

Lokale Gemeinschaftsverkehre organisieren (LOGO)

Konzeption, Umsetzung und wissenschaftliche Begleitung ländlicher
Gemeinschaftsverkehre (Bürgerbusse und Servicestationen Mobilität) in
Rheinland-Pfalz

Bilanzbericht und Handlungsempfehlungen

15. Oktober 2011

nexus Institut für Kooperationsmanagement
und interdisziplinäre Forschung GmbH
Otto-Suhr-Allee 59
10585 Berlin
Tel. (030) 31805463
Fax (030) 31805460
www.nexusinstitut.de
mail@nexusinstitut.de

Inhaltsverzeichnis

0. Vorbemerkung	2
1. Gegenstand.....	2
2. Betriebsaufnahmen.....	2
3. Termine und weiterer Beratungsbedarf vor Ort <i>(seit Zwischenbericht vom Juli 2011)</i> ³	
4. Problemanalyse und Handlungsempfehlungen.....	5
5. Arbeits- und Zeitplanung für 2012	7
6. Schluss.....	7

0. Vorbemerkung

Bürgerbusse als Instrument zur Sicherung der Mobilitätsgrundversorgung im ländlichen Raum sind deutlich stärker als dies zu Projektbeginn gesehen wurde, über ihre Eigenschaft als Verkehrsdienstleistung hinaus auch im Bereich von sozialen Diensten angesiedelt. Auch die Eigenschaft als freiwilliges bürgerschaftliches Engagement mit einer Vielzahl von Akteurskonstellationen ist deutlich differenzierter als dies zu Projektbeginn zu vermuten war.

Das Ausräumen zwischen den drei Polen „verkehrliche Rahmenbedingungen“, „soziale Zielsetzungen“ und „bürgerschaftliche Akteure“ führte angesichts der deutlich unterschiedlichen Rationalitäten und Zielsetzungen im Projektverlauf zu einer Vielzahl von komplexen Gemengelagen. Davon ist einerseits die Stringenz des Agierens der Bürgerbus-Idee bis zum Start betroffen. Gleichzeitig wurden eine Reihe von suboptimalen Rahmenbedingungen identifiziert, die in der Startphase teilweise zu Reibungsverlusten führten und für die mit den Handlungsempfehlungen in diesem Bericht als für adäquat eingeschätzte Gegensteuerungsansätze formuliert werden.

1. Gegenstand

Das Erstellen des hier vorgelegten Berichts wurde in einer Besprechung zwischen dem Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur (ISIM) und dem Auftragnehmer am 13.07.2011 in Mainz vereinbart. Der Bericht stellt die in der bisherigen Projektlaufzeit (seit Mitte November 2009, formell seit 01.01.2010) gesammelten Erfahrungen in der Beratungstätigkeit zu Bürgerbussen und daraus aus Sicht des Projektteams abgeleitete Handlungsempfehlungen an das Land zusammen.

Auftraggeber ist das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (ehemals für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau) des Landes Rheinland-Pfalz. Auftragnehmer ist das Berliner nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH. Ein Unterauftrag wurde von nexus an die Universität Trier, Lehrstuhl Prof. Kagermeier, vergeben.

2. Betriebsaufnahmen

Nach der Betriebsaufnahme in Wallhalben wurde am 17.5. in **Nierstein** ein weiterer kleiner Bürgerbusverkehr eröffnet. Ein von der Gemeinde gestelltes Fahrzeug mit

einem ehrenamtlichen Fahrer wird an zwei Wochentagen für Einkaufsfahrten aus Nierstein und dem Ortsteil Schwabsburg zu einem Einkaufsmarkt eingesetzt.

An der Entwicklung des Verkehrs war das Projektteam nicht beteiligt. Das Angebot fällt derzeit als fahrgeldfreier Verkehr mit in die „genehmigungsfreie Nische“ nach § 1 Abs 3 PBefG und § 1 Nr 3 FreistVO. Die weiteren Perspektiven dieser Konstellation sollen in einem weiteren Gespräch mit der Gemeinde erörtert werden.

