

WOLFGANG G. MÜLLER

Das ÖPNV-Angebot des Hohenlohekreises als Element einer einwohnerorientierten Infrastrukturpolitik

Der Hohenlohekreis in Baden-Württemberg hat am 1. September 1979 im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) einen Modellversuch gestartet, der ursprünglich auf 3 Jahre befristet war. Inzwischen wurde der Erprobungszeitraum um ein weiteres Jahr verlängert. Erklärtes Ziel dieses Modellversuchs ist es, im ländlichen Raum einen flächendeckenden, integrierten ÖPNV mit hoher Bedienungshäufigkeit anzubieten. Dies soll durch ein Verbundsystem zwischen verschiedenen, bisher konkurrierenden Trägern unter Einschuß des Schülerverkehrs erreicht werden.

Wie bei anderen öffentlichen Verkehrsleistungen kann auch bei diesem Modellversuch im ländlichen Raum eine Vollkostendeckung nicht erwartet werden. Vielmehr besteht ein Zuschußbedarf, der, isoliert betrachtet, die Fortsetzung des Modellversuchs bzw. die Beibehaltung der zugrundeliegenden Konzeption als Dauereinrichtung in Frage stellt. Demgegenüber wird argumentiert, daß der aufgewendete Zuschußbedarf nur im Zusammenhang mit anderen regionalpolitisch orientierten Förderleistungen beurteilt werden darf, da ein flächendeckender ÖPNV im ländlichen Raum selbst als Teil der regionalen Förderpolitik anzusehen ist.

1. Zur Beurteilung des ÖPNV als Instrument der Regionalpolitik

1.1 Grundsätzliche Überlegungen

Die Leistungen des ÖPNV werden von uns als Teil der infrastrukturellen, verkehrsmäßigen Ausstattung einer Region angesehen. Der ÖPNV wird damit zum Bestandteil des regionalpolitischen Instrumentariums. Im Hohenlohekreis soll der verbesserte ÖPNV die Integration des neuen Landkreises und der neugeschaffenen Großgemeinden fördern und die Inanspruchnahme der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen durch sämtliche Kreiseinwohner ermöglichen.

Er soll damit zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ländlichen Raum beitragen. Gleichzeitig erwartet man, daß ein flächendeckendes ÖPNV-System den Abwanderungsprozeß aus dem ländlichen Raum abschwächen und insgesamt die Ziele der regionalen Entwicklung unterstützen könnte (Empfehlungen 1981, S. 31), indem es den Einwohnern

erleichtert wird, in ihren Gemeinden wohnen zu bleiben und von dort aus Arbeitsplätze, Schulen und Infrastruktureinrichtungen bequem zu erreichen (Susset, 1980, S. 160).

Flächendeckende ÖPNV-Systeme im ländlichen Raum bieten sich nach unserer Meinung gerade für die notwendige Klimaverbesserung in diesen Räumen an. Ein flächendeckender ÖPNV besitzt gegenüber den anderen praktizierten Maßnahmen den großen Vorteil, daß seine Leistungen permanent und sichtbar allen Menschen der jeweiligen Region zur Verfügung stehen. Unter dem Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse bietet er den Menschen im ländlichen Raum einen zum Ballungsraum vergleichbaren Standard, nämlich die vollständige Erschließung seines näheren Lebensraumes.

Der Gegensatz zwischen den Ballungsräumen mit hochleistungsfähigen und kostspieligen kollektiven Verkehrsmitteln und den ländlichen Räumen mit völlig unzureichenden kollektiven Verkehrsmitteln würde hierdurch verringert. Betrachtet man eine derartige Strategie unter den Aspekten einer unternehmensorientierten Politik, so kann argumentiert werden, daß hieraus für Unternehmer keine unmittelbaren „incentives“ zu verstärktem Engagement resultieren dürften. Darauf ist diese Strategie aber auch nicht angelegt. Unter den Aspekten einer haushaltsorientierten Politik wird durch einen flächendeckenden ÖPNV die Lebenssituation der dort wohnenden Menschen eindeutig verbessert.

1.2 Regionalpolitische Bedeutung

Das Ausmaß der regionalpolitischen Bedeutung, die dem ÖPNV zukommt, hängt in erster Linie von seiner Ausgestaltung (wie Reichweite, Bedienungshäufigkeit, Streckenführung) ab. Das ÖPNV-Modell im Landkreis Hohenlohe ist flächendeckend; es erschließt den gesamten dünn besiedelten Landkreis. Alle Wohnplätze ab 50 Einwohner sind an die Streckenführung angeschlossen.

Die Organisation des Nahverkehrsmodells Hohenlohe erfolgt in einem Zwei-Ebenen-Modell. Die Bedienungsstandards werden durch einen kommunalen Eigenbetrieb des Landkreises festgelegt, der den Fahrplan erarbeitet, die Wagenlaufpläne festlegt, die Beförderungsleistung bei den 18 Verkehrsunternehmen im Landkreis einkauft, die Ver-

kehrseinnahmen einnimmt und das wirtschaftliche Risiko trägt. Die Beförderungsleistungen werden durch die Unternehmer erbracht, wobei deren Rechtsansprüche auf Linienkonzessionen erhalten bleiben; sie übertragen lediglich die Betriebsführung für ihre Linien auf den Landkreis (Kommunalentwicklung, 1980, S. 2).

Wichtig ist hierbei, die Planung des Verkehrssystems so zu gestalten, daß die Gesamtnachfrage, also sowohl die offene als auch die latente, befriedigt werden kann (Radel, 1970, S. 70).

Aus regionalpolitischer Sicht sind bei der Beurteilung des Modellversuchs im Hohenlohekreis folgende Fragen interessant:

- (1) Welche Änderungen in der Nutzung der ÖPNV-Mittel ergeben sich bzw. sind infolge der Einführung eines flächendeckenden ÖPNV-Systems zu erwarten?
 - a) Veränderung der Nutzerzahl.
 - b) Veränderung der Nutzerstruktur (Berufspendler, Ausbildungspendler, Einkaufspendler).
 - c) Veränderung der Nutzungsintensität (z. B. Ausnutzung von Zeitkarten bei verbessertem Informationsstand über die Einrichtung und bei wachsender Freizeit).
- (2) Welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Region ergeben sich? Verbessert sich der Zugang der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Arbeitsmarkt?
 - a) Veränderung der Ein- und Auspendlerzahl.
 - b) Erschließung benachbarter Gebiete für den Arbeitsmarkt.
 - Potentialerhöhung durch Einpendler,
 - Potentialverminderung durch Auspendler (jeweils aus bzw. in umliegende Gebiete).
- (3) Welche Auswirkungen ergeben sich für die Infrastrukturausstattung?
 - a) Haushaltsorientierte Infrastruktur
 - Bestandssicherung und Auslastung der weiterführenden und beruflichen Schulen sowie sonstiger zentraler Bildungs- und Fördereinrichtungen (z. B. Jugendmusikschulen, Tagesstätten).
 - Flächendeckende Beförderungsmöglichkeit für Alte, Behinderte und Personen ohne Privat-Pkw.
 - Möglichkeiten, auch aus Randgebieten mehrfach täglich Einrichtungen und Veranstaltungen mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen (Baulandpreise in der Nähe von Haltestellen steigen).
 - Erschließung der Region und somit Möglichkeit zur kontinuierlichen Kontaktpflege und zur regionalen Identifikation.
 - b) Unternehmensorientierte Infrastruktur
 - Unterstützung der regionalen Wirtschaftsentwicklung.
 - Verbesserung der wirtschaftsgeographischen Lage und der Standortbedingungen für Ansiedlungspolitik.
 - Erschließung des Arbeitsmarktes (Angebot, Nachfrage).
 - Zeit- und Transportkostenersparnis für Werksverkehr.

