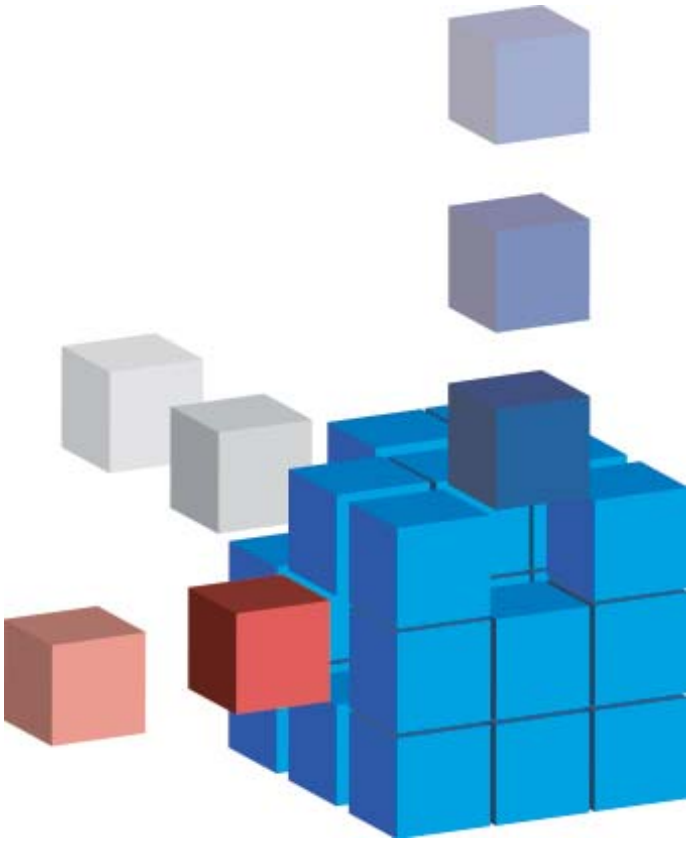
InnoZ-Bausteine

Nr. 3

# ÖPNV ist nicht gleich ÖPNV

## Funktionswandel des öffentlichen Verkehrs in dünn besiedelten ländlichen Räumen

Weert Canzler | Andreas Knie | Lisa Ruhrort | Hinrich Schmöe



Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel (InnoZ) GmbH

Der vorliegende Text basiert auf den Ergebnissen des Projekts „Zukunftsfähige Infrastrukturen für schrumpfende Regionen – Teilprojekt ‚Innovativer Landverkehr", das durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und die Landesregierung Brandenburg gefördert wurde.

## Impressum

Herausgeber:
Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel (InnoZ) GmbH
- Ein Unternehmen von DB Mobility Logistics AG, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH, T-Systems Enterprises Services GmbH und Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. -
Schöneberger Straße 15
10963 Berlin
Tel.: +49(0)30 23 88 84-0
Fax: +49(0)30 23 88 84-120
www.innoz.de

2008

## Zusammenfassung

In der Bundesrepublik Deutschland zeichnet sich eine zunehmende Polarisierung von Schrumpfungs- und Wachstumsräumen ab. Zum Teil in unmittelbarer Nachbarschaft von weiter wachsenden Ballungsräumen entstehen extrem dünn besiedelte ländlich geprägte Räume. Die Diskussion um die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Verkehrangebots muss diese raumstrukturelle Dimension mit einbeziehen.

In dem vorliegenden Papier wird am Beispiel des Landkreises Prignitz in Brandenburg gezeigt, dass die Hauptfunktion des öffentlichen Verkehrs in ländlichen „Schrumpfungsräumen" im Bereich der Schülerbeförderung liegt. Auf dieser Grundlage wird argumentiert, dass Strategien für eine sinnvolle Anpassung des Angebots an veränderte demografische Rahmenbedingungen vor allem die Optimierung des Schülerverkehrs im Blick haben müssen. Sinkende Schülerzahlen führen zu Schulschließungen. Diese erhöhen die Anforderungen an die Schülerbeförderung, die hauptsächlich mit dem öffentlichen Verkehr abgewickelt wird. Die dramatisch gesunkenen Schülerzahlen lassen die Einnahmen der Verkehrsunternehmen sinken, ohne dass die Kosten zurückgehen. Das Beispiel zeigt, dass für die Zukunft der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen eine integrierte Betrachtung und intensive Kooperation der verschiedenen Sektoren der Daseinsvorsorge entscheidend ist.

Ziel der Kooperation kann zum Beispiel die gemeinsame Nutzung eines kommunalen Fahrzeugpools sein. Bedarfsgerechte Angebote für eine sehr niedrige Nachfrage können auch auf der Grenze zwischen privatem und öffentlichem Verkehr entstehen: Vorgeschlagen wird ein Programm zur subjektbezogenen Förderung als Angebot für die Schülerbeförderung abseits von Hauptachsen sowie die stärkere Einbindung von Mitfahrangeboten in ein öffentliches Verkehrsangebot außerhalb der Hauptschulverkehrszeiten.

## Abstract

Germany experiences a period of drastic demographic change which affects the different regions in different ways. While the population as a whole decreases and the share of elderly people increases some areas continue to grow and prosper while others suffer from population losses. Especially rural areas in Eastern Germany show extremely low levels of population density. Discussions about future developments in public transport have to take this tendency of a polarized regional development into account. Based on a case study analysis of rural areas in Brandenburg the paper argues that in very thinly populated rural areas public transport's main function lies in school transport. Strategies aiming at the adjustment of public transport supply to changing demographic conditions have to focus mainly on optimizing school transport services.

The case study shows a decreasing number of school children in the area resulting in the reduction and centralization of schools. If there are fewer schools a higher percentage of children have to use public transport on their way to school. Transportation effort for a relatively small number of school children increases and results in financial problems for the suppliers of public transport.

The future of general public services („Daseinsvorsorge") in rural areas depends on an integrated consideration of and intense cooperation between the different public services segments, like schools, public transport or (other) public infrastructure provision. To use existing resources more efficiently such cooperation can aim at the development of a central car pool for the community, which could also provide small vehicles for demand responsive public transport services. Additionally, the paper suggests that public and private transport be more closely linked using instruments such as lift-sharing. For school transport a transport voucher scheme subsidizing privately organized school transport is suggested.

# Inhaltsverzeichnis


Abbildungsverzeichnis ..... 3

Tabellenverzeichnis ..... 4

Abkürzungsverzeichnis ..... 4

1 Einleitung: ÖPNV als Hoffnungsträger für Nachhaltigkeit und soziale Teilhabe? ..... 5

2 Ausgangslage: Bevölkerungsentwicklung und Versorgungsinfrastruktur ..... 6

3 Dynamik von „Schrumpfen" und „Wachsen" in Brandenburg ..... 10

3.1 ÖPNV im Land Brandenburg: Angebotsmerkmale, gesetzliche Rahmenbedingungen und Finanzierung ..... 11

3.2 Untersuchungslandkreise: Raumstruktur und Bevölkerung ..... 17

3.3 Mobilität im dünn besiedelten ländlichen Raum ..... 20

4 Komplexe Finanzierungsstrukturen: Schülerverkehr und ÖPNV ..... 22

5 Perspektiven für eine effizientere Angebotsstruktur ..... 28

5.1 Schülerverkehr ..... 28

5.2 Allgemeiner ÖPNV (Jedermann-Verkehr) ..... 30

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen ..... 34

Literaturverzeichnis ..... 36

Rechtsquellen ..... 39


# Abbildungsverzeichnis


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung Deutschland 1990-2005 und Prognose bis 2015 und 2030 auf Kreisebene ..... 7

Abb. 2: Bevölkerungsdichte Deutschland 2005 und Prognose bis 2015 und 2030 auf Kreisebene ..... 8

Abb. 3: Land Brandenburg (Stand 2006) ..... 10

Abb. 4: Land Brandenburg: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis 2030 ..... 11

Abb. 5: Vergleich des Verkehrsangebotes: Straßenbahnlinie 91 in Potsdam (links) und Buslinie 913 im Landkreis Prignitz (rechts) ..... 12

Abb. 6: Entwicklung der Regionalisierungsmittel 1996-2010 ..... 14

Abb. 7: Verteilung der Landesmittel für den ÖSPV an die Aufgabenträger 2005 ..... 16

Abb. 8: Einwohnerdichten der Gemeinden ..... 17

Abb. 9: Landkreise Prignitz und Elbe-Elster: Bevölkerungsentwicklung 1990-2030 ... 17

Abb. 10: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2020/2030 gegenüber 2005 nach Gemeinden ..... 18

Abb. 11: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen bis 2030 (1990=100 %) ..... 18

Abb. 12: Einwohner in zentralen und nichtzentralen Orten im Landkreis Prignitz (2006) ..... 19

Abb. 13: Entwicklung der Schülerzahlen im Landkreis Prignitz ..... 19

Abb. 14: Schulstandorte im Landkreis Prignitz ... 20

Abb. 15: PKW-Dichten in den Gemeinden ..... 21

Abb. 16: Fahrtenangebote der VGP nach Wochentagen ..... 22

Abb. 17: Vergleich der Nachfragestrukturen im ÖSPV zwischen Potsdam und Landkreis Prignitz ..... 22

Abb. 18: Landeszuweisungen für den ÖSPV nach Schlüsselkomponenten im Landkreis Prignitz ..... 23

Abb. 19a: Fahrplan der Linie 521 vor der Umstellung auf Rufbusbetrieb ..... 32

Abb. 19b: Fahrplan der Linie 521 nach der Umstellung auf Rufbusbetrieb ..... 32

Abb. 20: Rufbusgebiete im Landkreis Elbe-Elster ..... 33

# Tabellenverzeichnis


Tab. 1: Wirtschaftsplan der VGP für 2006 ..... 23
Tab. 2: Vergleich der rechtlichen Betriebsformen ..... 27
Tab. 3: Rufbusangebote im Landkreis Elbe-Elster ..... 31


# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| AST | Anruf-Sammel-Taxi |
| BbgSchulG | Brandenburgisches Schulgesetz |
| BBR | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung |
| FrstllgV | Freistellungsverordnung (Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes) |
| GVFG | Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden) |
| MIR | Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg |
| MKRO | Ministerkonferenz für Raumordnung |
| O-Bus | Oberleitungsomnibus |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| ÖPNVFV | Verordnung über die Finanzierung des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg |
| ÖPNVG BB | ÖPNV-Gesetz Brandenburg |
| ÖSPV | Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr |
| ÖV | Öffentlicher Verkehr |
| PBefG | Personenbeförderungsgesetz |
| PKW | Personenkraftwagen |
| SPNV | Öffentlicher Schienenpersonennahverkehr |
| VBB | Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH |
| VGP | Verkehrsgesellschaft Prignitz mbH |
| ViP | Verkehrsbetriebe Potsdam GmbH |
| VMEE | Verkehrsmanagementgesellschaft Elbe-Elster |
| VV | Verwaltungsvorschrift |

# 1 Einleitung: ÖPNV als Hoffnungsträger für Nachhaltigkeit und soziale Teilhabe?

Der ÖPNV gilt als Träger wichtiger gesellschaftlicher Funktionen: Zum einen scheint er als Alternative zum Automobil eine nachhaltigere Mobilitätsentwicklung zu versprechen. Politische Appelle, das Auto „stehen zu lassen" können nur dann plausibel sein, wenn zugleich ein mehr oder minder attraktives öffentliches Verkehrsangebot vorgehalten wird. Zum anderen wird die Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln als Angebot verstanden, das Mobilität für alle Gesellschaftsmitglieder und damit gesellschaftliche Teilhabechancen garantiert (vgl. z. B. Europäische Kommission 2004, S. 11). Der ÖPNV ist gemäß dieser Interpretation zugleich selbst eine Leistung der staatlichen Daseinsvorsorge und ein Instrument, das andere Daseinsvorsorgeeinrichtungen für alle Bürger zugänglich macht. Entsprechend dieser „staatstragenden" Funktion profitiert der ÖPNV von einer relativ großzügigen öffentlichen Förderung (vgl. Hickmann 2001).

Aktuell zeichnen sich jedoch Entwicklungen ab, die den Status quo der öffentlichen Verkehrsversorgung in Frage stellen. Bei einem allgemeinen Trend sinkender Bevölkerungszahlen und wirtschaftsstruktureller Umwälzungen werden sich in Zukunft prosperierende Regionen mit zum Teil hoch verdichteten Ballungsräumen und Regionen mit überdurchschnittlich schnell sinkenden Bevölkerungszahlen, wirtschaftsstrukturellen Defiziten und beschleunigter Überalterung gegenüberstehen. Aufgrund der mittel- bis langfristigen Folgen des demografischen Wandels für die Volkswirtschaft und die Staatsverschuldung kann zudem davon ausgegangen werden, dass mit der staatlichen Kofinanzierung des ÖPNV zukünftiger restriktiver auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen umgegangen werden wird. Die ersten Anzeichen für diese Tendenz sind bereits konkret in der jüngst vorgenommenen Kürzung der Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr und der Regionalisierungsmittel zu sehen (vgl. Sterzenbach 2005, S. 88).

Angesichts dieser Entwicklungen wird diskutiert, die Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge, unter anderem im Bereich des öffentlichen Verkehrs, zu beschneiden. Vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen sei eine Versorgung auf heutigem Niveau in Zukunft nicht mehr aufrechtzuerhalten (vgl. BBR 2007; MKRO 2006). Zugleich wird aber etwa von Seiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung auf die wichtige Zubringerfunktion des ÖPNV verwiesen und damit für den Erhalt einer Grundversorgung plädiert (vgl. BBR 2007). Zur Debatte steht unter anderem, inwieweit anstelle einer bloßen Angebotsreduktion eine Anpassung des Angebots an die speziellen Bedingungen in dünn besiedelten ländlichen Räumen, z. B. in Form von Flexibilisierung, umgesetzt werden kann (vgl. etwa Kocks 2007; Bertelsmann Stiftung 2008, S. 9).

Das vorliegende Papier versteht sich als Beitrag zu dieser Diskussion. Im Zentrum steht die These, dass die Vorhaltung eines herkömmlichen ÖPNV-Angebots nur in bestimmten Teilräumen sinnvoll sein kann. Die oben beschriebene Rolle des ÖPNV als Daseinsvorsorgeleistung und als umweltfreundliche Alternative zum PKW wird nicht pauschal in Abrede gestellt, sondern um eine raumstrukturelle Dimension ergänzt: In dünn besiedelten „Schrumpfungsgebieten" müssen andere Angebotsstrukturen entwickelt werden als in Ballungsräumen. Rechtliche Rahmenbedingungen und Finanzierungsstrukturen im Bereich des ÖPNV sehen dagegen einheitliche Angebote in allen Landesteilen der Bundesrepublik vor. Dahinter steht der staatliche Anspruch, mittels flächendeckender Infrastrukturversorgung zu gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilen der Bundesrepublik beizutragen. Vor dem Hintergrund der Dynamik von Schrumpfungs- und Wachstumsprozessen erzeugt diese Zielsetzung jedoch zunehmend paradoxe und ungewollte Effekte. Die Devise „Viel hilft viel" führt nicht in allen Teilräumen zu positiven Effekten. Stattdessen gilt angesichts der zunehmenden Polarisierung von Schrumpfungs- und Wachstumsräumen mitunter: „Weniger ist mehr". Die zugrunde liegende Studie zur ÖPNV-Versorgung in dünn besiedelten ländlichen Räumen zeigt, dass die Instrumente der Förderung und Regulierung des öffentlichen Verkehrs als Barrieren für lokale Anpassungsleistungen wirken, weil diese die unterschiedlichen Funktionen von ÖPNV-Angeboten in verschieden strukturierten Teilräumen nicht ausreichend berücksichtigen.

