

G. Wolfgang Heinze,
 Öffentlicher Verkehr und demographischer Wandel: Chancen für Nordostdeutschland,
 In: S.Beetz (Hrsg., 2007): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen,
 Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Materialien Nr.14, Berlin, S.21-30

Öffentlicher Verkehr und demographischer Wandel: Chancen für Nordostdeutschland

von G. Wolfgang Heinze

Die schwierige Ausgangslage

Wird Deutschland entsprechend seiner Bevölkerungsdichte in drei Flächen gleicher Größe gegliedert, tritt der Sondercharakter Nordostdeutschlands besonders deutlich hervor (Abb. 1). Seine dynamischen Konsequenzen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

Abb.1: Bevölkerungsdichte in Deutschland:
 Stufung in drei Flächen gleicher Größe
 (Schallaböck, Hesse 1995)

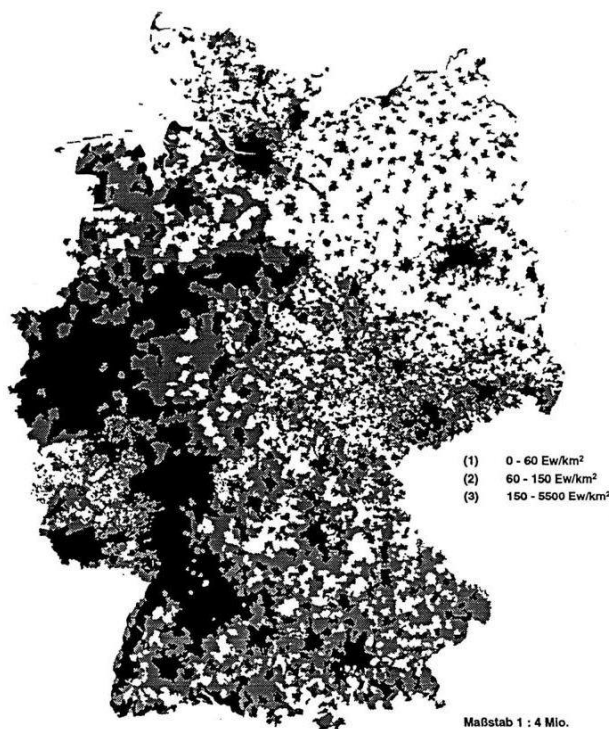
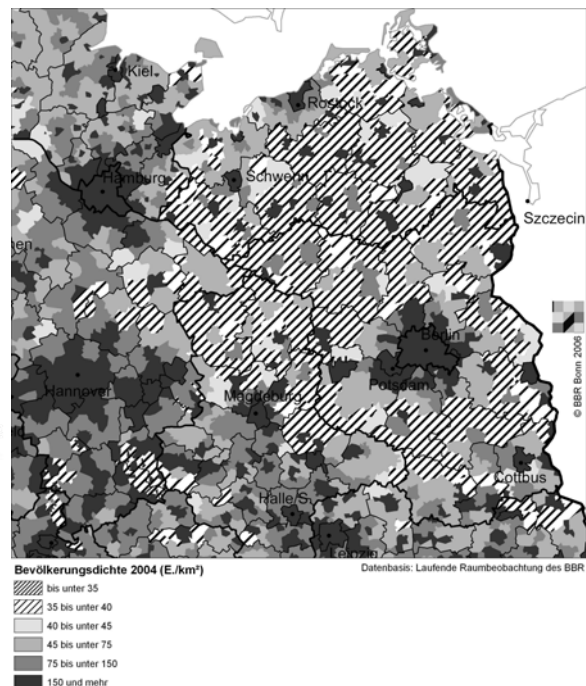


Abb.2: Bevölkerungsdichte in Nordostdeutschland 2004 (BBR 2006)



Dünn besiedelt, mit vielen Kleinstädten, wenigen und weit auseinander liegenden Mittelstädten sowie der Metropole Berlin ergeben sich vor allem zwei Probleme ihrer Erreichbarkeit und Kommunikation:

- die Verknüpfung der Siedlungen mit 60-150 Einwohnern/km² durch Verkehrskorridore des Regional- und Fernverkehr und

- die Anbindung und Versorgung der vielen Dörfer in den ausgedehnten Flächen mit 0-60 Einwohnern/km² Nordostdeutschlands mit ihrer kinderarmen, überalterten, kostenintensiven Restbevölkerung.