- Nachfrageerhöhungen nach Einzelhandelsleistungen in den zentralen Orten.
- Aktivierung des Fremdenverkehrs.

Das ÖPNV-Modell im Hohenlohekreis ist von seiner Konstruktion und seinen möglichen Wirkungen her demnach mehr als eine einzelne isolierte Infrastrukturmaßnahme, die ohne Schwierigkeiten in die Systematik der Infrastruktureinteilung eingeordnet werden könnte.

Der ÖPNV ist ein Instrument, das nicht starr und standortgebunden seine Leistungen dem Bürger, der sich zur Inanspruchnahme der Leistung zum Standort hinbewegen muß, anbietet. Damit unterscheidet es sich von den standortgebundenen haushaltsorientierten Infrastruktureinrichtungen und erst recht von allen unternehmensorientierten Fördermaßnahmen der Regionalpolitik.

Die abgegebenen Leistungen sind sowohl haushalts- als auch unternehmensorientiert, wobei aber ihre tatsächlichen Wirkungen auf die privaten Haushalte und Unternehmungen nur schwer zu erfassen und noch schwerer zu quantifizieren sind. Das gleiche gilt für mögliche Rückwirkungen auf die regionalen Potentialfaktoren (Biehl u. a., 1970).

Die Möglichkeit, ausgelöste Raumentwicklungsimpulse des ÖPNV-Modells im Hohenlohekreis und seine Auswirkungen (jetzt schon) zu erfassen, sind sehr gering. Zum einen handelt es sich um einen gestaltungsmäßig und vom Umfang her völlig neuen Bereich der Infrastrukturerstellung, zum anderen ist die bisher verstrichene Laufzeit des Modellversuchs zu kurz, um solide Aussagen machen zu können. Hinzu kommt, daß die verfügbaren Daten für einen aufschlußreichen Vorher-Nachher-Vergleich im Hohenlohekreis nicht ausreichend sind. Vor allem im Hinblick auf mögliche Änderungen bei der (auch tageszeitlichen) Nutzung etwa von Sport-, Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen ist ein solcher Vergleich nicht möglich¹.

Der wichtigste Beitrag, den ein flächendeckender ÖPNV im ländlichen Raum leisten könnte, ist die Beeinflussung und Stärkung der Eingebundenheit der Menschen in die entsprechende Region. Er verringert den Wunsch zur Abwanderung und schafft damit auch eine wichtige Grundlage für eine erfolgversprechende Arbeitsplatzförderungs politik, indem er auf die Erhaltung des vorhandenen Arbeitspotentials hinwirkt. Zwar sind Wanderungsbewegungen stark arbeitsplatzbedingt, aber es ist anzunehmen, daß ein nicht unwesentlicher Teil, vor allem der jüngeren Menschen, auch aus anderen Gründen aus ländlichen Gebieten abwandert. Zum Teil kehren sie nach ihrer Ausbildung nicht mehr dorthin zurück, oder sie wandern ab, weil ihnen die Lebensbedingungen nicht mehr zusagen. Nun erzeugt der ÖPNV keine zusätzliche Urbanität oder großstädtische Lebensformen, er kann aber seinen Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen im ländlichen Raum leisten.

1 Dieser Sachverhalt könnte bei der Übertragung des Modellversuchs auf andere Kreise rechtzeitig berücksichtigt werden.

2. Aktuelle Situation des ÖPNV-Modells im Hohenlohekreis

Nachdem der drei-(bzw. vier-)jährige Probelauf des ÖPNV-Modells Hohenlohe zur Hälfte abgelaufen ist, wird übereinstimmend festgestellt, daß zwei Zielbereiche des Modellversuchs als erfüllt angesehen werden können:

1. Es ist gelungen, die Verbindung aller Ortsteile mit dem Hauptort, die Verbindung aller Gemeinden mit ihrem Unter- oder Mittelzentrum und die Verbindung der beiden Mittelzentren Öhringen und Künzelsau herzustellen und damit den kommunal- und regionalpolitischen Zielsetzungen zu entsprechen.
2. Es ist gelungen, eine freiwillige Kooperation aller am Nahverkehr im Hohenlohekreis beteiligten Unternehmen in einem Zwei-Ebenen-Modell herbeizuführen, wobei der Landkreis als Verkehrsträger auftritt.

Der dritte Zielbereich ist offensichtlich bisher nicht erfüllt worden. Das wirtschaftliche Ziel, die unter bestimmten Voraussetzungen angenommene Kostendeckung, konnte jedenfalls nicht erreicht werden. Inwieweit die bestehende und prognostizierte Kostenunterdeckung, die zur Inanspruchnahme der bereitstehenden Bürgschaft und unter Umständen weiterer öffentlicher Mittel führt, sich noch im Rahmen eines vertretbaren wirtschaftlichen Engagements der öffentlichen Hand bewegt, steht zur Diskussion. Berücksichtigt werden müssen dabei Qualität und Umfang der öffentlichen Aufgabenerfüllung sowie der soziale Nutzen.

Für die ersten vier Monate der Laufzeit vom 1. 9. bis 31. 12. 1979 mußte die für die gesamte Laufzeit bereitstehende Bürgschaft in Höhe von 6 Mill. DM mit 1,2 Mill. DM in Anspruch genommen werden; für das gesamte Jahr 1980 sind es 3,1 Mill. DM. Das Gesamtvolumen des Wirtschaftsplans 1980 beträgt 10,8 Mill. DM; dies entspricht einem Kostendeckungsgrad von knapp 71 %. Diese finanzielle Situation, die zwar zum Teil auch auf belastende politische Entscheidungen zurückzuführen ist, die erst nach Abschluß der Planungen erfolgten, hat nun zu einer engagierten Diskussion über das ÖPNV-Modell im Hohenlohekreis geführt.