Zum 17.10.2011 startet die probeweise Betriebsaufnahme in der VG **Saarburg. Dort kann auf einen Kleinbus des örtlichen Krankenhauses zurück gegriffen werden, der einen Probetrieb ohne vorherige Fahrzeugbeschaffung erlaubt. In der halbjährigen Testbetriebsphase sollen drei Linien mit einem festen Fahrplan bedient werden.** Das Projektteam hat diese Initiative von Beginn an bei der Einbeziehung der unterschiedlichen lokalen Akteure, der Identifikation von Bedienpotentialen und der Abstimmung mit dem LBM im Vorfeld der Genehmigung begleitet. Sofern bei entsprechender Resonanz nach dem Probetrieb die Beschaffung eines eigenen Fahrzeuges anstünde sowie Optimierungsmaßnahmen ergriffen würden, könnten auch diese ggf. betreut werden.

3. Termine und weiterer Beratungsbedarf vor Ort

(seit Zwischenbericht vom Juli 2011)

Arzfeld: Erstes Beratungsgespräch am 11. Mai (Frau Kobs) in Arzfeld (VG Arzfeld, Eifelkreis Bitburg-Prüm). Neben den allgemeinen Rahmenbedingungen wurde insbesondere auf die Möglichkeiten eines Ruf-Bürgerbus eingegangen. Im weiteren Verlauf hat ein telefonischer Austausch über mögliche Finanzierungsmodelle stattgefunden. Gespräche mit Gebrauchtwagenhändlern innerhalb der Verbandsgemeinde sind nun abzuwarten. Gegebenenfalls besteht bezüglich der Umsetzung weiterer Beratungsbedarf 2012.

Grünstadt: Die Zukunft des Stadtbusverkehrs wurde nochmals im Stadtrat behandelt und eine Verlängerung der Finanzierung um weitere zwei Jahre beschlossen. Damit ist hier derzeit kein Bedarf für einen Bürgerbusverkehr gegeben.

Guntersblum: In der OG Guntersblum besteht seit gut einem Jahr ein ehrenamtlicher Fahrdienst, der in ein größeres Bürgerbuskonzept eingebunden werden soll. Die VG-Verwaltung hat dazu Kontakte mit der Initiative aufgenommen. Auch das örtliche Busunternehmen ist informiert und unterstützt das Vorhaben. Es bestehen verschiedene Überlegungen zum Aufbau eines Bürgerbusses auch für den Freizeitverkehr. Die weiteren Überlegungen werden sich jedoch sicher noch bis 2012 hinziehen.

Langenlonsheim: In einer durch das Projektteam gestalteten Veranstaltung am 19. August fanden sich ca. 12 Bürgerinnen und Bürger zu einer Arbeitsgruppe zusammen. Ferner wurden zahlreiche Ideen für die Angebotsgestaltung gesammelt. Auf einem durch das Projektteam begleiteten Treffen am 3.11. sollen die nächsten Schritte entwickelt werden. Hier besteht auch 2012 Beratungsbedarf bei der Konzeptentwicklung.

Langsur: In der Gemeinde Langsur (VG Trier-Land, LK Trier-Saarburg) sind angesichts der sichergestellten Grundversorgung durch die VRT keine ausreichenden Lücken identifiziert worden, die eine Einführung eines eigenen Bürgerbusses rechtfertigen würden. Ggf. Wiederaufnahme der Initiative falls sich durch einen Bürgerbus in den Nachbargemeinden die Option einer Mitnutzung an einzelnen Tagen ergibt, ohne einen eigenen Bus beschaffen zu müssen.

Lahnstein: Eine endgültige Entscheidung über einen Bürgerbusverkehr steht noch aus, da die örtlichen Aktiven bisher wenig Unterstützung seitens der Stadt erhalten haben. Wenn hier weitere Schritte möglich sind, wird sich dies sicher in das Jahr 2012 hineinziehen.