Der Beitrag untersucht anhand ausgewählter Fallstudien die Situation des ÖPNV in dünn besiedelten Landkreisen, die von Bevölkerungsrückgängen besonders betroffen sind und stetig weiter „ausdünnen". Es wird die Frage aufgeworfen, wie gewachsene ÖPNV-Strukturen zu reformieren wären, um sowohl den geänderten soziodemografischen Entwicklungen besser gerecht zu werden als auch die sinkenden öffentlichen Zuschüsse sinnvoller einzusetzen. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse können dann Anhaltspunkte für die Entwicklung lokal angepasster Strategien des „Schrumpfungsmanagements" formuliert werden.

Die Analyse der Fallstudien orientiert sich an folgenden Thesen:

**Räumliche Polarisierung muss im Bereich der Daseinsvorsorge stärker berücksichtigt werden**

In der Herausbildung von extrem dünn besiedelten ländlichen Räumen spiegelt sich ein deutlicher Trend zu stärkerer räumlicher Polaisierung in Deutschland: Während einige Gebiete weiteres Wachstum verzeichnen, befinden sich andere in einem dauerhaften Schrumpfungsprozess. In Extremfällen werden regionale Unterschiede entstehen, die mit den traditionellen Ausgleichsinstrumenten der öffentlichen Infrastrukturbereitstellung nicht mehr überbrückt werden können. Vor diesem Hintergrund muss die Funktion des öffentlichen Verkehrsangebots in verschiedenen Teilräumen überprüft werden. Eine pauschale Förderung von Angeboten nach der Devise „Je mehr, desto besser" geht an den raumstrukturellen Differenzen vorbei. Stattdessen müssen Voraussetzungen für die Entwicklung ska-

lierbarer Angebote der Daseinsvorsorge geschaffen werden.

**Förderstrategien für den ÖPNV müssen dessen unterschiedliche Funktionen in den Teilräumen berücksichtigen**

Unter Bedingungen stark sinkender Bevölkerungszahlen gerät der ÖPNV unweigerlich in eine Existenzkrise. Die klassische Angebotsstruktur in Form von Linienverkehren erweist sich bei fehlendem Bündelungspotenzial als ineffizient und wenig kundenfreundlich. Der ÖPNV dient in sehr dünn besiedelten peripheren Landkreisen praktisch nur noch der Schülerbeförderung. Das darüber hinausgehende Angebot ist zumeist für andere Zielgruppen wenig attraktiv. Unter der Bedingung einer beinahe flächendeckenden Motorisierung auch im strukturschwachen ländlichen Raum kann der ÖPNV in diesen Regionen nurmehr als soziale Rückfallebene für einen sehr geringen Teil der Bevölkerung betrachtet werden – und nicht wie in Ballungsräumen als potenzieller Konkurrent des privaten PKWs.

**Rechtliche Rahmenbedingungen müssen in Anbetracht der räumlichen Polarisierung überprüft werden**

Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen und Förderstrukturen im Bereich des ÖPNV behindern ein effektives Schrumpfungsmanagement in den von Bevölkerungsverlusten betroffenen Regionen. Notwendig ist die Entstehung eines breiten Spektrums lokal angepasster Lösungen. Diese Entwicklung kann aber erst eintreten, wenn der entsprechende Rechts- und Finanzierungsrahmen eine Änderung erfährt. Langfristig stellt sich die Frage, ob ein pauschal von kommunaler Seite bereitgestelltes Angebot überhaupt noch effizient und sinnvoll sein kann. Was in dichter besiedelten Regionen ein Beitrag zu nachhaltiger und sozial verträglicher Mobilität sein mag, könnte sich in den Schrumpfungsgebieten als ineffiziente „Objektförderung" erweisen: Die Aufrechterhaltung eines vorhandenen Angebots kann unter diesen Umständen zum „Selbstzweck" geraten.

**Fallbeispiel: Brandenburgische Landkreise**

Die oben aufgeführten Thesen werden anhand des Bundeslandes Brandenburg illustriert, das auf seinem Territorium stark ungleiche Teilräume vereint. Die Ergebnisse basieren auf einer Studie, die im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer die Auswirkungen demografischer und wirtschaftsstruktureller Verwerfungen auf die lokale Versorgung mit kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen untersucht. Ziel des Teilprojekts „Innovativer Landverkehr" war es dabei, die Dimensionen der Schrumpfungsprozesse in zwei brandenburgischen Landkreisen in ihren Auswirkungen auf den ländlichen ÖPNV zu untersuchen und Wege zu einem erfolgreichen Umgang mit diesen Herausforderungen aufzuzeigen. Gemeinsam mit Praxispartnern sollten Innovationspfade erschlossen werden, mit denen eine sinnvolle Anpassung des Angebots an veränderte Nachfragebedingungen gestaltet werden kann.

Die Untersuchung orientierte sich an folgenden Fragestellungen:

- Welche Auswirkungen haben Schrumpfungsprozesse für den ländlichen ÖPNV? Welche Funktionen kann dieser angesichts der Veränderungen noch erfüllen?
- Wie gehen die Akteure vor Ort bisher mit der Herausforderung um?
- Welche Umfeldbedingungen wirken sich hemmend bzw. fördernd auf die Entwicklung eines erfolgreichen Schrumpfungsmanagements aus?

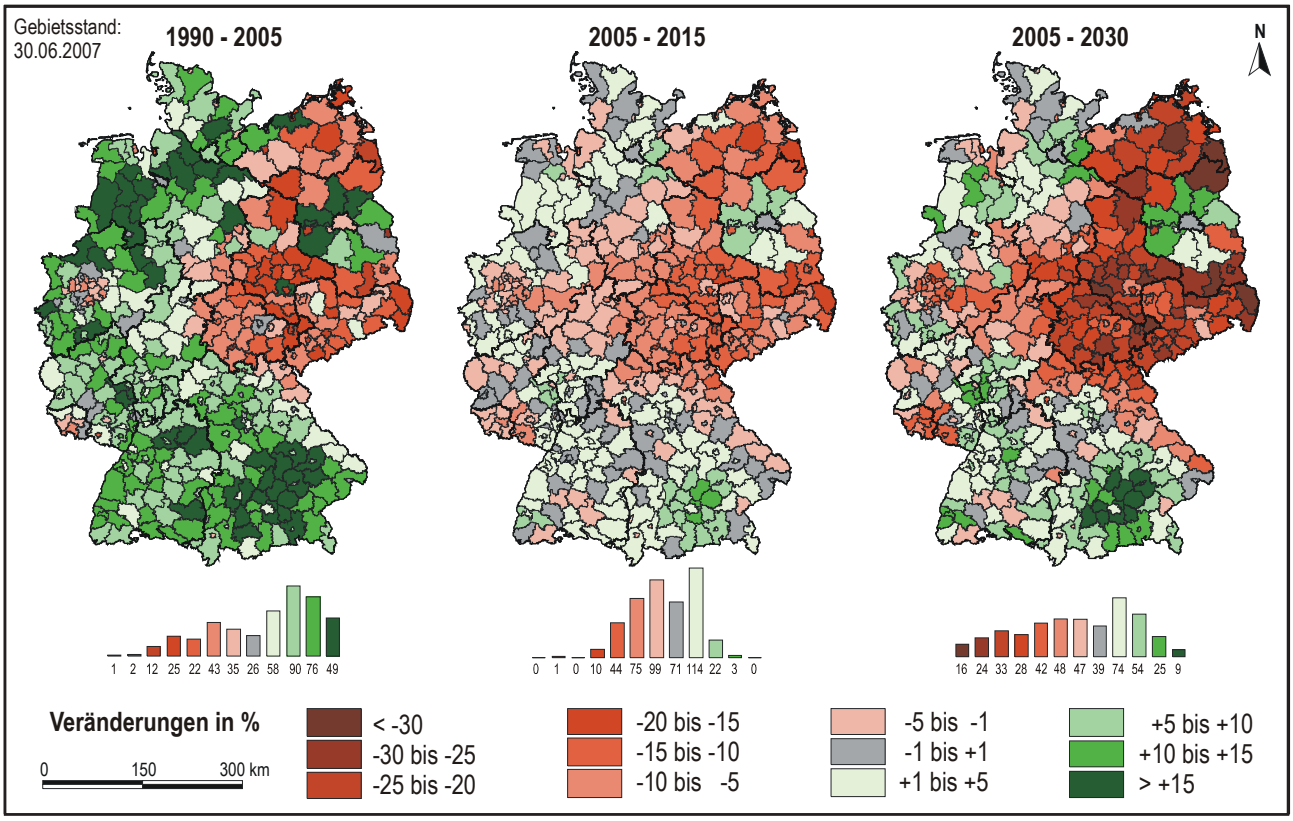
# 2 Ausgangslage: Bevölkerungsentwicklung und Versorgungsinfrastruktur

**Räumliche Polarisierungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland: Entstehung von „Schrumpfungsräumen"**

Die im Folgenden dargestellten Prozesse räumlicher Polarisierung müssen vor dem Hintergrund der gesamtdeutschen demografischen Entwicklungstrends betrachtet werden. Zwar stehen sich in der Diskussion um die demografische Entwicklung Deutschlands Prognosen mit unterschiedlichen Prämissen und Ergebnissen gegenüber. Einigkeit herrscht aber in Bezug auf die Vorhersage, dass die Gesellschaft vor gravierenden Wandlungsprozessen in der Bevölkerungsstruktur steht (vgl. Abb. 1 und 2). Der Wandel ergibt sich aus der Überschneidung mehrerer Faktoren. Insbesondere die relativ niedrige Geburtenrate, die seit Jahren etwa konstant bei 1,4 Kindern pro Frau liegt, macht bis zum Prognosehorizont 2030 einen Rückgang der Gesamtbevölkerung wahrscheinlich (vgl. BBR 2005). Dieser Trend könnte allenfalls durch entsprechende Zuwanderungen aus dem Ausland ausgeglichen werden, die aber in dieser Höhe nicht zu erwarten sind. Ein weiterer Trend, der mit relativer Sicherheit vorausberechnet werden kann, ist der zunehmende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung. Diese Entwicklung ergibt sich aus der Geburtenziffer einerseits und der steigenden Lebenserwartung andererseits. Besonders hohe Zuwächse sind dadurch bei dem Anteil der Hochbetagten zu erwarten, Abnahmen dagegen vor allem in der Gruppe der unter 20-Jährigen. Der Aspekt der Kohorteneffekte, die die zeitliche Staffelung von Bevölkerungsrückgang und Alterung erzeugen, soll an dieser Stelle nicht im Einzelnen betrachtet werden. Entscheidend für die vorliegende Untersuchung ist die Diagnose, dass für den Zeitraum bis 2030 kein Wachstum sondern ein Schrumpfen der Bevölkerung zu erwarten ist.

Problematische Effekte sind von dieser Entwicklung unter anderem dadurch zu erwarten, dass sich die demografischen Tendenzen im Zusammenspiel mit wirtschaftsstrukturellen Faktoren und Binnenwanderungen in Form einer räumlichen Polarisierung von „Schrump-

**Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung Deutschland 1990-2005 und Prognose bis 2015 und 2030 auf Kreisebene**




*Quelle: eigene Darstellung nach BBR 2003*

fung- und Wachstumsräumen" ausprägen. So war u. a. die deutsche Wiedervereinigung der Auslöser für eine verstärkte Binnenwanderung von Ost- nach Westdeutschland, deren Dynamik unter anderem durch den Zusammenbruch der industriellen Basis der ehemaligen DDR erklärt werden kann. Das in der alten Bundesrepublik ausgeprägte Nord-Süd-Gefälle zwischen wirtschaftlich prosperierenden Regionen, die vorwiegend im Süden zu finden sind, und den wirtschaftlich stagnierenden altindustriellen Zentren, vorwiegend im Norden, wurde durch ein Ost-West-Gefälle überlagert. Hauptverlierer dieser Entwicklung sind neben vielen ehemaligen städtischen Industriezentren der DDR die peripheren ländlichen Räume im Osten der Republik. Vor allem in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt entstehen ländliche „Schrumpfungsregionen" (vgl. Blümel et al. 2007), in denen sich die Prozesse des demografischen Wandels und der sinkenden Einwohnerzahlen beschleunigt abspielen. Diese Gebiete verlieren sowohl durch ein negatives Wanderungssaldo als auch durch eine negative Geburtenentwicklung mittel- und langfristig weiter an Einwohnern. Anhaltende wirtschaftsstrukturelle Schwäche führt zur Abwanderung insbesondere jüngerer Menschen, wobei Frauen unter den Abwandernden überdurchschnittlich vertreten sind. Es ergeben sich Teilräume mit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt extrem niedrigen Bevölkerungsdichten. Die Prognose zeigt, dass der Prozess der Schrumpfung in diesen Räumen eine Dauerperspektive darstellt (vgl. Abb. 1 und 2).