Nun kann die Erreichung des wirtschaftlichen Ziels nicht lediglich am Grad der Kostendeckung gemessen werden. Würde das ÖPNV-Modell nur anhand der gegebenen Finanzlage beurteilt, so wäre eine unveränderte Fortführung vor allem wegen der längerfristigen Verantwortung des Landkreises für den Nahverkehr nur schwer zu vertreten. Kostendeckung konnte bei dem gegebenen Bedienungsstandard und bei teilweise bestrittenen Einnahmepositionen (Neidhardt, 1980, S. 770) nicht erreicht werden, und das „vertretbare wirtschaftliche Engagement der öffentlichen Hand“ beläuft sich bis zum Jahresende 1980 auf ungefähr 70 % des Bürgschaftsvolumens. Inzwischen wurde die Verlängerung des dreijährigen Probelaufs um ein Jahr und eine entsprechende finanzielle Sicherstellung beschlossen (Susset, 1980, S. 163). Die Bürgschaftssumme wurde auf insgesamt 14 Mill. DM erhöht, wobei für die ersten drei Jahre der Laufzeit jeweils 4 Mill. DM zur Verfügung stehen. Zwei Mill. DM verbleiben für das vierte Jahr der Laufzeit. Der Hohenlohekreis ist mit 10 % am Bürgschaftsvolumen beteiligt.

Der wirtschaftliche Zielbereich besitzt aber nicht nur eine finanzielle Dimension, sondern er umfaßt alle ökonomischen Wirkungsbereiche. Aber auch Bestandteile der übrigen Zielbereiche besitzen wirtschaftliche Relevanz (zentralörtliche Ausrichtung, Flächendeckung).

Im Gegensatz zu der greifbaren finanziellen Lage sind die gesamten ökonomischen Wirkungen, die in Verbindung mit dem ÖPNV entstehen können, zumindest noch nicht konkret feststellbar. Insofern können bis zum jetzigen Zeitpunkt auch keine positiven ökonomischen Wirkungen veranschlagt werden, die zum Ausmaß der Kostenunterdeckung in Beziehung gesetzt werden könnten. Darüber hinaus bedarf die finanzielle Situation eines ÖPNV-Modells einer besonderen Beurteilung.

3. Zur finanzpolitischen Beurteilung des ÖPNV-Modells im Hohenlohekreis

3.1 ÖPNV in ländlichen und in verdichteten Räumen

Der ÖPNV wird als Teil des regionalpolitischen Instrumentariums verstanden und als Teil der infrastrukturellen Ausstattung einer Region angesehen. Die Organisation und Unterhaltung eines flächendeckenden ÖPNV im ländlichen Raum erfordert ein bereitwilliges und langfristiges finanzielles Engagement der öffentlichen Hand. Es kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, daß ein komfortabler, benutzerfreundlicher Nahverkehr im ländlichen Raum nach privatbetriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten kostendeckend unterhalten werden kann. Dies dürfte nur bei Anlegung öffentlichbetriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte der Fall sein, die im Gegensatz zu rein privatwirtschaftlichen Kostenrechnungen eher budgetübergreifend angelegt sind, das heißt die Aktivitäten der öffentlichen Hände insgesamt und deren Nutzen und Kosten zu berücksichtigen versuchen und sich an sozialstaatlichen Geboten orientieren (Reichard, 1977, S. 238 ff.).

Das Förderziel der Regionalpolitik, die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, wird allgemein als sakrosankt angesehen. Deshalb blieb in der Vergangenheit die Verausgabung von Finanzmitteln zur Erreichung dieses Ziels weitgehend ohne eine auf tatsächliche Änderung abzielende Kritik. Dabei ist die Wirksamkeit gerade der auf Arbeitsplatzbeschaffung und -sicherung angelegten Förderung stark umstritten (Glaubitz/Prieue, 1976, S. 734). Jährlich werden hohe Beträge unmittelbar für diese Zwecke ausgegeben. Allein im Zeitraum 1972–1979 stellten Bund und Länder mehr als 12 Mrd. DM für die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zur Verfügung, um Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft und um die Schaffung unternehmensorientierter Infrastruktureinrichtungen zu unterstützen (Louda, 1980, S. 8).

Hinzu kommen die regionalpolitisch motivierten finanziellen Anstrengungen, die die einzelnen Bundesländer in alleiniger Verantwortung für einzelne Gebiete ihres Landes unternehmen, zum Beispiel Landesfördergebiete, Landesausbauregionen (Finanzhilfen, 1980). Darüber hinaus ist eine Reihe weiterer Finanzmittel raumwirksam, deren Verausgabung

durch besondere regionale Verhältnisse erforderlich wird. So entfielen im Zeitraum 1973–1976 25,7 % der in Baden-Württemberg verausgabten Finanzmittel für Land- und Forstwirtschaft auf den Regionalverband Franken und 85,2 % der verausgabten Finanzmittel für den ÖPNV auf den Regionalverband Mittlerer Neckar (Landesentwicklungsbericht, 1979, S. 167). Demgegenüber entfielen auf den Regionalverband Franken für den ÖPNV in diesem Zeitraum lediglich 0,6 % der Finanzmittel, wobei unter Ausschluß der Leistungen für den Stadtkreis Heilbronn ein noch geringerer Anteil erzielt wird. Ostwürttemberg, eine Region ohne größere Agglomeration, erhielt lediglich 0,2 % der ÖPNV-Mittel (Landesentwicklungsbericht, 1979, S. 167).

Offensichtlich wird der ÖPNV außerhalb von Verdichtungsräumen und besonders außerhalb des Mittleren Neckarraumes in Baden-Württemberg als weniger wichtig erachtet und damit weniger gefördert. Natürlich sind hier die Problemlagen und die Dringlichkeit von Maßnahmen in bezug auf das Verkehrsaufkommen auch sehr unterschiedlich zu veranschlagen. Den Bürgern in Verdichtungsräumen wird mit hohen Investitions- und Betriebskostensubventionen aus öffentlichen Mitteln ein zum Individualverkehr konkurrenzfähiges Angebot an öffentlicher Nahverkehrsbedienung zur Verfügung gestellt, wohingegen im ländlichen Raum die Menschen überwiegend auf den Individualverkehr angewiesen sind, da für sie in den meisten Fällen keine wirkliche Wahlmöglichkeit gegeben ist.

Die Funktionsfähigkeit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Verdichtungsräume sind maßgeblich von einem voll ausgebauten und leistungsfähigen ÖPNV-Netz abhängig. Die täglich notwendigen Transportleistungen könnten allein durch individuelle Verkehrsmittel nicht bewältigt werden, so daß der ÖPNV in Verdichtungsräumen zu einer zentralen Voraussetzung für die Aufrechterhaltung ihrer Leistungsfähigkeit und Attraktivität geworden ist. Damit wird die konzentrierte Bereitstellung von ÖPNV-Leistungen in Verdichtungsräumen zu einer vor allem auf Engpaßbeseitigung und -verhinderung angelegten verdichtungsfördernden Regionalpolitik. Diese Funktion des ÖPNV als regionalpolitisches Instrument bleibt aber weitgehend unbeachtet bzw. wird unbeabsichtigt genutzt. Ein geschlossenes flächendeckendes und attraktives Nahverkehrssystem, das im Ansatz mit den ÖPNV-Leistungen der Verdichtungsräume vergleichbar ist, existiert lediglich in der Form des Modellversuchs im Hohenlohekreis. Nach wie vor werden größere Erwartungen – aber auch großzügigere Maßstäbe zur Erfolgsmessung – an die Bereitstellung traditioneller Infrastrukturen (zum Beispiel Straßen, Gleisanschlüsse, Kanäle, Schwimm- und Sporthallen) geknüpft. Dasselbe gilt für die Maßnahmen zur Arbeitsplatzbeschaffung und -sicherung (Böhret, Jann, Kronenwett, 1979, S. 88 ff.; Glaubit, Priewe, 1976, S. 734 ff.).