Maxdorf: Weitere Aktivitäten haben sich verzögert, da die lokalen Akteure erst die Verabschiedung des Einzelhandelskonzepts abwarten wollen. Ferner sind die örtlichen Gremien derzeit stark durch die Verwaltungs- und Gebietsreform in Anspruch genommen. Andererseits wurde auch von benachbarten Gemeinden mit Interesse am Thema Bürgerbus berichtet. Hier besteht auch 2012 Beratungsbedarf bei der Konzeptentwicklung.

Nassau: Der Strategieausschuss der VG und das Strategiekomitee der VG Nassau haben am 31.8. einstimmig beschlossen, die von der AWO angeregte Entwicklung eines umfassenden Mobilitäts- und Versorgungsangebots für die VG zu unterstützen. Ein erstes Fahrplankonzept für den Bürgerbus wurde durch Herrn Schiefelbusch entwickelt und in der Sitzung vorgestellt. Für Anfang November ist ein Treffen mit den ÖPNV-Unternehmen geplant. Hier besteht auch 2012 Beratungsbedarf bei der Konzeptentwicklung.

Nieder-Olm: Derzeit steht die Kommune in Kontakt mit einem örtlichen Busunternehmen, das einen Ortsbus einrichten will. Dies könnte auch unter Einsatz ehrenamtlichen Personals erfolgen. Hier besteht auch 2012 Beratungsbedarf bei der Konzeptentwicklung, wenn die Interessen der Kommune in Richtung eines „echten“ Bürgerbusses gehen.

Traben-Trarbach: Auf diese Initiative wurde das Projektteam durch den LBM aufmerksam, als der Genehmigungsantrag bereits beim LBM vorlag. Hier wurden vor Antragsstellung zwar Gespräche mit dem Konzessionär und dem Verkehrsverbund geführt, diese führten jedoch zu keiner Einigung. Bei der Tariffestlegung hat man sich nicht an den Tarif des Verkehrsverbundes orientiert und bei einer der Linien wurde die Abstandsregelung nicht eingehalten. Der Konzessionär hat Klage eingereicht, das Ergebnis bleibt abzuwarten. Das Projektteam steht im telefonischen Kontakt mit der Initiative, welche jedoch kaum auf das Beratungsangebot eingegangen ist und nur wenige Informationen weitergibt solange das Genehmigungsverfahren nicht abgeschlossen ist.

Waldfischbach-Burgalben: Weitere Aktivitäten der Arbeitsgruppe fanden in letzter Zeit nicht statt, so dass sich auch hier der Beratungsbedarf bis 2012 hinziehen dürfte. Eine weitere Kontaktaufnahme ist zeitnah geplant, um die Chancen des Vorhabens zu bestimmen.

Wallhalben: Das Projektteam hat die VG verschiedentlich zur Werbung für den neuen Bürgerbusverkehr beraten. Am 17.10. findet eine an die Bürgerinnen und Bürger gerichtete Veranstaltung statt, bei der auch das Projektteam vertreten sein wird. Ziel ist es, das Angebot bekannter zu machen und zu einem ehrenamtlich getragenen Verkehr weiterzuentwickeln.

Weilerbach: Am 18.10. ist das Projektteam bei einer Veranstaltung des Bürgerbusvereins zugegen, die der zehnjährigen Vereinsgründung gedenken und zugleich der Bestandsaufnahme, Werbung und Ideenbildung für die Weiterentwicklung des bestehenden Bürgerbusses dienen soll.

Wittlich: Informationsveranstaltung am 4. August 2011 mit Projektvorstellung und Präsentation in Wittlich (Kreis Bernkastel-Wittlich) durch Prof. Kagermeier. Initiiert wurde diese Veranstaltung von der Kreisverwaltung Bernkastel-Wittlich -- Fachbe-

reich soziale Hilfen. Bei der mit ca. 70 Teilnehmern gut besuchten Veranstaltung wurde eine Vielzahl von Detailspekten intensiv diskutiert. Gleichwohl waren keine konkreten Ansätze für eine baldige Umsetzung von Bürgerbussen erkennbar oder wurden im Nachgang identifiziert.

