

G. WOLFGANG HEINZE

Unkonventioneller ÖPNV in ländlichen Räumen — Ergänzung oder Alternative?

Kurzfassung

Im Mittelpunkt steht eine realistische Einschätzung des ÖPNV im ländlichen Raum und seiner verbliebenen Entwicklungsspielräume. Das ÖPNV-Problem ist generell ein Nachfrageproblem. Bei freier Verkehrsmittelwahl ist die rückläufige Entwicklung der Nachfrage nach Leistungen im ÖPNV-Linienverkehr dünnbesiedelter ländlicher Räume ein normales Wettbewerbsergebnis. Aber: Ohne Werturteile bemühen zu müssen, läßt sich wissenschaftlich begründen, daß die Erhaltung und Förderung des ÖPNV gerade in einer automobilen Gesellschaft zweckmäßig ist. Dabei bilden die peripheren ländlichen Teilräume die besonderen Sorgenkinder der Verkehrspolitik. Aber gerade hier existieren noch erhebliche Gestaltungsspielräume. Dabei ist zu unterscheiden zwischen: (1) den „großen Lösungen von oben“, (2) den „kleinen Lösungen von unten“, (3) dem noch unausgeschöpften Reservoir von Maßnahmen relativ kostenneutraler Nachfragepflege im Linienverkehr und (4) angepassten, bedarfsorientierten, flexiblen Lösungen. Im Vordergrund sollten in der Zukunft nicht so sehr jene kostspieligen Verbesserungen nach herkömmlichen (großstädtischen) Maßstäben stehen, sondern eher Versuche qualitativer Neuorientierung (in einer Umwelt, in der bezeichnenderweise die Nichtbenutzung eines Pkws zu begründen ist). Dazu gehört auch die stärkere Einbeziehung lokaler Faktoren, lernendes Experimentieren der Planer und die Einsicht, daß Verkehrsleistungen Begegnungen zwischen Menschen bilden. Heute sind die dünnbesiedelten ländlichen Räume die Ränder, wo das Netz reißt. Hier ist deshalb der Zeitpunkt für unkonventionelle Maßnahmen gekommen. Auch im dünnbesiedelten ländlichen Raum hat der ÖPNV mehr als eine Chance. Nur: Die ÖPNV-Zukunft dürfte ein heterogenes mehrstufiges Angebotsraster bringen. Gerade deshalb ist es so wichtig, unerwünschten Entwicklungen ins Auge zu sehen, Auffanglösungen vorzubereiten und sich von liebgewonnenen, aber überkommenen Konzepten zu trennen.

Die Diskussion von Verkehrsfragen ländlicher Räume läßt derzeit folgende großen Themenbereiche erkennen:

- die Zukunft des öffentlichen Personenverkehrs, d.h. seine Erhaltung im Nah-, Regional- und Fernverkehr überhaupt. Hierzu gehört auch die Stilllegung von Nebenstrecken im schienengebundenen Verkehr (bei nachhaltiger Stärkung des Regionalverkehrs und verbesserten Zubringeranbindungen). Diese Erhaltungsdiskussion wird zunehmend von Hoffnungen überlagert, die sich verschärfende Umweltdiskussion könnte eine Renaissance des öffentlichen Verkehrs begründen.

- die Notwendigkeit von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in Kleinstädten und Landgemeinden, insbesondere in Fremdenverkehrsgemeinden und Kurorten,
- die ambivalente Einstellung zu Fernstraßenbauten und zur zunehmenden Verlagerung des Güterverkehrs auf die Straße,
- die wachsende Planersensibilität hinsichtlich der räumlichen Folgen der Telekommunikation.

Zentrales Thema des Forschungsprojektes „Strukturgerechte Verkehrsbedienung — ÖPNV“ war die Erhaltung und Sicherung des ÖPNV im ländlichen Raum. Im Gegensatz zu den grundsätzlich optimistischen Ansätzen vieler Planer ist allerdings die wissenschaftliche Diskussion der letzten Jahre eher von Ernüchterung und wachsender Besorgnis gekennzeichnet. Die expansive angebotsorientierte Position, die einst die langfristige Stabilisierung der ÖPNV-Nachfrage mit Hilfe drastischer Attraktivitätserhöhungen des ÖPNV-Linienverkehrssystems anstrebte, wird inzwischen kaum noch vertreten. Wie an späterer Stelle ausgeführt, werden zwar heute organisatorisch-finanzielle Verbesserungen möglich, die noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbar waren. Dahinter steht jedoch die vage Hoffnung, angesichts der zu erwartenden gravierenden Nachfrageausfälle, wenigstens eine — wie auch immer geartete — Grundversorgung aufrechterhalten zu können. Die Argumentation jener angebotsorientierten Denkschule besteht nun in der Schaffung einer hochwertigen ÖPNV-Linienverkehrsbedienung als freiwillig zu übernehmende kommunale Aufgabe im Rahmen staatlicher Daseinsvorsorge oder unter umweltpolitischen Gesichtspunkten. Als Rückgrat dieses Systems wird das — wo immer nur möglich — zu erhaltende spurgebundene Netz der Deutschen Bundesbahn gesehen. Idealvorstellung dieser Denkrichtung ist und bleibt daher die umfassende ÖPNV-Neuorganisation auf Kreisebene à la Hohenlohe.

Eine Reihe von Faktoren hat die ökonomische Perspektive auf allen Ebenen in den Vordergrund gerückt. Die befürchteten Konsequenzen des weiteren Prozeßverlaufes haben — aus vermutlich übergeordneten Gesichtspunkten, aber auch im Zuge des Zeitgeistes — dabei zu einer verstärkten Hinwendung der extrem nachfrageorientierten Denkschule („Gesundschumpfung“) zur Position relativer ÖPNV-Erhaltung geführt. Als zentrales Problem des ÖPNV wird inzwischen überall die kritische Höhe und die voraussichtliche Entwicklung der Nachfrage gesehen. Eine Neutralisierung dieser Schwachstelle unzureichender und weiter sinkender Nachfrage erscheint nur — und auch dann wieder nur auf Zeit

— möglich, wenn die Aufrechterhaltung eines entsprechenden Angebots als gesellschaftspolitisch essentielle Aufgabe empfunden und somit finanziell abgesichert wird.

Dagegen wird die Leistungsfähigkeit und soziale Stellung des Verkehrsgewerbes noch kaum als Rahmenbedingung ländlichen Personenverkehrs anerkannt. Gerade darin aber sehen Beobachter des Hohenlohe-Modells einen entscheidenden Faktor seiner Umsetzung. Alle Maßnahmen, die auf einen breiten Konsens des beteiligten Gewerbes angewiesen waren, mußten mit einem ganz erheblichen psychologischen, zeitlichen und finanziellen Überzeugungsanfang durchgesetzt werden, dessen vermutete Höhe die allgemeine Verbreitung dieses Modells nicht unerheblich behindert haben dürfte. In gleicher Weise kann die Suche nach kleinen dezentralen Lösungen im ÖPNV leicht scheitern, wenn sie ohne Kenntnis der gewerblichen Anbieter, ihrer Positionen, ihrer Fähigkeiten, ihrer Arbeitsplatzsituation, ihrer Probleme und ihrer Erwartungen erfolgt.

Wie im folgenden bewußt etwas ausführlicher dargestellt, ist die Entwicklung der Nachfrage nach Leistungen im öffentlichen Linienverkehr dünnbesiedelter ländlicher Räume bei *freier* Verkehrsmittelwahl ein vergleichsweise *normaler* Vorgang im verkehrsevolutionistischen Substitutionswettbewerb zwischen motorisiertem Individualverkehr, nichtmotorisiertem Individualverkehr (Fußwege, Fahrrad, andere einfache Verkehrsformen) und öffentlichem Personenlinienverkehr. Daß die Erhaltung und Förderung eines dualen Systems aus motorisiertem Individualverkehr und ÖPNV auch in einer automobilen Gesellschaft zweckmäßig ist, läßt sich durchaus wissenschaftlich begründen (und bedarf keiner Werturteile): Die Existenz des ÖPNV ist *strukturell unverzichtbar*, duale Systeme erlauben eine *höhere Gesamtflexibilität* als Monosysteme und sie bedeuten ein *wesentlich geringeres Risiko bei Fehlentscheidungen*. Mit anderen Worten: Auch im ländlichen Raum ist ein öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) unverzichtbar, wenn auch die Form seiner Ausgestaltung erheblichen Spielraum läßt. Auf die *vorhandene Restnachfrage* gerichtet, als *sozialpolitische Pflicht*, als *ökologische Option*, als *Krisensicherung* und als *langfristige Anpassungserleichterung* ist seine Erhaltung letztlich unstrittig. Er muß *aber finanzierbar* bleiben. Daraus ergibt sich das „Wie“?