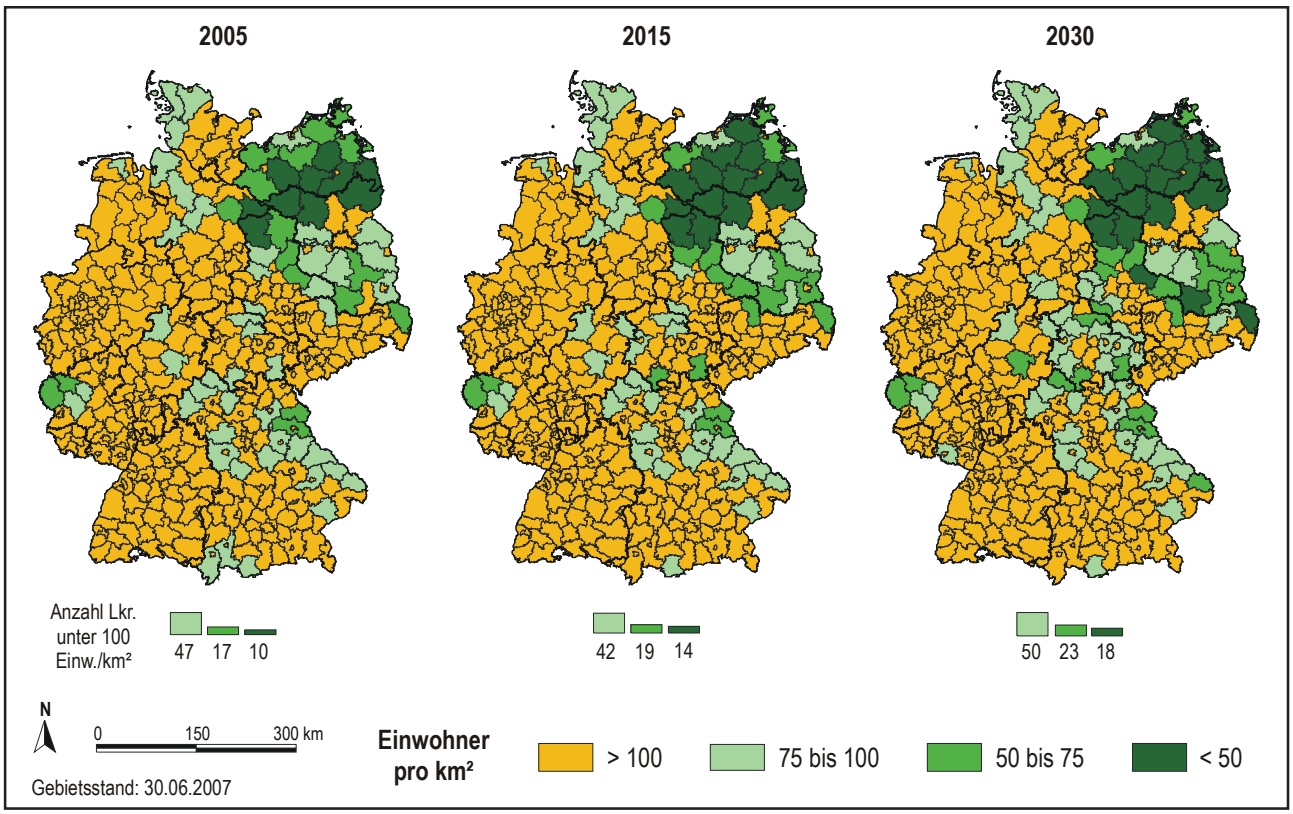
## Konsequenzen für öffentliche Versorgungsangebote

In den betroffenen Gebieten ergeben sich z. T. gravierende Folgeprobleme für die Versorgungsinfrastruktur. So gilt für soziale, technische und andere Infrastrukturen, dass die Bereitstellungskosten pro Einwohner steigen, je weniger Menschen die Infrastruktur nutzen. Dies gilt für den öffentlichen Verkehr ebenso wie für Schulen, Krankenhäuser oder Wasserver- und -entsorgungsnetze. Die problematischen Auswirkungen einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung auf die öffentliche Daseinsvorsorge wurden bereits in einer Vielzahl aktueller Publikationen analysiert und diskutiert (vgl. z. B. Blümel et al. 2007; BBR 2007). Der Prozess der Schrumpfung erreicht in einigen Teilräumen Ausmaße, die herkömmliche Infrastrukturangebote aufgrund der geringen Nutzerdichte kaum mehr finanzierbar erscheinen lassen. Während staatliches und kommunales Handeln gerade im Kontext der Daseinsvorsorge jahrzehntelang auf das „Management von Wachstumsprozessen" ausgerichtet war, wird in Zukunft die komplexere Aufgabe eines differenzierten Managements von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen zu bewältigen sein. Die Problemstellung schrumpfender Teilräume hat eine neue Qualität, die herkömmliche, auf Ausgleich bedachte politische Strategien vor gänzlich neue Herausforderungen stellt.

## Gleichwertige Lebensbedingungen durch Daseinsvorsorge?

Ein zentrales politisches Leitmotiv des deutschen Wohlfahrtsstaats war der Anspruch, gleichwertige Lebens-

**Abb. 2: Bevölkerungsdichte Deutschland 2005 und Prognose bis 2015 und 2030 auf Kreisebene**




*Quelle: eigene Darstellung nach BBR 2003*

bedingungen in allen Teilräumen des bundesdeutschen Territoriums zu schaffen. Der Wohlfahrtsstaat konzentriert sich in seiner Funktion als Ausgleichsinstanz traditionell auf zwei Dimensionen sozialer Ungleichheit: einerseits auf die vertikale Dimension der ungleichen Ressourcenausstattung zwischen den gesellschaftlichen Schichten, andererseits auf die horizontale, räumliche Dimension der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Entwicklungschancen in verschiedenen Teilräumen. In beiden Dimensionen bemühen sich wohlfahrtstaatliche Programme, durch Umverteilung von Wohlstand den gesellschaftlichen Zusammenhalt innerhalb des bundesstaatlichen Gefüges zu sichern (vgl. Barlösius 2006).

Die politische Zielsetzung der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen bezieht sich neben der Wahrung eines bundesweit ähnlichen Gesetzesrahmens vor allem auf die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das Konzept der Gleichwertigkeit war dabei allerdings stets interpretationsbedürftig und entbehrte einer gesetzlichen Grundlage. Zwar wird die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik im Grundgesetz erwähnt. Der entsprechende Passus enthält aber weder ein Staatsziel noch ein Grundrecht, sondern betrifft die Regelung des Vorrangs von Bundes- gegenüber den Landesgesetzen, sofern eine einheitliche Gesetzgebung zur Herstellung „gleichwertiger Lebensbedingungen" erforderlich ist (vgl. Martini 2006, S. 42). Wenngleich es sich demnach de facto um eine zentrale politische Zielsetzung seit der Nachkriegszeit handelt, lassen sich keine klaren gesetzlichen Vorgaben zu den Maßstäben der Gleichwertigkeit ausmachen. Faktisch standen der Zielsetzung stets gravierende strukturelle Unterschiede in den Versorgungsstandards besonders zwischen Stadt und Land gegenüber (vgl. Strubelt 2006). Angesichts der räumlichen Polarisierungstendenzen und insbesondere der Herausbildung von Schrumpfungsräumen mit extrem dünner Besiedelung muss nun die Frage nach geeigneten Maßstäben und Mindeststandards der Gleichwertigkeit neu gestellt werden.

## Neujustierung des Umgangs mit Entwicklungs- und Versorgungsdifferenzen

Obwohl die Mehrzahl der Problemregionen im Osten der Bundesrepublik zu finden ist, handelt es sich nicht um ein spezifisch ostdeutsches Phänomen. In den Abbildungen 1 und 2 wird deutlich, dass auch im Westen Deutschlands periphere ländliche Räume von starken Bevölkerungsverlusten betroffen sein werden, wobei auch hier Schrumpfungs- und Wachstumsräume zum Teil nah beieinander liegen werden. Sowohl in Bezug auf die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung als auch die demografischen Trends bildet das Ost-West-Gefälle aber dennoch die auffälligste Polarisierungsdimension. Dabei hatte gerade mit dem Beitritt der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik Deutschland die Aufgabe der Angleichung der Lebensverhältnisse noch einmal einen zentralen politischen Stellenwert erlangt. Im Kontext des „Aufbaus Ost" war der Schaffung einer flächendeckenden sozialen und technischen Infrastruktur auf „Westniveau" eine zentrale Rolle für die Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs zugedacht worden. Die damit verbundenen Hoffnungen haben sich allerdings nur in sehr eingeschränktem Maße erfüllt. Auch 18 Jahre nach der deutschen Eini-

gung fehlt in vielen Regionen Ostdeutschlands ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Einzelne Wachstumskerne stehen einer Vielzahl von strukturschwachen Regionen gegenüber, gerade in ländlich peripherer Lage. Die Maxime „Stärken stärken", die der aktuellen Förderpolitik des Landes Brandenburg zugrunde liegt, kann als Reaktion auf die räumliche Polarisierungstendenz verstanden werden. Die Mittel der Wirtschaftsförderung sollen sich auf Wachstumskerne konzentrieren, statt „gleichmäßig" verteilt zu werden. Den kontrastierenden Bezugspunkt für diese Strategie bilden die Erfahrungen des Projekts „Aufbau Ost" (vgl. Staatskanzlei Brandenburg 2005). Differenzen zwischen schrumpfenden und wachsenden Teilräumen werden damit in stärkerem Maße als bisher als unvermeidbar angenommen und mittelfristig durch die neue Philosophie der Förderprogrammatik selbst verstärkt.

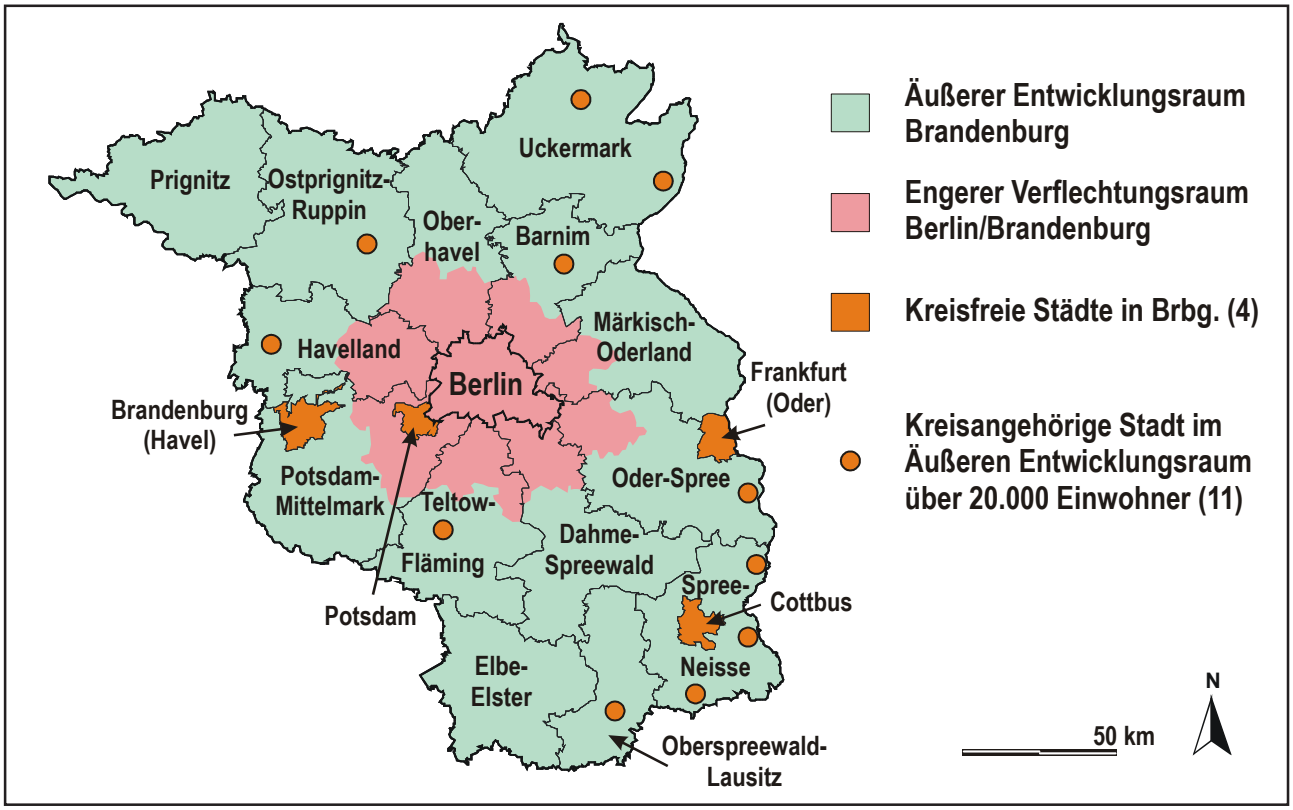
Eine parallele Entwicklung zeichnet sich im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ab. Neben der Förderung wirtschaftlich „blühender Landschaften" bestand die Funktion der Infrastrukturförderung in der Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West sowie zugleich der Angleichung der Standards von Erreichbarkeit und Versorgung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten gemäß dem westdeutschen Vorbild (vgl. Strubelt 2006). In Hinblick auf diese zentrale raumordnungspolitische Zielsetzung ist zweifellos seit der deutschen Wiedervereinigung viel erreicht worden (vgl. Gatzweiler et al. 2006). Namentlich im Bereich der verkehrstechnischen Infrastrukturen, etwa in Form von Straßen, Schienenwegen, Flughäfen sowie der Infrastrukturen des straßengebundenen öffentlichen Nahverkehrs, wurden erhebliche Investitionen getätigt und dadurch ein hoher Ausbaugrad in den meisten Gebieten der östlichen Bundesländer erreicht. In den peripheren Gebieten, die hohe Bevölkerungsverluste zu verzeichnen haben, werden nun wahrscheinlich die bereits erreichten Versorgungsstandards in Zukunft zum Teil wieder zurückgenommen. In der 2006 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedeten Zusammenstellung neuer „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" heißt es bezüglich der Zukunft der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen: „Die notwendigen Anpassungsmaßnahmen werden regional differenziert zu Einschnitten für die Menschen bei Daseinsvorsorgeleistungen führen" (MKRO 2006, S. 21). Auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung geht angesichts negativer Trends der Bevölkerungsentwicklung in peripheren ländlichen Räumen von Einschränkungen des Leistungsumfangs aus: „Dabei gilt es, unvermeidliche Leistungseinschränkungen und Einsparungen mit optimierten Erreichbarkeitsmodellen und Angeboten zu verbinden, um eine höchstmögliche Daseinsvorsorgequalität zu sichern" (BBR 2007, S. 7).

### Sonderfall öffentlicher Verkehr

Dem öffentlichen Verkehrsangebot kommt in mehrfacher Hinsicht eine Sonderstellung zu. Einerseits ist dieses durch den in den dünn besiedelten Abwanderungsregionen beschleunigten demografischen Wandel besonders stark betroffen, weil dessen Finanzierung in ländlichen Gebieten in hohem Maße von den Zuschüssen für den Schülerverkehr abhängig ist. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter ist aber seit den 1990er-Jahren in vielen ländlich-peripheren Landkreisen Ostdeutschlands besonders drastisch gesunken (vgl. Blümel et. al 2007). Zum anderen ist die Funktion des ÖPNV als Leistung der Daseinsvorsorge problematischer als im Falle von Schulen oder Krankenversorgungseinrichtungen. Denn im Unterschied zu den letztgenannten Bereichen verfügt im Falle des Verkehrssektors eine Mehrheit der Bevölkerung über eine private Alternative zum öffentlichen Daseinsvorsorgeangebot, nämlich über einen oder mehrere private PKW. Laut der Erhebung „Mobilität in Deutschland" verfügten im Jahre 2002 88 Prozent der Haushalte in ländlichen Räumen außerhalb der Agglomerationsräume über mindestens einen PKW und waren somit nicht zwingend auf ein öffentlich bereitgestelltes Mobilitätsangebot angewiesen (vgl. BMVBW 2003). Hinter der haushaltsbezogenen Angabe steht ein noch weitaus höherer Anteil von Personen, denen ein PKW zumindest temporär zur Verfügung steht, denn ein Auto kann von mehreren Haushaltsmitgliedern als Fahrer oder Beifahrer genutzt werden. Etwa zwei Drittel aller Wege werden in dünn besiedelten ländlichen Räumen mit dem PKW zurückgelegt (als Fahrer oder Mitfahrer). Der ÖPNV bildet hier mit 5 Prozent der Wege das Schlusslicht unter den Verkehrsmitteln, gegenüber einem Anteil von 32 Prozent, der auf die nicht-motorisierten Verkehrsmittel (Fahrrad und Zufußgehen) entfällt (vgl. ebd.). Der Schülerverkehr dürfte gerade in den peripheren ländlichen Regionen Ostdeutschlands an diesen 5 Prozent den größten Anteil haben (vgl. Blümel et al. 2007). Tatsächlich zeigt sich im Fall der untersuchten Landkreise, dass die Hauptfunktion des ÖPNV in der Schülerbeförderung besteht (vgl. Abschnitt 3.3). Beim Schülerverkehr handelt es sich um einen für die Nachfragenden zwangsläufigen und unausweichlichen Fahrtzweck. Sie haben keinen Einfluss auf Anlass, Modus, Zeitpunkt, Dauer und Route. Die Dichte und Lage der Schulstandorte bestimmt hier direkt die notwendigen Transportleistungen. Zugleich handelt es sich beim Schülerverkehr um eine „subventionierte" Verkehrsnachfrage: Über Ausgleichszahlungen beteiligen sich Bund und Länder an der Finanzierung der Schülerbeförderung.