Zemmer: Ziel ist es durch eine Kooperation mit einer sozialen Einrichtung deren Kleinbus als Bürgerbus zu nutzen. Angesichts der Problematik des Verlustes der Gemeinnützigkeit der sozialen Einrichtung wird dort das Projekt Bürgerbus nicht mehr weiter verfolgt. Sobald eine Entscheidung bezüglich des Gemeinnützigkeitsrechts (s. u.) vorliegt ist hier mit weiterem Beratungsbedarf zu rechnen.

4. Problemanalyse und Handlungsempfehlungen

Aus den Erfahrungen der Projektarbeit lassen sich die folgenden, nach den wesentlichen Themenbereichen gegliederten Empfehlungen an das Land ableiten:

Finanzierung

Die Finanzierung eines Bürgerbusprojektes stellte für viele Initiativen die größte Herausforderung dar. Hierbei wurden nachstehende Problemfelder identifiziert:

- Fahrzeugförderung: Die Beschaffung von Fahrzeugen stellte sich als wesentlicher Engpass bei der Beratung der Initiativen heraus.
- Der Status des ÖPNV als freiwillige kommunale Aufgabe führte bei vorhandenem Engagement der Kommunen bei der Fahrzeugbeschaffung aber auch der Übernahme von ggf. entstehenden Deckungslücken zu zusätzlicher Unsicherheit, da die Position der ADD bei der Begutachtung nicht klar abzuschätzen ist.
- Die Landesförderrichtlinie ÖPNV sieht unter „alternative Verkehrsdienste“ (Nr 2.2) eine anteilige Defizitabdeckung, aber keine Investitionsförderung vor.
- Diese Förderung für „alternative Verkehrsdienste“ mit fahrtenspezifischer Abrechnung ist für Bürgerbusse sehr aufwendig.

Daraus ergeben sich folgende **Empfehlungen** für den Bereich Finanzierung

- Für ein einheitliches, transparentes und gut verständliches Förderungskonzept erscheint eine pauschale Summe analog zur Organisationspauschale in NRW sinnvoller.
- Für eine (auch zusätzlich zu einer Pauschale mögliche) fahrleistungsabhängige Komponente sollten typisierte Fahrzeugbetriebskosten statt Referenzpreise des Mietwagenverkehrs zugrundegelegt werden.
- Insgesamt gesehen sollte klarer kommuniziert werden, dass nach dem Grundprinzip der Subsidiarität prioritär die lokalen Initiativen gefordert sind und die Bezuschussung des Landes nur kleinere Anteile beträgt.

Akteure und Ressourcen

Problemfelder

- Unklare Richtlinien bezüglich der Zweitnutzung von Bürgerbussen (z.B. für Nutzung durch örtliche Vereine, Gelegenheitsverkehr).

- Entscheidung über den Verlust der Gemeinnützigkeit sozialer Einrichtungen bei Nebennutzung bereits existierender Kleinbusse als Bürgerbus ist noch nicht gefallen.
- Die Ehrenamtsversicherung des Landes gilt nicht pauschal für jede Bürgerbusinitiative, dies muss jeweils individuell erfragt werden.
- Ohne intensive Beratung herrscht bei den lokalen Akteuren große Verunsicherung wie die Fahrer versichert sind, dies schreckt potentielle Bürgerbusfahrer/-innen ab.
- Soziales und örtliches Gemeinschaftsinteresse ist wesentliche Triebkraft für BB-Projekte in RLP und Potenzial, das durch bisher auf Verkehr gerichtete Arbeiten angesichts der nur partiellen Abstimmung zwischen den involvierten unterschiedlichen öffentlichen Stellen nicht optimal angesprochen wird.