Völlig anders stellt sich die Situation bei der Finanzierung des ÖPNV im ländlichen Raum dar. Aufgrund des geringeren Problemdrucks, der isolierten Betrachtungsweise und seiner Nichtintegration in einen übergeordneten Politikbereich werden für die Finanzierung des ÖPNV, das heißt vor allem für

die in der Regel zu verfolgende Defizitabdeckung, bedeutend engere Maßstäbe angelegt.

3.2 Besonderheiten des Modellversuchs

Der ÖPNV-Modellversuch im Hohenlohekreis kann aber unter Beibehaltung der herkömmlichen Finanzierungsweise nicht betrieben werden. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der integrierte ÖPNV vor allem auf der Zahl der im Schülerverkehr zu befördernden Personen basiert, die grundsätzlich nicht vermehrbar ist, sondern in ihrer Tendenz eher abnimmt (vgl. Kap. 5). Die beförderte Schülerzahl bestimmt in erster Linie die Höhe der staatlichen Leistungen. Die Schülerbeförderung im Hohenlohekreis wird aber lediglich durch die Ausgabe von Beförderungsausweisen und durch den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen nach § 45a PBefG finanziert. Es entfällt die Bezuschussung besonderer Schülerkurse, da die erforderliche Voraussetzung für die Einrichtung und Finanzierung solcher Kurse – schulische Notwendigkeit, fehlende Linienverbindung – im flächendeckenden, integrierten Hohenlohemodell mit hoher Bedienungshäufigkeit naturgemäß nicht gegeben sein kann. Ohne zusätzliche staatliche Leistungen läßt sich eine finanz- und kostenneutrale Verbesserung der Bedienungshäufigkeit und Bedienungsqualität im ÖPNV nicht bewerkstelligen.

Im Falle des ÖPNV-Modells, das gerade eine quantitative und qualitative Verbesserung beinhaltet, findet mit Ausnahme der bereitgestellten Bürgschaft und der Forschungsmittel eine zusätzliche Förderung nicht statt.

Die beste Beurteilungsgrundlage für den ÖPNV-Modellversuch wäre ein Vorher-Nachher-Vergleich. Besonders im Hinblick auf die Finanz- und Kostensituation könnte dann eine verbindlichere Aussage getroffen werden. Ein derartiger Vergleich scheitert aber schon an den fehlenden gesicherten Zahlengrundlagen über die Vorher-Situation. Dies trifft nicht nur auf mögliche Änderungen bei der Nutzung verschiedener Einrichtungen, sondern in besonderem Maße auch auf die Finanz- und Kostensituation zu. Auch diese wäre bei einer Übertragung des Modells auf vergleichbare Regionen vorab genau zu erfassen und festzuhalten.

Selbst wenn ein Finanz- und Kostenvergleich von der Datenbasis her möglich wäre, sind die qualitativen Unterschiede damit noch nicht erfaßt. Gerade aber solche qualitativen Unterschiede wie Flächendeckung, höherer Bedienungsstandard, Taktzeiten und Tarifzonen sind integrale Bestandteile des Modellversuchs und machen seine Vorteile aus. Ein aussagefähiger Vorher-Nachher-Vergleich kann letztlich nur getätigt werden, sofern gleiches mit gleichem verglichen wird. Diese Voraussetzung muß für den ÖPNV im Hohenlohekreis in Zweifel gezogen werden.

3.3 Erfassung des finanziellen Fördervolumens im Hohenlohekreis

Unsere Argumentation hebt zwei verschiedene Tatsachen hervor. Zum einen wird unterstrichen, daß bei der Finanzierung und dem Leistungsstand des ÖPNV zwischen den Bal-

lungsräumen und den ländlichen Räumen große Unterschiede bestehen. Zum anderen wird auf die bisher hohe Bereitschaft hingewiesen, Bereiche der traditionellen Regionalpolitik weiterzuführen und zu fördern, wohingegen die Finanzierung und Aufrechterhaltung eines flächendeckenden ÖPNV-Systems im ländlichen Raum – dem wir hohe regionalpolitische Bedeutung zumessen – sehr viel kritischer beurteilt wird.

In diesem Zusammenhang bietet es sich nun an, die Gesamt(förder)situation des Hohenlohekreises zu erfassen. Der Hohenlohekreis gehört zu den ländlich strukturierten Gebieten des Landes Baden-Württemberg. An der Bevölkerungszahl gemessen ist er mit 83 408 Einwohnern (Stand: 1. 1. 1980) vor Freudenstadt mit 98 548 Einwohnern der kleinste Landkreis. Die Bevölkerungsdichte beträgt 107,4 Einwohner je qkm und liegt damit deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 257,1 und nicht sehr viel über dem Wert des Main-Tauber-Kreises, der mit 93,1 Einwohnern je qkm die geringste Bevölkerungsdichte aufweist (Bevölkerung 1980, S. 15).

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche im Hohenlohekreis bemisst sich auf 56,2 ar je Einwohner bei einem landesdurchschnittlichen Wert von 18,6 ar je Einwohner (Land- und Forstwirtschaft 1979, S. 15). Das Bruttoinlandsprodukt beträgt 14 970 DM (Landesdurchschnitt 19 070 DM) je Einwohner (Statistisches Taschenbuch Baden-Württemberg 1980, S. 11).

Nun ist die Erfassung des gesamten finanziellen Fördervolumens, das in den Hohenlohekreis fließt, nicht unproblematisch. Eine Vielzahl von Förderzwecken ist Bestandteil unterschiedlichster, auch nicht regionalpolitisch motivierter Programme. Darüber hinaus bestehen rechtliche Grundlagen, die zum Empfang finanzieller Leistungen von Bund und Land berechtigen. Schon ihre lückenlose Erfassung für die Bundesrepublik ist nicht einfach, und erst recht bereitet die Zusammenstellung aller Mittel Schwierigkeiten, die in einen Teilraum fließen². Hierzu stehen folgende Quellen zur Verfügung:

- Zentralkartei des Regierungspräsidiums Stuttgart über sämtliche über das Regierungspräsidium Stuttgart in den Hohenlohekreis geflossenen Landesfördermittel und Beihilfen im Zeitraum 1978–1980.
- Unterlagen des Wirtschaftsministeriums über die verausgabten Mittel zur Gewerbeförderung (Investitionszuschuß, -zulage), zur Industriegeländerschließung und zur Fremdenverkehrsförderung im Zeitraum 1978–1980.
- Unterlagen über die Gewerbeförderung durch Darlehen der Landeskreditbank Baden-Württemberg im Zeitraum 1978–1980.
- Unterlagen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg über die Anteile des Hohenlohekreises an den Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs Baden-Württemberg im Zeitraum 1978–1980.