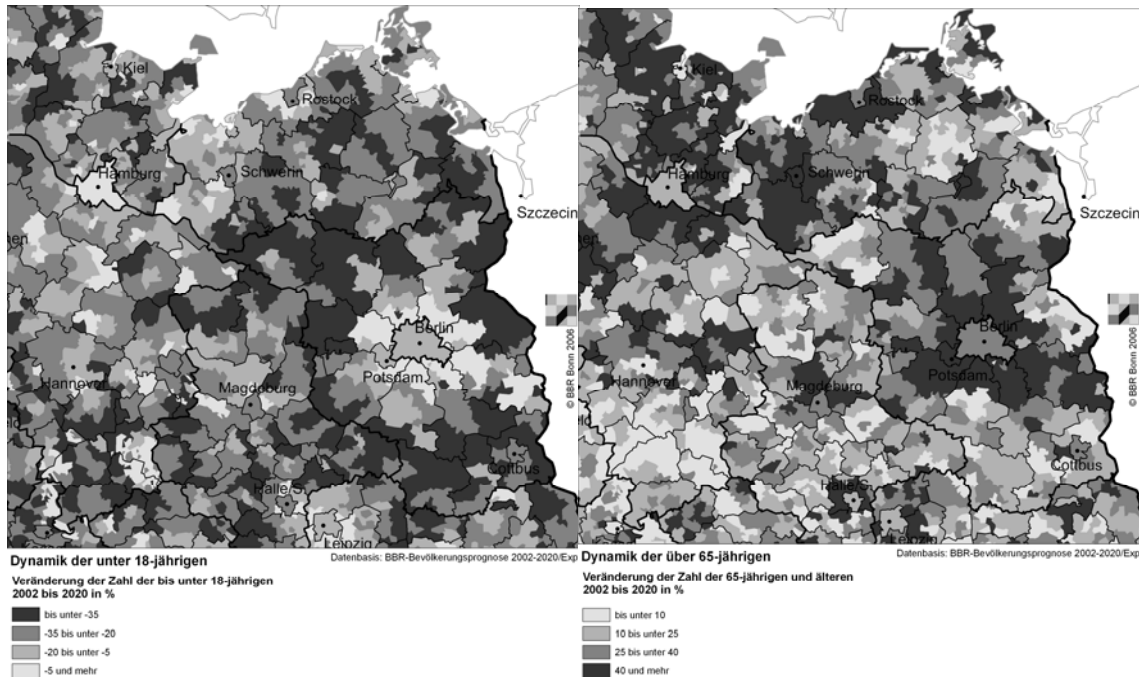
Abb. 2 zeigt die Bevölkerungsdichte der Ämter Nordostdeutschlands 2004 (BBR 2006). In den an Berlin grenzenden Landkreisen Brandenburgs wird bereits eine unsichtbare Linie deutlich: 150 Personen/km² und darüber im Umland und 40 Personen/km² weiter außen mit sinkender Tendenz. Ab 35 Personen/km² aber wird die vorhandene Infrastruktur unbezahlbar (Landrat Schröter, Landkreis Oberhavel 1998). Diese Dichte aber wiesen schon 2005 in Brandenburg 30% der Ämter auf, die 46% der Landesfläche, aber nur 14% der Landesbevölkerung umfassten (2020: 34/51/15%, Landesamt für Bauen und Verkehr 2006). In Mecklenburg-Vorpommern entfielen auf diese Kategorie 2004 sogar 33% aller Ämter mit 51% der Landesfläche, aber nur 18% der Landesbevölkerung (2020: 35/53/19) (H.-J. Bucher, BBR 11.12.2006). Die geringen Änderungen bis 2020 signalisieren Handlungsbedarf.

Der Tatbestand vorherrschender Kleinstgemeinden wurde durch die Gemeindereformen verwischt. Auf Dörfer bis zu 500 Einwohnern entfielen im Jahre 1996 noch 64% der Gemeinden Brandenburgs, aber nur 12% der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt 1997). Für den ÖPNV bedeutet die hohe Zahl von Ämtern geringer Bevölkerungsdichte politische Zwänge, der geringe Bevölkerungsanteil äußerst niedrige Verkehrsnachfrage und der hohe Flächenanteil teure Beförderungsweiten.

Die erwartete Altersstruktur der Bevölkerung stellt vor allem die Verbindung zur Infrastrukturvielfalt her. Die Älteren konzentrieren sich zunehmend dort, wo es attraktiv und teurer ist, also in und um Großstädte, am Meer und in anderen reizvollen Landschaften. Der dünn besiedelte, wenig attraktive Binnenraum hingegen blutet aus und verliert zuerst seine Jugend. Die ausgedehnten Flächen mit stark negativen Wachstumsraten der bis zu 18-Jährigen bis 2020 (Abb. 3) demonstrieren somit Überkapazitäten von Infrastruktur für die Jungen, wie Kindertagesstätten, Schulen, Sportstätten und Schülerverkehr. Die großen, aber anderen Teilräume mit stark positiven Wachstumsraten der über 65-jährigen (Abb. 4) signalisieren Unterkapazitäten von Infrastruktur für die Älteren, wie Pflegeeinrichtungen, Pflegedienste und medizinische Versorgung.

Große Teile der Infrastruktur erscheinen weitgehend altersunabhängig, aber dichteabhängig. Dies gilt für Systeme und Netze der Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, Energieversorgung und Verkehrsversorgung (Straßen-, Schienen-, Luftverkehr, ÖPNV) sowie für Kultureinrichtungen und Tourismusangebote. Angesichts hoher Fixkostenelemente, Unteilbarkeiten, Mindestgrößen und Vorschriften gilt die Devise „Halbierte Dichte, verdoppelte Kosten“. Dahinter stehen technisch-betriebswirtschaftliche, rechtliche und politisch-administrative Faktoren, die den Gesamtkostenverlauf bei rückläufiger Nachfrage auf einem wesentlich höheren Niveau halten als dies bei wachsender Nachfrage der Fall war. Dabei gelten die Bereiche sozialer und mobiler Infrastruktur leichter anpassbar als technische, wie stationäre Leitungsnetze.