Jenseits dieser „behördlich induzierten" Nachfrage, die aufgrund ihrer zeitlichen Struktur noch ein gewisses Bündelungspotenzial aufweist, kann vermutet werden, dass das öffentliche Verkehrsangebot gerade in peripheren ländlichen Regionen nur die sozialpolitische Funktion einer Rückfallebene erfüllt (vgl. FORUM 2005, S. 24; Schade 2000, S. 9). Die sehr hohen Motorisierungsraten in diesen Regionen zeigen deutlich, dass, wer immer die Möglichkeit dazu hat, das private Automobil nutzt. Eine empirische Untersuchung zur Verkehrsmittelwahl im Berufsverkehr im Landkreis Grafschaft Bentheim ergab, dass nur 1 Prozent der Be-

Abb. 3: Land Brandenburg (Stand 2006)




*Quelle: eigene Darstellung*

fragten den ÖPNV für den Weg zur Arbeit nutzten (vgl. Fromberg et al. 2004, S. 299). Darüber hinaus wird in verschiedenen Studien deutlich, dass familiäres und nachbarschaftliches Engagement eine bedeutende Rolle für die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse spielt (vgl. Schmitthals 2005). Die oben genannte Untersuchung aus dem Landkreis Grafschaft Bentheim ergab einen Anteil von 8 Prozent der Befragten, die eine Mitfahrgelegenheit für den Arbeitsweg nutzten. Der Anteil dieser Beförderungsart liegt demnach erheblich höher als der Anteil des ÖPNV (vgl. Fromberg et al. 2004, S. 299). Die politische Zielsetzung, mit einem attraktiven öffentlichen Verkehrsangebot Verlagerungseffekte vom PKW auf den ÖV zu erreichen, kann für diese Räume realistischerweise nicht aufrecht erhalten werden.

Dennoch wird im Kontext der Diskussion um schrumpfende ländliche Räume die Daseinsvorsorgefunktion des ÖPNV beispielsweise von Seiten der Ministerkonferenz für Raumordnung besonders hervorgehoben. Je stärker das sonstige Versorgungsangebot aus der Fläche zurückgezogen und in wenigen Orten zentralisiert werde, desto entscheidender sei die Erreichbarkeit dieser Einrichtungen auch für die Menschen, die über keinen PKW verfügen (vgl. MKRO 2006, S. 21). Tatsächlich können bereits heute vor allem in kleinen Gemeinden und deren Ortsteilen in dünn besiedelten ländlichen Räumen etliche „Grunddaseinsfunktionen" in den Bereichen Ausbildung, Arbeit, Einkauf, Inanspruchnahme von Dienstleistungen sowie Freizeit nicht mehr wohnortnah ausgeübt werden (vgl. FORUM 2005, S. 7 f.). Die Zentralisierung der Schulstandorte im Landkreis Prignitz ist dafür ein Beispiel (vgl. Abschnitt 3.2). Gemäß dieser Argumentation erhöht die sinkende Bevölkerungsdichte die Pro-Kopf-Nachfrage nach Mobilitätsleistungen. Ein öffentliches Verkehrsangebots erscheint aus dieser Perspektive unter Schrumpfungsbedingungen an sozialpolitischer Bedeutung zu gewinnen.

Um in diesem Spannungsfeld die Rolle des ÖPNV genauer einzuschätzen, bedarf es einer detaillierten Betrachtung der Angebotsstruktur in verschiedenen Teilräumen. Im folgenden Abschnitt wird eine solche Betrachtung für das Land Brandenburg vorgenommen. Der Blick auf die Eckdaten des öffentlichen Verkehrsangebots verdeutlicht die Hintergründe der Nachfrage- und Finanzierungsproblematik. Dabei werden die eklatanten Unterschiede zwischen den Angebotsmerkmalen und den Funktionen des ÖPNV im peripheren ländlichen Raum im Vergleich zu dichter besiedelten Räumen und Städten des Landes Brandenburg sichtbar.

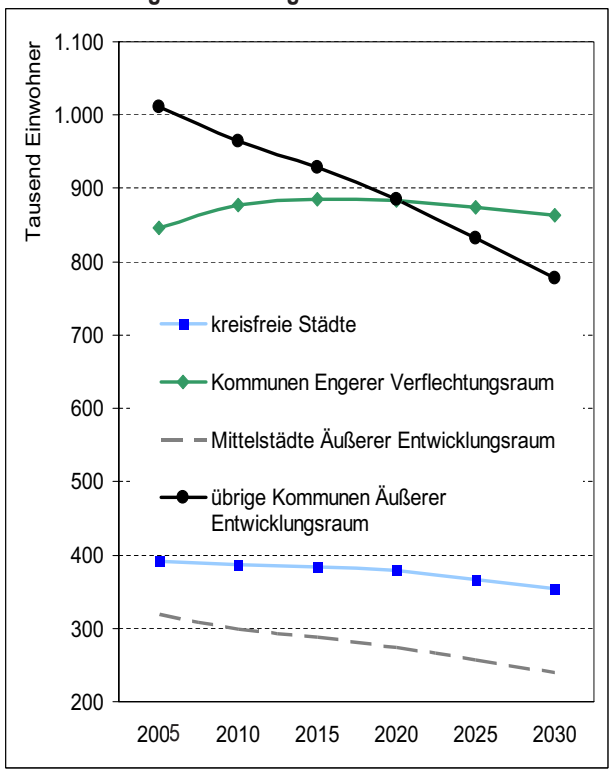
# 3 Dynamik von „Schrumpfen" und „Wachsen" in Brandenburg

Das Land Brandenburg ist sehr heterogen strukturiert. Es verfügt mit Potsdam, Cottbus, Brandenburg (Havel) und Frankfurt (Oder) über vier kreisfreie Städte. In diesen leben derzeit zusammen etwa 390.000 Einwohner, dies entspricht 15 Prozent der Gesamtbevölkerung. In der Mitte Brandenburgs liegt das Land Berlin. Der suburbane Raum um Berlin herum wird

landesplanerisch als „Engerer Verflechtungsraum" bezeichnet und hat ca. 860.000 Einwohner (ohne Potsdam) (vgl. Abb. 3). Etwas über ein Drittel der Brandenburger Gesamtbevölkerung von 2,55 Mio. Einwohnern wohnt in den dortigen Kommunen. Der metropolenferne Raum wird unter dem Komplementärbegriff des „Äußeren Entwicklungsraums" gefasst. In diesem leben zusammen ca. 1,3 Mio. Menschen, etwa die Hälfte aller Brandenburger. Die Mehrzahl davon wohnt in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Engerer Verflechtungsraum und Äußerer Entwicklungsraum bilden konzentrische Ringe um Berlin. Die Grenze zwischen den beiden Raumtypen verläuft dabei nicht entlang von Landkreisgrenzen. Der Engere Verflechtungsraum umfasst immer nur einige Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft um Berlin und Potsdam herum. In einigen Landkreisen gehört so ein Teil der Gemeinden dem Engeren Verflechtungsraum an, während die übrigen metropolenfernen Gemeinden dem Äußeren Entwicklungsraum zugeordnet sind.

Die Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg ist stark von der zentralen Rolle des Großraums Berlin geprägt. Gerade der suburbane Raum im Umkreis der Stadt Berlin profitiert von Einwohnerzuwächsen, während die peripheren Landkreise bis zum Jahre 2030 erhebliche Einwohnerverluste verkraften müssen (vgl. LBV 2006) (vgl. Abb. 4). Bereits jetzt gibt es „Schrumpfungsräume", die teilweise Besiedelungsdichten bis zu unter 50 Einwohnern pro Quadratkilometer (z. B. Landkreis Prignitz) aufweisen und weitere Bevölkerungsrückgänge zu erwarten haben (vgl. Abb. 1).

**Abb. 4: Land Brandenburg: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis 2030**




*Quelle: eigene Darstellung nach LBV (2006)*

## 3.1 ÖPNV im Land Brandenburg: Angebotsmerkmale, gesetzliche Rahmenbedingungen und Finanzierung

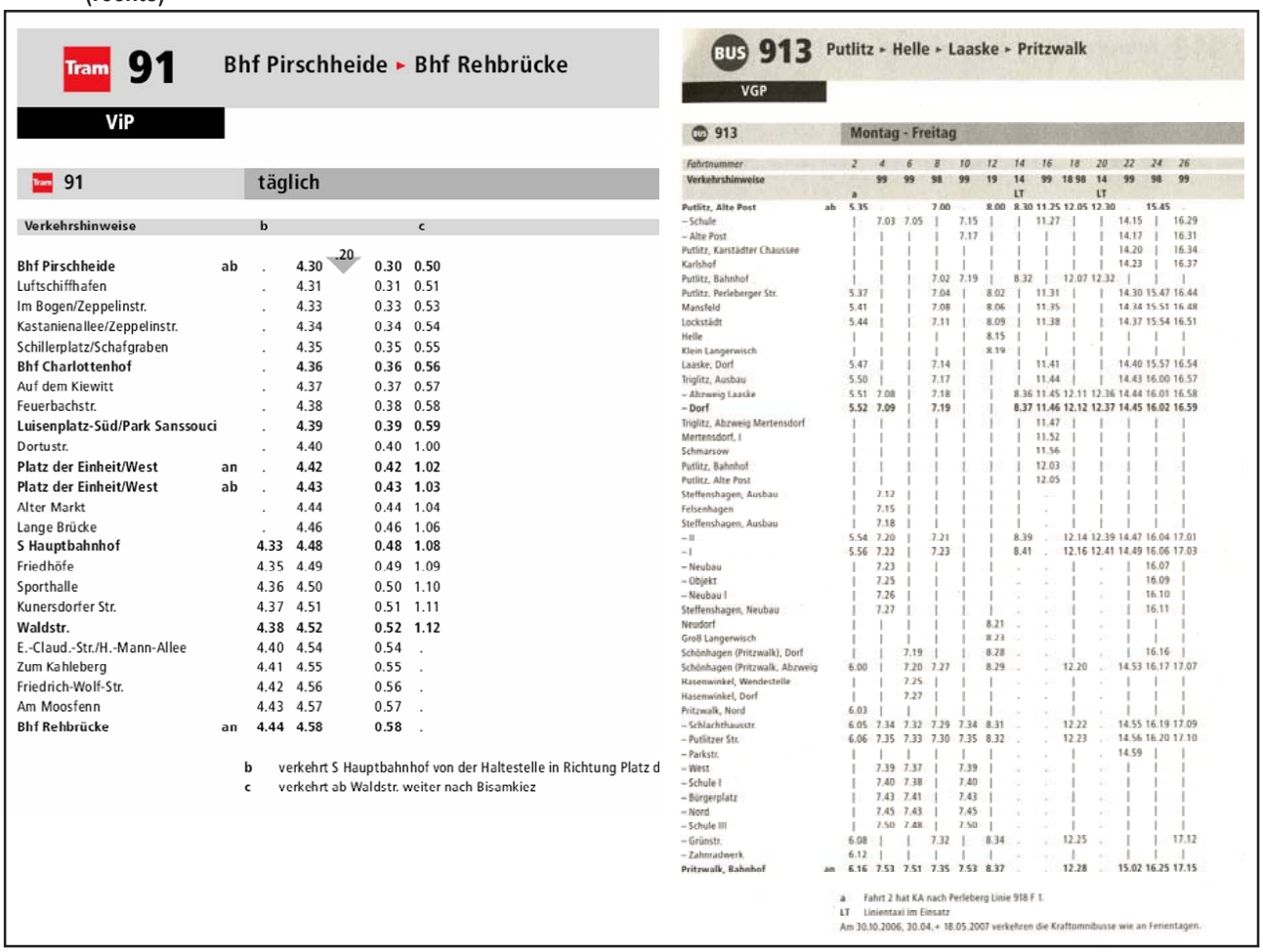
Die in Abbildung 3 verwendeten Raumkategorien sind auch für die Betrachtung der ÖPNV-Angebotsstandards im Land Brandenburg relevant. Die kreisfreien Städte verfügen über hochwertige innerkommunale Verkehrsangebote mit sowohl Straßenbahnen als auch Bussen, die relativ hohe Fahrgastzahlen erreichen. So lag der Anteil des ÖPNV am Modal Split (inklusive nicht-motorisierter Verkehrsmittel) im Jahr 2003 in Potsdam bei 19,6 Prozent (vgl. TU Dresden 2003, S. 5). In Cottbus erreichte der öffentliche Verkehr allerdings zum selben Zeitpunkt nur einen Anteil von 11,7 Prozent (vgl. ebd.). In den Kommunen im Umland Berlins wird der öffentliche Verkehr mit S-Bahnen, Straßenbahnen (z. B. Strausberg, Rüdersdorf) und Bussen betrieben. Im Äußeren Entwicklungsraum wohnen knapp 315.000 Einwohner in Mittelstädten mit mehr als 20.000 Einwohnern, in denen es zumeist umfangreiche, historisch gewachsene Stadtbusverkehre gibt (z. B. der O-Bus in Eberswalde). In Kleinstädten, d. h. in Städten mit weniger als 20.000 Einwohnern, sind vereinzelt Stadtverkehrslinien anzutreffen (z. B. in Finsterwalde oder in Wittenberge), wobei deren relativ niedrige Angebotsqualität auch nur eine geringe Nachfrage nach sich zieht (zu den Nachfragebedingungen bei einfachen Stadtbusangeboten vgl. Schmöe 2007). Über diese Kleinstädte hinaus sind die Kommunen in Brandenburg äußert dünn besiedelt. Aber auch diese sind in der Regel mit fast allen Orts- und Gemeindeteilen an das Liniennetz angeschlossen.

