

Gutachten zum Bereich Verkehr („Kriterien und Indikatoren Straßenausstattung“)

im Projekt „Nachhaltigkeitscheck für eine demographiefeste Infrastruktur“ des IRS, Erkner

von Weert Canzler, Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Vorbemerkung

Um Kriterien für eine nachhaltige Infrastruktur zu bestimmen, ist der status quo zu klären, daraufhin sind Empfehlungen gemäß den Vorgaben „k.o.-Indikatoren“, „Soll-Indikatoren“ und „Nice-to-have-Indikatoren“ zu erstellen. In dem hier vorliegenden Gutachten geht es im Kern darum, die Kriterien und Indikatoren im Bereich Straßenbau im Rahmen des „Nachhaltigkeitschecks ESYS“ auf ihre *Relevanz* sowie auf ihre *Verständlichkeit, Praktikabilität und Plausibilität* hin zu bewerten. So lautet die Aufgabe des vorliegenden Gutachtens.

Das Instrument zur Entscheidungshilfe ESYS ist vor dem Hintergrund der übergeordneten Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung einerseits und der absehbaren demografischen Divergenzen in Deutschland andererseits zu betrachten. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie beinhaltet gesamtsstaatliche Ziele, die auf eine höhere Energie- und Ressourcenproduktivität sowie eine teils dramatische Steigerung von Effizienzen und Messzahlen in beinahe allen Politikfeldern zielen. Impliziert sind eine Reihe von Zielkonflikten und Interessenkollisionen. Gerade beim Verkehr ist beispielsweise seit 2002 eine Entkopplung der Güterverkehrsleistung von der Wirtschaftsleistung zu beobachten: der Güterverkehr ist in den letzten Jahren mehr als doppelt so stark gewachsen wie die Wirtschaftsleistung (siehe Statistisches Bundesamt 2007: 30). Schwierig ist eine solche politische Programmatik aber zusätzlich dadurch, dass mittel- und langfristig mit erheblichen sozialräumlichen Verwerfungen zu rechnen ist, die durch Abwanderung und verstärkte Alterung der Bevölkerung besonders in den neuen Bundesländern schon heute sichtbar sind und sich voraussichtlich noch verschärfen werden. Das damit zusammenhängende Problem besteht darin, dass das Ziel der Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der Angleichung kaum mehr realistisch ist. Vielmehr ist von einer für die Bundesrepublik neuen faktischen Gleichzeitigkeit von Schrumpfen und Wachsen auszugehen.

Grundsätzlich ist also zunächst festzuhalten, dass das Kunststück einer nachhaltigen Infrastrukturpolitik – nicht nur im Verkehr - darin besteht, „skalierbare“ Ergebnisse zu erreichen. Infrastrukturen müssen zugleich schrumpfen und wachsen „können“. Damit ist ein prinzipielles Problem angesprochen: die Skalierbarkeit von Infrastrukturen ist bisher aus verschiedenen Gründen ein Unthema der Verkehrsplanung und Verkehrspolitik gewesen (vgl. Canzler 2007): Erstens waren Verkehrsprojekte bisher immer als „Vorleistungen“ definiert, die aus öffentlichen Mitteln zu leisten waren, um Wohn- und Wirtschaftsstandorte zu stärken. Verkehrsinfrastrukturen waren wirtschaftshistorisch immer Erschließungsinvestitionen. Zweitens waren Investitionen in neue und bessere Straßen, Bahntrassen oder Wasserwege in der ökonomischen Theorie schon deshalb positiv belegt, weil sie die Netzeffekte des Verkehrssystems insgesamt erhöhen. Und drittens war und ist die technische und konstruktive Ausrichtung von Verkehrsbauten auf Expansion ausgelegt. Rückbau ist ein erst junges Nischenphänomen.

Es kommt angesichts von sinkender Nutzung und nachlassendem Bedarf zumindest in einigen Regionen und Gemeinden künftig auch darauf an, das „Ausbauparadigma“ (Zumkeller 2007) hinter sich zu lassen. Das bedeutet gleichsam die Umkehrung der bisherigen Planungslogik. Neben der „Nicht-Investition“ kann es in Entleerungsräumen sogar sinnvoll sein, einen Rückbau von Verkehrsinfrastruktur vorzunehmen: „Rückbauplanungen werden ganz allgemein dann erforderlich, wenn die Kosten für Betrieb und Unterhaltung einer Infrastruktur angesichts nachlassender Nutzung die Kosten für einen Rückbau übersteigen.“ (Zumkeller 2007: 19)

I. Aufbau der Ziel - Kriterien – Indikatorenstruktur

Die verschiedenen Dimensionen des Straßenbaus, von der Auslastung und der Kostenentwicklung über die ökologischen Implikationen bis hin zu den Steuerungs- und Partizipationsfragen, sind in der zu begutachtenden Kriteriumsliste erfasst. Ebenso ist es unmittelbar einleuchtend, diese Kriterien nach den drei verallgemeinerten Raum-Typen des BBR zu unterteilen. Insgesamt scheint mir die vorliegende Kriterien- und Indikatorenstruktur jedoch sehr ambitioniert. Mit 14 Kriterien und 31 Indikatoren ist das Tableau im Verwaltungsalltag kaum vollständig abzuarbeiten. Pointiert formuliert: Weniger ist mehr. Daher schlage ich eine Fokussierung auf einen handhabbaren Kern vor, der fünf Kriterien und maximal zehn Indikatoren umfasst. Dieser Kern variiert wiederum je nach den drei Raumtypen.

Generell ist davon auszugehen, dass die Straßeninfrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland – nicht zuletzt im internationalen Vergleich - sowohl in seiner Quantität als auch seiner Qualität auf einem hohen Niveau ist. Das Straßennetz ist so dicht wie in kaum einem anderen Land der Welt, künftig werden vor allem die Erhaltungsreparaturen und Ersatzinvestitionen im Vordergrund stehen (Kunert/Link 2001). Der Aus- und Neubau von Straßen wird aus finanziellen, ökologischen und raumplanerischen Gründen, aber ebenso aus Gründen des Bedarfs die Ausnahme sein, auch wenn die derzeit noch gültige Planung nach dem BVWP eine Reihe von Neu- und Ausbauprojekten priorisiert. Eine „demografiesichere Straßenplanung“ ist grundsätzlich eine zurückhaltende Straßenplanung. Sie muss sowohl die aktuell zu erwartende als auch die mittel- und langfristig absehbare Nachfrage berücksichtigen. Sie muss auf einer soliden Nachfrageabschätzung beruhen, die sich primär auf die regionalen Bevölkerungsprognosen stützt. Die bis auf Landkreise disaggregierten Bevölkerungsprognosen des BBR stellen dafür eine gute Basis dar. Weiterhin sind regionale bzw. örtliche Besonderheiten im Altersaufbau der Wohnbevölkerung, die Ausstattung der Haushalte mit Fahrzeugen sowie der Einkommenssituation in die Nachfrageabschätzung einzubeziehen.

