

Nahverkehrsplanung unter neuen Rahmenbedingungen – Erfahrungen aus dem Tellus-Projekt

Volker Eichmann, difu, Berlin, Deutschland

Einleitung

Über Wettbewerb im ÖPNV wird oft und intensiv diskutiert. Unstrittig ist aber, dass Planung und Organisation des ÖPNV sich darauf einstellen und verändern müssen. Wie dafür konkrete Lösungen aussehen können, das ist sehr umstritten, viele, manchem zu viele Akteure vertreten ihre oftmals sehr unterschiedlichen Interessen. Aber es gibt bislang auch keinen „Königsweg“ für die Zukunft des ÖPNV, zu unterschiedlich sind die lokalen Voraussetzungen. Umso wichtiger sind intensive Kommunikation und Abstimmung zwischen den Akteuren. Der nachfolgende Beitrag will an einem Beispiel aus Berlin sowohl einen Ansatz zur Kommunikation als auch mögliche Lösungswege aufzeigen.

1 Rahmenbedingungen im Wandel

Wer die Diskussionen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) aufmerksam verfolgt, stellt fest, dass die Debatte in den letzten Jahren immer stärker von Juristen und Ökonomen geprägt und gestaltet wird, die „klassischen“ Themen von Planern und Ingenieuren sind vielfach an den Rand gerückt. Die wesentliche Ursache dafür ist der schnelle Wandel der Rahmenbedingungen des ÖPNV durch die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und den fortschreitende Prozess der Liberalisierung, befördert auch durch entsprechende Gerichtsentscheidungen – zu nennen ist vor allem das bekannte „Altmark“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Auch der aktuelle Entwurf einer EU-Verordnung zur Gestaltung des ÖPNV macht diese zentralen Zielsetzungen der EU deutlich sichtbar. Zudem wirkt sich die zunehmende Finanznot der Kommunen stark auf den ÖPNV aus. Viele Kommunen kämpfen daher mit den Problemen, die aus ihrer Doppelrolle sowohl als Eigentümer eines kommunalen Verkehrsunternehmens als auch als gesetzlich festgelegter Aufgabenträger des ÖPNV erwachsen. Die Organisationsstrukturen und damit auch die ÖPNV-Planung vieler deutscher Kommunen sind nicht auf die absehbaren oder bereits eingetretenen Anforderungen ausgelegt, vielfach entspricht die ÖPNV-Finanzierung nicht europäischen Anforderungen und ist weder eindeutig definiert noch transparent und objektiv festgelegt.

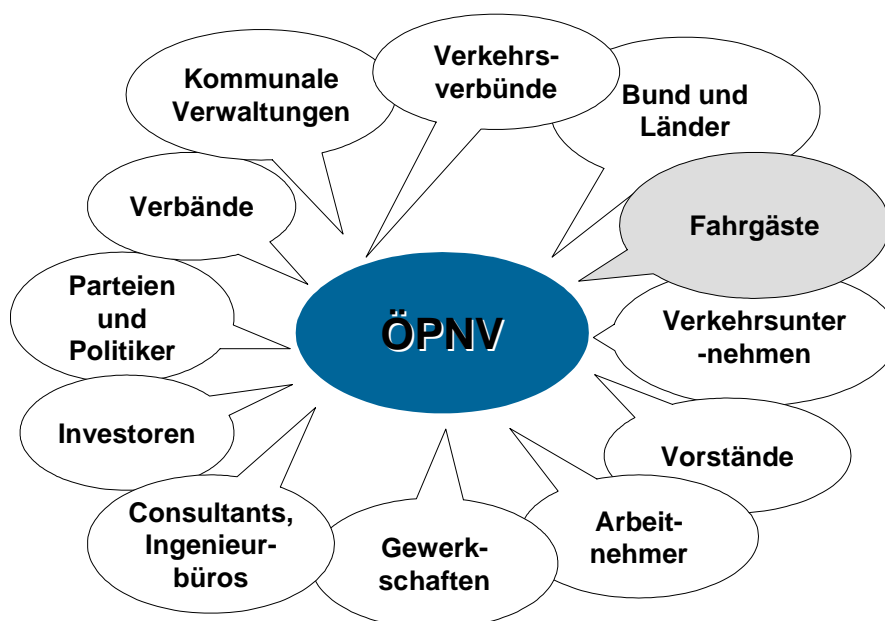
2 Akteure im ÖPNV – ein Spannungsfeld nicht nur zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen

Die Bedeutung des ÖPNV für eine umweltverträgliche und soziale Mobilität ist in Deutschland weitgehend unumstritten und wird von fast allen Landesnahverkehrsgesetzen betont. Im Rahmen der Daseinsvorsorge erfüllt der ÖPNV wichtige Aufgaben, von ihm profitieren nicht nur die Fahrgäste, auch die Wirtschaft ist vielfach auf ihn angewiesen – selbst Autofahrer profitieren von ihm durch die Entlastung verstopfter Straßen. Zugleich ist der ÖPNV ein wichtiger Arbeitgeber. Dies macht bereits deutlich, dass der ÖPNV nicht nur eine Aufgabe für Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger ist.