Die Betreiberstruktur ist in den meisten Landkreisen und kreisfreien Städten durch die Dominanz eines kommunalen oder teilprivatisierten Verkehrsunternehmens geprägt. Daneben existieren gerade in den dünner besiedelten Landkreisen private Busunternehmen, die in der Regel als Subunternehmer im Auftrag der größeren Anbieter Verkehrsleistungen erbringen (vgl. Blümel et al. 2007).

### Ländliches Linienverkehrsangebot weist geringe Qualität auf

Dass praktisch alle Ortschaften innerhalb des Gebiets des Verkehrsverbunds Berlin Brandenburg (VBB) durch ein Liniennetz erschlossen sind, mag auf den ersten Blick über beträchtliche Qualitätsunterschiede des Angebots hinwegtäuschen. Die Abbildung 5 stellt anhand zweier Fahrpläne das typische ÖPNV-Angebot der raumstrukturell konträren Räume Potsdam und Prignitz gegenüber: Die Straßenbahnlinie 91 in Potsdam verkehrt an allen Tagen von 04:30 Uhr morgens bis 01:00 Uhr nachts im durchgehenden 20-Minuten-Takt. Im Stadtzentrum kommt es auf einer Teilstrecke zur Überlappung aller Straßenbahnlinien und somit zu einer sehr dichten Fahrtenfolge. Im Kontrast dazu steht die Buslinie 913 im Landkreis Prignitz, die hier stellvertretend für die überwiegende Mehrzahl an Buslinien

**Abb. 5: Vergleich des Verkehrsangebotes: Straßenbahnlinie 91 in Potsdam (links) und Buslinie 913 im Landkreis Prignitz (rechts)**



Tram 91 Bhf Pirschheide ▸ Bhf Rehbrücke

ViP

Tram 91 täglich

| Verkehrshinweise | | b | | c | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bhf Pirschheide** | ab | . | 4.30 | 0.30 | 0.50 |
| Luftschiffhafen | | . | 4.31 | 0.31 | 0.51 |
| Im Bogen/Zeppelinstr. | | . | 4.33 | 0.33 | 0.53 |
| Kastanienallee/Zeppelinstr. | | . | 4.34 | 0.34 | 0.54 |
| Schillerplatz/Schafgraben | | . | 4.35 | 0.35 | 0.55 |
| **Bhf Charlottenhof** | | . | **4.36** | **0.36** | **0.56** |
| Auf dem Kiewitt | | . | 4.37 | 0.37 | 0.57 |
| Feuerbachstr. | | . | 4.38 | 0.38 | 0.58 |
| **Luisenplatz-Süd/Park Sanssouci** | | . | **4.39** | **0.39** | **0.59** |
| Dortustr. | | . | 4.40 | 0.40 | 1.00 |
| **Platz der Einheit/West** | an | . | **4.42** | **0.42** | **1.02** |
| **Platz der Einheit/West** | ab | . | **4.43** | **0.43** | **1.03** |
| Alter Markt | | . | 4.44 | 0.44 | 1.04 |
| Lange Brücke | | . | 4.46 | 0.46 | 1.06 |
| **S Hauptbahnhof** | | **4.33** | **4.48** | **0.48** | **1.08** |
| Friedhöfe | | 4.35 | 4.49 | 0.49 | 1.09 |
| Sporthalle | | 4.36 | 4.50 | 0.50 | 1.10 |
| Kunersdorfer Str. | | 4.37 | 4.51 | 0.51 | 1.11 |
| **Waldstr.** | | **4.38** | **4.52** | **0.52** | **1.12** |
| E.-Claud.-Str./H.-Mann-Allee | | 4.40 | 4.54 | 0.54 | . |
| Zum Kahleberg | | 4.41 | 4.55 | 0.55 | . |
| Friedrich-Wolf-Str. | | 4.42 | 4.56 | 0.56 | . |
| Am Moosfenn | | 4.43 | 4.57 | 0.57 | . |
| **Bhf Rehbrücke** | an | **4.44** | **4.58** | **0.58** | . |

b verkehrt S Hauptbahnhof von der Haltestelle in Richtung Platz d
c verkehrt ab Waldstr. weiter nach Bisamkiez

BUS 913 Putlitz ▸ Helle ▸ Laaske ▸ Pritzwalk

VGP

BUS 913 Montag - Freitag

| Fahrtnummer | | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 | 12 | 14 | 16 | 18 | 20 | 22 | 24 | 26 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verkehrshinweise | | | 99 | 99 | 98 | 99 | 19 | 14 | 99 | 18 98 | 14 | 99 | 98 | 99 |
| | | a | | | | | | LT | | | LT | | | |
| Putlitz, Alte Post | ab | 5.35 | | | 7.00 | | 8.00 | 8.30 | 11.25 | 12.05 | 12.30 | | 15.45 | |
| – Schule | | \| | 7.03 | 7.05 | \| | 7.15 | \| | \| | 11.27 | \| | \| | 14.15 | \| | 16.29 |
| – Alte Post | | \| | \| | \| | \| | 7.17 | \| | \| | \| | \| | \| | 14.17 | \| | 16.31 |
| Putlitz, Karstädter Chaussee | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | 14.20 | \| | 16.34 |
| Karlshof | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | 14.23 | \| | 16.37 |
| Putlitz, Bahnhof | | \| | \| | 7.02 | 7.19 | \| | 8.32 | \| | 12.07 | 12.32 | \| | \| | \| | |
| Putlitz, Perleberger Str. | | 5.37 | \| | \| | 7.04 | \| | 8.02 | \| | 11.31 | \| | \| | 14.30 | 15.47 | 16.44 |
| Mansfeld | | 5.41 | \| | \| | 7.08 | \| | 8.06 | \| | 11.35 | \| | \| | 14.34 | 15.51 | 16.48 |
| Lockstädt | | 5.44 | \| | \| | 7.11 | \| | 8.09 | \| | 11.38 | \| | \| | 14.37 | 15.54 | 16.51 |
| Helle | | \| | \| | \| | \| | \| | 8.15 | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| |
| Klein Langerwisch | | \| | \| | \| | \| | \| | 8.19 | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| |
| Laaske, Dorf | | 5.47 | \| | \| | 7.14 | \| | \| | \| | 11.41 | \| | \| | 14.40 | 15.57 | 16.54 |
| Triglitz, Ausbau | | 5.50 | \| | \| | 7.17 | \| | \| | \| | 11.44 | \| | \| | 14.43 | 16.00 | 16.57 |
| – Abzweig Laaske | | 5.51 | 7.08 | \| | 7.18 | \| | \| | 8.36 | 11.45 | 12.11 | 12.36 | 14.44 | 16.01 | 16.58 |
| **– Dorf** | | **5.52** | **7.09** | \| | **7.19** | \| | \| | **8.37** | **11.46** | **12.12** | **12.37** | **14.45** | **16.02** | **16.59** |
| Triglitz, Abzweig Mertensdorf | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | 11.47 | \| | \| | \| | \| | \| |
| Mertensdorf, I | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | 11.52 | \| | \| | \| | \| | \| |
| Schmarsow | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | 11.56 | \| | \| | \| | \| | \| |
| Putlitz, Bahnhof | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | 12.03 | \| | \| | \| | \| | \| |
| Putlitz, Alte Post | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| | 12.05 | \| | \| | \| | \| | \| |
| Steffenshagen, Ausbau | | \| | 7.12 | \| | \| | \| | \| | . | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| |
| Felsenhagen | | \| | 7.15 | \| | \| | \| | \| | . | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| |
| Steffenshagen, Ausbau | | \| | 7.18 | \| | \| | \| | \| | . | \| | \| | \| | \| | \| | \| | \| |
| – II | | 5.54 | 7.20 | \| | 7.21 | \| | \| | 8.39 | . | 12.14 | 12.39 | 14.47 | 16.04 | 17.01 |
| – I | | 5.56 | 7.22 | \| | 7.23 | \| | \| | 8.41 | . | 12.16 | 12.41 | 14.49 | 16.06 | 17.03 |
| – Neubau | | \| | 7.23 | \| | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | 16.07 | \| |
| – Objekt | | \| | 7.25 | \| | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | 16.09 | \| |
| – Neubau I | | \| | 7.26 | \| | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | 16.10 | \| |
| Steffenshagen, Neubau | | \| | 7.27 | \| | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | 16.11 | \| |
| Neudorf | | \| | \| | \| | \| | \| | 8.21 | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| Groß Langerwisch | | \| | \| | \| | \| | \| | 8.23 | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| Schönhagen (Pritzwalk), Dorf | | \| | \| | 7.19 | \| | \| | 8.28 | . | . | \| | . | \| | 16.16 | \| |
| Schönhagen (Pritzwalk, Abzweig | | 6.00 | \| | 7.20 | 7.27 | \| | 8.29 | . | . | 12.20 | . | 14.53 | 16.17 | 17.07 |
| Hasenwinkel, Wendestelle | | \| | \| | 7.25 | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| Hasenwinkel, Dorf | | \| | \| | 7.27 | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| Pritzwalk, Nord | | 6.03 | \| | \| | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| – Schlachthausstr. | | 6.05 | 7.34 | 7.32 | 7.29 | 7.34 | 8.31 | . | . | 12.22 | . | 14.55 | 16.19 | 17.09 |
| – Putlitzer Str. | | 6.06 | 7.35 | 7.33 | 7.30 | 7.35 | 8.32 | . | . | 12.23 | . | 14.56 | 16.20 | 17.10 |
| – Parkstr. | | \| | \| | \| | \| | \| | \| | . | . | \| | . | 14.59 | \| | \| |
| – West | | \| | 7.39 | 7.37 | \| | 7.39 | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| – Schule I | | \| | 7.40 | 7.38 | \| | 7.40 | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| – Bürgerplatz | | \| | 7.43 | 7.41 | \| | 7.43 | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| – Nord | | \| | 7.45 | 7.43 | \| | 7.45 | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| – Schule III | | \| | 7.50 | 7.48 | \| | 7.50 | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| |
| – Grünstr. | | 6.08 | \| | \| | 7.32 | \| | 8.34 | . | . | 12.25 | . | \| | \| | 17.12 | |
| – Zahnradwerk | | 6.12 | \| | \| | \| | \| | \| | . | . | \| | . | \| | \| | \| | |
| **Pritzwalk, Bahnhof** | an | **6.16** | **7.53** | **7.51** | **7.35** | **7.53** | **8.37** | . | . | **12.28** | . | **15.02** | **16.25** | **17.15** |

a Fahrt 2 hat KA nach Perleberg Linie 918 F 1.
LT Linientaxi im Einsatz
Am 30.10.2006, 30.04.+ 18.05.2007 verkehren die Kraftomnibusse wie an Ferientagen.

*Quelle: VBB 2006 und ViP 2007*

im ländlich-peripheren Raum Brandenburgs (und nicht nur dort) vorgestellt wird.

Von einer Linienbedienung im engeren Sinne kann in diesem Fall kaum die Rede sein, da fast jede Fahrt einen anderen Verlauf nimmt. Die Haltestelle „Schmarsow" etwa wird nur einmal am Tag angefahren, viele andere Haltestellen nur zwei- oder dreimal am Tag. Die Linie 913 bezieht sich damit eigentlich auf einen Korridor mit einer Hauptstrecke, welche die am häufigsten angefahrenen Haltestellen verbindet sowie einer Reihe von „Stichfahrten" abseits der Hauptstrecke, die nur selten bedient werden. Statt einer regelmäßigen taktförmigen Bedienung der Haltestellen erfolgen auch entlang der Hauptstrecke pro Tag nur höchstens zehn Fahrten, die zeitlich offensichtlich auf die Bedürfnisse des Schülerverkehrs ausgerichtet sind: so fährt der Bus ab der Haltestelle „Triglitz Dorf" an Schultagen um 5:52 Uhr, 7:09 Uhr und 8:37 Uhr (nur Montag und Donnerstag). Die nächsten Fahrten erfolgen dann um 11:46 Uhr und 12:12 Uhr (nur Dienstag und Donnerstag), 12:37 Uhr (nur Montag und Donnerstag) und 14:45 Uhr. Der letzte Bus fährt 16:59 Uhr ab. Da einige Fahrten nur an bestimmten Wochentagen erfolgen, ergeben sich beispielsweise für einen Mittwoch während der Schulzeit daraus fünf Abfahrten von dieser Haltestelle. Einige Haltestellen, wie bspw. die Haltestelle „Klein Langerwisch", werden nur einmal am Tag bedient. Es wird deutlich, dass von einer „flächendeckenden" Versorgung mit ÖPNV-Leistungen im Landkreis Prignitz nur formell gesprochen werden kann. In der Realität steht den meisten Einwohnern außerhalb der größeren Siedlungen im Äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs nur ein rudimentäres und äußerst unattraktives Angebot im öffentlichen Verkehr zur Verfügung.

## Gesetzliche Grundlagen des ÖPNV

Angesichts der erheblichen Unterschiede in der Bedienungsqualität ist als zentrales einheitliches Angebotsmerkmal vor allem eine bestimmte Angebots*form* zu betrachten, nämlich die linien- und fahrplangebundene Bedienung. Dass diese Angebotsform trotz der unterschiedlichen raumstrukturellen Voraussetzungen dominiert, erklärt sich unter anderem durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen, denen die gewerbliche Personenbeförderung und damit auch der straßengebundene ÖPNV (sog. ÖSPV) in der Bundesrepublik Deutschland unterworfen sind. Außerordentlich strikte Festlegungen zu den erlaubten Angebotsformen bedingen in diesem Bereich eine flächendeckende Vereinheitlichung (vgl. Blümel et al. 2007; Karl 2008). Für den öffentlichen Nahverkehr mit Eisenbahnen (SPNV) gelten dagegen andere gesetzliche Bestimmungen.

Grundlage der Personenbeförderung mit Verkehrsmitteln des straßengebundenen ÖPNV ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Es werden mehrere Formen von Verkehrsangeboten unterschieden. Die gängigste Variante ist der Linienverkehr nach § 42 PBefG: *„Linienverkehr ist eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. Er setzt nicht voraus, dass ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten besteht oder Zwischenhaltestellen eingerichtet sind."*

Dieses Angebot steht allen Fahrgästen offen. Abfahrtzeiten und Linienverlauf werden in Fahrplanmedien potenziellen Nachfragern bekannt gegeben. Bei Linienverkehren nach § 42 PBefG unterliegt das Angebot einer Vielzahl von gesetzlichen Anforderungen. Insbesondere besteht Betriebs- und Beförderungspflicht (vgl. § 21 bzw. § 22 PBefG), die Pflicht zur Einhaltung von Beförderungsentgelten und -bedingungen (vgl. § 39 PBefG) sowie eine Fahrplanbindung (vgl. § 40 PBefG). Im Land Brandenburg unterliegen alle Verkehre des ÖSPV nach § 42 PBefG sowie der SPNV den Tarifbestimmungen des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg (VBB).

