ins Gewicht fallen und geeignet sind, nach Art und Umfang den nach den §§ 42 und 43 genehmigten Linienverkehr zu beeinträchtigen und in seinem Bestand zu gefährden. Der Gesetzgeber strebt daher an, den nicht mehr durch die Ermächtigung des § 58 gedeckten freigestellten Verkehr wieder in die Verkehrsordnung des Personenbeförderungsgesetzes einzubeziehen.« Weiterhin bestimmt der Erlaß, daß Planungen der Schulträger in den Sitzungen der Koordinierungsausschüsse für den Straßenpersonenverkehr zur Diskussion zu stellen sind mit dem Ziele, »den Schülerverkehr aus verkehrsordnenden und Haushaltsgründen so in das bestehende Verkehrsnetz einzubeziehen, daß er so wirtschaftlich wie möglich von den bestehenden Verkehrsträgern durchgeführt werden kann«. Der Schlußsatz lautet: »Dieser Erlaß ergeht im Einvernehmen mit dem Hessischen Minister für Wirtschaft und Technik, der infolge des Gesetzesauftrages aus § 8 des Personenbeförderungsgesetzes der Koordinierung des Schülerverkehrs mit dem Gesamtverkehr besonderes Gewicht beimißt.« Daß der Erlaß mit der zitierten These 21 des Deutschen Gemeindetages absolut konform ist, bedarf keiner Hervorhebung.

Was sagt nun der 2. Bericht der Bundesregierung zum freigestellten Schülerverkehr? Er gibt an, daß die Zahl der Beförderungsfälle dieses Verkehrs auf nicht weniger als 258,5 Millionen im Jahre 1971 rapide weiter angewachsen ist und inzwischen den genehmigungspflichtigen Schülerverkehr nach § 43, Nr. 2 um mehr als das Sechsfache übertrifft. Weiter heißt es: »Hinzu kommt, daß nach Angaben einiger Länder der freigestellte Schülerverkehr in einer

13 Bundestagsdrucksache 7/1460 vom 19. 12. 1973.

14 Vgl. hierzu diesbezügliche Ausführungen in der bereits zitierten Abhandlung: »Die öffentliche Personenverkehrsbedien-
nung im Landkreis Bremervörde.«

15 Abgedruckt im Niedersächsischen Ministerialblatt Nr. 36 vom 2. 10. 1967.

Reihe von Fällen praktisch die einzige regelmäßige Verkehrsverbindung zu zentral gelegenen Orten darstellt, infolge seiner Ausgestaltung aber neben Schülern keine anderen Fahrgäste befördern darf. Dies stößt in der Öffentlichkeit zu Recht auf Kritik. Die Bundesregierung prüft daher gegenwärtig mit den Ländern, in welcher Weise hier Abhilfe geschaffen werden kann.« Daß die genannten unerfreulichen Fälle ausschließlich in den dünn besiedelten wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten vorkommen, versteht sich nach Lage der Dinge von selbst.

Daß der § 58 die Freistellung ausdrücklich auf »im Rahmen des Gesamtverkehrs nicht besonders ins Gewicht fallende« Beförderungsfälle beschränkt, daß der freigestellte Schülerverkehr aber weit über diese Grenze hinaus angewachsen ist und immer noch anwächst und daß insofern eine mit der bestehenden Gesetzeslage klar im Widerspruch stehende Entwicklung geduldet und hingenommen wird, erwähnt der 2. Bericht mit keinem Wort, auch nicht, jedenfalls nicht *expressis verbis*, daß – siehe den hessischen Erlaß – der Gesetzgeber die Rückgängigmachung zu weitgehender Freistellungen anstrebt. Allenfalls wird man den zitierten Satz, daß der Bund gegenwärtig mit den Ländern prüft, in welcher Weise Abhilfe geschaffen werden kann, so verstehen können, da ein anderer Weg der Abhilfe kaum denkbar ist. Tatsache ist und bleibt, daß die kommunalen Spitzenverbände – siehe die These 21 – und andere Stellen frühzeitig klare und gangbare Wege für eine Koordinierung des Schülerverkehrs mit dem Gesamtverkehr aufgezeigt und ihr Beschreiten gefordert haben, daß aber die Entwicklung in Wirklichkeit überwiegend von einer solchen Koordinierung weg- und nicht zu ihr hingegangen ist. Die nachteiligen Folgen dieser Entwicklung gehen in allererster Linie zu Lasten der wirtschaftsschwachen Gebiete. Diese Tatsachen werden im 2. Bericht teils verschwiegen, teils bagatellisiert.