Eindeutig rechtlich fixiert sind bestimmte Eckpunkte für Organisation und Planung bereits heute, vor allem das Bestellerprinzip und die grundsätzlichen Funktionen der beiden wichtigsten Akteure – Aufgabenträger (also Kommunen und Länder) und Verkehrsunternehmen. Eine öffentliche Finanzierung erfordert zukünftig eindeutige Vereinbarungen zwischen Aufgabenträgern als Besteller und Verkehrsunternehmen als Ersteller, sie sind damit die Hauptakteure des ÖPNV im Wettbewerb. Sie müssen die jeweiligen Intentionen ihrer Eigentümer und die seitens der Politik aufgestellten Ziele verkehrlicher, ökologischer, ökonomischer Art usw. umsetzen und verwirklichen. Darüber hinaus ist allerdings vieles offen.

Es gibt daher noch lange keine idealtypische Lösung für die Organisation der Beziehungen zwischen diesen beiden Hauptakteuren. So sind bspw. schon die deutschen Verkehrsunternehmen bislang durch sehr heterogene Strukturen geprägt, es gibt kommunale Unternehmen, Töchter der DB AG und eine Vielzahl privater Unternehmen, vom „Global Player“ bis zum kleinen Familienbetrieb. Vor allem aber spielen neben Aufgabenträgern und Unternehmen weitere Akteure eine wichtige Rolle. Und die verkehrspolitischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen dieser Akteure können enorm unterschiedlich sein, ebenso auch Umsetzungsstrategien in der kommunalen Politik. Diese Ziele beeinflussen die Beziehungen zwischen den Akteuren und die jeweiligen Strukturen.

Welche weiteren Akteure sind das? Schon die Aufgabenträger sind genauso genommen in verschiedene Akteure gespalten – kommunale Planungsabteilungen haben nicht unbedingt die gleichen Interessen wie Verkehrsverbände, in Verkehrsunternehmen haben Vorstände und Geschäftsführer oftmals andere primär zu verfolgende Ziele als die Arbeitnehmer – und deren Interessen sind zwar meist, aber nicht immer mit denen ihrer Gewerkschaften identisch. Politiker, Parteien, Verbände sind beteiligt, ebenso aber auch Investoren, Planungsbüros und Consultingfirmen. Oftmals vergessen wird schließlich der Akteur, für den ÖPNV letztlich gemacht wird – der Fahrgast.



Zwischen diesen Akteuren gibt es vielfältige Konfliktfelder. Die Sicherung von Beschäftigung und sozialen Standards kann mit der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens kollidieren, das Ziel eines attraktiven ÖPNV mit dem Druck zur Kostenreduzierung und Vermeidung unwirtschaftlicher Leistungen. Politischer Handlungsspielraum will gewahrt bleiben, ebenso aber auch die Möglichkeiten unternehmerischen Handelns. Städtische und regionale Gestaltungsansprüche an den ÖPNV stehen einander ebenfalls gegenüber.

Die nachfolgenden aufgelisteten möglichen Ziele einer als Aufgabenträger und Eigner eines Verkehrsunternehmens agierenden Kommune machen deutlich, dass auch innerhalb der Akteursgruppen durchaus Konflikte und unterschiedliche Zielvorstellungen zu erwarten sind. Wichtig können beispielsweise sein:

- Steuerbarkeit des Angebots durch den Aufgabenträger
- Sicherung der politischen Einflussnahme
- Minimierung des Finanzbedarfs
- Erhalt oder Verbesserung des bisherigen ÖPNV-Angebots
- Sicherung der Arbeitsplätze, Wahrung der sozialen Besitzstände
- Erzielen/Maximieren eines Verkaufserlöses für das kommunale Unternehmen