Im einzelnen flossen 1978–1980 folgende Mittel in den Hohenlohekreis:

Zentralkartei des Regierungspräsidiums Stuttgart

Zuschüsse (ohne Industriegeländerschließung und Fremdenverkehr) ³	105 922 373 DM
Darlehen	748 100 DM

Unterlagen des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg (Gewerbeförderung, Industriegeländerschließung, Fremdenverkehr)

Zuschüsse	11 029 000 DM
davon Industriegelände	3 348 000 DM
davon Fremdenverkehr	1 732 910 DM
Zulage (gemäß Investitionszulagengesetz) ⁴	9 354 134 DM

Unterlagen über die Gewerbeförderung der Landeskreditbank Baden-Württemberg

Darlehenssumme	35 977 000 DM
Zinssubventionen für die Programme 1–13 (geschätzt ca. 25 %)	8 994 250 DM

Nach Angaben der Darlehensnehmer wurden (bzw. werden) durch die geförderten Investitionen 907 Arbeitsplätze neu geschaffen und 2 977 Arbeitsplätze gesichert.

Unterlagen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg über Anteile des Hohenlohekreises am Finanzausgleich Baden-Württemberg

Nettozuweisung 1978	15 030 771,70 DM
1979	14 393 449,10 DM
1980	15 686 583,00 DM
	45 110 803,80 DM

Eine Zusammenfassung der Zuschußbeträge, der gewährten Zulage und des geschätzten Subventionswertes der Darlehen ergibt für den Zeitraum 1978–1980 einen Zufluß in Höhe von 135 299 757 DM. Die Nettozuweisung des Finanzausgleichs, die in den Hohenlohekreis fließen (45 110 804 DM) erhöhen diesen Betrag in diesem Zeitraum auf 180 410 561 DM. Im Jahresdurchschnitt bedeutet dies ein Finanzvolumen in Höhe von 60 136 854 DM.

3.4 Kosten des Modellversuchs

Der Nahverkehr im Hohenlohekreis kostete im Jahre 1980 rd. 11 Mill. DM. Ein Großteil der Kosten konnte durch die Beförderungsentgelte, die Ausgleichsleistungen nach § 45a

3 Die Zahlen sind Teile der vom Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg bereitgestellten Unterlagen.

4 Diese Zahlenangabe kann nur als Näherungswert verstanden werden. Sie wurde auf der Basis der von 1978 bis 1980 jährlich abgegebenen Bescheinigungen gemäß Investitionszulagengesetz ermittelt. Die Zulage betrug 1978 noch 7,5 %. Seit 1979 beträgt sie 8,75 %. Insgesamt wurden Bescheinigungen für Investitionen in Höhe von 111 749 585 DM ausgestellt. Da die Investitionszulage erst nach Vorlage der entsprechenden Bescheinigung beim zuständigen Finanzamt und nach ihrer Anerkennung durch das Finanzamt berechnet wird, kann die endgültige Zulagenhöhe kleiner sein, als es dem jeweils zustehenden Prozentsatz (8,75 % bzw. 7,5 %) der Investitionshöhe entsprechen würde. Die ermittelte Investitionszulage wird dann mit der Steuerschuld des Investors verrechnet. Die Gesamthöhe der geförderten Investitionssumme betrug 138 201 500 DM. Davon entfielen auf die Industriegeländerschließung 6 354 723 DM, auf die Fremdenverkehrswirtschaft 2 585 900 DM und auf die gewerbliche Wirtschaft 129 260 885 DM.

2 Ebenfalls kaum zu leisten ist die Einbeziehung der EG-Finanzmittel.

PBefG sowie durch weitere Einnahmen und Erstattungen abgedeckt werden. Der nicht abgedeckte Betrag von rd. 3,3 Mill. DM, der einem Kostendeckungsgrad von 70 % entspricht, wurde mittels der von Bund, Land und Kreis bereitgestellten Bürgschaft aufgebracht (Kommunalentwicklung, 1981).

Die Weiterführung des Modellversuchs (auch in modifizierter Form) und seine mögliche Übertragung auf vergleichbare Räume hängen nun maßgeblich davon ab, wie dieser nicht abgedeckte Betrag von rd. 3,3 Mill. DM politisch bewertet und wie hoch die Dringlichkeit und die Notwendigkeit einer flächendeckenden Nahverkehrsversorgung in dünnbesiedelten ländlichen Räumen eingeschätzt werden.

Ein Blick auf die Summe der in den Landkreis fließenden Fördermittel zeigt, daß der in Anspruch genommene Bürgschaftsbetrag im Vergleich hierzu niedrig ist. Im Gesamtkontext der Fördermittel nimmt dieser Betrag keine herausgehobene Stelle ein. Betrachtet man einen flächendeckenden ÖPNV im ländlichen Raum als Teil oder Instrument der Regionalpolitik, dann kann gefolgert werden, daß Regionalpolitik durch die Miteinbeziehung des ÖPNV, bezogen auf einzelne Teilräume, nicht viel teurer würde.

Dabei sind wir uns natürlich darüber im klaren, daß ein derartiger Vergleich nicht unproblematisch ist. Zu unterschiedlich sind die Fördergrundlagen (z. B. Gesetze bzw. die Vereinbarung über die Förderung des Nahverkehrsmodells Hohenlohekreises zwischen Bund, Land, Landkreis) und die Förderzwecke, obwohl auch hier sehr oft die bessere Infrastrukturausstattung der Region im Mittelpunkt steht. Dies wird vor allem am Beispiel der in der Zentralkartei des Regierungspräsidiums Stuttgart erfaßten Mittelabflüsse deutlich, die einen wertvollen Überblick über die große Spannweite der einzelnen Förderzwecke ermöglicht (Regenüberlaufbecken, Jugendräume, Parkplätze, Straßenbau).

Die öffentliche Hand trägt mit ihrer Förderpolitik der Tatsache Rechnung, daß nur wenige Regionen aus sich heraus lebensfähig sind. Ihr Steueraufkommen bzw. ihre Wirtschaftskraft reicht nicht aus, um die Vielzahl von Aussagen und Aufgaben zu erledigen. Sie engagiert sich und erfüllt und finanziert öffentliche Aufgaben. Gleichzeitig unterstützt sie auch Private, sofern deren Aktivitäten direkt oder indirekt öffentlichen Zielen dienen (z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen) (Zimmermann, 1979, S. 71).