Die vorerwähnten 258,5 Millionen Beförderungsfälle des freigestellten Schülerverkehrs im Jahre 1971 sind in folgender Aufteilung von den einzelnen Kategorien der Verkehrsunternehmen geleistet worden¹⁶:

Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen 17,0 %,
nichtbundeseigene Eisenbahnen 5,9 %,
private Unternehmen 56,4 %,
Bundesbahn 9,8 % und
Bundespost 10,9 %.

Der Löwenanteil an diesem Verkehr entfällt somit auf die privaten Unternehmen, wohingegen Bundespost und Bundesbahn daran nicht annähernd im gleichen Maße beteiligt sind wie an dem ÖPNV mittels Kraftomnibussen insgesamt.

VI

Der 2. Bericht erwähnt, daß seit 1969, nachdem der Gesetzgeber sich zu einer Einführung von Gebietskonzessionen nicht hat entschließen können, als Mittel zur Verbesserung der ÖPNV durch freiwillige Übereinkünfte der beteiligten Unternehmen Tarifgemeinschaften, Verkehrsgemeinschaften und Verkehrsverbünde gebildet worden sind, sowie schließlich, allerdings nur in ganz vereinzelten Fällen – wobei man der Bildung regionaler Verkehrsunternehmen zumindest nahekommmt –, Fusionen mehrerer bisher rechtlich und wirtschaftlich selbständiger Unternehmen stattgefunden haben. Die Bildung von Verkehrsverbünden erstreckte sich ausschließlich auf Verdichtungsgebiete und deren Randzonen. Sie hat in diesen Gebieten zweifelsfrei erhebliche Verbesserungen des ÖPNV zur Folge gehabt, hatte aber andererseits auch, was der Bericht nicht erwähnt, Zuschüsse der öffentlichen Hand für den Bau von Verkehrswegen – hauptsächlich U- und S-Bahnen – und für die laufende Abdeckung von Betriebsdefiziten in z. T. horrender Höhe zur unweigerlichen Voraussetzung. Tarif- und Verkehrsgemeinschaften sind auch in einigen Verdichtungsgebieten entstanden; der Schwerpunkt ihrer Bildung lag aber in den ländlichen Räumen, die freilich, soweit der 2. Bericht sie einzeln aufführt, durchweg nicht zu den besonders dünn besiedelten, wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen gehören. An der Bildung dieser beiden Kategorien hat sich auch die Verkehrsgemeinschaft Bahn-Post in zahlreichen Fällen beteiligt.

Der Abschnitt 6: Bestehende Mängel und ihre Ursachen des Berichts beginnt mit dem Satz: »Trotz der Verbesserungen in der öffentlichen Verkehrsbedienug ist sowohl in den Verdichtungsräumen und deren Randzonen als auch in den ländlichen Gebieten noch mancher Wunsch der Verkehrsnutzer offen geblieben.« Genannt werden u. a. die wünschenswerte Aufhebung von Bedienungsverboten und von Vorrängen bei der Genehmigungserteilung und die ebenso wünschenswerte Verdichtung der Fahrpläne und Verbesserung der Anschlüsse. Ungesagt bleibt allerdings, von welchen Mitteln und Wegen man sich Wirksamkeit bei der Erfüllung dieser Wünsche versprechen kann.

In den »sog. zurückgebliebenen Gebieten« sollten laut dem Bericht, um die Nachteile ihrer Situation abzubauen, mehr als bisher räumliche Schwerpunkte, in denen sich Wohn- und Arbeitsstätten sowie Kultur- und Bildungseinrichtungen konzentrieren, festgelegt werden. Nun, die Bildung derartiger Schwerpunkte ist seit langem im Gange und wird von den Dienststellen der Raumordnung auf alle ihnen mögliche Weise gefördert. Es fehlt aber in vielen Fällen ein wichtiges, ja unentbehrliches Mittel zu diesem Zweck: eine entsprechende Verbesserung des diese Schwerpunkte mit ihrem Einzugsgebiet verbindenden ÖPNV.