Der ländliche ÖPNV in der Verkehrsevolution

Ohne das *Grundmuster dynamischer verkehrsmittelspezifischer Bewertung* zu kennen, das Strukturwandlungen kollektiv verstärkt und weitestgehend irreversibel werden läßt, ist sowohl das Schicksal der Nebenbahnen als auch des traditionellen Linienbusses im ländlichen Raum kaum zu verstehen.

Die Übersicht gibt den im folgenden verbal dargestellten Zusammenhang graphisch wieder. Die senkrechte Achse bildet die ÖPNV-Benutzerkosten als sog. Opportunitätskosten ab. Opportunitätskosten erfassen als relative Nachteile diejenigen Nutzen der besten Alternative, auf die durch die getroffene Entscheidung verzichtet werden muß. Opportunitätskosten des ÖPNV-Benutzers bilden also seinen Nutzen ab, der ihm entgeht, indem er auf die Benutzung anderer Verkehrsmittel verzichtet. Diese alternativen Kosten können sich deshalb durch Einführung eines neuen Verkehrsmittels sowie durch Veränderungen der Raum-

und Zeitorganisation verändern. Als Nachteile des Benutzers („Benutzerkosten“) setzen sie sich aus nichtmonetären (qualitativen) und monetären (tarifarischen) Komponenten zusammen. Die waagerechte Achse dieses Koordinatensystems bildet die Zahl der nachgefragten ÖPNV-Personenkilometer im Zeitablauf ab. Die Kurven beginnen in der *Einführungsphase* links (relativ hohe ÖPNV-Benutzerkosten, geringe ÖPNV-Nachfragemenge) und verlaufen bis zur Sättigung in Pfeilrichtung nach rechts unten. Diese Kurven sind gerichtet, d.h. nicht umkehrbar.

Zu *Beginn des ÖPNV-Nachfragewachstums* besitzt der motorisierte ÖPNV noch eine *relative Monopolstellung*. Er steht lediglich nichtmotorisierten Alternativen (Fußweg, Fahrrad, Tierverkehr) gegenüber. In einer traditionellen (fußweg-orientierten) Raum-Zeit-Organisation der ländlichen Gesellschaft sind die relativen Nachteile (Opportunitätskosten) der ÖPNV-Benutzung gering. Mit Hilfe von Netzerweiterungen, Geschwindigkeitserhöhungen, Tarifsenkungen u.a. ist es möglich, erhebliche zusätzliche ÖPNV-Nachfrage zu mobilisieren: als Nachfrage nach weniger dringlich eingeschätzten Fahrtzwecken, wie Versorgungs- und Freizeitverkehr, und von wachsenden Bevölkerungsteilen.

Sinkende Benutzerkosten und steigende Nachfrage schaukeln sich somit gegenseitig auf. Durch die Überlegenheit des ÖPNV über die traditionellen (überkommenen) Verkehrsmittel verändert sich die Raum-Zeit-Organisation der ländlichen Gesellschaft (ÖV-orientiert). Siedlungsstruktur, Wertvorstellungen, Verhaltensweisen und soziale Institutionen entwickeln sich ÖV-geprägt.

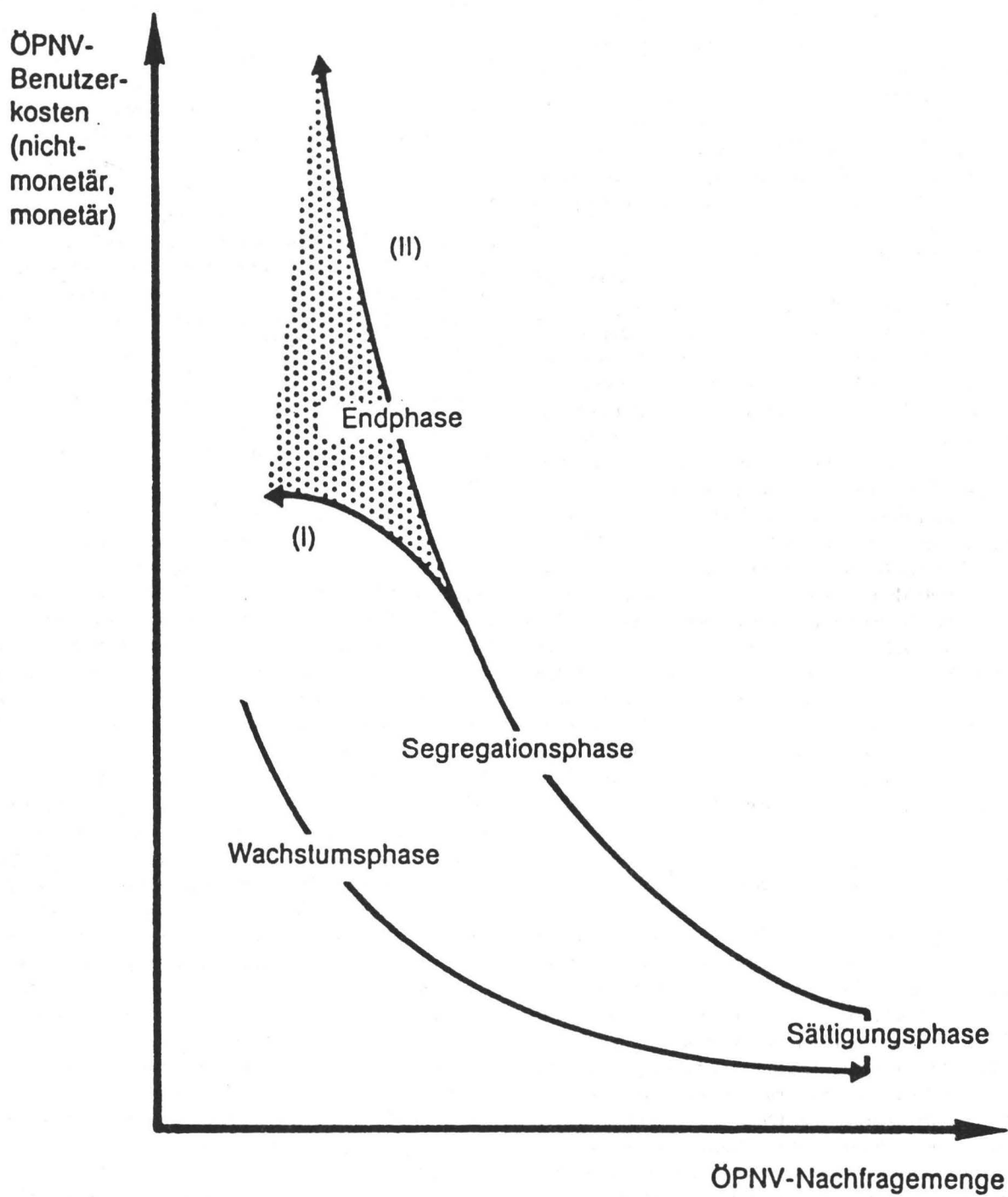
Über kollektive Effekte verstärkt sich die Substitution überkommener Verkehrsmittel und die Selbsterzeugung von Neuverkehr (via steigende Fahrtweiten). Selbst Tarifierhöhungen führen wegen noch fehlender motorisierter IV-Alternativen und wegen der hohen Dringlichkeit der vorherrschenden Fahrtzwecke (Berufs-, Wirtschafts- und Schulverkehr) nur zu einem unterproportionalen Mengenrückgang. Für diese *Einführungs- und Wachstumsphasen* ist somit eine relativ hohe Nachfrageelastizität in bezug auf Qualitätserhöhungen und Tarifsenkungen charakteristisch.

Bei Erreichen der *Sättigungsgrenze* des ÖPNV im ländlichen Siedlungssystem stagniert die Nachfrage nach Leistungen des ÖPNV. In dieser Phase ist die breitere Einführung einer neuen Raumüberwindungstechnologie, wie des privaten Pkw, besonders wahrscheinlich. An und insbesondere in der Sättigungsphase werden eigene Kraftfahrzeuge (Motorrad, Pkw, Mehrzweck-Kfz) als Ausdruck wirtschaftlichen Wohlstands angeschafft. Allerdings ist hier die Pkw-Dichte noch viel zu gering, um die allgemeine Raum-Zeit-Organisation und die Bedarfsstruktur der ländlichen Bevölkerung schon entscheidend zu prägen. Einkommens- und preisbedingt liegt aber auch der eigene Pkw noch außerhalb der finanziellen Reichweite der meisten Haushalte. Qualitätsminderungen und Tarifierhöhungen im ÖV führen dementsprechend auch nur zu relativ geringen Mengenänderungen (Rückgang) — wenn überhaupt.