Abb. 3 und 4: Prozentuales Wachstum der unter 18- und über 65-jährigen 2002-2020



Der Rückgang von Bevölkerung und Schülern legt nicht nur Schulschließungen und mobile Lehrer nahe, sondern senkt auch die Auslastung der Busse und schafft echte Beschäftigungsprobleme ländlicher Busunternehmen und ihrer Angestellten (30- statt 40-Stunden-Woche). Wurde 2004 zur Beförderung von 80 Schülern ein Bus benötigt und sein Aufwand für Fahrer, Kraftstoff, Bus u.a., bleiben diese Kosten auch 2011 bei 50 Schülern erhalten. Werden Schulstandorte konzentriert, entstehen längere Fahrtstrecken zu weniger Schulen, deren Mehrerträge erfahrungsgemäß nur max. 50% der Mindererträge durch rückläufige Schülerzahlen kompensieren (Löcker 2006:22). Ebenso kritisch wirken die PISA-induzierte Ganztagschule und sog. „verlässliche Schulen“, die alle Schüler wieder früh 8.00 Uhr beginnen lassen, die Zahl benötigter Busse erhöhen und Auslastungsprobleme in der Zeit zwischen Morgen- und Nachmittagsspitze schaffen.

Das Beispiel des ÖPNV zeigt aber auch, dass diese Situation für mehrere Politikbereiche Chancen zu überfälliger Dynamisierung bietet. Dazu zählen Verkehrs-, Schul-, Tourismus- und Raumordnungspolitik. Die extreme Lage des öffentlichen Verkehrs in ostdeutschen Flächenländern ist vor allem Ergebnis zurück gestauter Anpassung an den Wandel seines räumlichen Systemumfelds. Sie wird nur verständlich, wenn wir uns an den Gründungsauftrag des Öffentlichen Verkehrs erinnern, seinen Funktionsverlust durch die private Massentourismus sehen, seine staatliche Überregulierung wahrnehmen und unspezifische Finanzhilfen als Aufforderung zu weiterer Unbeweglichkeit und Innovationsstau.

Die dramatische Verschärfung

Im ländlichen Raum ist der traditionelle ÖPNV zu einer Restgröße geschrumpft. Die Mitnahme von Personen in einem Pkw zählt in der Statistik zwar auch zum motorisierten Individualverkehr (MIV), in Wirklichkeit aber hat dieser "Pkw-Begleitverkehr" gerade hier längst die Systemfunktion des ÖPNV übernommen. Von der dann noch verbleibenden Nachfrage nach ÖPNV bilden in dünn besiedelten Gebieten inzwischen 70-90% aller Beförderungsfälle Schülerverkehr. Damit ist Schülerverkehr hier trotz seiner Beschränkungen zur allgemein zugänglichen Mobilitätsgrundlage und zum Mindestbedienstungsstandard autoloser Bevölkerungsteile geworden. Auch deshalb treffen sinkende Schülerzahlen den Lebensnerv ländlicher Räume. So existieren bereits Wohnorte ohne Schülerverkehr, die nur noch einmal pro Woche oder durch Stichfahrten mit dem großen Linienbus als Anrufbus bedient werden. Wegen der geringen Schülerzahlen werden schon heute in manchen Dörfern einzelne Schüler täglich vom Linienbus abgeholt.

Um die Zahl benötigter Busse zu optimieren, sind Schulanfangszeiten gestaffelt, aber die ÖPNV-Politik der Wirtschafts- oder Verkehrsministerien ist faktisch nicht in die Schulstandortplanung der Kultusministerien eingebunden.

In welchem Ausmaß geburtenschwache Jahrgänge, Siedlungsstruktur und Schulkonzentration die Kosten des Schülerverkehrs erhöhen, zeigen aktuelle Meldungen. So hat sich in Mecklenburg-Vorpommern die Zahl der Fahrschüler in den letzten 5 Jahren nahezu halbiert (Ostsee-Zeitung 25.10.2006:17). Im Brandenburgischen Kreis Märkisch-Oderland mit seinen vielen Einzelgehöften wiederum entfallen schon heute 50% der Ausgaben für den Schülerverkehrs auf nur 10% der Fahrschüler aus weit entfernten Dörfern oder solchen ohne ÖPNV-Bedienung (Märkische Oder-Zeitung, 30.11.2006).

Die entscheidende Frage

„Wenn dem so ist: Was spricht dann eigentlich hier gegen ein Ende des ÖPNV?“ – muss der Advocatus diaboli fragen? Wäre es nicht nur ein Ende eines sonst unbrauchbaren und deshalb immer schwieriger zu finanzierenden Schülerverkehrs ohne Schüler? Bietet es sich deshalb nicht an, die völlige Entwertung des ÖPNV in Kauf zu nehmen, Benzinpreissteigerungen und sinkende Einkommen zu nutzen und auf zeitgemäße Angebotsformen durch eine neue Betreiber-, Politiker- und Planergeneration zu warten? Die Zeit dazwischen könnte man mit Taxigutscheinen überbrücken.

Mindestens 5 Argumente sprechen dagegen:

- Der Feuerwehr vergleichbar, braucht jeder Raum vorhandene Verkehrsmobilität für jedermann.
- Die Nachfrage nach ÖPNV lässt sich durch attraktive Angebote erhöhen.
- Ein attraktives Angebot ist zu den heutigen Gesamtausgaben für ÖPNV möglich.
- Neue Geschäftsfelder und Wachstumsmärkte warten auf ihre Erschließung durch den ÖPNV.
- Sektoral verstreute Nachfrage, Angebote und Ressourcen an Verkehrsmobilität lassen sich als ÖPNV mitnutzen und bündeln.

Versiegende Finanzierungsquellen, EU-Wettbewerbspolitik und ausländische Konkurrenz erschweren die weitere Fortschreibung traditioneller Lösungen und Besitzstände und erhöhen damit die Chance eines zukunftsfähigen ÖPNV: eines flächenhaften Zubringer- und Verteilerverkehrs zu einem schnellen Linienverkehr auf Verkehrsachsen.