Fragen der Finanzierung von Instandhaltungen werden künftig stärker denn je gestellt, an Bedeutung werden vor allem Formen der Nutzerfinanzierung und damit auch die (tatsächliche und erwartbare) Auslastung gewinnen.

Aus diesen Gründen halte ich es für sinnvoll, der Kostendimension – in enger Zusammenschau mit der Nachfrageprognose - eine Vorrangstellung und damit eine Vetoposition im ESYS-Indikatorensystem einzuräumen.

II. Inhaltliche Auswahl von Kriterien und Indikatoren

Die Auswahl der Kriterien und Indikatoren ist offenbar von der Absicht geprägt, möglichst umfassend die verschiedenen Aspekte der Ausstattung mit Straßeninfrastruktur abzubilden. Wie schon in I. angedeutet, plädiere ich für eine Fokussierung auf eine handhabbare Anzahl von „k.o.-Kriterien“. Im Einzelnen schlage ich folgende Kriterien und Indikatoren als unverzichtbare k.o.-Kriterien vor:

Auslastung:	<i>Nutzung heute und in 15 Jahren (Fahrzeuge pro Stunde/Tag)</i>
Kosten:	<i>Investitionskosten (Anteile für Gebietskörperschaft) Folgekosten (pro Einwohner pro Jahr)</i>
Flächenverbrauch:	<i>Flächeninanspruchnahme (m² pro EW heute und in 15 Jahren) Straßenlänge pro Einwohner (heute und in 15 Jahren)</i>
Klimawirkung:	<i>CO₂-Ausstoß für zusätzlichen Verkehr</i>
Emissionen:	<i>Lärm (dB-Belastung für wie viele Anwohner) Feinstaubbelastung (gem. Feinstaubverordnung)</i>

Die neun Indikatoren stehen nicht nur sich, es bestehen eine Reihe von Abhängigkeiten und Wechselverhältnissen. Zu den vorgeschlagenen Indikatoren ist daher Folgendes anzumerken:

<i>Nutzung heute und in 15 Jahren (Fahrzeuge pro Stunde/Tag):</i>	Basis sind für den Ist-Zustand Verkehrszählungen und für die 15-Jahresabschätzung Prognosen auf Basis der demografischen BBR- (und wenn vorhanden der wirtschaftsstrukturellen) Vorausberechnungen
<i>Investitionskosten (Anteile für Gebietskörperschaft):</i>	Dieser Kostenfaktor ergibt nur dann einen Sinn, wenn er mit dem Faktor „Folgekosten“ ins Verhältnis gesetzt wird.
<i>Folgekosten (pro Einwohner pro Jahr):</i>	Auch hier sind die demografischen Vorausberechnungen des BBR zu verwenden.
<i>Flächeninanspruchnahme (m2 pro EW heute und in 15 Jahren):</i>	dito
<i>Straßenlänge pro Einwohner (heute und in 15 Jahren):</i>	dito
<i>CO2-Ausstoß für zusätzlichen Verkehr:</i>	In Abhängigkeit zur Verkehrszählung in „Nutzung heute“ zu berechnen
<i>Lärm (dB-Belastung für wie viele Anwohner):</i>	Auf Basis von Lärmmessungen.
<i>Feinstaubbelastung (gem. Feinstaubverordnung):</i>	Nach Routinemessungen lt. Feinstaubverordnung, für kleinere Kommunen oft nicht relevant.

Die Reduktion auf fünf Kriterien und neun Indikatoren macht es möglich, sich auf die Kernaspekte der Folgen von Straßenbauprojekten zu konzentrieren. Die hier vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren haben den Vorteil, dass sie unter Zuhilfenahme vorhandener oder mit vertretbarem Aufwand zu erhaltender Daten auch auf Gemeindeebene eingesetzt werden können. Für die prognostischen Indikatoren bedarf es allerdings häufig vermutlich neuer und zusätzlicher Berechnungen. Diese sind aber mit verfügbaren Daten in aller Regel zu erstellen. Die Prognoseelemente sind aus meiner Sicht wesentlich, wenn der Anspruch eingelöst werden soll, eine „demografiefeste Infrastrukturpolitik“ betreiben zu wollen.

Warum diese Verengung der Kriterien und Indikatoren? Offensichtlich hat die hier vorgeschlagene Auswahl von Kriterien und Indikatoren einen Schwerpunkt auf den finanziellen und ökologischen Aspekten. Dahinter verbirgt sich eine eindeutige doppelte Prioritätensetzung: die auch langfristige Finanzierbarkeit macht Infrastrukturen, nicht nur Verkehrsinfrastrukturen, auf der einen Seite demografiesicher, die Begrenzung der ökologischen Belastungen durch den Straßenverkehr ist auf der anderen Seite der alles entscheidende Maßstab für eine nachträgliche Mobilität. Insofern sind die hier genannten Indikatoren aus meiner Sicht die k.o.-Indikatoren. Ein weiteres Argument für die Auswahl ist ganz pragmatischer Natur: bei den ausgewählten Indikatoren dürfte die Datenlage meistens unproblematisch sein. Die jeweiligen Planungsbehörden können auf eigene Daten zugreifen oder schnell und kostengünstig die erforderlichen Daten einkaufen bzw. erheben lassen. (Notabene: Dieses Argument ist nicht unterschätzen, weil nur so der Finanzierungsvorbehalt des Kämmerers vermieden werden kann.)

Weitere in der Liste vorgeschlagene Kriterien betreffen die Funktionalität, die Steuerung und die Partizipation. Bei diesen Kriterien bzw. Indikatoren sind jedoch die gesetzlichen Vorgaben bereits hinreichend „nachhaltig“, so dass ich sie nicht als unabdingbar für ein zusätzliches Planungsinstrument wie das avisierte ESYS einschätze. Alle anderen Kriterien und Indikatoren sind aus meiner Sicht „nice to have“, aber nicht notwendig.

Zu Bedenken ist darüber hinaus, dass der zur Bewertung anstehende Vorschlag nach wie vor in der Logik des „Ausbauparadigmas“ befangen ist. Der hier skizzierte Versuch der Reduktion und Modifikation der Indikatoren ist als erster Schritt zu verstehen, ein Bewertungsmuster auch für stagnierende und schrumpfende Gemeinden zu entwickeln. Im Ergebnis lassen sich auf diese Weise „Nicht-Investitionen“ und Anpassungsinvestitionen begründen. Auch der Rückbau von Straßen kann begründet werden, er bedarf jedoch einer ausdrücklichen „politischen Unterstützung“. Rückbau wird niemals allein mit „fachlichen Argumenten“ zu begründen sein.