Der Spielraum zur Gestaltung von öffentlichen Verkehrsangeboten ist demnach sehr eng begrenzt. Entsprechend ist auch die bestehende Angebotslandschaft im ÖPNV sehr homogen. Trotz der sehr unterschiedlichen raumstrukturellen Bedingungen in verschiedenen Teilen der Bundesrepublik, ist der Linienverkehr mit festen Linienwegen, Haltestellen und Abfahrtszeiten das Standardangebot im öffentlichen Verkehr. Allerdings existieren inzwischen in vielen Landkreisen und Gemeinden neben dem „klassischen" Linienverkehr sog. flexible Angebotsformen, die speziell auf eine geringe Nachfrage zugeschnitten sind. Diese kommen in unterschiedlichen Ausprägungen vor, z. B. als Rufbusse mit oder ohne Fahrplan (vgl. Abschnitt 5.2). Die Bedienung erfolgt dabei in der Regel nur auf Anruf und ist zum Teil von festen Linienverläufen unabhängig (vgl. Mehlert 2000; Kirchhoff et al. 2005, S. 58).

Obwohl eigentlich nicht mit den Bestimmungen des PBefG vereinbar, ist die bedarfsgesteuerte, „flexible" Bedienung de facto oftmals kein Hindernis mehr für die Konzessionierung einer flexiblen Angebotsform. Jedoch ist die Genehmigung solcher Bedienungsformen weiterhin schwierig und mit Risiken verbunden (vgl. Heinze 2007, S. 25). Ein entsprechender Paragraph im Personenbeförderungsgesetz, der eine sichere Genehmigungsgrundlage zur Verfügung stellt, fehlt (vgl. Gipp 2004, S. 5). Die flexiblen Angebote sind zumeist ebenfalls als Linienverkehr nach § 42 PBefG konzessioniert, soweit diese in das ÖPNV-System einer Region fest integriert sind (Verbundtarif, Produktausdifferenzierung, Betrieb durch Verkehrsunternehmen). In der Praxis hängt die Genehmigung einer flexiblen Angebotsform in hohem Maße von den lokalen Akteuren und der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde ab. Die Beantragenden müssen dabei die flexiblen Merkmale des Angebots an die gesetzlichen Anforderungen anpassen, um das Angebot „genehmigungsfähig" zu machen (vgl. Ruhrort 2005).

**Finanzielle Grundlage des ÖPNV: Kürzungen bei Ausgleichszahlungen und Regionalisierungsmitteln**

Die kurze Darstellung der gesetzlichen Rahmenbedingungen verdeutlicht, dass für Anpassungsprozesse des Angebots an veränderte Nachfragestrukturen eher geringe Spielräume bestehen. Angesichts der Herausforderung stark sinkender Bevölkerungszahlen in einigen Teilräumen des Landes Brandenburg ist daher eine erfolgreiche Angebotsanpassung vor allem vom „guten Willen" und Engagement der Beteiligten vor Ort abhängig. Die gesetzlichen Bestimmungen wirken hier vor allem in Richtung einer Konservierung des Status quo.

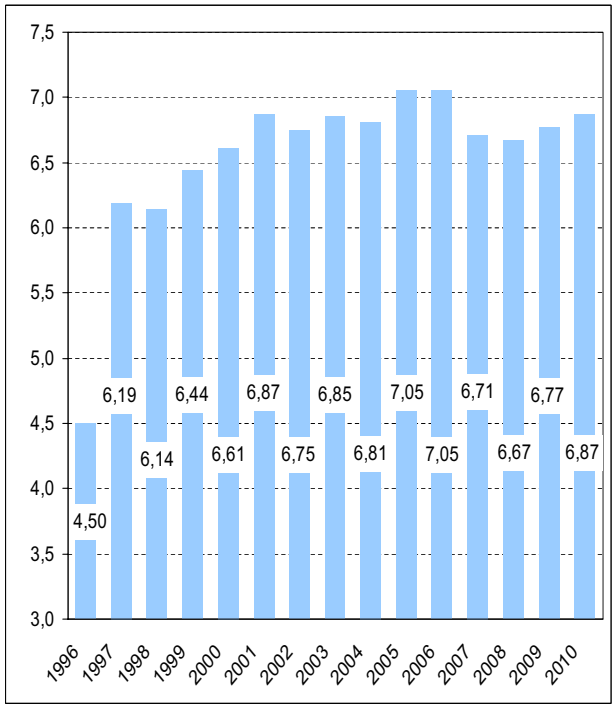
Dieser steht allerdings auf einer unsicheren Basis, insbesondere in finanzieller Hinsicht. Gerade in dünn besiedelten ländlichen Räumen ist ein öffentliches Verkehrsangebot auf Finanzierungszuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen. In diesen Gebieten bilden die sog. Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung eine der Haupteinnahmequellen für die Verkehrsunternehmen. Alle Schüler und Auszubildenden, die in eine gewisse Entfernung vom Wohnort zur Schule zurücklegen müssen, erhalten eine Schülerfahrkarte. Diese Fahrkarten „kauft" der Schulträger beim Verkehrsunternehmen für einen Preis, der im Verhältnis zu den regulären Zeitkarten verbilligt ist, ein. Die Schüler werden also zu einem verbilligten Tarif auf Kosten des Schulträgers befördert. Um die Mindereinnahmen für die Verkehrunternehmen auszugleichen, erhalten diese für jeden beförderten Schüler sog. Ausgleichszahlungen nach § 45 a PBefG.

Bei diesem Haushaltsposten sind jedoch Kürzungen vorgenommen worden. Das sog. „Koch-Steinbrück-Papier" zum staatlichen Subventionsabbau sah auch Reduzierungen beim ÖPNV vor, die in erster Linie die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr im straßengebundenen ÖPNV nach § 45a PBefG betrafen. Mit dem Jahr 2004 wurden diese erstmals wirksam. Die Kürzungen, die sich in den Folgejahren fortsetzten, wurden zwischenzeitlich gesetzlich verankert (vgl. § 45a Abs. 2 PBefG). Zwischen 2003 und 2006 mussten die Verkehrsunternehmen demnach Mittelkürzungen um 12 Prozent hinnehmen. Im Jahr 2003 standen noch ca. 1 Mrd. Euro Ausgleichszahlungen zur Verfügung, im Jahr 2006 waren es dagegen nur noch ca. 880 Mio. Euro (vgl. Sterzenbach 2005, S. 88; Löcker 2006, S. 20 f.).

Neben diesen Einbußen für die Verkehrunternehmen wurden im Jahr 2006 Kürzungen bei den Regionalisierungsmitteln vorgenommen, die den Handlungsspielraum der Aufgabenträger einschränkten. Diese Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen stehen den Ländern insbesondere für die Finanzierung von Leistungen im SPNV zur Verfügung (Bestellerentgelte) (vgl. Koch und Mau 2007). Die Mittel können aber auch für Investitionen verwendet oder zur Förderung des stra-

ßengebundenen ÖPNV eingesetzt werden. Im Zuge einer langfristigen Konsolidierung des Bundeshaushaltes erfolgte am 29. Juni 2006 eine Änderung des Regionalisierungsgesetzes (RegG), die im Kern Kürzungen der Mittelzuweisungen an die Länder enthält (vgl. Abb. 6). Wurden im Jahr 2006 noch 7,05 Mrd. Euro vom Bund an die Länder überwiesen, so sind es 2007 mit ca. 6,71 Mrd. Euro knapp 5 Prozent weniger. Einige Bundesländer fingen die Kürzungen wieder auf, indem sie eigene Haushaltsmittel einsetzten (z. B. Bayern und Sachsen). Andere dagegen, darunter z. B. die Länder Brandenburg, Baden-Württemberg und Niedersachsen, entschieden sich für Kürzungen im Leistungsangebot. Im November 2007 wurde mit der fälligen Novellierung allerdings eine weitere Anpassung des Regionalisierungsgesetzes beschlossen. Es sieht für das Jahr 2008 Mittel in Höhe von 6,675 Milliarden Euro vor, was eine Kürzung um 35 Mio. gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Die Mittel sollen danach jährlich wieder um 1,5 Prozent steigen und damit im Jahr 2014 bei ca. 7,3 Milliarden Euro liegen. Die Neufestlegung der Gesamtsumme ist für 2014 geplant.

**Abb. 6: Entwicklung der Regionalisierungsmittel 1996-2010 (in Mrd. Euro)**




*Quelle: eigene Darstellung nach Regionalisierungsgesetz 1993, 2002, 2004 und 2007*

## Finanzierung des ÖSPV im Land Brandenburg

Die Finanzierungsströme im straßengebundenen ÖPNV in der Bundesrepublik Deutschland sind zumeist intransparent und verworren (vgl. Hickmann 2000; Karl 2008). Ein zentrales Problem besteht darin, dass die öffentlichen Zuschüsse für den ÖPNV aus verschiedenen Quellen bei Bund und Ländern fließen und nur zum Teil an die zuständigen Aufgabenträger, zum Teil aber direkt an die ÖPNV-Unternehmen gezahlt werden. Die Aufgabenträger sind in dieser Konstellation für die ÖPNV-Versorgung zuständig, ohne dass sie Verfügungsgewalt über die notwendigen Finanzmittel haben. Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sind unter Umständen getrennt. Die Aufgabenträger haben in diesen Fällen de facto nur geringe Gestaltungs- und Sanktionsmöglichkeiten.

Durch die 2005 angestoßene und noch in Fortführung begriffene Finanzierungsreform des ÖSPV im Land Brandenburg sind die Finanzierungsmodalitäten hier deutlich übersichtlicher geworden. Grundlage für den gesamten ÖPNV ist das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg vom 26. Oktober 1995. Das Gesetz stärkt die Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV – Landkreise und kreisfreie Städte – in ihrer Organisationsverantwortung durch die Bündelung von Fördergeldern und direkte Zuweisung der Finanzen (vgl. Hickmann et al. 2005). Ziel der Reform war die Etablierung eines transparenten Verhältnisses zwischen den ÖPNV-Bestellern und den Verkehrsunternehmen (Ersteller). Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung waren damit im straßengebundenen ÖPNV erstmals in der Bundesrepublik an einer Stelle zusammengeführt worden. Im Jahre 2005 verabschiedete der Hessische Landtag einen ähnlichen Gesetzesentwurf. Diese beiden Länder haben somit einen Schritt vollzogen, der zehn Jahre nach der Regionalisierung des Nahverkehrs in fast allen anderen Bundesländern für den straßengebundenen ÖPNV immer noch aussteht (vgl. Hickmann et al. 2005, S. 48).

## Auch Ausgleichszahlungen nach § 45a fließen an den Aufgabenträger

Die stufenweise Konzentration der ÖPNV-Finanzmittel bei Landkreisen und kreisfreien Städten wurde in einem weiteren Reformschritt 2008 abgeschlossen. Zunächst waren Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz zusammen mit den Investitionsbeihilfen gemäß dem sog. „Entflechtungsgesetz" bei den Aufgabenträgern gebündelt worden. Am 1. September 2007 trat die zweite Änderung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung in Kraft, mit der nun auch die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG in Höhe von landesweit 37 Mio. Euro an die Aufgabenträger und nicht mehr an die Verkehrsunternehmen überwiesen werden. Die Aufgabenträger erhalten ab 2008 nun eine Summe von insgesamt 83 Mio. Euro (vgl. Karwiese 2007, S. 36). Dieser Reformschritt wurde durch eine Öffnungsklausel im Personenbeförderungsgesetz ermöglicht (vgl. § 64a PBefG). Die Klausel ermöglicht es den Ländern seit 2007 bezüglich des § 45a PBefG bundesrechtliche Vorschriften durch eigene Vorschriften zu ersetzen. Diese Öffnung hat das Land Brandenburg genutzt und in seine ÖPNV-Reform integriert.

## Schlüssel soll Strukturunterschieden Rechnung tragen

Die Mittel werden allerdings auch nach dem zweiten Reformschritt weiter in zwei eigenständige Posten geteilt, die jeweils gemäß einem eigenen Berechnungsschlüssel unter den Aufgabenträger verteilt wer-

den. Der Teilbetrag von 46 Mio. Euro aus Mitteln nach dem Regionalisierungsgesetz und nach dem Entflechtungsgesetz wird nach einem Katalog von Kriterien vergeben, die laut Verordnung insbesondere den Erfordernissen des allgemeinen Angebots im ÖPNV Rechnung tragen. Für den Posten von 37 Mio. Euro aus den Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr gilt ein Verteilungsschlüssel, der insbesondere den Erfordernissen des Ausbildungsverkehrs gerecht werden soll. Diese Aufteilung lässt sich als eine Form der „weichen Zweckbindung" interpretieren. Die Mittel werden zwar in der Hand des Aufgabenträgers gebündelt. Zugleich soll aber sichergestellt werden, dass auch die Belange der Schülerbeförderung, für die die Ausgleichszahlungen ursprünglich bestimmt waren, ausreichend berücksichtigt werden.

Zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung flossen die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG noch direkt an die Verkehrsunternehmen; der erstgenannte Posten aus Regionalisierungsmitteln und Entflechtungsgesetzmitteln lag jedoch schon in gebündelter Form vor. Anhand der folgenden Kriterien wird die Summe von 46 Mio. Euro an die Aufgabenträger verteilt (vgl. § 10 Abs. 3 ÖPNVG; ÖPNVFV vom 03.01.2005; Hickmann et al. 2005, S. 48):

- Strukturmerkmale (Fläche des Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt im Verhältnis zur Gesamtfläche des Landes, Gewichtungsfaktor: 30 Prozent),
- das fahrplanmäßige Angebot (Betriebskilometer auf dem Gebiet des Aufgabenträgers im Verhältnis zum gesamten Angebotsvolumen im Land, Gewichtungsfaktor: 20 Prozent) ,
- die Höhe der aufgewendeten Eigenmittel sowohl des Aufgabenträgers als auch der kreisangehörigen Gemeinden (im Verhältnis zu allen aufgewendeten kommunalen Eigenmitteln für den ÖPNV im Land, Gewichtungsfaktor: 20 Prozent),
- die Anzahl der Fahrgäste, die nicht dem Schülerverkehr zuzuordnen sind (im Verhältnis zu allen Fahrgästen im Land, Gewichtungsfaktor: 30 Prozent).

Die Berücksichtigung der Anzahl der Fahrgäste außerhalb des Schülerverkehrs soll als Anreiz für die Aufgabenträger fungieren, sich um einen attraktiven, kundenfreundlichen ÖPNV zu bemühen (vgl. Hickmann et al. 2005, S. 51). Mit Rücksicht auf die unterschiedlichen raumstrukturellen Bedingungen in den Teilräumen des Landes (kreisfreie Städte, Engerer Verflechtungsraum, Äußerer Entwicklungsraum) wird bei der Berechnung der Mittelverteilung neben diesem erfolgsabhängigen Kriterium auch das raumstrukturelle Kriterium „Fläche" miteinbezogen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in ländlichen Gebieten der öffentliche Verkehr im Vergleich zum Automobil kaum Chancen hat, jenseits der „Zwangsnutzer" Nachfrage zu generieren. Über die Komponente „Fläche" wird somit im Wesentlichen der Mittelbedarf der Landkreise berücksichtigt, während das Kriterium „Anzahl der Fahrgäste außerhalb des Schülerverkehrs" besonders die kreisfreien Städte begünstigt. Die genaue Mittelverteilung wird jährlich neu berechnet.