Eine engere Beziehung zum ÖPNV läßt sich zwischen den Ausgaben für die Gewerbeförderung/Industriegeländeerschließung und den Ausgaben für Straßenbau herstellen. Für den Bereich Gewerbeförderung/Industriegeländeerschließung wurden von 1978 bis 1980 ca. 27,6 Mill. DM ausgegeben. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Förder-summe von 9,2 Mill. DM. Der Straßenbau wurde in diesem Zeitraum mit ca. 17,1 Mill. DM oder 5,7 Mill. DM jährlich durch das Land finanziert⁵. Trotz der mangelnden Vergleichbarkeit rückt eine derartige Gegenüberstellung der jeweils verausgabten Mittel die Dimensionen zurecht. Sie kann mit

Beurteilungsmaßstab sein, da die Kostenfrage maßgeblich die Entscheidung über die Weiterführung des Modellversuchs prägen wird.

4. Vergleich des Zuschußbedarfs für das Nahverkehrsmodell Hohenlohe mit dem Nahverkehr im Landkreis Schwäbisch Hall

Inzwischen ist die mit der Organisation des Modells betraute Planungsgesellschaft „Kommunalentwicklung Baden-Württemberg GmbH“ (KE) mit einer Nahverkehrsuntersuchung für den ebenfalls dünnbesiedelten ländlich strukturierten Landkreis Schwäbisch Hall beauftragt worden. Der Landkreis Schwäbisch Hall und der Landkreis Hohenlohe sind Nachbarkreise und von ihren Strukturmerkmalen her vergleichbar. Im Landkreis Schwäbisch Hall leben 150 013 Menschen mit einer Bevölkerungsdichte von 101,1 je qkm (Bevölkerung 1980, S. 15). Die landwirtschaftlich genutzte Fläche bemißt sich auf 58,4 ar je Einwohner (Land- und Forstwirtschaft 1979, S. 15), das Bruttoinlandsprodukt beträgt 15 440 DM (Statistisches Taschenbuch Baden-Württemberg 1980, S. 211).

Bei den Vorarbeiten ist es der KE möglich gewesen, die Finanz- und Kostensituation des ÖPNV im Landkreis Schwäbisch Hall zu erfassen, so daß unter diesem Aspekt später ein Vorher-Nachher-Vergleich möglich sein kann. Aber auch für die Beurteilung des Modellversuchs im Hohenlohekreis können diese Unterlagen sinnvoll verwendet werden, da sie Rückschlüsse auf die Vorhersituation des ÖPNV im Hohenlohekreis zulassen. Da die hohe Vergleichbarkeit beider Räume auch für die Situation des ÖPNV gegeben ist (z. B. Verkehrsleistung, Nutzerzahl, -struktur), läßt sich u. E. die heutige Finanz- und Kostensituation des ÖPNV im Landkreis Schwäbisch Hall auch in etwa auf den Hohenlohekreis (ÖPNV ex ante) übertragen. Es wäre auf diesem Wege also möglich, konkrete Zahlenangaben über die Finanz- und Kostensituation des ÖPNV im Hohenlohekreis ex ante zu ermitteln, um damit über eine valide Beurteilungsgrundlage für die heutige Situation zu verfügen.

Die Kommunalentwicklung Baden-Württemberg hat bei ihrer Nahverkehrsuntersuchung im Landkreis Schwäbisch Hall eine Bestandsaufnahme der staatlichen Leistungen für die Schülerbeförderung getätigt. Im allgemeinen Linienverkehr stellen Schüler und Auszubildende rd. zwei Drittel der Beförderungsaufkommen. Wird der freigestellte Schülerverkehr, der zu fast hundert Prozent durch private Unternehmen betrieben wird, hinzugerechnet, so entfallen auf Schüler und Auszubildende rd. 75 % des Beförderungsaufkommens. Damit stellt dieser Personenkreis das finanzielle und volumenmäßige Rückgrat jedes ÖPNV im ländlichen Raum, also auch im Hohenlohekreis.

Die KE ermittelte für das Jahr 1980 als Summe der staatlichen Leistungen für den Schülerverkehr im Landkreis Schwäbisch Hall ca. 11 770 000 DM. Bei einer Zahl von 13 998 Schülern, die 11 Monate lang die Beförderungsleistungen des ÖPNV in Anspruch nehmen, ergibt sich ein Betrag von 76,50 DM pro Schüler und Monat.

5 Vgl. Angaben lt. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Baden-Württemberg vom 10. 3. 1981 und der Zentralkartei des Regierungspräsidiums Stuttgart, hier: Übersicht über Fördermaßnahmen im Hohenlohekreis in den Jahren 1978–1980.

Die staatlichen Leistungen 1980 für den integrierten Schülerverkehr im Hohenlohekreis betrugen unter Einbeziehung der Restschülerverkehre für ca. 300 Schüler, die jährlich ca. 700 000 DM kosten, 51,13 DM pro Schüler und Monat⁶.

Die zwischen den Kreisen bestehenden deutlichen Kostenunterschiede sind wie folgt zu erklären: Zum einen werden im Landkreis Schwäbisch Hall die Finanzmittel aus § 45a PBefG über betriebsindividuelle Werte höher ausgeschöpft. Diese Möglichkeit ist dann gegeben, wenn Verkehrsbetriebe nachweisen können, daß sie bei einzelnen Sollkosten-Eckwerten (z. B. mittlere Reiseweite, Fahrtenhäufigkeit) mehr als 25 % vom Durchschnitt abweichen.

Zum anderen wird im Landkreis Schwäbisch Hall ein größerer Teil des Beförderungsaufkommens durch besondere Schülerkurse und durch freigestellte Schülerverkehre bewältigt, die naturgemäß kostpieler sind als der Betrieb (integrierter) Linienverkehre.

Damit wird deutlich, daß – wie oben schon angeführt – die Integration des ÖPNV im Hohenlohekreis zur Folge hat, daß Ansprüche im konkreten Fall auf staatliche Zuschüsse entfallen, da die erforderlichen Voraussetzungen für besondere Schülerkurse nicht mehr gegeben sind und freigestellter Schülerverkehr (Restverkehre) nur noch in sehr geringem Umfang, das heißt für ca. 300 Schüler, durchgeführt werden muß (s. o.). Bezüglich der Ansprüche auf staatliche Zuschußleistungen wird damit der Modellversuch billiger.

Da aber die durch den Modellversuch zustande kommende qualitative und quantitative Verbesserung des ÖPNV sicherlich nicht bei sinkenden Kosten möglich ist, beteiligt sich die öffentliche Hand an der Finanzierung des Modellversuchs in Form von übernommenen Bürgschaften.

Berücksichtigt man nun den 1980 in Anspruch genommenen Bürgschaftsbetrag von ca. 3,1 Mill. DM, so erhält man die Gesamtheit der staatlichen Leistungen für den ÖPNV im Hohenlohekreis⁷. In bezug auf den einzelnen Schüler und Monat erhöhen sich damit die 1980 erfolgten staatlichen Leistungen von 51,13 DM auf 75,31 DM.