III. Beurteilung der Relevanz und Differenzierung der Kriterien und Indikatoren

ÜBERSICHT VON KRITERIEN UND INDIKATOREN STRAßENAUSSTATTUNG FÜR DIE BEWERTUNG DER RELEVANZ

	Kriterium	Indikatoren	Relevanz Indikator nach Raumtyp (bitte ankreuzen)			Einstufung ¹ (bitte auswählen)
			Agglomerationsraum	Verstädterter Raum	Ländlicher Raum	
1	Auslastung	Entwicklung Verkehrsstärke (KFZ/h)	x	x	x	k.o.
2	Kosten	Herstellungs- und Folgekosten der Gebietskörperschaft /Jahr und EW (Euro)	x	x	x	k.o. (eigentlich 2 Indikatoren)
		Kosten für Rückbau (Euro)			x	soll
		Kosten für Entwidmung (Euro)			x	soll
3	Funktionalität Straße	Multifunktionalität (Fahrbahn KFZ, Fahrradweg, Fußweg)	x	x		soll
		Konkurrenz zur Schiene (Schätzung der Interdependenzen)	x	x		Nice to have
4	Qualität des Straßennetzes	Raumordnerische Verbindungsfunktion (Verbindungskategorie)	x	x	x	soll
		Erschließungsgrad (%)	x	x		soll
		Straßenquerschnitt (m)	x			Nice to have
		Lastklasse (Typ)	x	x		Nice to have
		Oberflächenbeschaffenheit Straße	x	x	x	Nice to have
		Staus (min/km)	x	x		Nice to have
5	Mobilität	KFZ-Pendlermobilität (in Arbeitsmarktregion)	x	x		Nice to have
		ÖPNV-Nutzung (Anteil ÖPNV am Modal Split)	x	x		Nice to have
		Fahrradweg (m)	x	x		soll
		Fußweg (m)	x	x		soll

¹ Einstufung in K.O, Soll, Nice-to-have, KW (vgl. Gutachterinformation S. 2-3)

6	Verkehrssicherheit	Straßenverkehrsunfälle insgesamt (Anzahl)	x	x		soll
		Verunglückte im Straßenverkehr (Anzahl)	x	x		soll
		bei Straßenverkehrsunfällen getötete Personen (Anzahl)	x	x		soll
7	Effekte auf Standortattraktivität der Gebietskörperschaft (Region)	Entwicklung der Einwohnerzahl	x	x	x	k.o. (schon in „Auslastung“)
		Entwicklung der Unternehmen (Anzahl)	x	x	x	soll
		Entwicklung BIP verarbeitendes Gewerbe	x	x	x	Nice to have
		Entwicklung SV Beschäftigte	x	x	x	Nice to have
		Entwicklung des Tourismus (Besucherzahl)			x	soll
8	Innerstädtische Qualität	Aufenthaltsqualität	x	x		Nice to have
		Barrierewirkung		x	x	soll
		Verkehrsverträglichkeit	x	x		Nice to have
		Stadtökologische Effekte	x	x		soll
9	Flächen	Flächeninanspruchnahme (m ² / EW)	x	x	x	k.o.
		Straßenlänge pro Einwohner (km/EW)	x	x	x	k.o.
		Flächeninanspruchnahme in Schutzgebieten (m ² / EW)			x	soll
		Flächeninanspruchnahme in Erholungsflächen, Waldgebieten, ökologische Landwirtschaft (m ² /EW)		x	x	soll

		Landschaftszerschneidung (effektive Maschenweite, km ²)		x	x	soll
		Grad der Zersiedelung der Landschaft (Straßenlänge/Wohneinheit)		x	x	soll
		Art der Oberfläche (Asphalt, Pflaster, etc.)	x	x	x	Nice to have
10	Klimawirkung	Klimawirkung CO ₂ -Emission (t/Jahr)	x	x	x	k.o.
11	Ressourcen	Energieverbrauch (Kraftstoffverbrauch/Jahr)	x	x	x	Nice to have
		Stoff- und Materialverbrauch (%)	x	x	x	Nice to have
12	Lärm- und Schadstoffe	NO _x -Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	x	x		soll
		VOC-Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	x	x		soll
		Benzol-Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	x	x		soll
		Partikel-Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	x	x	x	k.o.
		übermäßige Lärmbelastung von Personen (dB)	x	x	x	k.o.
		übermäßige Lärmbelastung von Flächen in Schutzgebieten (ha)		x	x	soll
13	Steuerung	Sektorale, horizontale Koordination der Ämter	x	x	x	soll
		Vertikale Koordination der Ämter	x	x	x	soll
		Interkommunale Kooperation	x	x	x	soll
14	Partizipation/Akzeptanz	Beteiligung gesellschaftlicher Akteure	x	x	x	soll
		Akzeptanz der Bevölkerung (% oder ordinal)	x	x	x	Nice to have

IV. Beurteilung der Indikatoren in Bezug auf Verständlichkeit und Praktikabilität

ÜBERSICHT VON KRITERIEN UND INDIKATOREN STRAßENAUSSTATTUNG FÜR DIE BEURTEILUNG VON VERSTÄNDLICHKEIT, PRAKTIKABILITÄT UND PLAUSIBILITÄT (+ HOCH, 0 MITTEL, - NIEDRIG)

	Kriterium	Indikatoren	Verständlichkeit	Praktikabilität	Plausibilität
			(bitte bewerten)		
1	Auslastung	Entwicklung Verkehrsstärke (KFZ/h)	+	+	+
2	Kosten	Herstellungs- und Folgekosten der Gebietskörperschaft /Jahr und EW (Euro)	+	+	+
		Kosten für Rückbau (Euro)	+	+	+
		Kosten für Entwidmung (Euro)	+	+	+
3	Funktionalität Straße	Multifunktionalität (Fahrbahn KFZ, Fahrradweg, Fußweg)	+	+	+
		Konkurrenz zur Schiene (Schätzung der Interdependenzen)	0	-	0
4	Qualität des Straßennetzes	Raumordnerische Verbindungsfunktion (Verbindungskategorie)	+	0	+
		Erschließungsgrad (%)	0	0	0
		Straßenquerschnitt (m)	0	0	0
		Lastklasse (Typ)	+	0	0
		Oberflächenbeschaffenheit Straße	+	+	+
		Staus (min/km)	-	-	-
5	Mobilität	KFZ-Pendlermobilität (in Arbeitsmarktregion)	+	-	-
		ÖPNV-Nutzung (Anteil ÖPNV am	+	-	-