Ist die Raum-Zeit-Organisation aber ausreichend Pkw-orientiert und wird die Fühlbarkeitsschwelle gestiegener ÖPNV-Benutzerkosten überschritten, verschiebt sich die Nachfragekurve im Benutzerkosten-Mengen-Diagramm nach links und nach oben. Bei dem verbleibenden ÖPNV-Nachfragepotential handelt es sich in zunehmendem Maße um die einkommensschwä-

Übersicht:

Die Entwicklung der Nachfrage nach Leistungen des öffentlichen Linienverkehrs dünnbesiedelter ländlicher Räume im Substitutionswettbewerb



chere Gruppen und um weniger elastische Fahrtzwecke (Berufs- und Schülerverkehr). Fahrten zu weniger dringlichen — aber bei steigender Einkommensentwicklung wachstumsträchtigen — Fahrtzwecken werden zunehmend im motorisierten IV durchgeführt (auch als Mitfahrer bei Verwandten und Freunden, als Selbstfahrer im Mietwagen). Die private Massenmotorisierung verändert (und beschleunigt) die Raum-Zeit-Organisation wie auch die Bedarfsstruktur der ländlichen Gesellschaft weiter in Richtung Pkw. Deshalb ist die ÖPNV-Nachfrage durch Qualitätserhöhungen und Tarifsenkungen des ÖV im Nahbereich kaum zu erweitern. Eine sinkende Nachfrageelastizität führt zu einem steileren Aufstieg („Aufsteilen“) der Nachfragekurve, d.h. einer Rechtsdrehung. Aus diesem Grunde ist für die *Segregationsphase* eine geringere Nachfrageelastizität in Bezug auf Benutzerkostensenkungen und -erhöhungen als in der Wachstumsphase charakteristisch. Diese rückläufige Phase beginnt im Punkt maximaler ÖPNV-Nachfragemenge als Sättigungspunkt.

Im Verlaufe der *Segregationsphase* ist der private Pkw zum herrschenden Verkehrsmittel im ländlichen Raum geworden. Die zunehmende Diskrepanz zwischen dem traditionellen ÖPNV-Linienverkehr und einer Pkw-orientierten Raum-Zeit-Organisation der ländlichen Gesellschaft hat die ÖPNV-Nachfrage immer stärker zu einem (vor allem altersspezifischen) Dauernachfragerest von ÖPNV-Abhängigen oder von Nachfragern im Übergangs- oder Mischstatus degeneriert. Ist die Entscheidung einmal für den Pkw gefallen, ist nicht nur die betreffende Person aus umwelt- und sozialpsychologischen Gründen für den ÖPNV meist unwiderruflich verloren, sondern in gewissem Umfang sogar der ganze Haushalt. Mit steigendem Tarifniveau und sinkender Residualnachfrage nach ÖPNV-Leistungen im ländlichen Raum verringert sich — in der Wachstumsgesellschaft — darüber hinaus der Abstand zur Alternative „Zweitwagen des Haushalts“. Realistischerweise dürfte gerade im ländlichen Raum die Obergrenze der Pkw-Dichte erst erreicht sein, wenn jedes fahrfähige Haushaltsmitglied über einen ihm ständig zugänglichen Pkw verfügt. Im Vergleich zu den hohen nichtmonetären Benutzerkosten im ÖPNV (Zeitverlust, Unbequemlichkeit, eingeschränkte Erreichbarkeit, Verlust von zeitlicher Flexibilität durch Zwangspunkte von Abfahrzeiten weniger Verbindungen, Statusminderungen u.a.) wird die Tarifhöhe für potentielle Benutzer des motorisierten IV nur noch zu einer Größe von gewisser psychologischer Bedeutung. Jede Tarifierhöhung im ÖPNV wird von diesem Personenkreis vielmehr eher als willkommene Rechtfertigung ihres sozial anpassenden Übergangs auf den motorisierten IV benutzt. Der einkommensstarke ÖPNV-Nachfrageteil dürfte zwar ebenfalls relativ tarifunabhängig sein; er bildet aber nur den kleineren Teil der Gesamtnachfrage und sinkt in seiner absoluten Höhe langfristig aus demographischen Gründen und Verhaltensänderungen (z.B. Rentner mit eigenem Pkw). Im Personenkreis sozialschwacher ÖPNV-Nachfrager aber können spürbare Tarifierhöhungen — vor allem im oberen Grenzbereich — tendenzielle Nachfrageverluste durch Fahrtensubstitution, Fahrteneinschränkung und physischen Mobilitätsverzicht mit sich bringen.

Wesentlich ist, daß die Bedeutung dieser kontinuierlichen kleinen Nachfrageverluste an der Untergrenze der Angebotskapazität gerade bei ausgeschöpften unternehmensseitigen Rationalisierungsmöglichkeiten ständig wächst. Soweit Tarifsenkungen ko-

stenseitig überhaupt noch möglich sind (Kostenremanenz) oder als Subventionen zu finanzieren sind, dürften sie kaum zu Mengenerhöhungen führen. Warum? Weil vor allem Erstwagen-Benutzer im ländlichen Raum unter sonst unveränderten Rahmenbedingungen kaum mehr auf den ÖPNV-Linienverkehr zurückzubringen sind. Steht ihnen kein Pkw zu Verfügung, fahren sie eher Taxi als Bus. Dies gilt auch für vergleichsweise hochwertige Angebotsalternativen (und ist durch Nutzungsremanenz des Pkw bedingt). (Anderes ist möglicherweise und in gewissem Umfang denkbar bei vorherigen, gleichzeitigen oder erwarteten massiven Einkommensenkungen und/oder Preiserhöhungen der Benutzer des motorisierten IV.) Im Gegensatz dazu erscheinen ÖV-Nachfrageverluste durch Attraktivitätsminderungen und Tarifierhöhungen realistisch. Wegen der hohen systembedingten ÖPNV-Benutzerkosten einer Automobilgesellschaft wird sich der ÖPNV-Zwangsbenutzer benutzerkostenoptimal verhalten, d.h. sich nur auf die Deckung des dringendsten Bedarfs beschränken und ansonsten auf Ersatzlösungen zurückgreifen (wie Pkw im Haushalt, von Freunden und Verwandten; Beteiligung an Fahrgemeinschaften; Leihwagen; Fahrrad, Fußweg; Mobilitätsverzicht u.a.).

Die ÖPNV-Gesamtnachfrage im ländlichen Raum setzt sich in dieser *Endphase* zusammen aus:

- *relativ ÖPNV-unabhängigen, IV-anpassungsfähigen Nachfragern* und aus
- *relativ ÖPNV-abhängigen Nachfragern* (Gründe: physisch, psychisch, Alter, Einkommen u.a.). (Kommentar eines Regionalplaners aus der Eifel: „Es ist erstaunlich, wie geduldig diese Nachfrager sind.“)

Dadurch könnte sich eine weiter sinkende Nachfrage als *Kurve I der Endphase* so verschieben, daß ihr oberer Teil nun eine konkave Krümmung aufweist, d.h. eine entsprechend höhere Nachfrageelastizität in Bezug auf (steigende) Benutzerkosten. Mit anderen Worten: die Nachfrage nach traditionellem ÖPNV-Linienverkehr sinkt weiter, obwohl die ÖPNV-Benutzerkosten weitgehend konstant gehalten werden. Dies erfolgt durch eine (nachhinkende) staatliche Subventionierung mit den Zielen einer Steigerung der Angebotsqualität und einer relativen Verbilligung der Tarife (Stichwort: Disparitätenabbau). Subventionen aber können überhaupt nicht mehr ausreichen, die (voreilenden) steigenden Opportunitätskosten der ÖPNV-Benutzer infolge extrem Pkw-orientierter Raum-Zeit-Organisation und Pkw-geprägter Wertstrukturen, Verhaltensweisen und sozialer Institutionen des Gesamtsystems auszugleichen oder gar überzukompensieren.