Die evolutionäre Situation

In der Fläche war der ÖPNV schon immer Notbehelf und ein Kind der Eisenbahn. Weil ein echtes Flächenverkehrsmittel fehlte, griff man auch hier auf ein Linienverkehrsmittel zurück. Kleine Nachfragemengen, unregelmäßiges Aufkommen, kurze Strecken und Umsteigezwänge bilden kritische Faktoren und zugleich charakteristische Einsatzbedingungen im Flächenverkehr. Diese konnte die Eisenbahn nur erfüllen, solange es kein flexibleres Verkehrsmittel (wie das Auto) gab und sie als Verkehrsmonopolist früherer Tage Verluste auf Nebenstrecken durch Überschüsse auf Hauptstrecken ausgleichen konnte.

Nebenbahn und Linienbus schlossen die Lücke zwischen der Fernbahn, dem Fußweg und dem Fahrrad. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts endete im dünn besiedelten ländlichen Raum der Aktionsraum eines Bauern an der Flurgrenze. Gelegentlich fuhr er in die Kreisstadt, die Welt weiter draußen kannte er nur vom Militärdienst. Die Dörfer mit ihren Arbeitsplätzen, dem Bäcker, dem Fleischer und dem Dorfladen, der Gastwirtschaft, der Schule und Kirche, der Post und dem Tanzboden am Wochenende waren relativ autark. Deshalb boten Nebenbahn oder Buslinie eine akzeptable Personenbeförderung. Im Mittelpunkt standen nur wenige, aber zuverlässige Verbindungen zur Kreisstadt und zum Fernverkehr und deren Kosten. Als die Industrialisierung den ländlichen Raum erreichte, veränderte dies auch das Nachfrageprofil von Verkehrsmobilität. Auch die Entdeckung der Fläche als Freizeitraum und als Kontrastraum zur Großstadt erhöhte Wohlstand über Verkehr.

Deshalb lässt sich private Massenmotorisierung durchaus als nutzerfinanzierte Problemlösung interpretieren. Einer englischen Faustregel der 70er Jahre zufolge, kostet der erste Pkw im Haushalt 300 ÖPNV-Fahrten pro Jahr und der zweite weitere 150. Als das Auto für breite Bevölkerungsschichten finanziell erreichbar wurde, war der Niedergang des traditionellen ÖPNV vorprogrammiert. Zugleich schloss die neue Verkehrsmobilität Alle systematisch aus, die über kein motorisiertes Zweirad oder Auto verfügten. Zeitung, Radio, Auto, Telefon und Fernsehen veränderten das Zeitgefühl, erhöhten Ansprüche und verstärkten Pendlerzahlen und Landflucht. Örtliche Produkte wurden in steigendem Maße durch Verkehrsmobilität ersetzt: durch Einkäufe in der Stadt, Versandhandel, mobile Verkaufsstellen bis hin zum periodischen Auffüllen der Tiefkühltruhe. Seitdem liegt der Motorisierungsgrad deutscher Landkreise traditionell etwa 100 Pkw/1.000 E über dem jeweiligen Wert für kreisfreie Städte, denn Flächenländer brauchen Flächenverkehrsmittel.

In den Alten Bundesländern (ABL) entstand das zentralörtliche Versorgungssystem der Ober-, Mittel- und Grundzentren, das die Ausstattung an Dienstleistungsangeboten mit Erreichbarkeitsnormen im ÖPNV (45, 30 und 15 Minuten) hierarchisch kombinierte. Neue Bildungschancen, Schulreformen und Mittelpunktsschulen begründeten die Eigendynamik des sog. freigestellten Schülerverkehrs. Nur zwischen Schulleiter und Busunternehmer vereinbart, schloss er die Allgemeinheit von der Busbenutzung aus.

Um den allgemeinen ÖPNV zu stützen, wurden Parallelförderung von MIV und ÖPNV etabliert (Sachverständigenbericht 1963/64), der freigestellte Schülerverkehr in den allgemeinen Linienverkehr reintegriert, dazu Schulanfangszeiten gestaffelt und Transparenz der Interessen von Bestellern und Erstellern der ÖPNV-Leistungen geschaffen (Hohenlohe-Modell), neue Verkehrstechnologien, wie Rufbus und Anrufsammeltaxi (AST) erprobt und die Faktoren Verkehrsbedienung, Zuständigkeit und Finanzkraft der Landes-, Kreis- und Gemeindeebene integriert (Differenziertes Bedienungsmodell). Unverändert blieb jedoch die Überregulierung, vor allem durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), dessen Verkehrsformen Linien- und Gelegenheitsverkehr keine eindeutige Zuordnung flexibler (synonym: alternativer, bedarfsorientierter oder unkonventioneller) Bedienungsformen erlauben und damit jede ergänzende Flächenbedienung entscheidend behindern können.

Die zahlreichen Versuche mit flexiblen Bedienungsformen für die Fläche offenbarten ihre Erfolgsbedingungen: die Überlegenheit professioneller Angebote (wie AST, Anrufbus), ihre Einbettung in ÖPNV-Unternehmen und Planung, Tarifgestaltung, Fahrgastinformation und Öffentlichkeitsarbeit in einer Hand, Gewöhnungsphase und Angebotsstabilität sowie ein wohl dosierter Telematik-Einsatz (keine Spracherkennung, keine Smart Card). Räumliche und zeitliche Abgrenzungen des Anrufbusses vom Linienverkehr und Taxi sind – wie im Landkreis Leer – sogar bei Tür-Tür-Bedienung möglich. AST und Anrufbusse aber bewiesen auch die Nachfrage schaffende Kraft beliebter Beförderungsqualität.