		Modal Split)			
		Fahrradweg (m)	+	+	+
		Fußweg (m)	+	-	-
6	Verkehrssicherheit	Straßenverkehrsunfälle insgesamt (Anzahl)	+	+	+
		Verunglückte im Straßenverkehr (Anzahl)	+	+	+
		bei Straßenverkehrsunfällen getötete Personen (Anzahl)	+	+	+
7	Effekte auf Standortattraktivität der Gebietskörperschaft (Region)	Entwicklung der Einwohnerzahl	+	+	+
		Entwicklung der Unternehmen (Anzahl)	+	0	0
		Entwicklung BIP verarbeitendes Gewerbe	0	0	0
		Entwicklung SV Beschäftigte	0	0	0
		Entwicklung des Tourismus (Besucherzahl)	+	+	+
8	Innerstädtische Qualität	Aufenthaltsqualität	+	0	0
		Barrierewirkung	+	0	0
		Verkehrsverträglichkeit	+	+	+
		Stadtökologische Effekte	+	0	0
9	Flächen	Flächeninanspruchnahme (m ² / EW)	+	+	+
		Straßenlänge pro Einwohner (km/EW)	+	+	+
		Flächeninanspruchnahme in Schutzgebieten (m ² / EW)	+	0	0
		Flächeninanspruchnahme in Erholungsflächen, Waldgebieten,	0	0	0

		ökologische Landwirtschaft (m ² /EW)			
		Landschaftszerschneidung (effektive Maschenweite, km ²)	0	0	0
		Grad der Zersiedelung der Landschaft (Straßenlänge/Wohneinheit)	0	0	0
		Art der Oberfläche (Asphalt, Pflaster, etc.)	0	0	0
10	Klimawirkung	Klimawirkung CO ₂ -Emission (t/Jahr)	+	+	+
11	Ressourcen	Energieverbrauch (Kraftstoffverbrauch/Jahr)	-	-	-
		Stoff- und Materialverbrauch (%)	-	-	-
12	Lärm- und Schadstoffe	NO _x -Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	+	0	0
		VOC-Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	+	0	0
		Benzol-Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	+	0	0
		Partikel-Belastungen (µg/m ³ /Jahr)	+	+	+
		übermäßige Lärmbelastung von Personen (dB)	+	+	+
		übermäßige Lärmbelastung von Flächen in Schutzgebieten (ha)	+	0	0
13	Steuerung	Sektorale, horizontale Koordination der Ämter	+	+	+
		Vertikale Koordination der Ämter	+	+	+
		Interkommunale Kooperation	+	+	+
14	Partizipation/Akzeptanz	Beteiligung gesellschaftlicher Akteure	+	0	+
		Akzeptanz der Bevölkerung (% oder ordinal)	+	-	-

V. A. Identifikation von Hindernissen im Planungs- und Rechtssystem für eine nachhaltige Straßeninfrastruktur

Aus meiner Sicht bestehen die größten Hindernisse für eine nachhaltige Infrastrukturpolitik in der Finanzierungsförderung, die seit Jahrzehnten dem „Ausbauparadigma“ folgt und zudem im deutschen Föderalismus und in seinem ausgeklügelten Finanzierungsgeflecht verwoben ist. Das auf Unterstützung durch den Bund und auf Entlastung der Städte und Kommunen zielende System der Finanzierung von kommunaler Verkehrsinfrastruktur ist zugleich das eigentliche Problem. Über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) werden, vermittelt nach einem informellen Schlüssel über die Länder, die Gemeinden unterstützt, ihre Verkehrsverhältnisse über Investitionen zu verbessern. Dazu gehören neben „verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen“ nicht zuletzt Ortsumgehungen. Bis zu 75 Prozent und in den neuen Bundesländern sogar bis zu 90 Prozent der Investitionskosten können vom Bund übernommen werden. Die großzügige Förderung verführt die Gemeinden zu Straßenbauplanung, auch wenn mittel- und langfristig eine angemessene Auslastung keineswegs gesichert ist. Die GVFG-Förderpraxis ist alles andere als demografiefest.

Umgekehrt existiert kein Anreiz, auf Investitionen zu verzichten oder gar bestehende Straßen rückzubauen. In Analogie zu Rückbauprogrammen im Wohnungssektor („Stadtumbau Ost“ und in der Folge „Stadtumbau West“) bedarf es einer gezielten Förderung für notwendige Anpassungen von Verkehrsinfrastrukturen in Entleerungsräumen (vgl. Bracher 2007).

In Wachstumsregionen hingegen kann es durchaus sinnvoll sein, Straßenausbau bzw. im Einzelfall auch neue Straßen nicht nur durch die (nach Länder-Proporz) vergebenen GVFG-Mittel zu finanzieren, sondern im Zuge von Nutzerfinanzierungen zu organisieren. Dies gilt ebenso für Instandhaltungsinvestitionen. Nutzerfinanzierungskonzepte reichen von einzelnen Gebührenerhebungen für Strecken, Brücken oder Tunnel bis zur City-Maut für Innenstädte oder ganze Agglomerationsräume. Allerdings gibt es die rechtliche Grundlage bislang erst für eine Nutzerfinanzierung überregionaler Verkehrsprojekte. Wenn eine Gemeinde sich zur kommunalen Nutzerfinanzierung entschließt, braucht sie nicht nur politischen Mut, sondern sie begibt sich zugleich in eine Zone offener Rechts- und Regelungsfragen.

Zentral ist aus meiner Sicht, dass für alle kommunalen Straßenbauprojekte (einschließlich der bisher nicht angegangenen Rückbauprojekte) eine „zukünftige Nutzungserwartung“ im Zeithorizont von 15 bis 20 Jahren einschließlich der zu erwartenden

Betriebs- und Instandhaltungskosten zur Pflicht wird. Dies ist deshalb nötig, weil nicht mehr wie so lange von einem „automatischen“ Verkehrswachstum ausgegangen werden kann.

V. B. Hindernisse im Planungs- und Rechtssystem für eine zukunftsfähige ÖV-Versorgung am Beispiel des ÖPNV in dünn besiedelten und schrumpfenden Regionen

Das Ende des jahrzehntelangen Verkehrswachstums betrifft nicht nur den Straßenverkehr, sondern auch den öffentlichen Verkehr (ÖV). Möglicherweise ist der Öffentliche Personennahverkehr als Teil des ÖV noch wesentlich stärker betroffen. Am Beispiel des ÖPNV zeigt sich, wie schwierig es ist, Anpassungsanforderungen in schrumpfenden Regionen umzusetzen. Im ÖPNV steht weniger die Investitionsproblematik als vielmehr die Hindernisse für Produkt- und Organisationsinnovationen im Vordergrund. Im Folgenden sollen daher die Ergebnisse eines Projektes zusammen gefasst werden, das unter dem Titel „Zukunftsfähige Infrastrukturen für schrumpfende Regionen“ im Auftrag des BMVBS und des Landes Brandenburg bearbeitet und vor kurzem beendet wurde (zur Projektbeschreibung siehe: <http://www.innoz.de/projekte.html#>. Dort ist voraussichtlich ab Ende Mai auch der Endbericht als pdf-file zu finden).