Empfehlungen

- Systematische und koordinierte Abstimmung mit Sozial-, Gesundheits- u Landwirtschaftsressorts zwecks abgestimmter Aktivitäten zur weiteren Förderung ist damit von hoher Relevanz.
- Auch die Zulässigkeit von Zweitnutzungen der Bübu-Fahrzeuge, stellt einen Aspekt dar, der für Auslastung und damit Amortisierung der Investitionen wesentlich ist.
- Nach Klärung der auf Bundesebene laufenden Abstimmungen zur Gemeinnützigkeit sollten diese zügig im Land kommuniziert werden.
- Verbindliche Richtlinien (Versicherung, Gemeinnützigkeit, Zweitnutzung, etc.) auch über den Internetauftritt des ISIM kommunizieren und bereitstellen

Angebotsgestaltung und Konzessionierung

Problemfelder

- Bei der Beratung wurden große Informationsdefizite sowie Unklarheit bezüglich der Voraussetzungen zur Konzessionsbeantragung festgestellt, welche auch aus dem Fehlen eindeutiger Aussagen bezüglich der zeitlichen Abstandsregel, Haltestellenvarianten und den Tarifoptionen resultieren.
- Die Führerscheinstellen des Landes sind unzureichend über die Voraussetzungen für das Fahren eines Bürgerbusses informiert.

Empfehlungen

- Verbindliche Aussagen zur Zulässigkeit von „Parallelverkehr“ durch Bürgerbusse entlang bestehender ÖPNV-Angebote - definitive Fassung der „Abstandsregel“
- Klarstellung, dass bei einer Kooperation mit den Konzessionsinhabern und gemeinsamer Verständigung auch davon abgewichen werden kann
- Einheitliche Positionierung zur Zulässigkeit voll- oder teilflexibler ÖPNV-Angebote sinnvoll (Haus-Haus bzw. Haus-Haltestelle), da diese auf großes Interesse in der Praxis stoßen und für mobilitätseingeschränkte Nutzer sehr hilfreich sind
- Die im Entwurf zur Auslegung des PBefG vom Juli 2011 enthaltene Fokussierung des „alternativen Verkehrsdienstes“ auf eine reine Ergänzungsfunktion mit Vorgabe bestimmter Tageszeiten, an denen eine Bedienung möglich ist, sollte aufgegeben werden, da dies die Flexibilität der Angebotsplanung einschränkt. Für die Vermeidung von „Parallelverkehr“ reicht die o.g. „Abstandsregel“ aus.
- Enge Vorgabe der Anwendung von Verbundtarifen stößt oft auf Widerstand und praktischen Aufwand. Vorgabe einer „Orientierung am Verbundtarif“ sinnvoller, die

Rundungen von Beträgen, Vereinfachungen der Preistabellen und Option eingeschränkter Durchlösemöglichkeiten und eingeschränkter Anerkennungen vorsieht.

- Herausgabe einer Information (Rundschreiben) an die Führerscheinstellen über die spezifischen FzF-Regelungen für Bürgerbusfahrpersonal,

5. Arbeits- und Zeitplanung für 2012

Die unter 4. beschriebenen Handlungsempfehlungen richten sich an das Land und die nachgeordneten Stellen. Das Projektteam kann hier bei einer Verlängerung seines Mandats Hilfestellung leisten, der Hauptteil der Umsetzungsaufgaben liegt jedoch beim Auftraggeber.

Für eine Verlängerung in das Jahr 2012 steht nach derzeitigem Kenntnisstand ein Volumen von etwa 50 000 €, d.h. rund der Hälfte des bisherigen Umfangs zur Verfügung. In diesem Rahmen hält das Projektteam folgende Aufgaben für sinnvoll:

- **weitere Beratungstätigkeit vor Ort** in den in Abschnitt 3 dargestellten Regionen bis zur endgültigen Entscheidung über die Umsetzung eines Bürgerbusverkehrs - im Falle der Fortführung Begleitung bis zur Umsetzung, längstens bis zum Projektende.

Umfang der Beratungen entsprechend dem Leistungsangebot des Projekts laut Angebot vom 29.7.09. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist von einem weiteren Zeitbedarf von bis zu einem Jahr - d.h. bis Herbst 2012 - auszugehen, so dass eine entsprechende Streckung der Mittel - unter Beibehalten des o.a. Umfangs - sinnvoll erscheint.