In der DDR war der ÖPNV als Linienverkehr gut entwickelt, aber zentralistisch organisiert: In jedem der 15 Bezirke existierte ein Kraftverkehrskombinat. Diese Kombinate erbrachten unterschiedlichste Verkehrsleistungen: im ÖPNV, im Güterfernverkehr sowie Dienstleistungen von Reisebüros und Taxifahrten. Die Behandlung des ÖPNV im Einigungsvertrag bildet ein bescheidenes Lernergebnis zahlreicher Modellversuche in den ABL. In den Neuen Bundesländern (NBL) sollte das einheitliche Liniennetz erhalten bleiben, die Verantwortung für den ÖPNV auf die kommunale Ebene übergehen und alle zuverlässigen Verkehrsunternehmen gleichberechtigt in die Verkehrsbedienung eingebunden werden.

Dazu wurden die Volkseigenen Betriebe in GmbHs und AGs umgewandelt, den Ländern und Kommunen übertragen und vom Güterverkehr getrennt. Landkreise und kreisfreie Städte entschieden den konkreten Zuschnitt ihres ÖPNV. Für diese ÖPNV-Betriebe wurde Wettbewerbsfähigkeit angestrebt und Besteller- und Ersteller-Ebenen durch Mehr-Ebenen-Modelle formal getrennt. Eine Privatisierung war nur möglich, wo Kommunen kein Interesse bekundeten. Doch auch dann behielt die Gebietskörperschaft die Linienkonzessionen und verkaufte den ÖPNV-Betrieb auf Zeit an leistungsstarke Unternehmen aus den NBL oder als "Buy-outs" an den bisherigen Geschäftsführer selbst. Ziel war die Erhaltung großer Bedienungsgebiete von maximal 4-5 Landkreisen.

Gegenüber den ÖPNV-Strukturen der ABL brachte das Übernahmemaßmodell für die NBL wichtige Verbesserungen, aber realisierte als Kern das überlebte Strukturkonzept von Linienverkehr kommunaler Betriebe im Netz öffentlicher Verwaltung ohne Wettbewerb mit einer Bevölkerung, die ÖPNV als staatliche Leistung erwartet. Dass es trotzdem möglich ist, die Nahverkehrsangebote aller Formen zu einem Bedienungskonzept zu verknüpfen, das jedem Bürger des Landkreises an 7 Tagen in der Woche zwischen 4:00 und 24:00 Uhr stündlich ein Beförderungsangebot zur Verfügung stellt, beweisen ab 1.1.2007 vier regionale mittelständische Busunternehmen im Landkreis Wittenberg.

Schrumpfung als Chance

In der Verkehrswissenschaft und im Verkehrs-Consulting herrscht weite Übereinstimmung, dass die Neugestaltung ländlicher Verkehrspolitik vor allem flexible, lokal passende Lösungen benötigt, Auffanglösungen und ihre Erfolgsbedingungen seit längerem bekannt sind, aber ihre Ziel führende breite Umsetzung und die verlässliche Sicherung geförderter Modell- und Pilotprojekte fehlen.

Was gesucht wird, ist ein ÖPNV für unsere Zeit. Drei Grundrichtungen sind erkennbar:

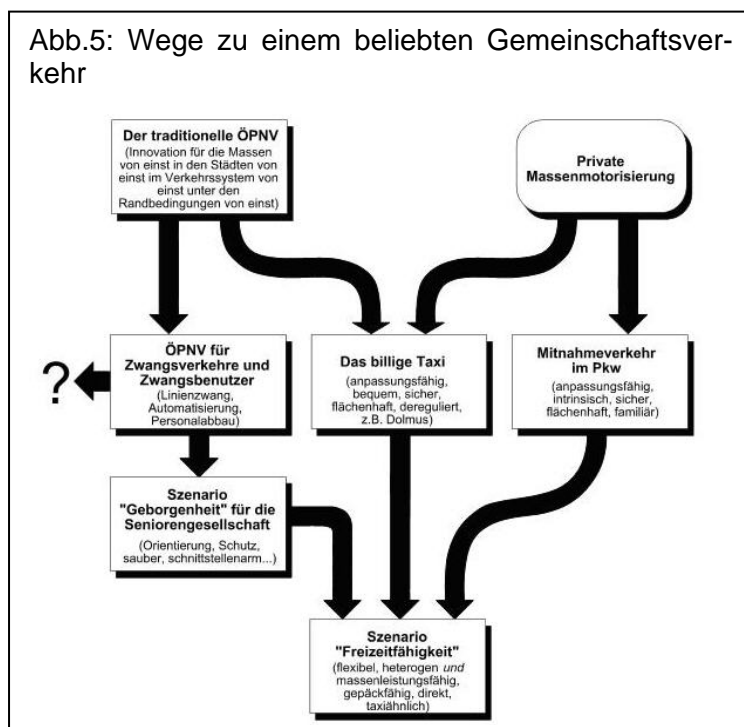
- die schnelle Linie für Achsen,
- das billige Taxi für die flächigen Quell- und Zielräume und
- Pkw-Mitnahmeverkehre, wo sonst gar nichts mehr geht.