Die Situation im ländlichen ÖPNV ist zunehmend weniger tragfähig. Viele Landkreise – vor allem in den östlichen Bundesländern, abgesehen vom „Speckgürtel Berlin“ und einigen wenigen Wachstumskernen in Sachsen und Thüringen - stehen vor einer erheblichen Finanzierungsproblematik, die sich vor allem durch die sinkenden Schülerzahlen ergibt: Weniger Schüler müssen über weitere Strecken transportiert werden. Zugleich sinkt das Bündelungspotenzial der Nachfrage jenseits des Schülerverkehrs durch die geringe Siedlungsdichte. Der „klassische“ Linienverkehr ist unter diesen Umständen immer weniger effizient. Allein flexible Bedienformen machen unter den Bedingungen einer mangelnden Bündelungsfähigkeit noch Sinn (vgl. ausführlich Blümel et al. 2007).

Es zeigt sich nach den bisherigen Erfahrungen, dass die ÖPNV-Förderung die Erprobung alternativer Bedienformen jedoch behindert. Bei jeder Flexibilisierung des Angebots müssen die Akteure vor Ort Kürzungen der Fördermittel befürchten. Deshalb ziehen sie es vor, sich im Zweifelsfalle nicht „zu bewegen“. Die rechtlichen Rahmenbedingungen im ÖPNV begünstigen einseitig den „klassischen“

Linienverkehr. In den schrumpfenden Regionen sollte aber stattdessen eine breit differenzierte Angebotspalette mit alternativen Bedienformen gefördert werden. Hierzu müssen neue Rahmenbedingungen geschaffen werden. „ÖPNV ist nicht gleich ÖPNV“: Der ÖPNV dient in dünn besiedelten peripheren Landkreisen praktisch nur dem Schülertransport. Es ist zu überlegen, ob dieser nicht auch als exklusive Leistung für den Schulträger finanziert und durch diesen selbst bestellt werden sollte.

Wichtig ist also die Erprobung gänzlich neuer Angebotsformen und weiterer Strategien des Schrumpfungsmanagements. Ziel aller Fördermaßnahmen muss es sein, den Akteuren vor Ort die Entwicklung effektiver Strategien des Schrumpfungsmanagements zu ermöglichen. Unbedingte Voraussetzung für die Freisetzung lokaler Innovationsbemühungen ist, dass die Akteure keine Kürzungen ihrer Finanzmittel befürchten müssen, wenn sie Angebotsanpassungen vornehmen. Deshalb sollten die Schrumpfungsgebiete einen Sonderstatus als „Experimentierräume“ erhalten. Dafür werden alle finanziellen Zuwendungen für die betroffenen Landkreise auf ihrem heutigen Niveau „eingefroren“. Dieser Status beinhaltet auch, dass rechtliche Barrieren außer Kraft gesetzt werden, die Experimente mit neuen Angebotsformen behindern.

Auf der Ebene der Schulpolitik werden Entscheidungen getroffen, die unmittelbar den Bedarf an Schülerbeförderungsleistung erhöhen und damit immer höhere Kosten produzieren. Es ist zu prüfen, ob in sehr dünn besiedelten Gebieten die Schülerbeförderung wieder vom ÖPNV entkoppelt werden sollte. Die erheblichen Kosten müssten dann nicht mehr über die ÖPNV-Förderung „quersubventioniert“ werden. Zugleich könnten Effizienzsteigerungen möglich werden, wenn der Schülerverkehr von den komplexen Rechtsvorschriften des ÖPNV freigestellt wäre.

Flexible Bedienformen

Mit der Änderung zum 29. Juni 2004 wurden die Aufgabenträger des straßengebundenen bzw. „übrigen“ ÖPNV – Landkreise und kreisfreie Städte – in Brandenburg dahingehend gestärkt, dass ihnen durch die Zuweisung von Landesmitteln nunmehr größere Gestaltungsspielräume im Vergleich zu den konzessionierten Verkehrsunternehmen eröffnet wurden. Dabei erfolgt die Verteilung der Landesmittel gemäß folgender Schlüsselkriterien: Strukturmerkmale (Fläche des Aufgabenträgers im Verhältnis zur Gesamtfläche des Landes; 30 %), fahrplanmäßiges Angebot (Betriebskilometer in Prozent auf dem Gebiet des Aufgabenträgers im Verhältnis zum gesamten Angebotsvolumen im Land; 20 %), Höhe der aufgewendeten Eigenmittel sowohl des Aufgabenträgers als auch der kreisangehörigen Gemeinden (im Verhältnis zu allen aufgewendeten kommunalen Eigenmitteln für den ÖPNV im Land; 20 %) und Anzahl der Fahrgäste, die nicht dem Schülerverkehr zuzuordnen sind (im Verhältnis zu allen Fahrgästen im Land; 30 %).

Diese Schlüsselkriterien führen u. a. dazu, dass diejenigen Landkreise anteilig mehr Mittel erhalten, die sich mit Eigenmitteln im ÖPNV engagieren. Der Aufgabenträger kann sich so um eine strukturelle Anpassung des Angebots an die disperse Nachfrage

bemühen: Um die Effizienz zu steigern und zugleich die Angebotsqualität zu verbessern, ist es sinnvoll, außerhalb des Schülerverkehrs auf die schrittweise Umstellung auf bedarfsgesteuerte Bedienformen zu setzen. In Brandenburg hat der Landkreis Elbe-Elster diese Umstellung des Linienverkehrs auf flexible Bedienformen konsequent vorangetrieben.

Von besonderer Bedeutung ist dabei das Modell des Rufbusses, das in unterschiedlichen Varianten eingesetzt werden kann. In den betriebsschwachen Zeiten, also vor allem nachts und am Wochenende, kommt ein fahrplanunabhängiger Rufbus zum Einsatz. Die Fahrt muss allerdings im Voraus, oft sogar 24 Stunden vorher, gebucht werden. Der Bus kann an allen Haltestellen im Bedienebiet halten. Auf Wunsch hält dieser auch zwischen den Haltestellen, um die Fahrgäste möglichst nah an ihrer Wohnungstür abzusetzen. Als weiteres Element der Angebotsflexibilisierung ist die Umstellung bestimmter Linien auf den fahrplangebundenen Rufbusbetrieb zu nennen. Auf diesen Linien verkehrt der Bus an Wochenenden und Feiertagen nur noch auf vorherige telefonische Bestellung, die mindestens 60 bis 90 Minuten vor der fahrplanmäßigen Abfahrt erfolgen muss. Einige Linien werden auch an Wochentagen ausschließlich nach telefonischer Anmeldung bedient. In begrenztem Maße sind auch Fahrten im Schülerverkehr von der Umstellung auf anrufgesteuerte Bedienung betroffen.