Das Kriterium der angebotenen Linienkilometer soll eine hohe Angebotsdichte honorieren, während die Komponente „Eigenmittel" darauf abzielt, eigenes finanzielles Engagement der Landkreise bzw. kreisfreien Städte für den ÖPNV zu fördern (vgl. ebd. S. 50). Neben einem erfolgsabhängigen Kriterium („Anzahl der Fahrgäste") enthält der Vergabeschlüssel somit zwei Input-abhängige Kriterien.

Hinter der ÖPNV-Politik des Landes steht ausdrücklich der Versuch, der polarisierten raumstrukturellen Entwicklung Rechnung zu tragen:

*„Angesichts der negativen demografischen Entwicklung in vielen Regionen hat das Land damit für die Kommunen und Landkreise die Voraussetzung geschaffen, auch in Zukunft ein attraktives, aber regional durchaus differenziertes, ÖPNV-Angebot zu erhalten und fortzuentwickeln. Außerdem wird damit der gesetzliche (und finanzielle) Handlungsspielraum der Aufgabenträger für Innovationen im ÖPNV, wie z. B. für die Einführung von alternativen Bedienungsformen erheblich erweitert"* (MIR Brandenburg 2007).

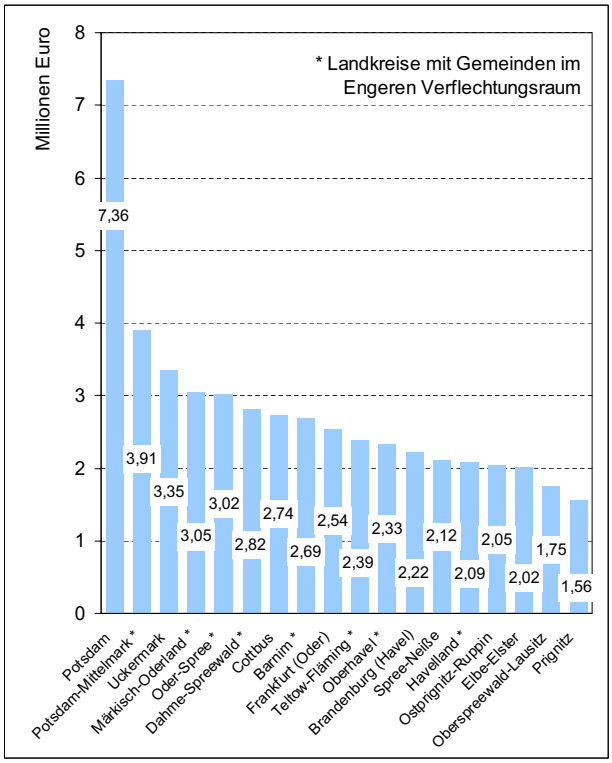
Für die Verteilung der Mittel aus den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG (37 Mio. Euro) gilt seit 1. September 2007 ein Schlüssel (ähnlich dem bereits beschriebenen Schlüssel für die allgemeinen ÖPNV-Mittel), bei dem die Fläche des Aufgabenträgers im Verhältnis zur Gesamtfläche des Landes mit 30 Prozent gewichtet wird. Mit 40 Prozent gewichtet wird der Umfang des fahrplanmäßigen Angebots (im Verhältnis zum gesamten Angebot im Land). Speziell auf den Schülerverkehr bezieht sich das dritte Kriterium: 30 Prozent der Mittel werden nach dem Verhältnis der Anzahl der Schüler und Studenten in dem Gebiet des Aufgabenträgers zur gesamten Anzahl im Land verteilt.

Auffällig bei dieser Gewichtung ist, dass im Gegensatz zum Verteilungsschlüssel für die ÖPNV-Mittel bei den Mitteln für den Schülerverkehr ein erfolgsabhängiges Kriterium fehlt. Statt die Anzahl der beförderten Fahrgäste zu berücksichtigen, zählt hier die Gesamtzahl der potenziell zu befördernden Fahrgäste im Ausbildungsverkehr, nämlich die Anzahl der Schüler und Studenten auf dem Gebiet des Aufgabenträgers.

### Geringere finanzielle Spielräume

Das Land Brandenburg hat sich entschieden, die Kürzungen bei den Regionalisierungsmitteln an die Aufgabenträger durchzureichen und nicht mit Eigenmitteln zu kompensieren. Für 2007 standen diesen anteilig für den ÖSPV anstatt 50 Mio. Euro nur noch 36 Mio. Euro zur Verfügung. Die verbliebenen 36 Mio. Euro wurden mit 10 Mio. Euro aus dem sog. Entflechtungsgesetz (vormals GVFG) aufgestockt. Dies bedeutet aber, dass die Aufgabenträger die zugewiesenen Landesmittel nicht mehr gänzlich frei (investiv *oder* konsumtiv) verwenden dürfen, sondern nunmehr mindestens 21,7 Prozent pauschal für investive Zwecke nachweisen müssen (vgl. Karwiese 2007, S. 36). Die Aufgabenträger müssen somit im Bereich der Finanzierung von Betriebsleistungen (konsumtive Zwecke) 2007 gegenüber dem Vorjahr mit 28 Prozent weniger

**Abb. 7: Verteilung der Landesmittel für den ÖSPV an die Aufgabenträger 2005**




*Quelle: eigene Darstellung nach Hickmann et al. 2005*

Landesmitteln auskommen. In einigen Landkreisen könnte dies dazu führen, dass erstmals Eigenmittel für den laufenden Betrieb des ÖPNV aufgebracht bzw. die bisher eingesetzten Eigenmittel aufgestockt werden müssen, um das aktuelle Leistungsspektrum aufrechtzuerhalten. Die dafür notwendigen Mittel müssen letztlich von den Gemeinden (über die Kreisumlage) aufgebracht werden.

### Verteilung der Mittel auf die Aufgabenträger

Abbildung 7 zeigt die Verteilung der Gesamtsumme von 50 Mio. Euro an die Aufgabenträger für den ÖSPV im Jahr 2005. Die Landeshauptstadt Potsdam mit ihrem umfangreichen ÖPNV-Angebot und hohen Fahrgastzahlen erhielt mit Abstand die höchsten Zuschüsse (7,36 Mio. Euro). Die geringste Zuweisung in Höhe von 1,56 Mio. Euro entfiel auf den Landkreis Prignitz. In der Tendenz erhalten die Landkreise mit Gemeinden im Engeren Verflechtungsraum (Ausnahme Havelland) absolut mehr Gelder als die Landkreise, die gänzlich dem Äußeren Entwicklungsraum (Ausnahme Uckermark) zugerechnet werden.

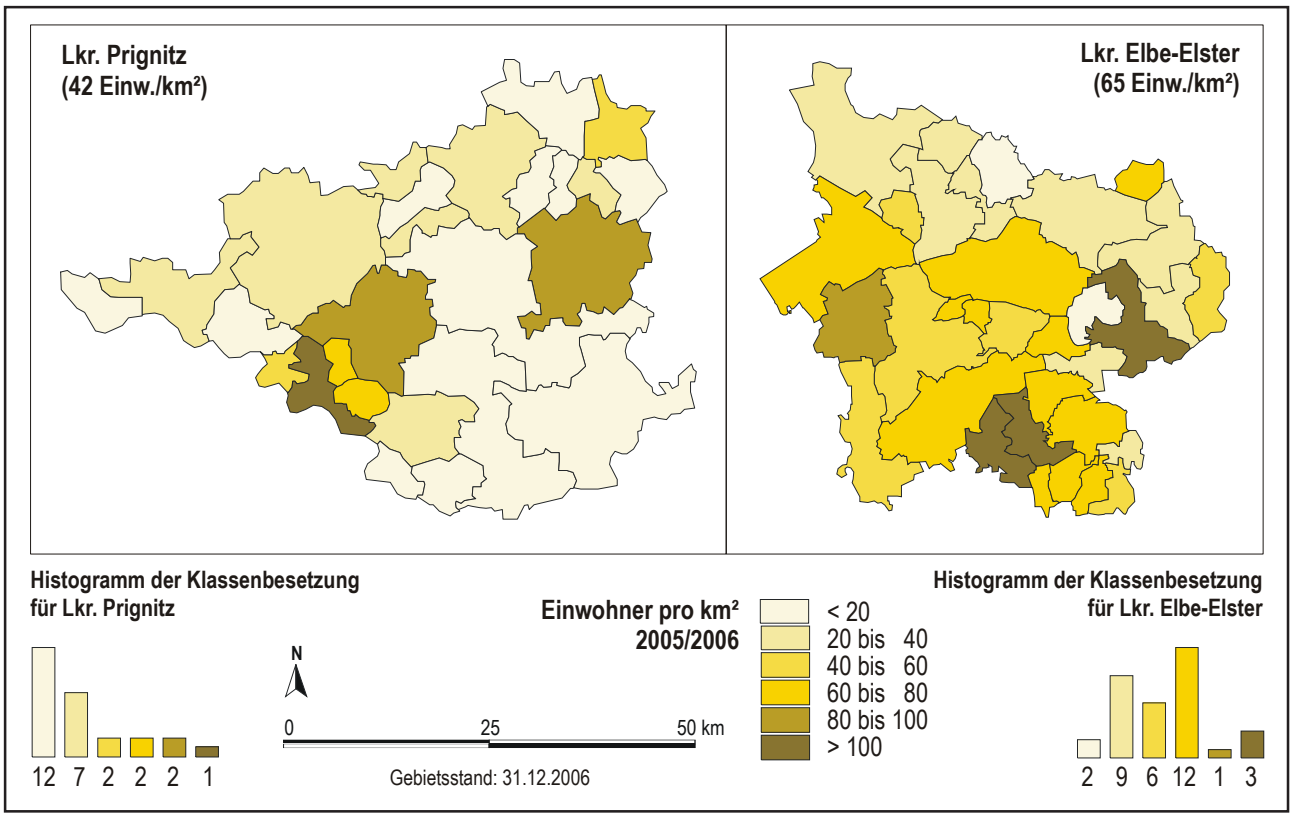
### Einheitliche politische Zielsetzung erzeugt in den Teilräumen sehr unterschiedliche Effekte

Hinter der Struktur der Schlüsselbildung steht die politische Zielsetzung, ein flächendeckendes ÖPNV-Angebot im Land Brandenburg zu fördern (vgl. Hickmann et al. 2005, S. 50). Ebenso wie auf Bundesebene wird der ÖPNV hier als wichtiges Instrument einer nachhaltigen Mobilitätspolitik und als Instrument zur Sicherung sozialer Teilhabe interpretiert: Gemäß § 2 des Brandenburger Nahverkehrsgesetzes „dient der ÖPNV der Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung, der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, dem Umweltschutz und der Verkehrssicherheit." In diesem Sinne verfolgt das Gesetz das Ziel, Aufgabenträger zu „belohnen", die Eigenmittel für das ÖPNV-Angebot aufbringen. Es soll verhindert werden, dass die Aufgabenträger, denen seit der Reform mehr Geld zur Verfügung steht, ihr eigenes finanzielles Engagement zurückfahren. Ähnlich verhält es sich mit dem Kriterium „Betriebskilometer": Es wird ein Anreiz gesetzt, ein möglichst umfangreiches ÖPNV-Angebot aufrechtzuerhalten. Konkret heißt dies, dass belohnt wird, wer viele Linienkilometer abfährt.

Unberücksichtigt bleibt dabei aber die Frage, ob das jeweils bereitgestellte Angebot den strukturellen Bedingungen in den einzelnen Landkreisen entspricht. Gerade die Schlüsselkomponente „Betriebskilometer" stützt eine angebotsorientierte Perspektive, bei der bevorzugt eine bestimmte Angebotsform, nämlich der Linienverkehr nach § 42 PBefG, gefördert wird. Zugleich nimmt sich diese Strategie nicht der Frage nach den unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen Verkehrs in den Teilräumen an. Um den Hintergründen dieser Problemdiagnose genauer nachzugehen, werden im folgenden Abschnitt die zwei im Rahmen des Projekts untersuchten Landkreise Prignitz und Elbe-Elster als Fallbeispiele „schrumpfender" ländlicher Räume mit ihrer Raumstruktur und Bevölkerungsentwicklung vorgestellt. Anschließend wird der Landkreis Prignitz mit seinen raumstrukturellen und verkehrlichen Merkmalen näher betrachtet und eine Problemanalyse des öffentlichen Verkehrsangebots vorgenommen. Die verkehrliche Situation im Landkreis Elbe-Elster wird dann in Abschnitt 5.2 einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Die Analyse der Angebotsmerkmale und der Nachfragestruktur im Landkreis Prignitz zeigt die ungünstigen Bedingungen für eine liniengebundene ÖPNV-Bedienung sowie die finanzielle Problemlage eines ÖPNV-Systems in extrem dünn besiedelten ländlichen Räumen auf. Anhand des Beispiels wird deutlich werden, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen zusammen mit den daran gekoppelten Finanzierungsarrangements den Akteuren vor Ort wenig Anreize und Spielräume bieten, das Angebot sinnvoll an die Veränderungsdynamik anzupassen. Beide zielen auf ein einheitliches Angebot ab, was sich unter den Bedingungen räumlicher Polarisierung und teilräumlicher Ausdünnung und Schrumpfung z. T. als kontraproduktiv erweist. In Abschnitt 5.2 wird anhand des Fallbeispiels Elbe-Elster ein Innovationspfad aufgezeigt, der trotz der ungünstigen Strukturen beschritten werden kann. Zugleich wird dabei aber deutlich werden, dass auf diesem Weg die Probleme des ländlichen ÖPNV, insbesondere in Bezug auf den Schülerverkehr, nur zum Teil gelöst werden können.