Dabei reicht das „billige Taxi“ vom Sofort-Sammeltaxi (Taximobil) über das AST bis zum Anrufbus. Was konkret passt, entscheiden die Verhältnisse vor Ort.

Von seiner späteren Monopolstellung geblendet, hat der traditionelle ÖPNV verdrängt, wo er her kam. Damals war das gemeinwirtschaftliche Pflichtenbündel der Linienkonzession die Gegenleistung für das Streckenmonopol und somit eine Art frühen Verbraucherschutzes. Heute ist es Gegenstand von Besitzstandsdenken und Subventionen. Mitte des 19. Jahrhunderts war der ÖPNV Inbegriff eines innovativen Produktes - aber für die Städte und Dörfer von einst, mit ihren Massen von einst, ihrem Verkehrssystem von einst und ihren damaligen

Randbedingungen. Weil er sich finanziell nicht an die Veränderungen unserer Gesellschafts-, Raum- und Verkehrsstrukturen anpassen musste, entwickelte er auch keine echte Alternative zum Auto.

Mit der sich verschärfenden Krise des Schülerverkehrs wird nun eine existentielle Grenze überschritten. Möglicherweise ist dieses Zeitfenster eine letzte Chance. Ausländische Erfahrungen und Übernahmeangebote werden (noch) verdrängt. Zugleich rücken Fahrgelderlöse gegenüber Bestellerentgelten und Zuschüssen nach vorn. Westdeutsche ÖPNV-Unternehmen sind – wegen ihrer härteren Rahmenbedingungen - schon wieder 10 Jahre weiter. Ihre Manager sprechen



von einer paradiesischen Konzessionsverteilung im deutschen Nordosten, aber auch von marktfernen Anreizen und Leistungsstrukturen. Da in den NBL nun eine wiedervereinigungsbedingte, aber gegenüber Besteller- und Planerebene übermächtige Geschäftsführungsgeneration die Pensionsgrenze erreicht hat, könnte dies einen Dynamisierungsschub bringen.

Will der ÖPNV nicht Überlaufbecken einer Pkw-Gesellschaft bleiben, muss er die Herausforderung annehmen und auch mit Hilfe des technischen Fortschritts eine Mobilitätsgarantie für alle wagen - mit einem leicht erreichbaren, leicht verständlichen und durchaus bezahlbaren Verkehrsangebot – möglichst rund um die Uhr aus einem Guss - mit dem man sich gern identifiziert. Dabei geht es nicht um die Konkurrenz mit dem Erstwagen der Familie, sondern „nur“ darum,

- beliebter zu werden und sich an der Kundennähe privater Geschäftsleute zu orientieren,
- Linienverkehre zu straffen und frei werdende Mittel für flexible Angebote einzusetzen,
- Verknüpfungen herzustellen, wie durch Zubringer- und Verteilerverkehr zu schnellen Verkehrsachsen,
- Zusammenarbeit von Ressorts und Fachplanungen und Budgetausgleich öffentlicher Einrichtungen politisch zu erzwingen,
- zu privatisieren und Verwaltungsreformen zu nutzen,
- Nachfrage und Ressourcen aller Art zu bündeln,
- neue Wachstumsfelder zu erschließen,
- Mindestbedienungsstandards aus Daseinsvorsorge zu definieren und zu fordern und
- überparteiliche Unterstützung zu schaffen.

Die Zukunftsmärkte des ÖPNV bilden nicht mehr die Zwangskunden im Berufs- und Schülerverkehr und auf den radialen Verbindungen zwischen Zentrum und Peripherie, sondern Senioren sowie Freizeit-, Einkaufs- und Urlaubsverkehre. In einer Seniorengesellschaft, in der immer mehr Menschen zwar wissen, wohin sie möchten, aber nicht mehr so recht, womit, weitet sich der Sicherheitsbegriff in Richtung Geborgenheit, Orientierung und Betreuung aus. Damit werden „Geborgenheit“ und „Freizeitverkehrsfähigkeit“ zu Schlüsselementen zukünftiger Szenarien. In der Realität jedoch wird es selbst im Tourismusland Mecklenburg erst ab 1.1.2009 einen Tarifverbund von Bus und Bahn geben (Ostsee-Zeitung 25.10.2006:17).

Flexible Formen, wie AST oder Anrufbusse, als Zubringer und Verteiler schnellen Linienverkehrs lösen gerade in ländlichen Räumen kritische Probleme: Ihre individuelle Bedienung durch kleine Fahrzeuge kann sich veränderndem Mobilitätsverhalten leichter anpassen als starre Linien. Ihre Attraktivität (zeitliche Flexibilität, Haltestelle „Haustür“) induziert nachweislich Neuverkehr (auch für spätere Linien). Durch ihre geringeren Kosten bilden sie eine ökonomischere Lösung für nachfrageschwache Räume und Zeiten und bieten nicht zuletzt Beschäftigung zwischen den Nachfragespitzen. Dabei liegt ein Eigenbetrieb von Taxi und Mietwagenverkehr durch Busunternehmen besonders dort nahe, wo diese noch fehlen. Der Trend zum Mobilitätsdienstleister könnte Mobilität aller Art einschließen. Dabei übernimmt die Mobilitätszentrale die hier noch immer unterschätzte Funktion des angelsächsischen Transport brokers, der Nachfrage aus allen Bereichen einwirbt, bündelt und disponiert. Erschweren dies Gemeindeordnungen dem jeweiligen öffentlichen Verkehrsbetrieb, sind Ausgründungen zu prüfen.