Finanzielle Probleme durch sinkende Einnahmen aus dem Schülerverkehr

In den ländlichen Regionen sind die Schüler die wichtigste Nutzergruppe des ÖPNV. Durch Abwanderung und demographischen Wandel sind die Schülerzahlen in den letzten Jahren erheblich abgesunken. In der Prignitz beispielsweise müssen die relativ wenigen Schüler zum Teil über große Strecken transportiert werden, weil die Siedlungsdichte sehr niedrig ist. Auf die sinkenden Schülerzahlen wurde mit einer sehr weitgehenden Konzentration der Schulstandorte und der Schließung vieler Schulen reagiert. Dies hat die Transportintensität im Schülerverkehr noch weiter erhöht. Die Gesamtzahl der Schüler ist zwar gesunken, die verbleibenden Schüler müssen aber zu den zentralen Schulstandorten häufig erheblich weitere Wege zurücklegen. Zugleich wohnen immer weniger Schüler im fußläufigen Einzugsbereich der weiterführenden Schulen und haben daher ein Anrecht auf Beförderung im ÖPNV.

Anpassungsstrategien

Eltern stärker an Kosten der Schülerbeförderung beteiligen

Als Reaktion auf sinkende Einnahmen aus dem Schülerverkehr bieten sich verschiedene Strategien an. Schaut man sich einmal die Prignitz an, wird hier jedoch deutlich wie schwierig es ist, den Weg der Kostenbeteiligung durch die Eltern zu gehen: Der Landkreis

Prignitz als Schulträger hatte geplant, die Finanzierungskrise im ÖPNV durch eine stärkere finanzielle Beteiligung der Eltern an den Kosten für den Schülerverkehr zu beheben. Diese Strategie schlug fehl, da die Schülerfahrkarten kaum mehr abgenommen wurden. Die Eltern organisierten privat andere Transportmöglichkeiten, woraufhin die Zuzahlungsregelungen teilweise wieder zurückgenommen werden mussten.

Andere Nutzergruppen erschließen?

Der große Ausgabenposten im ÖPNV ist die Schülerbeförderung. Um diese zu finanzieren sind Landkreise und Verkehrsunternehmen dringend auf Gelder angewiesen, die eigentlich nicht für den Schülerverkehr gedacht sind, nämlich die vom Land bereitgestellten Regionalisierungsmittel. Da diese auch nach dem Kriterium der Anzahl der beförderten Fahrgäste an die Landkreise verteilt werden, wird hier vom Aufgabenträger oft eine Chance gesehen, das Budget zu stabilisieren. Gelingt es dem Aufgabenträger, höhere Fahrgastzahlen außerhalb des Schülerverkehrs zu erreichen, könnte die finanzielle Situation verbessert werden. Allerdings ist den Akteuren bewusst, dass die heutige Angebotsstruktur gerade für wahlfreie Kunden kaum attraktiv sein dürfte. Die Erfolgsaussichten dieser Strategie sind als gering einzuschätzen.

Angebotsverbesserungen durch alternative Bedienformen?

Eine Flexibilisierung des Angebots nach dem Muster des Landkreis Elbe-Elster wird auch anderenorts in Brandenburg diskutiert. Doch wird zugleich auf gewichtige Gründe verwiesen, die bisher ein Engagement in dieser Richtung verhindert haben. Eine Umstellung auf Rufbusse würde bedeuten, die tatsächlich gefahrenen Linienkilometer einzuschränken. Dies wäre wünschenswert in doppelter Hinsicht: Zum einen würde dies einen Effizienzgewinn bedeuten, da weniger „heiße Luft“ in leeren Bussen über Land gefahren würde. Ob sich durch diese Umstellung auch monetäre Einsparungen realisieren ließen, muss hier offen gelassen werden. Zum anderen könnten Routen je nach dem tatsächlichen Bedarf gestrafft werden und stattdessen die Taktfrequenz der Bedienung entsprechend erhöht werden.

Die Akteure vor Ort befürchten allerdings, dass gerade diese Einsparungseffekte sich negativ auf die finanzielle Ausstattung des ÖPNV auswirken könnten. Denn die Höhe der an den Landkreis fließenden Regionalisierungsmittel bemisst sich unter anderem auch an den angebotenen Linienkilometern. Einsparungen bei den Linienkilometern könnten zu überproportional (im Verhältnis zu etwaigen finanziellen Einsparungen) hohen Einnahmeverlusten führen. Vor dem Hintergrund dieses Dilemmas erscheint es aus der Perspektive der Akteure vor Ort rational, zunächst auf größere Umstellungen der Angebotsstruktur zu verzichten.

Rahmenbedingungen werden zum Hindernis

Hier zeigt sich, welche Hindernisse der Entwicklung effektiver Strategien des Schrumpfungsmanagements bisher entgegenstehen. Schrumpfungsprozesse stellen generelle neue Anforderungen an die Institutionen der Daseinsvorsorge, insbesondere im Fall des öffentlichen Verkehrs. Die herkömmlichen Angebotsformen und Finanzierungsmodalitäten passen immer schlechter auf die Bedingungen in den schrumpfenden Regionen. Dies äußert sich vielerorts in einer Finanzierungskrise, aber auch einer „Nachfragekrise“.

Die Strategien des Schrumpfungsmanagements der Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen sind geprägt von der Notwendigkeit, die neuen Herausforderungen im Rahmen der alten Regulierungs- und Finanzierungsmodalitäten zu bewältigen. Die Rahmenstrukturen erweisen sich dabei als schwerwiegendes Hindernis. Statt der Entwicklung passgenauer Lösungen steht für die Akteure vor Ort die Sicherung der Finanzzuweisungen „von oben“ im Mittelpunkt. Jede Innovation wird so zum Risiko – und zwar in doppelter Hinsicht.

Bei Innovationsbemühungen müssen Mittelkürzungen befürchtet werden

Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen in dünn besiedelten Regionen wissen meistens selbst um die Attraktivitäts- und Effizienzdefizite des bestehenden Liniennetzes. Der Grund, warum sie bisher noch nicht mit anderen Angebotsformen experimentieren, liegt vor allem in den Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln, auf die der ÖPNV angewiesen ist. Die Einführung von bedarfsgesteuerten Bedienformen würde die Zahl der angebotenen Linienkilometer senken. Die Angebotsverbesserung würde demnach Mittelkürzungen bewirken. Diese Situation lässt sich mit einem Mikadospel vergleichen: Wer sich zuerst bewegt, verliert.