Als alternative *Kurve II der Endphase* ist vorstellbar — und dies gilt wohl insbesondere für die relativ ÖPNV-abhängige Nachfragergruppe —, daß sich die Nachfragemengen beider genannter Hauptbenutzergruppen wechselseitig stabilisieren und einem unteren Sättigungswert zustreben. Auch in diesem Fall werden die ÖPNV-Benutzer jedoch bei Überschreiten eines bestimmten Benutzerkostenniveaus auf ein anderes Verkehrsmittel überwechseln oder gar Mobilitätsverzicht üben. Aus diesem Grunde dürfte die ÖPNV-Benutzerkostenzunahme der *Kurve II* in einer bestimmten Höhe abbrechen und die nachgefragte ÖPNV-Menge auf 0 sinken. In der Realität der Endphase erscheinen alle

alternativen Kurvenformen zwischen den dargestellten Grenzfällen I und II plausibel. Dabei ist nochmals zu betonen, daß es sich bei allen diskutierten Kurvenverläufen um gerichtete (irreversible) Kurven handelt. Mit anderen Worten: steigende Nachfrageelastizitäten der Endphase gelten nur für die kontraktive Richtung und dürfen keinesfalls als Chance erhöhter Nachfragesteigerung durch echte Benutzerkostensenkungen im ÖV interpretiert werden.

Mit Ausnahme des — künstlich verzerrten — Verlaufes der Kostenkurve der ÖPNV-Benutzung (Alternative I) steigen grundsätzlich sämtliche Kostenkurvenalternativen. Eine wesentliche Ursache hierfür bildet das Fehlen internalisierter Negativeffekte des IV im dünnbesiedelten ländlichen Raum (wie Parkplatznot, häufige Verkehrsstaus u.a.), die geringere Höhe externer Benutzerkosten des IV (durch geringere Verkehrsbelastung), ihre eingeschränkte Wahrnehmung (durch sich anpassende Wert- und Verhaltensstrukturen) oder ihr zeitlich stark verzögertes Auftreten (wie sinkende touristische Attraktivität infolge Verkehrsbelastung).

Die Reaktionen der ÖPNV-Anbieter bestehen traditionell aus defensiven Verhaltensweisen. Über pessimistische Erfolgserwartungen, Investitionsreduzierungen und Service-Einschränkungen verstärken sich dadurch wiederum die Nachfrageverluste. Am Ende dieses Verkehrssystems steht nach einer Fühlbarkeitsschwelle steigender Benutzerkosten der Übergang auf ein neues höherwertiges System, d.h. auf einen eigenen Pkw oder den Pkw-ähnlichen ÖPNV.

Dieser Übergang zu einem Pkw-geprägten System erfolgt allerdings nicht deterministisch. Nachfolgend aufgeführte Faktoren können auch zu einer Änderung („Wiederbelebung“) im Produktlebenszyklus des ÖPNV führen: die steigende Besiedlungsdichte, erreichte ökologische Belastbarkeitsgrenzen, eine durch das Dezentralisierungspotential der Telekommunikation geänderte Raum-Zeit-Organisation usw.

Sättigungstendenzen im Pkw-Verkehr und ÖPNV-Renaissance?

Inzwischen deuten Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, verweigerte Fernstraßenplanungen, Fahrradwege und Telekommunikation darauf hin, daß auch der motorisierte Individualverkehr — trotz noch steigender Pkw-Dichte insgesamt und absolutem Verkehrswachstum im Gesamttraum — in verschiedenen Teilräumen und bei einzelnen Fahrtzwecken bereits an der Abstiegsphase seiner Entwicklung im Produktlebenszyklus angekommen ist.

Vor diesem Hintergrund werden drei Tatbestände verständlicher:

- Der ÖPNV ist ein heterogenes Produkt. Er trifft in Verdichtungsräumen, in Randzonen und im ländlichen Raum auf jeweils verschiedenartige Märkte, die wiederum Merkmale jeweils unterschiedlicher Phasen seines Produktlebenszyklus aufweisen. Daraus ergibt sich eine differenzierte Behandlung seiner raumspezifischen Ziele, Träger und Mittel. Auch wird die Notwendigkeit einer stärkeren Differenzierung „des ländlichen Raumes“ deutlich. Vergleichsweise unproblematisch erscheinen *ländliche Teilräume im Umland von Verdichtungsräumen* und *ländliche Teilräume auf Entwicklungachsen*.

- Die Sorgenkinder der gegenwärtigen und künftigen Verkehrspolitik dürften hingegen *periphere ländliche Teilräume mit besonderen Standortvorteilen, insbesondere im Fremdenverkehr*, und *periphere ländliche Teilräume ohne solche Standortvorteile* sein. In beiden Raumtypen hängen die Probleme mit der Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs zusammen. Fremdenverkehrsgemeinden leben von ihren Gästen, die zum größten Teil mit dem privaten Pkw anreisen. Gleichzeitig riskieren diese Orte durch die uneingeschränkte Pkw-Benutzung ihrer Gäste Attraktivitätsverluste ihrer Siedlungsstrukturen und naturnahen Einzugsbereiche. Bildlich gesprochen: Durch die Beibehaltung der bisherigen Verkehrsmittelwahl sägen diese Fremdenverkehrsgebiete kontinuierlich an dem Ast, auf dem sie ökonomisch sitzen (Heinze, Schreckenbach 1984). In den peripheren ländlichen Teilräumen wiederum ist es die Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen ÖPNV-Angebots, die besondere Schwierigkeiten bereitet. Die geringe räumliche und zeitliche Nachfragedichte erschwert die erforderliche Bündelung von Nachfrage für Massenverkehrsmittel im Linienverkehr zu niedrigen Tarifen. Bevölkerungszahl und -dichte im ländlichen Raum, die Verteilung und Größe der Siedlungen, die Pendlerverflechtung, Topographie, Haushaltsgröße und andere Faktoren haben hier die Benutzung des privaten Pkw besonders begünstigt und ihn inzwischen zum beherrschenden Verkehrsmittel werden lassen.

- Die Anpassungsfähigkeit von Pkw-Nutzung und Kfz-Industrie ist jedoch in unserer individualisierten sozialen Marktwirtschaft so hoch, daß sich auch dann *keine zwangsläufige Renaissance des ÖPNV* ergeben muß, wenn sich Rahmenbedingungen ändern. So zeigte eine neue Untersuchung von Bracher und Heinze (1985) in der Westeifel, daß das soziale Netz auf dem Dorfe den Hauptbeitrag zur Grundversorgung mit fremden Verkehrsmitteln leistet. Fast die Hälfte aller Befragten können die Verwandtschaft um Hilfe bitten, wenn sie einen Pkw benötigen, aber im eigenen Haushalt keiner verfügbar ist. Fast ein Drittel können dies bei den Nachbarn. Demgegenüber kommen „Taxi“ oder „Mietwagen“ — die objektiv nahezu überall gerufen werden können — nur für knapp jede dritte Person in Frage. Andere Alternativen (wie Bus, Leihwagen, Kollege usw.) fallen kaum ins Gewicht. Daß dies auch eine Reaktion auf den nichtvorhandenen Bus sein könnte, darf vermutet werden. So fällt beim Vergleich von Dörfern ohne und mit Anschluß an das Linienbusnetz auf, daß in den Orten ohne Buslinie diese Nachbarschaftshilfe ausgeprägter ist als in Orten mit Bus.

- Die Funktionalitäten einer individualisierten dynamischen Gesellschaft mit ihrer stark autoorientierten Raum-Zeit-Organisation dürften jedoch auf längere Sicht zu *erheblich veränderten ÖPNV-Systemen* führen: nachfrageangepaßter, heterogener, mehrstufig, flexibler und in wesentlichen Teilen unkonventionell. In der Westeifel zeigte unsere Untersuchung, daß in dieser peripheren Gegend jede Verkehrsform des ÖPNV von einem ganz speziellen Kreis von Fahrgästen getragen wird. Dadurch — und gewissermaßen nebenbei — kann ein gewerbliches Grundangebot für jedermann vorgehalten werden. Die besondere Nachfrage der US-Soldaten stützt hier

den Taxiverkehr. In allen kleineren Orten gibt es vor allem Mietwagen (als „Taxen ohne Schild“, d.h. ohne Betriebs- und Tarifpflicht, aber auch ohne das Recht, sich öffentlich bereitzuhalten und bei Rückfahrten Personen mitnehmen zu dürfen). Ihr Markt sind die Krankenfahrten, die den Patienten von den Krankenkassen rückerstattet werden. Das Rückgrat des gesamten Omnibusverkehrs (als freigestellter Schülerverkehr und als Linienverkehr) aber sind die Schüler.