Vorrangig Stärken zu stärken, ist überfällig, nur gehört dazu auch der konsequente Abbau bisheriger Schwächenförderung. Dies betrifft alle Bereiche der Siedlungs- und Verkehrsplanung. So sollte die Siedlungsdichte nur dort stabilisiert werden, wo dies Erfolg verspricht. Zentralörtliche Systeme sind – wie in Brandenburg - zu konzentrieren, die Infrastruktur und Bautätigkeit auf Zentrale Orte auszurichten und Verkehrswege - ihrer Verkehrsbedeutung entsprechend - auf- und abzustufen. Zukünftige Vorhaben sind sofort anzupassen. Dies gilt besonders angesichts der Gefahr von Überdimensionierung durch Nachholbedarf. Überschlägige Folgekostenbilanzen standortrelevanter Siedlungsplanungen und Netz-/Standortkonzepte und flexible Maßstäbe und Standards können helfen. Zum Schwächenabbau gehören im Busverkehr vor allem Einsparungen im nachfrageschwachen Linienbetrieb.

Noch immer wollen viele Nahverkehrsunternehmen nicht wirklich rechnen. Dahinter stehen Beharrungsvermögen, ihre Prägung durch Linienverkehr, der Erhalt des „Heizers auf der

Elektrolok“ sowie Unkenntnis und Skepsis gegenüber flexiblen Angebotsformen. Deshalb gehören nicht nur die großen Busse auf den Prüfstand, sondern auch die inzwischen viel zu großen Betriebshöfe, die Regionalisierungsmittel (die Schienenverkehr begünstigen, obwohl Expressbusse weit preisgünstiger, nachfragenäher und schneller sind), die Stundenpläne und Standorte der Schulen und die abwartende Haltung vieler Geschäftsführer. Die bevorstehende Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern reduziert 12 Landkreise auf 5, gliedert alle 6 kreisfreien Städte in die neuen Landkreise ein und bietet damit die Chance, die bestehenden kommunalen Verkehrsbetriebe in einem neuen Konzept zu integrieren.

Vor allem aber werden die Entleerungstendenzen nachfrageschwache Nebenbahnen treffen. So wird glaubhaft von zahlreichen nordostdeutschen Eisenbahnstrecken mit nur 180 Fahrgästen pro Tag in beiden Richtungen berichtet. Nach Kostenuntersuchungen der WIBERA 2002/2003 soll der Bahnkilometer das 4-7fache eines Buskilometers kosten. Vor allem wegen fehlender Transparenz von Streckenauslastung, -kosten und -finanzierung kann der nachfragefreundlichere und billigere Expressbus als Alternative kaum diskutiert werden.

Was auch noch immer kaum professionell erprobt wird, ist

- Transportmix in einem Fahrzeug (wie gemeinsame Linienbedienung für Personen und Güter),
- Funktionsmix an einem gemeinsamen Ort (wie verkehrlicher und außerverkehrlicher Aktivitäten an multifunktionalen Busbahnhöfen, Bahnhöfen oder Postagenturen) und
- Ressourcenmix (wie die Integration von Wartung und Instandsetzung, Patiententransporten, mobilen Diensten, privaten Post- und Paketdiensten usw., von denen viele radialstrahlige Netze betreiben).

In Finnland beispielsweise existieren rentable Unternehmen (wie Korsisaari), die Linien-, Charter- und Anrufbusverkehr, Essen auf Rädern, Ambulanzen, ÖPNV-Consulting, ÖPNV-Software, Bussimulator, Wartung und Instandsetzung, Gebrauchtbussverkauf u.a. anbieten und betreiben, denn ihre Einsatzzentrale ist sowieso besetzt.

Erweisen sich Förderrichtlinien flexibler Verkehrsangebote des Landes – wie in Mecklenburg-Vorpommern - als weitestgehend wirkungslos, sind sie durch wirksame Anreize zu ersetzen. Dazu gehört auch die längst überfällige finanzielle Gleichstellung von Linienverkehr und flexiblen Angeboten im Personenbeförderungsgesetz. Auch hier ist der kombinierte Verteilungsschlüssel aus Fläche, Fahrplankilometer, kommunalen Eigenmitteln und Fahrgästen im neuen ÖPNV-Gesetz von Brandenburg ein Schritt in die richtige Richtung.

Für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist die gestörte Abstimmung verkehrspolitischer Entscheidungen zwischen Ministerien und Fachplanungen armer Bundesländer. Dies gilt für die Integration der Landes-, Verkehrs-, Schulplanung, für das ländliche Wegenetz und für die Integration von Wohnungswirtschaft und Ver- und Entsorgung. Rationalisierungspotentiale werden nicht ausgeschöpft, weil die Verkehrsmobilität von unterschiedlichen Betreiber- und Haushaltsebenen (Bund, Land, Landkreis, Gemeinde, Private) und Ressorts (Kultusministerium, Wirtschaftsministerium, Arbeitsagentur) erbracht und finanziert wird, zwischen denen kein Budgetausgleich existiert. Ein klassisches Beispiel bilden SPNV-Strecken der DB AG, die vom Land als Besteller finanziert werden. Hier ist ein Paradigmenwechsel überfällig und durch Win-Win-Anreize möglich.