Schulstandortpolitik mit Hilfe der Verkehrspolitik

In Form der Schülerbeförderung besteht eine erhebliche „Nachfrage“ nach Gemeinschaftsverkehr in Schrumpfungsregionen wie beispielsweise der Prignitz. Diese Nachfrage wird aber behördlich in schulpolitischen Entscheidungen induziert und muss von der öffentlichen Hand zu einem großen Teil subventioniert werden. Zugespitzt ließe sich formulieren, dass der ÖPNV in Schrumpfungsregionen oftmals in erster Linie ein Instrument der Schulpolitik darstellt. Die Strategie der Zentralisierung von Schulstandorten führt direkt dazu, dass die Schüler über immer weitere Strecken transportiert werden müssen. Die Kosten, die dies erzeugt, werden aber aus der Verantwortung der Schulpolitik in den Bereich des ÖPNV verlagert.

Die Verknüpfung von Schülerverkehr und übrigen ÖPNV kann in dicht besiedelten Gebieten durchaus sinnvoll sein, weil Synergieeffekte erzeugt werden. Wo ohnehin ein dichtes ÖPNV-Netz bereitgestellt wird, können die Schüler dieses auch „mitnutzen“. Dies gilt insbesondere für die Ballungsräume. In verstäderten Räumen oder ländlichen Gebieten mit relativ hoher Bevölkerungsdichte ergibt sich ein umgekehrter Synergieeffekt: Die von Bund und Ländern bereitgestellten Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr reichen dort aus, um mit geringen Zusatzkosten ein ganzes Liniennetz aufzubauen. Diese Angebotsform kann in dichter besiedelten Regionen auch für Kunden außerhalb des Schülerverkehrs attraktiv sein. In der Regel sind die Schüler *eine* mehr oder weniger wichtige Kundengruppe unter anderen. In Schrumpfungsregionen ist das Verhältnis jedoch umgekehrt. Zugleich sind die Verkehrsleistungen pro Schüler hier so groß, dass die Ausgleichszahlungen nicht mehr als Gegenfinanzierung ausreichen. Aus dieser Situation ergeben sich mehrere Problemlagen, wie wiederum am Beispiel Brandenburg illustriert werden kann:

- Der schrumpfende Landkreis Prignitz ringt mit den anderen Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg um die Zuweisung von Regionalisierungsmitteln. Diese sind eigentlich dazu gedacht, ein attraktives öffentliches Nahverkehrsnetz zu fördern. In der Prignitz werden diese aber vor allem dringend zur „Quersubventionierung“ der Schülerbeförderung gebraucht. Die Landeszuweisungen für den straßengebundenen ÖPNV werden so „zweckentfremdet“. Daraus ergibt sich eine intransparente Finanzierungslage. „Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung“ für den Schülerverkehr sind getrennt: Während schulpolitische Entscheidungen die Kosten für die Schülerbeförderung in die Höhe treiben, trägt der Schulträger keine direkte Verantwortung für die Bewältigung dieser Kosten.
- Diese Situation bietet kaum Anreize, das ÖPNV-Angebot für andere Kundengruppen attraktiv zu gestalten, indem beispielsweise mit flexiblen Bedienformen experimentiert wird. Der Anreiz wirkt vielmehr dahin, das Angebot auf den Schülerverkehr auszurichten und nur um einige weitere Linien zu ergänzen. Im Ergebnis ergibt sich ein „durchlöcherter“ Fahrplan. Die Busse schlängeln sich auf langen Wegen „über die Dörfer“, von denen manche nur noch einige Male pro Woche angefahren werden. Die Fahrtzeiten richten sich vor allem nach den Schulzeiten. In einer so dünn besiedelten Region wie der Prignitz ist der Linienverkehr außerhalb der zeitlich gebündelt auftretenden Schülerbeförderung aber kaum sinnvoll. Umgekehrt ergeben sich selbst im Schülerverkehr durch die weiten Entfernungen erhebliche Effizienzprobleme. Umso mehr gilt dies für die sonstige Nachfrage.
- Weitere Schwierigkeiten ergeben sich durch das Regelungsgeflecht, dem der ÖPNV unterworfen ist. In dem Moment, wo der Schülerverkehr in einen regulären ÖPNV umgewandelt wird, ist dieser allen Kriterien des PBefG, der ÖPNV-Gesetzgebung und entsprechenden Verordnungen unterworfen. Werden die Schülerlinien für den regulären Verkehr geöffnet, obliegen diese beispielsweise einer Betriebspflicht. Alle Haltestellen, die im Fahrplan vorgesehen sind, müssen dann angefahren werden. Ein freigestellter Schülerverkehr, der vom Schulträger direkt bestellt wird, könnte demgegenüber erhebliche Effizienzgewinne durch eine direktere Abstimmung zwischen den einzelnen Schulen und dem Verkehrsdienstleister ermöglichen.

Die Förderstrukturen und rechtlichen Rahmenbedingungen im ÖPNV können unter Schrumpfungsbedingungen als Hemmnisse wirken: Bei jeder Veränderung der Angebotsstruktur drohen finanzielle Nachteile. Zugleich bestehen kaum *positive* Anreize, neue Angebotsformen zu entwickeln, die besser auf eine Nachfrage passen könnten. Denn die wichtigste Zielgruppe sind die Schüler, deren kostenaufwändige Beförderung aber mit ÖPNV-Geldern „quersubventioniert“ werden muss.

Experimente mit alternativen Bedienformen ergeben sich daher nur, wenn das Verkehrsunternehmen oder der Aufgabenträger vor Ort sich aus eigenem Antrieb dafür engagieren und auch eine finanzielle Absicherung in Form von Landkreismitteln bereitstellen können.

Zeigt dies nun, dass auch die allgemein als fortschrittlich eingestufte ÖPNV-Politik des Landes Brandenburg mit ihrem differenzierten Aufteilungsschlüssel mehr negative als positive Effekte erzeugt? Ziel dieser Reform war es ja gerade, leistungsabhängige Kriterien bei der Mittelaufteilung stärker zu gewichten, um Anreize für mehr und besseren ÖPNV zu schaffen. Jene Landkreise sollen am meisten bekommen, die sich für einen attraktiven ÖPNV engagieren.

Gerade in den schrumpfenden Gebieten kann ÖPNV kein Selbstzweck sein, wo ein „Mehr“ an Angebot immer förderungswürdig wäre: Einige Linienkilometer mehr oder weniger erzeugen beispielsweise in der Prignitz nicht notwendigerweise ein attraktiveres Angebot. Wichtiger wäre hier die Förderung innovativer Angebotsformen, die aber durch die Schlüsselkomponente „Linienkilometer“, wie der Fall Prignitz zeigt, gerade behindert wird.