Entwicklungstrends der ÖPNV-Nachfrage

Sämtliche Untersuchungs- und Befragungsergebnisse des Verfassers in dünnbesiedelten ländlichen Räumen der Bundesrepublik Deutschland deuten auf eine *kontinuierlich sinkende ÖPNV-Nachfrage* hin. In dieser Einschätzung wurde der Verfasser in den letzten Monaten durch verschiedene Betreiber, Kreisplaner und einschlägig beschäftigte Ministerialbeamte ausnahmslos bestätigt. Die Nachfrage nach ÖPNV ist im ländlichen Raum inzwischen zu einer Restnachfrage auf dem Sockel des Schülerverkehrs (der überall etwa 40–80 % aller Fahrten stellt) geworden. Die Kerngruppen der ÖPNV-Nachfrage sind Schüler und Kinder (Kindergartenfahrten), berufstätige Frauen, männliche Nicht-Führerscheinbesitzer und Schwerbeschädigte. Erweitern wir den öffentlichen Verkehr um subventionierte Taxifahrten, gehören auch die Krankenhausfahrten zur Kernnachfrage. Als ÖPNV-Nachfrager weisen Hausfrauen, Ältere, Arbeitslose und Ausländer im ländlichen Raum eine beträchtliche Streuung auf und erscheinen deshalb für die städtische ÖPNV-Nachfrage charakteristischer. Die von uns durchgeführte Untersuchung in der Westeifel ergab, daß auch Hausfrauen auf 86 % ihrer Fahrten im Pkw unterwegs sind, obwohl sie relativ selten über einen Pkw verfügen können und mehrheitlich auch keinen Führerschein besitzen. Auch Rentner, die insgesamt relativ selten unterwegs sind und häufiger zu Fuß gehen, machen ihre Fahrten meistens mit dem Pkw. Das städtische Klischee „Arme, Alte und Auszubildende fahren besonders häufig mit öffentlichen Verkehrsmitteln“ trifft also zumindest auf dieses Untersuchungsgebiet kaum zu.

Gerade die Erfahrungen des *Hohenlohe-Modells* zeigen, daß die Nachfrage im Schülerverkehr das Rückgrat aller Reorganisationsversuche bilden muß. Die Erhöhung des jedermann zugänglichen Angebots auf etwa das Dreifache hatte im Hohenlohe-Kreis eine Verdopplung der Nachfrage zur Folge. Damit aber war keine Verbesserung des Kostendeckungsgrades möglich. Charakteristischerweise kamen die zusätzlichen Nachfrager aus den Gruppen traditioneller ÖPNV-Nachfrage (wie Schüler, Hausfrauen, Ältere, Schwerbeschädigte). Angehörige mobiler Gruppen, wie Männer, mittlere Altersgruppen, Berufstätige und Pkw-Besitzer, konnten nicht auf Dauer als Busbenutzer gewonnen werden. Die unbefriedigende Nachfrageentwicklung hatte schon nach zwei Jahren wieder zu drastischen Angebotseinschränkungen geführt. Vor allem wurden Liniennetz und Bedienungshäufigkeit zu Lasten nachfrageschwacher Teilräume und Zeiten erneut stark differenziert. Der taktororientierte Fahrplan wurde wieder weitgehend aufgegeben. Die übersichtliche Struktur des Liniennetzes und des Fahrplans ist verlorengegangen. Trotzdem ist das — inzwischen in Dauerbetrieb überführte —

Angebot heute im Hohenlohe-Kreis weit besser als vor der Reorganisation (und natürlich kann man nicht wissen, was gekommen wäre, hätte die umfassende Versuchsphase länger als 1 1/2 Jahre gedauert). Vergleicht man dieses Sanierungskonzept des ÖPNV (sozusagen als „organisatorische Lösung von oben“) mit der heutigen Praxis eher punktueller Verbesserungen (als „Lösungen von unten“), ist seit einigen Jahren eine verstärkte Orientierung an Nachfrage und Kosten unverkennbar. Vorhandene Liniennetze werden bei vermutetem Bedarf „auf Probe“ ergänzt. Reicht dann die erwartete Nachfrage doch nicht, ist die Neigung deutlich größer geworden, kostengünstigere Angebotsformen aus dem breiten Spektrum des unkonventionellen ÖPNV (Paratransit) auszuprobieren. Verschiedentlich dient Paratransit auch als Vorstufe eines Linienbusverkehrs. Vor allem wird inzwischen der große Einfluß verschiedener Faktoren auf die Wahl des zweckmäßigsten ÖPNV-Sanierungskonzeptes deutlicher gesehen, wie: der *Eignung des Raumes* (Größe und Gestalt des Landkreises; Zahl, Größe und Lage von Siedlungen, Schulen, Mittelzentren, Oberzentren; Einfluß des Reliefs), der *Struktur des Angebots* (Zahl der Anbieter; Anteil der DB; Unterschiede der Arbeits-, Sozial- und Einkommensbedingungen), vorhandener einmaliger oder dauernder *Förderprogramme* (insbesondere Bundesmittel) und das *Vorhandensein sehr hohen Engagements* bei vorprogrammierten Konflikten (freigestellter Schülerverkehr als schul- und busunternehmerfreundliche Lösung, aber auch finanziell günstiger). Meist ist die Höhe des Gesamtumsetzungsaufwandes (von der Voruntersuchung bis zur Übernahme in den Dauerbetrieb) vorher nur unzureichend abzuschätzen. Motivations- und Überzeugungsprozesse sind ebenso zu finanzieren wie Anlaufverluste und Folgekosten. Von den Landkreisen werden — insbesondere bei zweistufigen Lösungen — die finanzielle Überschaubarkeit und Berechenbarkeit als schwierig empfunden. Damit stellt sich in der Praxis die Frage, in welchem Umfang und wie lange Landkreise zur ÖPNV-Finanzierung bereit sind, wenn die jährlichen Zuschüsse steigen. Schließlich betrifft eine solche „große Lösung von oben“ eine große Organisation mit Bürokratisierungsgefahr, wenn die einstige Marktnähe verloren geht und verkehrsfremde Argumente an Einfluß gewinnen. Auch ist auf möglichen Mißbrauch zu achten: bei Streckenstilllegungen könnte die DB defizitäre Busdienste in die jeweilige Nahverkehrsgesellschaft einbringen, deren Verluste vom Landkreis übernommen werden müssen.

Die weitere Entwicklung der Nachfrage nach traditionellem ÖPNV-Linienverkehr dürfte nachhaltig beeinflusst werden: von den *sinkenden Schülerzahlen*, von der *steigenden Pkw-Dichte*, von dem „*rüstigen autofahrenden Rentnerberg*“, von der *sinkenden Gesamtbevölkerung*, von der *anhaltenden Arbeitslosigkeit* und von der künftigen — teilweise *individualverkehrsaffinen* — *Telekommunikation*. Einen nicht zu unterschätzenden Faktor ländlicher ÖPNV-Politik dürfte die *Konzentration der DB auf ihr Schnellfahrstreckennetz zwischen wenigen Oberzentren* bilden. Hinzu kommen *steigende Betriebskosten im ÖPNV*, und — aus der Sicht der Fahrgäste — *Tarifhöhen im Grenzkostenbereich des Pkws*.

Die *ÖPNV-Prognose* für die Bundesrepublik Deutschland (PROGNOS 1985) erwartet je nach gewähltem Prognose-Modell den Rückgang des Verkehrsaufkommens (beförderte Personen) im ÖPNV im gesamten Bundesgebiet im Zeitraum 1980–2000 um –16,4 bzw. –18,5 %. Als maßgeblicher Grund werden

Nachfrageverluste bei den Fahrtzwecken mit stärkerem Zwangscharakter (Beruf, Ausbildung, Geschäft) genannt. In den Räumen außerhalb der Verdichtungsgebiete sind die prognostizierten Verluste wegen der höheren Anteile des Berufs- und Ausbildungsverkehrs noch höher und betragen – 19,0 bzw. – 19,2 %. Diese Ergebnisse wurden mit Hilfe der regionalisierten Strukturdaten Einwohner, Beschäftigte, Schüler (an allgemeinbildenden Schulen) und Studenten sowie Pkw-Bestände ermittelt. Diese, vor allem demographisch abgesicherte Problematik spiegelt die Bevölkerungsprognose für das Land Baden-Württemberg (Stand 1. 1. 84) wider, das wegen seiner Siedlungsstruktur gern als kaum betroffen bezeichnet wird. Die Bevölkerung im Alter von 5–15 Jahren wird – einschließlich Wanderungen – hier im Zeitraum 1984–2000 von 1 052 533 Personen auf 946 000 Personen, d.h. um 10,1 %, zurückgehen. Wird dieser schüler- und ausbildungsverkehrsrelevante Personenkreis auf die 5–20jährigen erweitert, beträgt der Rückgang sogar – 22,5 % (absolut: von 1 856 340 auf 1 437 847 Personen) (STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG 1985).