Entscheidungsprozesse in solchen komplexen Themenfeldern erfordern daher intensive Kommunikation zwischen den Akteuren. Es ist nötig, die jeweiligen Motive und Beweggründe des Handelns zu kennen und zu verstehen. Ebenso müssen Kommunikationsprozesse gesteuert und koordiniert werden. Auch Berater und Consulter verstehen sich hier vielfach als Moderatoren. Methodisch gibt es dafür verschiedene Möglichkeiten, beispielsweise Planungswerkstätten, Planungszellen und Befragungen und Erhebungen. Gemeinsam ist allen sinnvoll einsetzbaren Kommunikationsprozessen, dass sie bestimmte Anforderungen erfüllen müssen. Wichtig sind vor allem:

- Mitnahme aller Akteure
- Klarheit über die Ziele und Ehrlichkeit gegenüber sich selbst
- Ziele und Möglichkeiten zusammenführen
- Prozess- und Dialogorientierte Vorgehensweise, strukturierte Prozesse
- Wichtiges und Unwichtiges trennen
- Transparenz herstellen

Für Problemstellungen, bei denen vorwiegend geänderte normative und organisatorische Rahmenbedingungen staatlichen Handelns im Fokus stehen, hat sich die Methodik des „Planspiels“ gut bewährt. Bei Planspielen stehen Entscheidungshilfen sowie die Aus- und Weiterbildung der Akteure im Vordergrund. Charakteristisch für Planspiele sind feste Spielregeln und die Beteiligung möglichst vieler relevanter Akteure.

3 Das TELLUS-Projekt „Management des ÖPNV in Berlin“

Um in diesem Konfliktfeld Optionen und Lösungsansätze klären zu können und in einer Vielzahl von Vorschlägen und Diskussionen festere Strukturen zu erreichen, hatte sich das Land Berlin entschlossen, im Rahmen des von der EU geförderten „TELLUS“-Projektes für die mit dem Wettbewerb im ÖPNV verbundenen Fragen gemeinsam mit den relevanten Akteuren erste mögliche Antworten in einem Planspiel zu finden.

Erster Ansatz für ein Planspiel ist wie erwähnt die Einbeziehung aller relevanten Akteure. Für das Planspiel wurden daher mit einer Ausnahme alle wichtigen Akteure zusammengeführt. Diese Ausnahme stellt die politische Ebene dar. Sie wurde zunächst bewusst außen vor gelassen, da das Ziel nicht die Präjudizierung politischer Entscheidungen, sondern die konzentrierte Entwicklung und Darstellung möglicher Handlungsoptionen für die Politik war. Ein Planspiel soll der Politik die Folgen und Auswirkungen dieser Handlungsoptionen deutlich machen und als Entscheidungshilfe dienen. Die Akteure setzten sich daher aus drei relevanten Gruppen zusammen, wobei die einzelnen Akteure dabei, soweit möglich, in personeller Kontinuität durch führende Mitarbeiter und Vertreter repräsentiert wurden:

- Die Fahrgäste (vertreten durch den Berliner Fahrgastverband IGEB)
- Das Land Berlin als Aufgabenträger (vertreten durch die Senatsverwaltung und den Verkehrsverbund VBB)
- Die Verkehrsunternehmen (BVG, S-Bahn, private und kommunale Unternehmen)

Zweiter Ansatz und wichtiger Bestandteil eines Planspiels sind feste Spielregeln und Prämissen. Gemeinsame Vorgabe war die Prämisse eines kontrollierten Wettbewerbs im Berliner ÖPNV. Das Planspiel wurde aufgrund des komplexen Problemfelds in vier thematisch unterteilte Workshops gegliedert. Diese erhielten eine gemeinsame inhaltliche Struktur aus einer Vorher- und Nachherbefragung zu den wesentlichen Fragen und Themenstellungen, einem Inputblock mit externen Referenten und der eigentlichen Diskussion. In dieser erfolgte eine Konzentration und Rückkopplung der Befragungs- und Workshopergebnisse. Die einzelnen Workshops hatten folgende Schwerpunkte:

- Nahverkehrsplan
- Organisation des ÖPNV
- Ausschreibung und Vergabe
- Qualitätsmanagement und Controlling

Die Vorher- und Nachherbefragungen wurden mit Multiple-Choice-Fragebögen durchgeführt. Deren Ergebnisse wurden von den Planspielern diskutiert und ihre jeweiligen möglichen Verhaltens und Entscheidungsroutrinen durchgespielt.