Der prinzipiell sinnvolle Ansatz des Brandenburgischen ÖPNV-Gesetzes bewirkt demnach in den schrumpfenden Gebieten des äußeren Entwicklungsraums kontraproduktive Effekte. Ganz im Sinne einer Wachstumsphilosophie steht hinter dem Gesetz die Maxime: „Für *mehr* (Linienkilometer, Fahrgäste etc.) gibt es auch *mehr* (Geld).“ Für die speziellen Voraussetzungen in den schrumpfenden Gebieten gilt aber, etwa im Sinne der Umstellung auf flexible Bedienformen: weniger ist mehr.

Aus dieser Perspektive ließe sich zugespitzt formulieren, dass oft noch *zuviel* Geld in schrumpfende Landkreise fließt, mit dem ein unattraktives und ineffizientes Angebot aufrechterhalten wird. Umgekehrt zeigt das Beispiel der Prignitz aber auch, dass die Schrumpfungsregionen *zu wenig* Mittel erhalten. Denn das ÖPNV-System muss den Schülertransport tragen, der aufgrund der Siedlungsstruktur und der Zentralisierung der Schulstandorte immer kostenaufwändiger wird.

Für ein effektives Schrumpfungsmanagement

Im Sinne der flächendeckenden Daseinsvorsorge und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zielt die bisherige Struktur der Förderung und Regulierung von ÖPNV-Angeboten auf eine *Vereinheitlichung* des Angebots. Auf der Grundlage der

Projektergebnissen soll aber im Gegenteil für eine *Pluralisierung* von Angebotsformen und der Fördermodalitäten gemäß den unterschiedlichen raumstrukturellen Bedingungen in der Bundesrepublik plädiert werden.

Welche anderen Angebotsformen tatsächlich der Nachfrage in den schrumpfenden Gebieten besser entsprechen bzw. wo überhaupt noch eine nennenswerte Nachfrage jenseits des Schülerverkehrs besteht, kann sich erst herausstellen, wenn Spielräume für Anpassungen geschaffen worden sind. Generell gilt dabei, dass flexible Angebotsformen und nachfrageseitige Fördermaßnahmen mehr *Transparenz* schaffen. Statt ein pauschales Angebot in Form eines Liniennetzes vorzuhalten, wird das Angebot für die tatsächliche Nachfrage sensibilisiert. Der Vorteil eines Rufbusangebots liegt beispielsweise - von möglichen Einsparungen abgesehen - darin, dass deutlich wird, wo welche Nachfrage tatsächlich vorhanden ist. Noch weiter in dieselbe Richtung wirken Modelle der *subjektbezogenen Subventionierung*.

Entscheidend für ein erfolgreiches Schrumpfungsmanagement ist die Ergänzung der institutionellen Arrangements der Daseinsvorsorge um eine „raumstrukturelle“ Komponente. Die Schrumpfungsgebiete brauchen den Status von „*Experimentierräumen*“, in denen ganz neue Lösungen erprobt werden können. Im Fall Brandenburgs würde das konkret bedeuten, alle Fördermittel, insbesondere die Regionalisierungsmittel, für die betroffenen Landkreise für einen festgelegten Zeitraum auf heutigem Niveau zu fixieren. Dies ermöglicht es den Akteuren vielfältige Experimente mit unterschiedlichen Angebotsformen, aber auch mit Formen der Subjektförderung, durchzuführen, ohne dass sie Kürzungen der Mittel befürchten müssten. Zugleich sind dabei die *rechtlichen Vorgaben des PBefG* zur Disposition zu stellen. In den Schrumpfungsregionen muss das vorrangige Ziel sein, das Spektrum der Angebotsformen möglichst weit zu öffnen, um vor Ort Lösungen zu entwickeln, die den schwierigen Voraussetzungen am besten entsprechen. Bisher bewirkt das PBefG das genaue Gegenteil.

außerdem ist es sinnvoll, bei der Betrachtung des ÖPNV in ländlichen Schrumpfungsgebieten wieder klar zwischen der Schülerbeförderung und dem sonstigen ÖPNV zu differenzieren. Für den Schülerverkehr ist eine *Zusammenführung von „Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung“* zu prüfen: Auf der Ebene der Schulpolitik werden Entscheidungen getroffen, die unmittelbar den Bedarf an Schülerbeförderungsleistung erhöhen und damit immer höhere Kosten produzieren. Deshalb ist zu prüfen, ob der Schulträger nicht selbst für die Bestellung und Finanzierung der Transportleistungen in Form von „freigestelltem Schülerverkehr“ sorgen sollte. Unabhängig von der Schülerbeförderung könnte dann beispielsweise ein Rufbussystem als Grundangebot für die Bevölkerung bereitgehalten werden. Vor diesem Hintergrund ist auch zu überlegen, welche *Alternativen es zum liniengebundenen Schülerverkehr* geben könnte. Beispielsweise könnte es unter den speziellen Bedingungen der Schrumpfung durchaus sinnvoll sein, Anreize zu schaffen, dass Eltern ihre Kinder selbst bringen und holen. Dies wäre eine Form der subjektbezogenen Subventionierung. In den meisten Gebieten der Bundesrepublik wäre eine solche Maßnahme sicher kontraproduktiv. Die kollektive Beförderung ist dort effizienter und sollte gefördert und verteidigt werden. In den Schrumpfungsgebieten herrschen aber andere Bedingungen, die nach anderen Maßnahmen verlangen.

Schließlich wird möglicherweise zivilgesellschaftliches Engagement auch im Verkehr in ländlichen Räumen über den Schülertransport hinaus eine stärkere Rolle spielen (vgl. Regionomica 2006: 14 ff.). Für ein solches Engagement steht das Konzept des Bürgerbusses, das bereits heute in mehr als 100 kleineren Gemeinden und randständigen Stadträumen (allerdings vor allem in der „alten Bundesrepublik“) umgesetzt wird.

Quellen und Literatur:

Blümel, H., Canzler, W., Knie, A., Ruhrort, L.: Zukunftsfähige Mobilitätsangebote für schrumpfende Regionen, InnoZ-Bausteine Nr. 2, Berlin 2007

Bracher, T. 2007: Langfristige Konsequenzen des demografischen Wandels im Verkehr, in: Bracher, T. et al. (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 47 Ergänzungslieferung 04/2007

Canzler, W. 2007: in: Verkehrsinfrastrukturpolitik in der schrumpfenden Gesellschaft, in: Schöller, O., Canzler, W., Knie, A. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden 2007, S. 510-532

Kunert, U., Link, H.: Prognose des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 2020, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 187, Berlin 2001

Regionomica 2006: Gutachten: Demographischer Wandel in dünn besiedelten Räumen: Anpassung und Gegensteuern im europäischen Vergleich, (im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg), Potsdam

Statistisches Bundesamt (Hg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2006, Wiesbaden 2007

Zumkeller, D.: Prognosen in der kommunalen Verkehrsplanung, in: Bracher, T. et al. (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 46. Ergänzungslieferung 02/2007