Diese Brisanz sehr wahrscheinlicher Nachfrageentwicklung ließe sich jedoch durch das Argument erheblich neutralisieren, den Kommunen und Landkreisen könnte es schon in absehbarer Zeit willkommen sein, einen *leistungsfähigen ÖPNV als freiwillige kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge* zu finanzieren. Ihren künftigen Einnahmen stünden dann keine größeren neuen Aufgaben gegenüber, und die Investitionen und Folgekosten der Vergangenheit seien inzwischen finanziert. Diese Ansicht ist zweckoptimistisch. Unabhängig von der Nachfrageentwicklung im ÖPNV unterschätzt eine solche *Ceteris paribus*-Argumentation auf der Ausgabenseite die künftigen Belastungen, die sich bei der Abwasserentsorgung, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung und Krankenhausfinanzierung bereits heute ankündigen, sowie Folgekosten und Ersatzinvestitionen. Auf der Einnahmenseite werden in einer solchen Argumentation die zu erwartenden Folgen der Steuerreform 1986 vernachlässigt.

Hinweisen auf die in verschiedenen Bundesländern erhöhte Finanzausstattung der Stadt- und Landkreise zur Verbesserung der ÖPNV ist entgegenzuhalten, daß man mit Beträgen von etwa *DM 350 000,— pro Landkreis* (wie in Baden-Württemberg durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) mit zusätzlichen 15 Mill. DM) in der Regel *nur ein Fahrzeug* oder *ein bis zwei Linien* betreiben kann. Es steht außer Zweifel, daß aber darüber hinaus eine bundesweite *Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)* dahingehend erstrebenswert ist, eine möglichst dezentrale Vergabe von Mitteln zu erreichen. Ihr Ausgabemodus für den ÖPNV sollte tunlichst dem einzelnen Landkreis und der Gemeinde selbst überlassen werden. Diese Maßnahme sollte ferner durch die Wiedereinführung der Gasöl-Betriebsbeihilfe ergänzt werden. Nur erscheinen auch diese Summen und Hoffnungen wenig geeignet, die Zentralität des Faktors „Nachfrageentwicklung“ unter besonderer Berücksichtigung des Schülerverkehrs (und seiner Einnahmen) auf längere Frist zu entkräften. Zugleich aber rücken solche finanzpolitischen Überlegungen *flexible Aufanglösungen*, wie Taxi-Anmeldeverkehre mit *Zuschußbedarfssummen in Größenordnungen zwischen DM 5 000 und 10 000 pro Jahr und Linie*, in den Vordergrund.

Diesen Befürchtungen, die sich vor allem auf die rückläufige Schülerverkehrsnachfrage gründen, ließe sich entgegenhalten,

daß sich dadurch nur die zeitlichen Nachfragespitzen abflachten. Dies ermögliche eine verbesserte Fahrzeugauslastung und werde deshalb wenig kostenwirksam. Dieses Argument könnte in gewissem Umfang überzeugen, wenn nicht auch die Abwicklung der anderen Teilverkehre (mit Ausnahme der Gelegenheitsverkehre) bereits mischkalkulatorisch auf die Gesamterlöse (einschl. personenbezogener Ausgleichszahlungen und Erstattungsbeiträge) aus dem Schülerverkehr angewiesen wären. So erbrachte unsere Untersuchung für die Westeifel, daß in entsprechender Weise dort die Schulverwaltung (via Busverkehr), die amerikanischen Soldaten (via Taxis) und die Krankenkassen (via Mietwagen) als die wesentlichen finanziellen Träger des ÖPNV dieses ländlichen Raumes anzusehen sind. Auch eine Verlängerung der Schulpflicht auf 10 Jahre und der verstärkte Übergang auf höherstufige Schulen würde eine umfangreichere Subventionierung des Schülerverkehrs erfordern. Damit kollidiert die künftige Finanzierung des ländlichen ÖPNV immer stärker mit dem herrschenden ordnungspolitischen und institutionellen Rahmen.

Der Verfasser hält allein aus demographischen Gründen dramatische Entwicklungen im ÖPNV nachfrageschwacher Teilräume für nicht unwahrscheinlich, die – zumindest im Nah- und Zubringerbereich – zu *verstärkten Differenzierungen der Angebotsstruktur* führen werden. Er hält es für nicht ausgeschlossen, daß Modelle, wie Taxi-Anmeldeverkehre, Kleinbusse mit flexibler Linienführung und der Buurtbus (als lokal organisierter Kleinbus im Linienverkehr mit unentgeltlichem Fahrereinsatz und Zustiegmöglichkeiten auf der Strecke auf Zuruf), ebenso wie Taxi-Stop als organisiertes Trampen gegen Entgelt, für viele Regionen als attraktive – funktional linienverkehrsähnliche – Lösungen allein übrig bleiben könnten. Das bedeutet, daß sich der Problemschwerpunkt der ÖPNV-Anbieter von der technisch-ökonomischen Optimierung ihres Angebots hin zu einer Orientierung an den sich ändernden Bedürfnissen von Nutzern und Umwelt bewegen muß. Schon lange ist der Absatzchef in großen öffentlichen Verkehrsunternehmen die Zentralfigur, selbst wenn es dieser noch nicht erkannt haben sollte. Grenzen des öffentlichen Dienstrechtes begünstigen immer stärker privatrechtliche Lösungsformen und damit flexiblere Anbieter, woraus sich auch die Neigung der Deutschen Bundesbahn zur Auftragsweitergabe an wesentlich kostengünstigere private Subunternehmer erklärt.

Realistische Gestaltungsspielräume

Da der öffentliche Personennahverkehr jedoch auch im ländlichen Raum zur Erhaltung des sozialen Konsens erforderlich ist, ist in dieser Phase eine *realistische* Analyse der Situation, erreichbarer Ziele, verfügbarer Instrumente, möglicher Träger und finanzieller Rahmenbedingungen besonders wichtig. Die *ökonomische Bewertung* muß deshalb auch die *politische Komponente* enthalten, d.h. sie muß Aspekte berücksichtigen, wie Stabilisierung, Strukturwandel und das Abschaufeln von Spannungen.

Besonders im ländlichen Raum ist der private Pkw zum Massenverkehrsmittel unserer Zeit geworden, ob uns dies gefällt oder nicht. Das Verkehrsangebot wird hier dominiert von „Eigenleistungen“ der Nachfrager selbst (im motorisierten Individualverkehr, zu Fuß und mit dem Fahrrad) und von (Pkw-Mitfahr-)An-

geboten im Familien- und Nachbarschaftsverband. Trotzdem wiederholen wir heute in unseren ÖPNV-Sanierungskonzepten die perspektivischen Fehler früherer Generalverkehrspläne: Damals wurde der öffentliche Verkehr am Rande behandelt und der Fußgänger und Radfahrer für entbehrlich gehalten. *Heute wiederum wird die Rechnung über den ÖPNV ohne den Pkw gemacht.*

Vor allem sollte vermieden werden, *Schlachten von gestern* zu schlagen. Dazu dürfte z.B. gehören: die erneute Diskussion der ÖPNV-Feindlichkeit disperser Siedlungsentwicklungen (heute: rückläufige Bevölkerung, dynamische Relativierung des Achsen-Knoten-Konzepts), der Regional- oder Gebietskonzession (die längst durch Kooperationslösungen und durch die Gebietsmonopole der Deutschen Bundesbahn (GBB) faktisch realisiert wird), der Frage „Schiene oder Bus auf Nebenstrecken?“ (meist heißt die Frage vielmehr: „Bus oder gar nichts mehr!“) und von Mindestbedienungsstandards (die in der Realität bereits vom Schülerverkehr als Untergrenze gesetzt werden). Was not tut, ist vielmehr die Identifikation „kritischer Stellen“, durch die der Prozeß *wirksam* beeinflusst werden kann.

Dies führt zur Frage nach der Renaissance jener großen Lösungen von einst. An die Stelle der „großen Konzepte von oben“ sind heute „kleine Schritte von unten“ getreten. Es bleibt die *faszinierende Frage*, warum das Hohenlohe-Modell mit seinen regionalen Erfolgen und seinen bundesweiten bewußtseinsverändernden Wirkungen solange ein Unikat blieb (wenn die derzeitige ÖPNV-Reorganisation des Donnersbergkreises nun als Duplikat betrachtet wird). War es wirklich so aufwendig umzusetzen, daß es dem einzelnen Landkreis weder finanziell noch personell ohne jene einmaligen Bundes- und Landesmittel als Gesamtlösung tragbar erschien? Möglicherweise gilt für alle derartigen großen Modellvorhaben, daß ihnen ein gewisser Demonstrations- und Alibieffekt staatlicher Mittelverwendung innewohnt, der letztlich zu Lasten der breiten Anwendung geht. Oder ist es doch die Einschätzung der Nachfrageentwicklung, die solche Anstrengungen inzwischen als überholt erscheinen läßt?