Der Vergleich mit den gesamten staatlichen Leistungen des noch herkömmlich organisierten ÖPNV im Landkreis Schwäbisch Hall (1980 76,50 DM pro Schüler und Monat) ergibt somit ein fast identisches Niveau. Dies legt nahe, daß der integrierte flächendeckende ÖPNV im Hohenlohekreis mit einem hohen Bedienungsstandard die öffentliche Hand insgesamt nicht stärker belastet als ein herkömmlich organisierter ÖPNV. Aufgrund dieses Ergebnisses können aber keine rechtlichen Ansprüche für den Modellversuch auf bestimmte Finanzierungsinstrumente abgeleitet werden. Dennoch stützen sie die Konzeption und Durchführung des Modellversuchs und sprechen für die Weiterführung der integrierten flächendeckenden öffentlichen Verkehrserschließung im Hohenlohekreis auch über den veranschlagten Modellzeitraum hinaus.

5. Künftige Finanzierbarkeit des ÖPNV-Modells im Hohenlohekreis

Bei Überlegungen zur Finanzierbarkeit eines flächendeckenden, integrierten ÖPNV im Hohenlohekreis sollte nicht nur die gegenwärtige Situation der Einnahmen- und Ausgabe-seite betrachtet werden. Dabei ist zum einen zu fragen, inwieweit Kostensteigerungen überhaupt durch Tarifierhöhungen aufgefangen werden können. Zum anderen ist zu fragen, inwieweit die zahlenmäßige Entwicklung der Schüler im Hohenlohekreis, die Hauptnutzer und Haupteinnahmequelle im integrierten ÖPNV-Modell sind, die Finanzierbarkeit tangiert.

Im Gegensatz zur Entwicklung bei einzelnen Ausgabenbereichen, die mit großer Unsicherheit behaftet sind, läßt sich die Entwicklung der Schülerzahlen – und damit des größten Prozentsatzes der Beförderungsfälle (bzw. der Einnahmen)⁸ – verhältnismäßig sicher vorausschätzen.

5.1 Vorausschätzung der Beförderungsfälle

(1) Es wird davon ausgegangen, daß die Bevölkerung auf dem Niveau des Jahres 1980 konstant bleibt. Diese Annahme impliziert die folgenden Teilaspekte.

(1.1) Die ermittelte Bevölkerungszahl stimmt mit der tatsächlichen Zahl überein bzw. Fehler in der Fortschreibung tangieren das Verkehrsaufkommen nicht. Insbesondere die zweite Variante dieser Annahme ist für die Vorausschätzung von Belang. Mögliche Veränderungen in der Reproduktionsrate bewirken bis zum Jahr 1990 keine Veränderungen im Bereich der Ausbildungspendler mehr.

(1.2) Nettowanderungen werden nicht berücksichtigt, obwohl im Prognosezeitraum mit einer leichten Abwanderung der deutschen Bevölkerung zu rechnen ist. Davon wird auch in geringem Umfang die Gruppe der schulpflichtigen Jugendlichen betroffen; jedoch handelt es sich dabei um Größenordnungen, die vernachlässigt werden können. Die Wanderung der Ausländer bleibt außer Betracht. Dies ergibt sich aus der Unkenntnis über die Größe dieser Wanderungen und ist vertretbar wegen der deutlich geringeren Bildungsbeteiligung.

(2) Die Bildungsbeteiligung wird als konstant betrachtet. Es wird davon ausgegangen, daß auch im ländlichen Raum die Übergangsquote nicht mehr weiter steigt.

(3) Die Anzahl der alten Menschen, die öffentliche Verkehrsmittel benutzen, wird als konstant angesehen. Bei der gegenwärtigen Altersstruktur der Nutzer ist dies eine Annahme, die nur in geringem Umfang durch genauere Rechnungen zu modifizieren wäre. Die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich im Prognosezeitraum auch nicht wesentlich ändern.

(4) Die Sterblichkeit der Jugendlichen wird vernachlässigt, weil der Rechenaufwand in keinem Verhältnis zur erzielbaren Präzisierung des Resultats steht.

6 Die KE-Berechnung geht von 9 025 zu befördernden Schülern aus, von denen 300 Restschülerverkehre in Anspruch nehmen.

7 Die Kostenerstattung für die Beförderung von Schwerbehinderten, die 2,5 % der Tarifeinnahmen beträgt, wird an dieser Stelle vernachlässigt. Dies gilt auch für die Angaben zum Landkreis Schwäbisch Hall.

8 Andere Veränderungen auf der Einnahmeseite, vor allem durch Gesetze oder sonstige rechtlichen Regelungen, sollen hierbei unberücksichtigt bleiben.

Ausgehend von diesen Annahmen, ergibt sich die folgende Rechnung⁹, die in ihrer Tendenz auch auf andere (vergleichbare) Landkreise zutreffen dürfte:

	1980	1985	1990
Zahl der 10- bis unter 18jährigen	12778	10327	8606
Abnahme gegenüber 1980 in v. H.	–	–19,2	–32,6
Reduzierung der Beförderungsfälle in v. H.	–	–14,4	–24,4

5.2 Folgerungen

Die Verringerung der Schülerzahlen und, damit einhergehend, die Reduzierung der Beförderungsfälle können nicht ohne Folgen für die Finanzierungssituation bleiben.

Die Zahl der zu befördernden Schüler ist die wichtigste Grundlage für die Bemessung der staatlichen Zuschußleistungen. Sinkt die Zahl der Schüler, so verringern sich ceteris paribus auch die staatlichen Zuschüsse. Dabei muß davon ausgegangen werden, daß die bisher erbrachten Verkehrsleistungen zumindest vorerst weiterhin aufrechtzuerhalten sind. Jedenfalls kann eine proportional zu den sinkenden Schülerzahlen vorzunehmende Ausdünnung der Verkehrsleistungen ausgeschlossen werden.

Dies muß zur Folge haben, daß bei sonst gleichbleibenden Umständen der Kostendeckungsgrad sinkt. Soll dies verhindert werden, kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:

1. Erhöhung der staatlichen Zuschüsse für die Schülerbeförderung.
2. Erhöhung des Elternanteils an den Schülerbeförderungskosten.
3. Erhöhung der allgemeinen Beförderungstarife.

Zu 1: Die Chancen, einen sinkenden Kostendeckungsgrad beim Nahverkehrsmodell Hohenlohe durch eine Erhöhung der staatlichen Zuschüsse für die Schülerbeförderung aufzufangen, können nicht als günstig beurteilt werden. Die aktuelle haushaltspolitische Diskussion und Lage ist deutlich auf eine Verringerung staatlicher Zuschüsse und sonstiger finanzieller Leistungen gerichtet. Die Streichung der Gasöl-Betriebshilfe für den ÖPNV hat gezeigt, daß man zumindest bis jetzt diesem Bereich keine Sonderstellung einräumen will. Damit ist eine etwaige Erhöhung der staatlichen Leistungen für den ÖPNV – etwa durch die Ausweitung der Leistungen nach § 45a PBefG – im Augenblick nicht absehbar.