Noch immer wird verdrängt, dass der ÖPNV nicht nur Rückfallebene für Eventualitäten ohne Auto ist, sondern die faktische Einheit eines Landes für jedermann herstellt, denn nicht erreichbare Teilräumen gehören zu den klassischen Symptomen gesellschaftlicher Desintegration.¹ Deshalb sind Mindestbedienstungsstandards aus Daseinsvorsorge tunlichst mit Anreizen

¹ Das Horror-Szenario zeigt große Binnenräume mit überalterter Bevölkerung, hoher Arbeitslosigkeit, ohne Zuwanderer, Pendler und Touristen. Die Meisten leben vom Staat und warten auf ihn. Alles konzentriert sich auf die früheren Kreisstädte, auf die ein sternförmiges Netz führt. Voller Vorbehalte gegen Fremde und Reiche, wird mehrheitlich Linkspartei und NPD gewählt. Erfolgreiche Wessies ziehen

zu einem konzeptionellen Neubeginn zu verknüpfen. Flexibilisierte Richtlinien fördern auch hier kreative Lösungen, erleichtern die Gegenfinanzierung, erschweren Überdimensionierung und Folgekosten und verlangsamen damit den Weg in die kommunale Schuldenfalle. Bezeichnenderweise akzeptieren Landesplanungen unter Druck - wie derzeit Brandenburg – mit der Erreichbarkeitsnorm „45 Minuten über die Straße“ zu Zentralen Orten, mit Schwerpunktförderung und mit der Konzentration auf Mittel- und Oberzentren zunehmend Realitäten.

Wo ein Wille, ist auch ein Weg. Deshalb ist Parteien übergreifende Überzeugungsarbeit so wichtig. Die legendären Reformmodelle der 70er Jahre – wie die Reintegration des freigestellten Schülerverkehrs in den allgemeinen Linienverkehr in Hohenlohe – waren mit einem enormen Einsatz bei Lehrern, Eltern und Betreibern verbunden, der von den jungen Planern der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg bis hin zur privaten Urlaubsgestaltung des zuständigen Ministerialrats Winter (FDP) im BMV reichte. Das Zusammenspiel der Entscheidungsträger Geschäftsführer Krautter (SPD), Landrat Susset (CDU) und Ministerialrat Haller (FDP) vom Land sowie die damalige Aufbruchsstimmung der sozial-liberalen Koalition als Resonanzboden trugen erheblich zum Erfolg bei.

Funktionsverlust und Zukunftsangst als Endzeitsignale

„Die Krise ist ein produktiver Zustand. Man muss ihr nur den Beigeschmack der Katastrophe nehmen“, sagt Max Frisch. Funktionsverlust und Zukunftsangst bilden allgemeine Krisensymptome, die fast immer das Ende überlebter Strukturen signalisieren. Verliert der ÖPNV also seine Funktionalität, begünstigt dies nur eine neue Aufgabenteilung, die der lokalen und regionalen Problemebene Lösungskompetenz zuweist. Verlangt das System darüber hinaus nach tief greifender Umorganisation, dürfte sich eine Reregulierung des verkehrspolitischen Ordnungsrahmens eher am Ausland orientieren als am überlieferten Gemeinwirtschaftlichkeitsdenken. Je konsequenter der Druck, desto schneller kommt der Wandel. Denn der Wurm muss dem Fisch schmecken und nicht dem Angler!

Literatur

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Zukunft städtischer Infrastruktur, Informationen zur Raumentwicklung, 5

Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg., 1999): Planungshandbuch für den ÖPNV in der Fläche, Bonn (Bearbeiter: G.W.Heinze, P.Kirchhoff, U.Köhler u.a.) <http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/PlanungshandbuchFuerDenOEPNVInDerFlaeche.pdf>

Freistaat Thüringen, Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2006): Demographiebericht Thüringen, Stand 20.6.2006

G.W.Heinze, H.H.Kill (1991/1992): Chancen des ÖPNV am Ende der autogerechten Stadt. Verkehrspolitische Lehren für einen traditionellen Verkehrsträger im Strukturbruch, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Hrsg. von der Gesellschaft für Regionalforschung (Deutschsprachige Gruppe der Regional Science Association), Jg. 12/13, S.105-136
http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/Chancen_des_OEPNV.pdf

G.W.Heinze, H.H.Kill (1997): Freizeit u. Mobilität. Neue Lösungen im Freizeitverkehr, ARL, Hannover

G.W.Heinze, H.H.Kill, M.Proksik, K.Olbrich, G.Wengler-Reeh (1994): Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung und die Fläche. Ausländische Erfahrungen und Kenntnisse, in: Der Nahverkehr, Jg. 12 (1994), H.3, S.8-14 <http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/GrosseUndkleineKonzepte-1992.pdf>

G.W.Heinze (2005): Schrumpfung als Chance – Ein neuer Gemeinschaftsverkehr für Flächenländer, in: Verkehr und Tourismus in sensiblen Naturräumen, Grüne Reihe, 62, TU Kaiserslautern, S.177-208

G.Löcker (2006): Vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister, Nahverkehr, S.20-26

wieder weg, weil sie ihre Kinder hier nicht in die Schule schicken wollen, und kommen nur noch, um abzukassieren.

C.Mehlert (2000): Die Einführung des Anrufbus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 91, Bielefeld

H. Nöthe: Die Reorganisation des ÖPNV in Ostdeutschland, Vortrag, Seminar "Der ÖPNV in der Fläche" der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft (Bezirksgruppe Berlin), Potsdam, 14.01.1993

K.O.Schallaböck, M.Hesse u.a. (1995): Konzept für eine Neue Bahn, Wuppertal 1995

S.Siedentop (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Ergebnisse einer Modellrechnung für die Planungsregion Havelland-Fläming, Vortrag, Prenzlau, 4. Juli 2006