Eine solche Perspektive läßt die *bisherige Entwicklung auf der Angebotsseite als Stufenfolge* erkennen. Wo noch Nachfrage vorhanden ist, sollte diese — in finanzierbarem Rahmen — gehegt und gepflegt werden. Ist ein Angebot aber erst einmal, auch nur für kurze Zeit eingestellt, ist der größte Teil der ÖPNV-Nachfrage meist unwiederbringlich verloren. Vorrangige Bedeutung wurde bisher deshalb der räumlichen und zeitlichen Konzentration vorhandener Nachfrage (Schülerverkehr, Werkverkehr, Versorgungs- und Berufsverkehr) und vorhandener Angebote geschenkt. Dieser Prozeß scheint inzwischen weitgehend abgeschlossen zu sein: Die Öffnung des freigestellten Schülerverkehrs für Dritte hat wenig gebracht, und totale Lösungen (wie das Hohenlohe-Modell) sind Einzelfälle geblieben. Bei allen Integrationskonzepten aber dürfte es sich — nach bisherigen Erfahrungen — nur um Auffanglösungen auf Zeit handeln.

Die großen ÖPNV-Reorganisationsmodelle ließen zwar stets ein (erheblich teureres) Angebot entstehen, das weit besser war als zuvor ohne Sanierung. Aber: es sind eben nur *Verbesserungen nach den herkömmlichen (großstädtischen) Maßstäben*. Sollen jedoch die pessimistischen Trends ländlicher ÖPNV-Nachfrage gestoppt oder gar umgekehrt werden, ist eine *qualitative Neuorientierung* erforderlich. Denn verschiedenartige Raumtypen verlangen nicht nur verschiedenartige Lösungen. Gerade wenn die Welt

durch schnellere Verkehrsmittel schrumpft, verstärkt dies (und insbesondere im ländlichen Raum) den Wunsch nach kleinräumiger Identität und nach Berücksichtigung wachsender Individualität. So ist der Pkw im ländlichen Raum nicht nur zur sozialen Notwendigkeit geworden, sondern auch zur sozialen Norm. Bei neuen Lösungen ist daher an bedarfsorientierte Bedienungsformen zu denken, deren Servicequalitäten den sozialen Besonderheiten des ländlichen Raumes stärker entsprechen, sowie an „weiche“ Instrumente der Verkehrspolitik, die weniger auf traditionelle objektiv-technische Kriterien setzen und mehr die Leistung selbst (und deren Kommunikations- und Erlebnisqualitäten) in den Mittelpunkt rücken. Dazu gehört die stärkere Einbeziehung lokaler Faktoren, lernendes Experimentieren der Planer und die Einsicht, daß Verkehrsleistungen Begegnungen zwischen Menschen bilden. Dies mag in den Verdichtungsräumen mit ihren hochtechnisierten festen ÖPNV-Strukturen und hoher gesicherter Defizitfinanzierung heute noch nicht möglich (aber gerade deshalb nötig) erscheinen, in den dünnbesiedelten ländlichen Räumen (als den Rändern, wo das Netz reißt) ist dieser Zeitpunkt für unkonventionelle Maßnahmen gekommen.

In der ÖPNV-Sanierung sind daher in den letzten Jahren auch eher kleinere „Lösungen von unten“ (wie Taxi-Anmeldeverkehre, Stufenlösungen, organisatorische Verbesserungen bei den Anbietern selbst) an die Stelle der großen „Kooperationsmodelle von oben“ getreten. Diese Entwicklung fällt mit einer Veränderung der organisatorischen Rahmenbedingungen vielerorts zusammen, indem den Stadt- und Landkreisen als Betroffenen — nun und längst überfällig — wesentliche Kompetenzen übertragen werden: die Durchführung der Schülerbeförderung und ihre Finanzierung, die Genehmigungszuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz und zusätzliche Finanzhilfen. Vielleicht bringt die nächste Legislaturperiode nun sogar die Gebietskonzession. Dieses zeitliche Zusammentreffen von sich verändernden Rahmenbedingungen, durch die „große Lösungen“ erheblich erleichtert würden, mit einer zunehmenden Neigung zu kleineren „Lösungen von unten“, ist nicht ohne Ironie (wenn auch nachfrageseitig leicht erklärbar).

Erhebliche organisatorische Veränderungen im Sinne „großer Lösungen“ können sich ergeben, wenn sich die Deutsche Bundesbahn in der Fläche auf längere Sicht für neue Kooperationsformen öffnete. So ist zu erwarten, daß sich die Bundesregierung zum Erfolg der ursprünglich bis 1986 befristeten beiden Organisationsformen für die Busdienste des Bundes äußert: öffentlich-rechtlich (GBB) oder privatrechtlich (Regionalverkehrsgesellschaft). Im Zusammenhang damit steht die drängende Frage, inwieweit eine GBB den vollen Bestandsschutz des Personenbeförderungsgesetzes behalten kann, wenn sich der Anteil der Fremdleistungen — von heute über 50 % — noch weiter erhöht. Eine solche verstärkte Auftragsweitergabe an private Subunternehmer ist jedoch von der absehbaren Entwicklung der Nachfrage, der Kosten und der Erlöse zu erwarten. Eine Öffnung der Busorganisation des Bundes für Beteiligungen Dritter in Gestalt *privatrechtlicher Regionalgesellschaften* wäre mit verschiedenen Vorzügen verbunden (Erfahrungen Dritter, Entbürokratisierung, Marktnähe, Zuschüsse, kommunaler Verlustausgleich, schienenverkehrsunabhängige Tarifgestaltung u.a.) (Fuchs 1985). Wann derartige Lösungen auf breiter Basis durchsetzbar werden, muß offen bleiben. Zu bezweifeln ist jedoch, daß sich selbst bei günsti-

gem Timing unkonventionelle Angebotsformen in größerem Umfang vermeiden lassen.

Einen erheblichen Gestaltungsspielraum sieht der Verfasser aber noch im Bereich aller *Maßnahmen, die der relativ kostenneutralen Nachfragepflege im Linienverkehr* dienen. Sie bestehen in der Regel jedoch aus kleinen Schritten, die nicht notwendigerweise zusammenhängen müssen. Wie der Verfasser in seinen Untersuchungen in verschiedenen Teilen der Bundesrepublik feststellen konnte, ist der öffentliche Verkehr im ländlichen Raum wesentlich besser als sein Ruf. Seine systematische Unterschätzung könnte vor allem ein Wahrnehmungs- und Vorstellungsproblem sein. Der Mensch filtert die Realität auf seine — vom Pkw geprägten — Wünsche hin und tendiert beim Soll-Ist-Vergleich zwischen der Realität einer vorhandenen hochwertigen ÖPNV-Verbindung und seinen auf den motorisierten Individualverkehr gerichteten Wünschen eher zur Konfliktleugnung: Er nimmt den ÖPNV nicht zur Kenntnis oder wertet ihn — im unbewußten Vergleich mit dem eigenen Pkw — systematisch ab. Die Erklärung dieses Widerspruchs könnte in den „drei Qualitäts-Faktoren“ jedes Gutes (Klaus 1985) liegen. Klaus geht davon aus, daß die vom Konsument wahrgenommene Qualität eines Gutes (Dienstleistung) nicht nur durch die objektiv bestimmbaren Merkmale des „Betriebskernes“ (wie Fahrplangestaltung, Fahrpreis und Kapazitäten), sondern auch durch sog. „Erlebniswerte“ (Unterhaltsamkeit, Bequemlichkeit) und „Glaubenswerte“ (Sicherheit, Umweltfreundlichkeit, Effizienz) bestimmt wird. Dem Expertenurteil hingegen liegen meist nur die Elemente des Betriebskerns zugrunde. Beispiele für Maßnahmen, die auf die beiden letzteren Bereiche relativ kostenneutraler Nachfragepflege zielen, sind: die Erstellung eines Kreisfahrplans; die Erstellung eines jedermann verständlichen Portemonnaie-gerechten wetterbeständigen Fahrplankärtchens; die Verteilung solcher Fahrpläne über Wirtshäuser, Läden, Kirchen und andere soziale Multiplikatoren; die Schwachstellenanalyse von Fahrplänen; die bessere Abstimmung zwischen Betreibern bei Fahrplanwechseln; die Einrichtung gemeinsamer Betriebsleitstellen von Betreibern einer Region (Verspätungsmeldungen per Telefon!); die bessere Abstimmung von Schienen- und Busverkehren; die Vereinheitlichung von Tarifen (Durchtarifizierung); die auffälliger farbliche Gestaltung von Bussen und Haltestellen (auch mit deutlich sichtbaren Fahrtzeiten und Fahrtzielen); die Imageanalyse bei Betreibern und Benutzern (sowohl im Hinblick auf das eigene bzw. benutzte Angebot als auch im Hinblick auf Stärken und Schwächen von Alternativen); die Erstellung von Werbekonzepten auf der Grundlage derartiger — auch selbstkritischer — Imageanalysen; die Gewinnung sozialer Leitgruppen für den ÖPNV; ein offensiveres, aggressives ÖPNV-Marketing und vor allem der Mut zu kleinen unorthodoxen Schritten.