Die Stagnation des Verkehrsaufkommens der ländlichen ÖPNV-Linien führt der 2. Bericht auf die Zunahme des Individualverkehrs mittels privater Kfz zurück. Diese Zunahme war in den letzten Jahren in den Landkreisen stärker als in den Großstädten, wie der Bericht durch die folgende Übersicht nachweist:

¹⁶ Siehe: »Schülerbeförderungen und Personenbeförderungsgesetz«. In: Verkehrs Rundschau Nr. 46 vom 4. 11. 1972.

Zunahme der Pkw pro 1000 Einwohner in v. H.

	1969–1970	1970–1971	1971–1972
im Bundes-			
durchschnitt	+ 9,6	+ 7,9	+ 6,1
in den			
Großstädten	+ 9,0	+ 6,1	+ 4,9
in den Land-			
kreisen	+ 9,7	+ 8,8	+ 6,9

Im Verkehrsbericht Niedersachsen 1974¹⁷ stellt die Karte »Motorisierungsgrad in Niedersachsen« den Pkw-Bestand je 1000 Einwohner in den kreisfreien Städten und den Landkreisen nach dem Stand vom 1. 7. 1972 dar (Landesdurchschnitt: 258). Im Kommentar zu der Karte heißt es, wie auch ein Blick auf sie erkennen läßt: »Die schwachbesiedelten Landkreise weisen durchweg beachtlich hohe Motorisierungsgrade zwischen 260 und 280 Pkw/1000 Einwohner auf.« In der Spitzengruppe mit mehr als 280 liegt der Landkreis Lüchow-Dannenberg, der mit nur 42 E/qkm, mit einem weit unter dem Durchschnitt liegenden Bruttosozialprodukt und mit vielen sonstigen Merkmalen das Schlußlicht nicht nur in Niedersachsen, sondern im ganzen Bundesgebiet darstellt. Daß ausgerechnet in diesem Landkreis der Pkw-Besatz abnorm hoch ist, ist alles andere als ein Wohlstands-, es ist vielmehr ein ausgesprochenes Notstandsmerkmal. Viele seiner Bewohner sind, wenn sie hier überhaupt existieren wollen, auf die Haltung und Nutzung eines eigenen Pkw. angewiesen, auch wenn sie hohe, in letzter Zeit noch stark gestiegene Kosten dafür aufwenden und andere wichtige Lebensbedürfnisse zum Opfer bringen müssen. Der 2. Bericht der Bundesregierung verwechselt insoweit offenkundig Ursache und Wirkung: In den zurückgebliebenen Gebieten ist nicht deshalb das Verkehrsaufkommen des ÖPNV gering, weil ihr Motorisierungsgrad hoch ist und wächst, sondern letzteres ist nur deshalb der Fall, weil das Leistungsangebot ihres ÖPNV völlig unzulänglich ist.

Der 2. Bericht enthält am Schluß eine Zusammenfassung, die mit dem Satz beginnt: »Die Neuregelung des § 8 PBefG, mit welcher der Deutsche Bundestag der freiwilligen Zusammenarbeit den Vorzug vor der Einführung der Gebietsgenehmigung gegeben hat, hat sich bewährt.« Dieser Satz ist mit folgendem großem Fragezeichen zu versehen: Wie unvergleichlich größer und rascher würden die Fortschritte in der Verbesserung des ÖPNV, insbesondere in den wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten, wo es praktisch überhaupt keine solchen Fortschritte gegeben hat, gewesen sein, wenn der Gesetzgeber 1969 der Einführung der Gebietsgenehmigung den Vorzug gegeben hätte? Hingegen verdient der allerletzte Satz des Berichts volle Zustimmung; er lautet: »Es ist jedoch erforderlich, die Verbesserung des ÖPNV durch zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Verkehrsunternehmen zu fördern.« Das ist absolut

richtig; es fragt sich nur, wie man das am besten – d. h. mit sparsamem Aufwand und hohem Wirkungsgrad – macht.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund – zu diesem kommunalen Spitzenverband haben sich der Deutsche Gemeindetag und der Deutsche Städtebund 1972 zusammengeschlossen – hat sich zu Beginn des Jahres 1974 zu den aktuellen Fragen der Verkehrspolitik zu Wort gemeldet und acht Leitsätze formuliert¹⁸, von denen der dritte lautet: »Ohne Gebietskonzessionen sind diese Ziele (die laut Leitsatz 1 dringend erforderliche Verbesserung des ÖPNV in den kreisangehörigen Gemeinden und Städten) nicht zu erreichen. Sie ist daher gesetzlich einzuführen. Die lückenlose Aufteilung des Bundesgebiets in Konzessionsgebiete ist zu gewährleisten. Neue Konzessionen sind nur in der Form der Gebietskonzession zu erteilen, bestehende sind zusammenzufassen. Im regionalen Bereich sind zuständige Stellen zu bestimmen und zur Durchsetzung dieser Forderung zu ermächtigen und zu verpflichten.«