Diese Vorgehensweise hat sich im gesamten Planspiel gut bewährt, auch die Planspieler beurteilten die gewählte Vorgehensweise weitgehend positiv. Sie ist prinzipiell auch auf andere Kommunen und deren spezifische Gegebenheiten übertragbar. Problematisch erwies sich allerdings die vorzeitige Themenfestlegung, durch die Aspekte der Zielidentifizierung faktisch zu kurz kamen. Ebenso war es letztlich nur möglich, einen teilweise sehr kleinen gemeinsamen Nenner zu verschiedenen Themen zu finden. Positiv dagegen war die Möglichkeit eines „geschützten Raumes“ innerhalb des Planspiels, wodurch offene Diskussionen möglich waren. Ebenso zeigte sich, dass der gewählte, auf intensiver Aufbereitung von Wissen, umfangreichen Kommunikationsprozessen und Konsensfindung basierende Ansatz angesichts des komplexen Themas sehr sinnvoll und notwendig war.

4 Ergebnisse – Politischer Entscheidungsbedarf und offene Fragen

Die Ergebnisse des Planspiels zeigen deutlich, wo bei Nahverkehrsplanung und Organisation Schwerpunkte zu setzen sind. Übereinstimmung und Differenzen der Akteure sind klarer und eindeutiger erkennbar, das gegenseitige Wissen um Ziele hilft bei der Suche nach Lösungen. Durch das Planspielteam wurden die Einzelaspekte in drei Cluster der gemeinsam als wahrscheinlich und zu erwartend erkannten Entwicklungen zusammengeführt. Abschließend wurden die daraus ableitbaren möglichen Handlungsstränge durch das Planspielteam des Difu in zwei möglichen Zielszenarien konzentriert und aufbereitet.

- Cluster 1: Marktentwicklung im Berliner ÖPNV – mehr Unternehmen, veränderter Rechtsrahmen, veränderte Finanzierung, neue zusätzliche Akteure, neue bzw. veränderte Aufgaben für die Akteure
- Cluster 2: Steuerungssysteme im Berliner ÖPNV – neue Rolle für Politik, Nahverkehrsplan als zentrales politisches Steuerungsinstrument, Regieeinheit für Berlin
- Cluster 3: Operative Aufgaben im Berliner ÖPNV – Sicherung der Arbeitsplätze, besseres Controlling, Integration von Angebot und Planung

Diese drei Cluster zeigen die Bandbreite der Entwicklungsmöglichkeiten im ÖPNV in den nächsten Jahren auf – allerdings wird auch deutlich, dass die Ergebnisse nur den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ darstellen. Es war allerdings nicht möglich – und da zeigten sich die Grenzen der Methodik - daraus einvernehmlich konkrete Organisationsmodelle und zu erwartende Strukturen für den Berliner ÖPNV sowie die Zukunft der wichtigen Akteure zu entwickeln. Ursächlich dafür war vor allem die weiterhin bestehende Unsicherheit zum rechtlichen und finanziellen Rahmen. Es sind letztlich also politische Entscheidungen nötig, nicht nur auf EU- und Bundesebene zum rechtlichen Rahmen, ebenso durch Berlin zum finanziellen Rahmen und zu den vorrangig zu verfolgenden Zielen. Das Planspiel kann solche Entscheidungen vorbereiten und deren Folgen aufzeigen, es kann aber nicht die Entscheidung vorwegnehmen oder bestimmen.

Durch das Planspielteam des Difu wurden daher unter Einbeziehung angenommener politischer Entscheidungen und Rahmenbedingungen zwei Zielszenarien entwickelt. Beide Szenarien repräsentieren je einen möglichen Handlungsstrang für den ÖPNV bei der Verfolgung unterschiedlicher, aus heute absehbaren politisch und wirtschaftlich möglichen Entwicklungen ableitbarer Schwerpunkte und Ziele. Sie versuchen, politische Unwägbarkeiten und bestehende Machtverhältnisse soweit als möglich zu integrieren und zu berücksichtigen. Als eigenständiges Ergebnis gehen die Szenarien deutlich über die gemeinsam von den Planspielern getragenen Kernergebnisse hinaus und spiegeln damit nicht alle Ziele und Intentionen der Planspieler bzw. Akteure wieder. Deutlich wird die aber Bandbreite potentieller Lösungen für eine zukünftige Berliner ÖPNV-Struktur.