Dort jedoch, wo die Nachfrage für den herkömmlichen Linienbusbetrieb nicht mehr oder noch nicht ausreicht, sollte *angepaßten*, „bedarfsorientierten“, *flexiblen Lösungen* eine größere Chance als bisher gegeben werden. Dabei ist weniger an den sogenannten „Rufbus“ zu denken, der primär zur EDV- und Technologieförderung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT) diene. Was sich vielmehr hier als Lösungspalette anbietet, könnte einschließen: Anmeldeverkehre mit ÖPNV-integrierten Taxis; die Integration von Mietwagen in den ÖPNV und der Abbau ihrer juristischen Restriktionen, soweit Taxis in klei-

neren Orten im ländlichen Raum nicht vorhanden sind; Sammeltaxen; Kleinbusse in Gemeinderegion mit unentgeltlichem Fahrereinsatz; der Buurtbus; Bustage; gemischter Personen- und Güterverkehr; Einsatzmix von Personal; Postautos; Fahrgemeinschaften; Taxisstop als organisiertes, reglementiertes und entgeltliches Mitfahren per Anhalter; neue Möglichkeiten staatlicher Förderung des motorisierten Individualverkehrs, aber verbunden mit sozialen Nebenpflichten u.a. (Dieses Lösungsspektrum ist in Heinze, Herbst, Schühle 1982 umfassend dargestellt. Neue Überlegungen für die Westeifel sind in Bracher, Heinze 1985 enthalten). Dabei stellt sich die Frage, ob die Existenz von Arbeitslosen und Arbeitslosenunterstützung nicht gerade in überschaubaren ländlichen Siedlungen mit bedarfsgerechten Alternativlösungen und unentgeltlichem Fahrereinsatz verknüpft werden und zur individuellen wie sozialen Aufwertung des Arbeitslosen führen könnte. Für vorhandene Anbieter muß dies keine Konkurrenz bedeuten, sondern könnte sich vor allem auf lokale und zeitliche Angebotslücken erstrecken.

„Unkonventioneller ÖPNV als Ergänzung oder Alternative?“ dürfte deshalb die falsche Frage sein. Das heterogene mehrstufige ÖPNV-Raster der Zukunft dürfte — aus der heutigen Perspektive — beides enthalten: Linienverkehrssysteme überall, wo dies die Nachfrage erlaubt und flexible Angebotsformen als Zubringer im Umland und als Ersatz in verkehrsschwachen Zeiten; dort jedoch, wo bedarfsorientierte flexible Lösungen in Selbsthilfe die einzige verbleibende Lösung bilden, gibt es nur den eigenen Pkw, Nachbarschaftshilfe und physischen Mobilitätsverzicht als Alternativen. Das Planerargument aber, die Gesamtkostenhöhe eines solchen heterogenen Angebots ermögliche auch die Erhaltung eines homogenen Grundnetzes, führt wieder zum Stellenwert der Nachfrage zurück. Selbst wenn es zuträfe (was sehr zweifelhaft ist): Was nutzen alle technokratisch-optimalen Kostenkalkulationen für ÖPNV-Konzepte, denen die Nachfrager weglassen, weil sie zunehmend Pkw-orientiert entscheiden?

Dieses Nahverkehrsraster könnte auf ein *hochwertiges spurgebundenes Netz* der DB im *Regionalverkehr* zulaufen. Durch eine drastische Attraktivitätserhöhung eines solchen — weitmaschigeren — Netzes ließen sich mehrere Ziele (wie DB-Sanierung, weitere unumgängliche Streckenstilllegungen, Umweltschutz, Fernerreichbarkeit u.a.) zukunftsorientiert verbinden. Die Attraktivitätserhöhung sollte vor allem auf kurze Taktabstände und hochwertige Verknüpfungen aller Angebotsformen zielen. Dabei könnte möglicherweise eine Orientierung an der holländischen und dänischen Praxis erfolgen, soweit in unseren tendenziell überorganisierten Strukturen dies Dienstrecht, Sicherungsauflagen, Sicherungstechnik und Fahrzeuge zulassen.

Ob die Nachfrage in derart extremer Weise schwindet, ob die Allgemeinheit nicht doch eine großzügige Finanzierung traditioneller Systeme erlaubt und ob manche neuen flexiblen Angebotsformen dann noch unser *heutiges* Verständnis des Attributs „*öffentlich*“ erfüllen, sind wichtige Fragen. Noch wichtiger aber ist gelegentlich der Mut, unerwünschten Entwicklungen ins Auge zu schauen, Auffanglösungen vorzubereiten und sich von liebgewonnenen, aber überkommenen Konzepten zu trennen.

Im Hinblick auf eine künftige flexiblere Verkehrsbedienung des ländlichen Raumes sind Maßnahmen dieser Art geeignet, Bewußtseinsveränderungen zu fördern und Alternativen für den

Zeitpunkt vorzubereiten, an dem vor allem der heutige konventionelle Linienbus im betreffenden Teilraum nicht mehr finanzierbar ist. Wesentlich ist, daß dabei die individuellen lokalen Verhältnisse (z.B. mit ihrem reichhaltigen Vereinsleben) stärker berücksichtigt werden, wozu auch die zunehmende Übertragung von Zuständigkeiten auf die Landkreise beiträgt. Problemdruck und Flexibilisierungserfordernisse dürften das Selbstbewußtsein von Landespolitikern, Konzessionsbehörden und lokalen Entscheidungsträgern stärken und die *besondere Bedeutung dynamischer Persönlichkeiten im Strukturwandel* erkennen lassen.

Anmerkung

* Nachlese zum Forschungsprojekt „Strukturgerechte Verkehrsbedienun-
g im ÖPNV“. Es handelt sich um die überarbeitete und erheblich
erweiterte Fassung eines Vortrages anlässlich der ARL-Tagung „Er-
werbsgrundlagen und Lebensqualität im ländlichen Raum“ am 13. – 15.
Juni 1985 in Berlin, vorab veröffentlicht in Band 91 der ARL-Reihe „Bei-
träge“, Hannover 1986.

Literaturverzeichnis

- Bracher, T.; Heinze, G. W. (Hrsg.): Lebensbedingungen und Verkehrsmobilität. Soziale Determinanten ländlichen Verkehrsverhaltens. Schriftenreihe des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau, Technische Universität Berlin, Band 17, Berlin 1985.
- Fromm, G.: Zum Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes. Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Länder. In: Der Nahverkehr, Jg. 3 (1985), 4, S. 17–25.
- Fuchs, H.-P.: Wird die DB sich in der Fläche für neue Kooperationsformen öffnen? Überlegungen zur Organisation der Busdienste des Bundes. In: Der Nahverkehr, Jg. 3 (1985), 4, S. 11–16.
- Heinze, G. W.; Herbst, D.; Schühle, U.: Verkehrsverhalten und verkehrsspezifische Ausstattungsniveaus in ländlichen Räumen. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 78, Hannover 1980.
- Heinze, G. W.; Herbst, D.; Schühle, U.: Verkehr im ländlichen Raum. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 82, Hannover 1982.
- Heinze, G. W.; Schreckenberg, W.: Verkehrsplanung für eine erholungsfreundliche Umwelt. Ein Handbuch verkehrsberuhigender Maßnahmen für Kleinstädte und Landgemeinden. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 85, Hannover 1984.
- Klaus, P. G.: Strategisches Management. Versprechen für öffentliche Verkehrsunternehmen? In: Der Nahverkehr, Jg. 3 (1985), 5, S. 8–16.
- PROGNOS AG: Erarbeitung von Prognosen des Verkehrsaufkommens im ÖPNV außerhalb von Verdichtungsräumen der Bundesrepublik Deutschland. FE Nr. 90 154/84, Basel 1985.
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG: Statistische Berichte, Bevölkerung, Art. Nr. 5141 84002, 8. 1. 1985, Stuttgart.