Das ist eine deutliche Absage an die im 2. Bericht vertretene Auffassung, die Neufassung des § 8 habe sich bewährt, und es gehe recht gut auch ohne Gebietskonzessionen, und zugleich sozusagen der Auftakt zur zweiten Phase des Ringens um die Einführung dieser Konzessionen. Ein Argument, das in der ersten Phase mit den Ausschlag für die negative Entscheidung gegeben hat, ist zweifellos unzutreffend, nämlich die Behauptung, die Gebietskonzessionen würden zahlreiche Unternehmen des privaten Verkehrsgewerbes ihrer Existenz berauben. Das Gegenteil ist richtig: Genauso, wie diese Unternehmen im Auftrage von Schulträgern im freigestellten Schülerverkehr tätig sind – und zwar wie gezeigt in sehr bedeutendem Umfang –, können sie auch im Auftrage regionaler Verkehrsunternehmen im Linienverkehr tätig werden und bleiben. Das ist auch in den Niederlanden so. Für die meisten privaten Verkehrsunternehmen ist ja auch der Linienverkehr nur eines von zwei »Beinen«; das andere und zumeist wichtigere, das sie trägt, ist ihre Betätigung im Gelegenheits- und Ausflugsverkehr.

Die Einführung von Gebietskonzessionen hat also keineswegs eine drastische Einengung der Tätigkeit der privaten Verkehrsunternehmen zur zwingenden Folge. Sie können und sollen auch weiterhin tatkräftig im Verkehrsgeschehen mitwirken. Nur eines kann man ihnen nicht gut anvertrauen: die Verantwortung für einen ausgewogenen, raumordnungspolitisch ausgerichteten ÖPNV einer ganzen Region. Als Träger einer solchen Verantwortung können nur mit entsprechenden Rechten und Pflichten ausgestattete regionale Verkehrsunternehmen in Betracht kommen, wobei zu bedenken ist, daß die Verkehrsverbünde, die in vielen Ballungsräumen gebildet worden und in den übrigen im Entstehen begriffen sind, in ihrer Wirkung und ihrem Auftreten einem regionalen Verkehrsunternehmen gleichzusetzen sind. Wenn den ländlichen Räumen die Bildung

17 Herausgegeben vom Niedersächsischen Minister für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten, April 1974.

18 Siehe Dieter Walprecht: »Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs«, in der Zeitschrift: Städte- und Gemeindebund, Heft 1, 1974.

solcher Unternehmen weiterhin vorenthalten wird, dann werden sie in allen Fragen des ÖPNV den Ballungsgebieten noch hoffnungsloser, als dies jetzt schon der Fall ist, unterlegen bleiben.

Die geschilderten Kostenentwicklungen, die weitergehen werden, machen den ÖPNV mehr und mehr, soweit er es nicht schon längst ist, zu einem Bereich der Daseinsvorsorge, in dem die zu erhebenden Preise und Gebühren keinesfalls zur Deckung der Aufwendungen, die zu machen im Zweifelsfalle der öffentlichen Hand obliegt, ausreichen. Man braucht nicht so weit zu gehen wie *Karl Oettle*, der das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip des öffentlichen Verkehrs als »unbrauchbares Patentrezept« völlig verwirft¹⁹. Aber auch der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) kommt nicht umhin, in seiner Schrift »Vorrang für den öffentlichen Personennahverkehr, Wege und Ziele«²⁰ folgende von allen bisherigen Regeln abweichende Finanzierungsprinzipien für den ÖPNV zu postulieren:

»Die Fahrgäste bezahlen wertgerecht den ihnen durch die Beförderung erwachsenden Nutzen. Die öffentliche Hand vergütet ebenso wertgerecht den Gemeinnutzen, also die durch den ÖPNV gewährleisteten gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Vorteile. Was wertgerecht ist, kann weder im einen noch im anderen Falle generell gesagt werden. Es ist auch keine Aussage darüber möglich, welche Kosten dem einen und welche dem anderen Nutznießer anzulasten sind. Vielmehr kann das Verhältnis der beiderseitigen Zahlungen zueinander nur im Laufe der Zeit durch praktische Erfahrung ausgelotet werden, in der sicheren Erwartung, daß auf diese Weise sich eines Tages die richtige Relation einpendelt.«

Unverkennbar bahnt sich auf diesem Gebiet ein völliges Umdenken an. Es wird sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und entsprechende Umorganisationen unweigerlich nach sich ziehen.