- **Aufbereitung des Beratungsangebots** in Form einer praxisorientierten Dokumentation

Hierzu können die bisher für den internen Gebrauch erstellten Materialien sowie die aus anderen Bundesländern bekannten Leitfäden als Grundlage genommen werden. Die Inhalte sind auf den rheinland-pfälzischen Kontext abzustimmen. Schwerpunkte sollten daher auf der Abstimmung mit dem LBM, den landesspezifischen Auslegungen des PBefG und der Integration von Fragen der lokalen Daseinsvorsorge und Gemeinschaftspflege in ein Bürgerbuskonzept sein. Die Dokumentation kann einfach über die bisherige Projekthomepage bereitgestellt und/oder gedruckt erstellt werden. Eine Pressemitteilung o.ä. seitens des Auftraggebers zum Erscheinen ist sinnvoll.

Über diese Aufgaben erstellt das Projektteam nach Rücksprache mit dem Auftraggeber ein detailliertes Angebot.

6. Schluss

Laut Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung will das Land auch künftig „flexible Instrumente, wie beispielsweise Anrufsammeltaxen, Rufbusse, Jugendtaxen oder Bürgerbusse auf- bzw. ausbauen.“ In der bisherigen Projektarbeit wurde ein großes Interesse am Thema Bürgerbus deutlich. Aus fast allen Landesteilen sind Interessenten an das Projektteam herangetreten.

Zugleich zeigt die bisherige Laufzeit des Projektes, dass die Konstellationen von rechtlichen, finanziellen und akteursbezogenen Rahmenbedingungen deutlich komplexer sind als bei klassischen ÖPNV-Projekten.

Für den weiteren Verlauf der Bürgerbusinitiative des Landes erscheint folgende Prioritätensetzung notwendig:

- 1) Schaffung klarer und transparenten rechtlicher Rahmenbedingungen hinsichtlich Genehmigung und Zuschussgewährung.
- 2) Klare Kommunikation im politischen und Verwaltungskontext, dass eine klassische Top-Down-Vorgehensweise nicht zielführend ist.
- 3) Anknüpfung an sozialen und freiwilligen Aktivitäten und Netzwerken

Bisher ist das Projektteam mit dem Beratungsangebot bis zum 31.12.2011 beauftragt. Bis die unter Punkt 4 aufgelisteten Handlungsempfehlungen realisiert sind, erscheint eine Verlängerung des Beratungsangebotes sinnvoll:

- So sind im Laufe des Jahres 2011 einige Initiativen aufgetreten, welche sonst nicht zufriedenstellend bis zum Abschluss betreut werden können.
- Darüber hinaus erfordert die hohe Varianz an Bürgerbusprojekten zusätzliche Konzepte für die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher, staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure im Bereich der Mobilitätssicherung (etwa „Nachbarschaftsinitiativen“, Sozialverbände).
- Die Bürgerbusinitiative in Traben-Trarbach, welche ohne Beratung durch das Projektteam einen Konzessionsantrag beim LBM eingereicht hat und nun voraussichtlich mit dem lokalen Konzessionär vor Gericht stehen wird, zeigt, dass die lokalen Initiativen ohne klare und transparente Richtlinien auf ein intensives Betreuungsangebot angewiesen sind. Es besteht sonst die Gefahr, dass die Verkehrsunternehmen weitere rechtliche Schritte gegen Bürgerbusinitiativen einleiten werden und Bürgerbusse als Bedrohung / Konkurrenz anstatt als Ergänzung wahrnehmen.
- Die angekündigten Neuregelungen bezüglich Finanzierungsoptionen und Konzessionierung von Bürgerbussen benötigen eine fachliche Begleitung, welche durch das Projektteam realisiert werden kann.
- Da die Finanzierung als größte Herausforderung für die Initiativen gilt, herrscht ein Bedarf an umfassenden Konzepten für die Finanzierung bzw. Mobilisierung von Ressourcen.