4.1 Szenario A: Starker Aufgabenträger, strategische Steuerung

Dieses Szenario setzt Schwerpunkte bei Zielen politischer und planerischer Steuerung, dem effizienten Einsatz öffentlicher Mittel und einer engen Verknüpfung zwischen Planung, Politik sowie Regie- und Managementebene. Kernelement wäre eine „neue“ BVG als zentrale Regie- und Managementebene

des Landes Berlin zur Planung und Steuerung des Berliner ÖPNV. Die Infrastruktur würde in eine ebenfalls aus der „alten“ BVG ausgegründete Gesellschaft InfraBVG ausgliedert, beide Gesellschaften blieben im Besitz Berlins. Über den Nahverkehrsplan erhalte die „neue“ BVG ihre verkehrspolitischen und planerischen Vorgaben. Die „neue“ BVG würde alle Verkehrsleistungen ausschreiben und diese bei den verschiedenen Unternehmen bestellen, natürlich auch bei den schrittweise aus der bisherigen BVG auszugründenden Fahrbetriebsgesellschaften. Es gäbe durch diese „neue“ BVG umfassende Vorgaben, besonders zu Qualität, Information, Kommunikation und Marktauftritt, abgeleitet aus dem Nahverkehrsplan. Der VBB würde sich auf den SPNV und die Tarifgestaltung konzentrieren und mit der „neuen“ BVG kooperieren.

4.2 Szenario B: Dezentrale Steuerung über die Unternehmen, organische Entwicklung

Eine kontinuierlicher gestaltete Entwicklung verfolgt Szenario B, die latente Gefahr einer zu starren „Bestellbürokratie“ sollte vermieden und unternehmerische Handlungsspielräume geboten werden. Im Vergleich mit Szenario A wären die Änderungen gegenüber dem aktuellen Zustand geringer. Die BVG würde für Straßen- und U-Bahn als integriertes Unternehmen beibehalten, nur der Busverkehr würde ausgegliedert und in den Wettbewerb überführt. Der Senat übernehme selbst die Aufgabenträgerfunktionen und würde sich dabei externer Dienstleister für die Durchführung von Ausschreibungen sowie Qualitäts- und Infrastrukturmanagement bedienen. Die Politik gäbe im Nahverkehrsplan grundlegende Vorgaben, müsste aber große unternehmerische Freiräume akzeptieren. Grundvorgaben für Standards, Marketing und Angebotsintegration würden vom VBB gesichert, den Unternehmen bliebe ein größerer Spielraum der Ausgestaltung und Kreativität. Den Fahrgästen träte damit ein „bunterer“ ÖPNV gegenüber, da die Unternehmen eigenständig aktiver sein müssten.

5 Fazit

Der Vergleich der heutigen Situation mit den Ergebnissen der Planspiel-Cluster und der Szenarien macht deutlich, dass auch Berlin noch überlegen muss, wie es zu Strukturen kommt, mit denen auf die Chancen und Risiken des ÖPNV-Wettbewerbs aktiv reagiert werden kann, ebenso aber, dass bislang der unsichere Rechtsrahmen letztlich Entscheidungen behindert.. Es hat sich aber gezeigt, dass eine dauerhafte Lösung nur mit Berücksichtigung aller relevanten Akteure, umfassenden Kommunikationsprozessen und klaren politischen Zielsetzungen möglich sein wird. Der Ansatz eines Planspiels ist dafür ein wichtiges Hilfsmittel.

Literatur:

- Bracher, Tilman; Eichmann, Volker; Kühn, Gerd; Lehmbruck, Michael (2004): ÖPNV im Wettbewerb, Management-Planspiel in der Region Berlin, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 39, Berlin
- Bracher, Tilman; Trapp, Jan Hendrik (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV, Deutsches Institut für Urbanistik, Networks-Papers H. 3, Berlin
- Eichmann, Volker (2005): Zukunft des Berliner ÖPNV im Wettbewerb - Ergebnisse eines Planspiels. in: Verkehrszeichen 2/2005, S. 9 – 13
- von Kretschmann, Caroline; Werner, Jan (2002): Modelle künftiger ÖV-Strukturen – Handlungsoptionen zur Vorbereitung auf einen wettbewerblich organisierten Nahverkehrsmarkt; in: Der Nahverkehr, H. 12/2002, S. 16 – 19
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV (2002): Zukünftige Finanzierung des allgemeinen ÖPNV – Ein Diskussionspapier, VDV-Mitteilungen, Nr. 9023, Köln
- Weiß, Hans-Jörg (2003): Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV; Diskussionsbeiträge Nr. 90, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg/Breisgau
- Werner, Jan; Schaafkamp, Christoph (2002): Droht die Re-Verstaatlichung des ÖPNV? in: Verkehr und Technik, H. 12 (2002).