Zu 2: Eine Erhöhung des Elternanteils an den Schülerbeförderungskosten ist wiederholt vorgeschlagen und gefordert worden (Stuttgarter Zeitung Nr. 140, vom 23. 6. 1981, S. 5). Diese Forderung würde bei einer Verringerung des Kostendeckungsgrades zusätzliches Gewicht erhalten. Im politischen Prozeß dürfte diese Möglichkeit bei sachgerechter Ab-

wägung sozial- und familienpolitischer Gesichtspunkte in Baden-Württemberg und der allgemeinen finanzpolitischen Lage verhältnismäßig leicht durchsetzbar sein.

Zu 3: Eine Erhöhung der allgemeinen Beförderungstarife zum Ausgleich des sinkenden Kostendeckungsgrades dürfte ebenfalls durchsetzbar sein. Dabei muß aber betont werden, daß im vorliegenden Fall eine überproportionale Tarifierhöhung vorgenommen werden müßte. Es geht nämlich nicht (nur) um die Abdeckung allgemeiner Kostensteigerungen (z. B. Personal, Treibstoff), die in etwa dem gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg entsprechen würden. Vielmehr muß ein strukturell bedingter Ausfall bei der Haupteinnahmequelle des ÖPNV verkraftet werden, der zusätzlich zu den allgemeinen Kostensteigerungen veranschlagt werden müßte.

Mitentscheidend, welcher Weg beschritten wird, um einen sinkenden Kostendeckungsgrad entgegenzuwirken, ist die Stellung, die dem ÖPNV in Zukunft vor allem auch im ländlichen Raum wirtschaftlich und politisch zuerkannt wird. Dabei spielen die Lage auf dem Energiemarkt, die Haltung zum Umweltschutz und die Bedeutung, die dem ÖPNV in dieser Hinsicht von Staat und Bürgern zugemessen wird, eine große Rolle.

Abgesehen davon muß aber festgehalten werden, daß die Schülerbeförderung auch dann noch aufrechterhalten und weitergeführt werden muß, wenn die Zahl der Schüler und damit der Beförderungsfälle abnimmt. Der Transportbedarf bleibt durch die zwingend notwendige Schülerbeförderung weiterhin bestehen. Zwar wird diese Situation dazu führen, daß die Zahl der beförderten Personen je Transportmittel abnimmt, das heißt, die Busse werden vor allem zu den Spitzenzeiten weniger voll sein, aber dies dürfte in vielen Fällen von Schülern und anderen Nutzern als angenehm empfunden werden.

Jedenfalls sollte betont werden, daß selbst bei einem sinkenden Kostendeckungsgrad bzw. bei zusätzlichem Finanzbedarf der ÖPNV bei gegebener Verteilung der Schulstandorte „weitergefahren“ werden muß und allenfalls eine leichte Ausdünnung bei der Fahrtenhäufigkeit möglich sein wird.

Dies gilt – wie oben schon angeführt – für die Situation im Hohenlohekreis. Die Verringerung der Schülerzahlen dürfte durch die demographische Entwicklung überall nachweisbar sein. Somit wird ein sinkender Kostendeckungsgrad nicht nur für den Hohenlohekreis und den Modellversuch, sondern für die gesamte Schülerbeförderung zum Problem. Es wird auch ein Problem der übrigen Kreise, sobald die Abwicklung des ÖPNV tatsächlich – wie geplant – von den Regierungspräsidien auf die Kreise übertragen sein wird.

Die anstehende Problematik ist auch heute schon keine Besonderheit des Nahverkehrsmodells, sie wird aber hier durch die gewählte Organisationsform besonders deutlich. Da der ÖPNV aufgrund der aufgeführten Entwicklung überall einen größeren Finanzbedarf erforderlich machen wird, müssen dem Nahverkehrsmodell im Hohenlohekreis dieselben Bedingungen und Möglichkeiten zugestanden werden, um seinen Kostendeckungsgrad zumindest beizubehalten, wie dies auch beim herkömmlich organisierten ÖPNV der Fall sein muß.

⁹ Berechnet nach Angaben des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg über die Bevölkerung und Altersstruktur im Hohenlohekreis. Stand: 31. 12. 1979.

¹⁰ Diese Berechnung beruht auf der empirisch gestützten Annahme, daß die Schüler ca. 75 % der jährlichen Beförderungsfälle ausmachen.

Gleich, welche der vorgestellten Möglichkeiten zum Ausgleich des Einnahmeverlustes gewählt werden, das Nahverkehrsmodell Hohenlohe wird auch in Zukunft für die Allgemeinheit nicht kostspieliger sein als der ÖPNV in vergleichbaren Räumen.

Literatur

- Die Bevölkerung 1980.* Hrsg.: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. = Statistik von Baden-Württemberg, H. 283.
- Biehl, D.; R. Adlung et al.:* Das Entwicklungspotential der Regionen der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis ihrer Ausstattung mit Potentialfaktoren. – Kiel 1976.
- Böhret, C.; W. Jann; E. Kronenwett:* Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung. In: *Bruder, W.; Th. Ellwein* (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. – Opladen 1980. = Polit. Vjschr. Sonderheft 10.
- Empfehlungen und Stellungnahme des Beirats für Raumordnung. – Bonn 1981. = Raumordnung. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.047.
- Finanzhilfen. Wegweiser zu staatlichen Förderungs- und Finanzierungsmöglichkeiten in Baden-Württemberg. Stand Juni 1980. Hrsg.: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Baden-Württemberg.
- Glaubitz, J.; J. Priewe:* Effizienzanalyse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: WSI-Mitteilungen. 29. Jg. (1976) H. 12.
- Kommunalentwicklung Baden-Württemberg: Bericht zur wirtschaftlichen Lage nach einjährigem Probelauf. – Oktober 1980.
- Kommunalentwicklung Baden-Württemberg: Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis. Geschäftsbericht 1980. – Stuttgart 1981.
- Die Land- und Forstwirtschaft 1979. Hrsg.: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. = Statistik von Baden-Württemberg, H. 277.
- Landesentwicklungsbericht 1979. Hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg.
- Louda, D.:* Ein bewährtes Förderkonzept wird weiterentwickelt. In: Industriemagazin Report. – Juli 1980.
- Neidhardt, J.; M. Lanig et al.:* Öffentlicher Personennahverkehr im ländlichen Raum: Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis. In: Baden-württembergische Gemeindezeitung (1980) H. 11.
- Radel, R.:* Die Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs für die Raumordnungspolitik in den ländlichen Regionen der Bundesrepublik Deutschland. – Berlin 1970.
- Reichard, Ch.:* Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. – Berlin 1977.
- Statistisches Taschenbuch 1980. Hrsg.: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.
- Susset, F.:* Das Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis. Versuch einer Neuordnung des ÖPNV in der Fläche. In: Landkreisnachrichten. (1980) H. 6.
- Zimmermann, K.:* Finanzstromanalyse als Instrument zur Ermittlung der Budgetinzidenz von Länderhaushalten. In: Raumforschung und Raumordnung. 37. Jg. (1979) H. 2, S. 69 ff.