Als die Bundesregierung am 16. 6. 1965 in einem Beschuß²¹ zu dem ihr vorgelegten Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden²² Stellung nahm, da tat sie das u. a. mit den Worten: »Die Probleme der schwächer strukturierten Räume werden im Bericht im wesentlichen richtig gesehen; ihre Bedeutung

wird jedoch nicht genügend hervorgehoben. Die Mängel des Verkehrswegenetzes und der Verkehrsbedienug in den ländlichen Gemeinden lassen nach Auffassung der Bundesregierung nicht weniger dringliche Probleme entstehen als die Nöte des Straßenverkehrs in den Verkehrszusammenballungen . . . Die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in denjenigen Gebieten, die hinter dem Bundesdurchschnitt zurückstehen oder ein Zurückbleiben befürchten lassen, steht im gleichen Rang wie diejenige in den Verdichtungsräumen mit ungesunden Arbeits- und Lebensbedingungen.«

Die Bevölkerung der Verdichtungsgebiete leidet unter den Nachteilen der Enge. Sie zu beheben oder zumindest zu lindern, ist eine Aufgabe, die in der öffentlichen Meinung – nicht nur im Sachverständigenbericht – mit Vorrang gesehen und behandelt wird; die Erfüllung dieser Aufgabe belastet die öffentlichen Haushalte in gewaltigem Maße. Die Einwohner der sehr dünn besiedelten Gebiete haben mit den Nachteilen der Weite fertig zu werden. Auch die Behebung oder Linderung dieser Nachteile ist eine große Aufgabe, deren Erfüllung viel Geld kostet, deren Dringlichkeit aber sehr viel weniger gesehen und gewürdigt wird, so auch im hier mehrfach zitierten 2. Bericht. Beide Aufgaben stehen wohlgerne im gleichen Rang; das sollte keinen Augenblick vergessen werden. Will man auf dem Gebiet des ÖPNV diese Gleichrangigkeit sicherstellen, dann ist die Bildung regionaler Verkehrsunternehmen in den ländlichen Räumen ein wichtiges, ja unentbehrliches Korrelat zu dem, was in den Verdichtungsgebieten in Gestalt der Verkehrsverbünde entstanden ist und noch entstehen wird. Es ist dies, zusätzlich zu allen sonstigen bisher verwendeten, ein gewichtiges Argument zugunsten der Einführung von Gebietskonzessionen. Losere Formen der Zusammenarbeit – Tarif- und Verkehrsgemeinschaften – können auch in den dünn besiedelten Gebieten nicht genügen, da die Verkehrsunternehmen ja für den Gemeinnutzen, den ihre Leistungen erbringen, von der öffentlichen Hand eine »wertgerechte« Vergütung zu erwarten und zu erhalten haben sollen.

Wird diese Gleichrangigkeit nicht gewahrt und ernstgenommen, dann werden die Stagnation und Erosion, die in den dünnbesiedelten Gebieten in vieler Hinsicht, nicht nur im ÖPNV, seit langem festzustellen sind, sich unweigerlich fortsetzen; dann wird der dritte Grundsatz der Raumordnung²³, der die Verbesserung der Lebensverhältnisse in diesen Gebieten zum Gegenstand hat, noch mehr ausgehöhlt werden, als dies schon bisher festzustellen ist.

19 Siehe *Karl Oettle*: »Thesen für ein Umdenken in der verkehrlichen Infrastrukturplanung«. In *Landschaft und Verkehr*, Heft 22 der Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflge, 1974.

20 Hrsg. vom VÖV, Köln, Mai 1973.

21 Bundestagsdrucksache IV/3602 vom 18. 6. 1965.

22 Bundestagsdrucksache IV/2661 vom 24. 8. 1964.

23 In § 2 des Raumordnungsgesetzes des Bundes vom 8. 4. 1965.