Abb. 8: Einwohnerdichten der Gemeinden




*Quelle: eigene Darstellung nach kommunalstatistischen Daten*

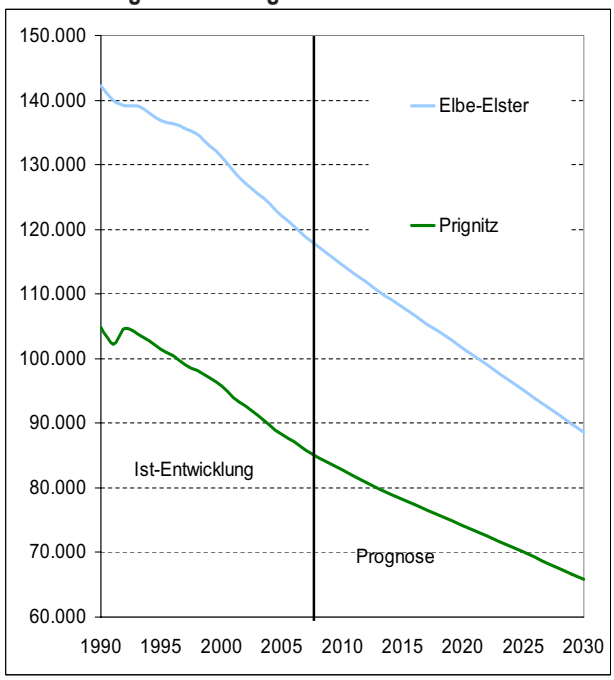
## 3.2 Untersuchungslandkreise: Raumstruktur und Bevölkerung

Der Landkreis Prignitz liegt am nordwestlichen Rand des Landes Brandenburg. Raumplanerisch wird er dem Äußeren Entwicklungsraum zugeordnet. Er ist in weiten Teilen ländlich geprägt. Mit 42 Einwohnern pro Quadratkilometer weist der Landkreis Prignitz die niedrigste Bevölkerungsdichte in Brandenburg (hinter dem Landkreis Uckermark mit 46 Einwohnern/km² und dem Landkreis Ostprignitz-Ruppin mit 43 Einwohnern/km²) auf. Demgegenüber har der Landkreis Elbe-Elster, der ebenfalls zum Äußeren Entwicklungsraum zählt, noch eine etwas höhere Einwohnerdichte von 65 Einwohnern/km² (Stand 2006) (vgl. Abb. 8).

Im Zeitraum von 1990 bis 2004 sank die Bevölkerungszahl im Landkreis Prignitz um rund 18 Prozent: von knapp 109.000 auf rund 90.000 Einwohner. Der gesunkenen Zahl an Geburten stehen mehr als doppelt so viele Sterbefälle gegenüber (vgl. Landkreis Prignitz 2006). Dieser Trend der Bevölkerungsentwicklung wird schon lange nicht mehr durch die Zuzüge in den Landkreis kompensiert. Bis zum Jahr 2020 wird ein Rückgang um weitere 12 Prozent auf 77.000 Einwohner prognostiziert (vgl. ebd.). Laut der Prognose wird der Landkreis bis zum Jahr 2030 dann mit Bezug auf das Jahr 1990 mehr als 35 Prozent seiner Bevölkerung verloren haben (vgl. Abb. 9 und 10).

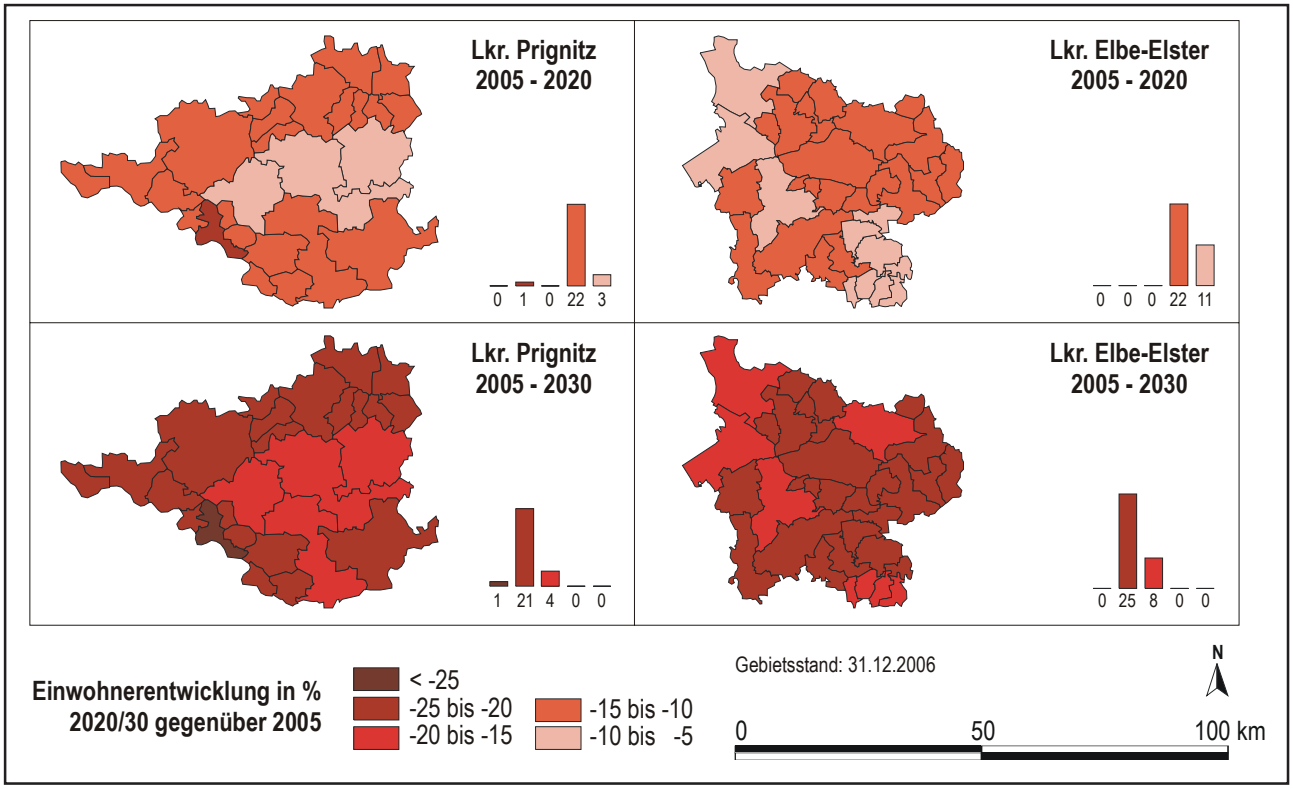
Zugleich zeigt sich in der Prignitz das Bild eines beschleunigten Alterungsprozesses (vgl. Abb. 11): Beim Vergleich des Durchschnittsalters nimmt der Landkreis Prignitz unter den Brandenburger Landkreisen mit einem Wert von 44,6 Jahren den vorletzten Platz ein. In der Prignitz waren im Jahre 2004 fast 29 Prozent der Menschen älter als 65 Jahre und nur 18 Prozent jünger als 20 Jahre. Der Anteil der Menschen unter 20 Jahre wird laut Prognose zwischen 1990 und 2020 um 60 Prozent sinken (vgl. ebd.).

Abb. 9: Landkreise Prignitz und Elbe-Elster: Bevölkerungsentwicklung 1990-2030




*Quelle: eigene Darstellung nach BBR 2003*

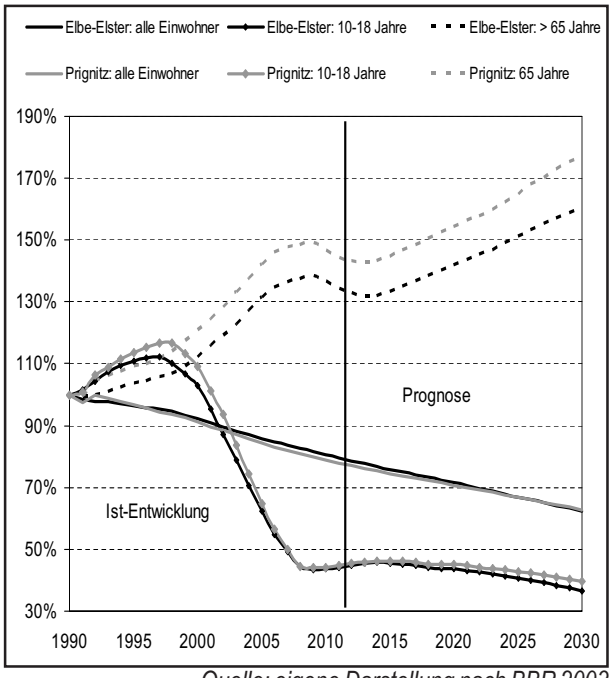
**Abb. 10: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2020/2030 gegenüber 2005 nach Gemeinden**




*Quelle: eigene Darstellung nach LBV 2006*

Wie in Abbildungen 9 bis 11 abzulesen, wird für den Landkreis Elbe-Elster bis zum Jahre 2030 eine ähnlich negative Entwicklung prognostiziert. Gegenüber dem Jahr 2005 wird dann die Bevölkerung laut Prognose noch einmal um knapp 28 Prozent abgenommen haben. Auch der Alterungsprozess verläuft parallel zu der Entwicklung in der Prignitz. Der Anteil der Zehn- bis Achtzehnjährigen hat laut Prognose eine Talsohle erreicht und verbleibt relativ konstant auf sehr niedrigem Niveau. Demgegenüber wird der Anteil der über 65-Jährigen bis zum Jahre 2030 kontinuierlich weiter ansteigen (vgl. Abb. 11).

**Abb. 11: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen bis 2030 (1990=100 %)**



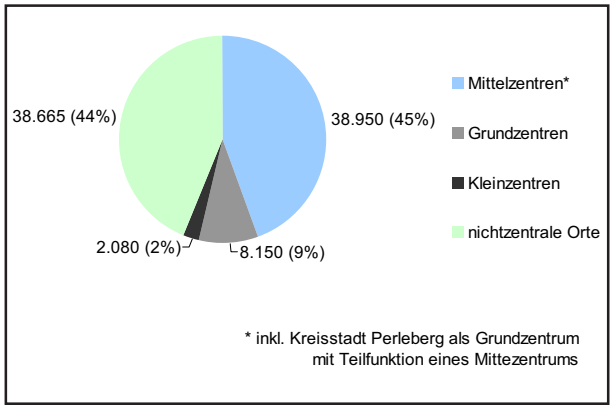

*Quelle: eigene Darstellung nach BBR 2003*

## Einwohner in den zentralen und nicht-zentralen Orten im Landkreis Prignitz

Um die Funktion des ÖPNV in sehr dünn besiedelten ländlichen Räumen klarer bestimmen zu können, müssen neben der Besiedelungsdichte weitere raumstrukturelle Parameter betrachtet werden. Entscheidend für die Verkehrsnachfrage ist die Dichte der Versorgungsinfrastruktur, also die Verfügbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten, Ärzten, Schulen usw. auch in den kleineren Siedlungen. Dieser Aspekt wird durch die raumordnerische Kategorisierung der einzelnen Orte in einem Landkreis nach dem Kriterium der Zentralität abgebildet. Je höher ein Ort auf dieser Skala eingestuft ist, desto mehr Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen weist dieser im Vergleich zu einem Ort geringerer Zentralitätsstufe auf. Zentrale Orte bieten viele Einkaufsmöglichkeiten sowie öffentliche und private Dienstleistungen, deshalb sind sie das Ziel vieler Fahrten.

Die Menschen, die in kleinen Siedlungen ohne Versorgungsmöglichkeiten wohnen, müssen zumeist motorisierte Verkehrsmittel benutzen, um sich versorgen zu können. Denn aufgrund des Rückgangs der Wohnbevölkerung, schwindet das Konsumentenpotenzial, mit der Folge, dass dezentrale (privatwirtschaftliche) Versorgungseinrichtungen sich nicht mehr halten können (vgl. FORUM 2005, S. 7 f.). Eine Alternative stellen rollende „Tante-Emma-Läden" dar. Ansonsten müssen

**Abb. 12: Einwohner in zentralen und nicht-zentralen Orten im Landkreis Prignitz (2006)**




*Quelle: eigene Darstellung nach kommunalstatistischen Angaben*

die Bewohner zu Versorgungszwecken auf den „temporären Ortswechsel" ausweichen, also in zentrale Orte fahren. Ein hoher Anteil von Einwohnern in nicht-zentralen Orten sowie eine abnehmende Bevölkerungsdichte lassen demnach auf eine hohe Pro-Kopf-Verkehrsnachfrage mit eher steigender Tendenz schließen.

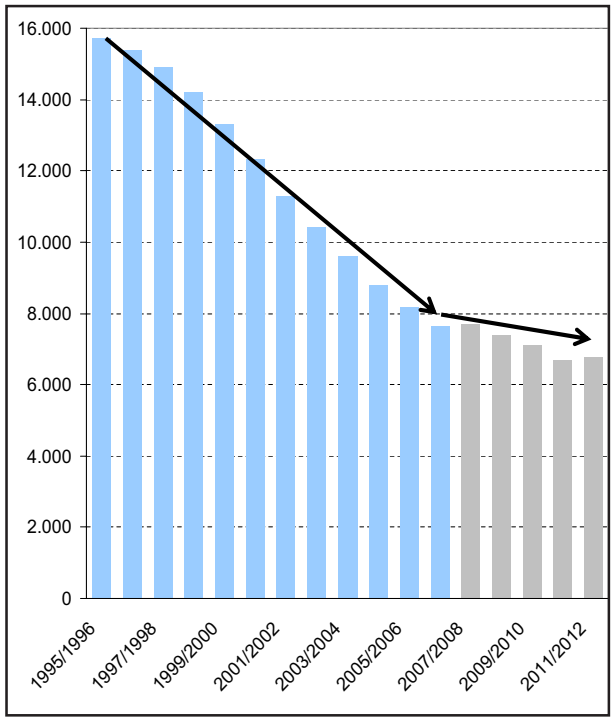
Abbildung 12 zeigt, wie sich im Landkreis Prignitz die Einwohner auf die zentralen und die nichtzentralen Orte verteilen. Als zentrale Orte wurden Mittel-, Grund- sowie Kleinzentren berücksichtigt (ländliche Gemeindehauptorte mit besonderen Gemeindefunktionen fallen in der vorliegenden Zusammenstellung unter die nicht-zentralen Orte).

Zum Teil bilden die Städte zusammen mit angrenzenden kleineren Siedlungen eine Großkommune. Für die Angaben in der Abbildung wurden aber nur die Einwohner der jeweiligen Kernstadt bzw. des jeweiligen Kernortes als Einwohner der höherzentralen Orte betrachtet, denn nur für diese Einwohner sind die Versorgungsmöglichkeiten zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichbar. Im Landkreis Prignitz gibt es mit Pritzwalk und Wittenberge zwei Mittelzentren. Die Kreisstadt Perleberg ist ein Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums. In diesen drei Städten (nicht Großkommunen) leben zusammen ca. 38.950 Einwohner. Dies entspricht 45 Prozent der Gesamtbevölkerung des Landkreises Prignitz. Insgesamt 8.150 Einwohner (9 Prozent) leben in den Grundzentren Bad Wilsnack, Karstädt, Meyenburg und Putlitz. Als Kleinzentrum ist nur Lenzen eingestuft, in dem 2.080 Einwohner (2 Prozent) leben. Alle übrigen Orte sind nicht-zentrale Orte. In diesen wohnen zusammen 38.665 Einwohner oder 44 Prozent der Gesamtbevölkerung, denen nur (noch) wenige, wenn nicht sogar gar keine Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen in ihrem unmittelbaren Wohnumfeld (mehr) zur Verfügung stehen.

## Zentralisierung der Schulstandorte

Im Kontext der raumstrukturellen Merkmale und der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Prignitz ist auch die Ausstattung mit öffentlichen Versorgungsinfrastrukturen von Bedeutung. Unter den

**Abb. 13: Entwicklung der Schülerzahlen im Landkreis Prignitz**




*Quelle: eigene Darstellung nach Landkreis Prignitz 2007a*

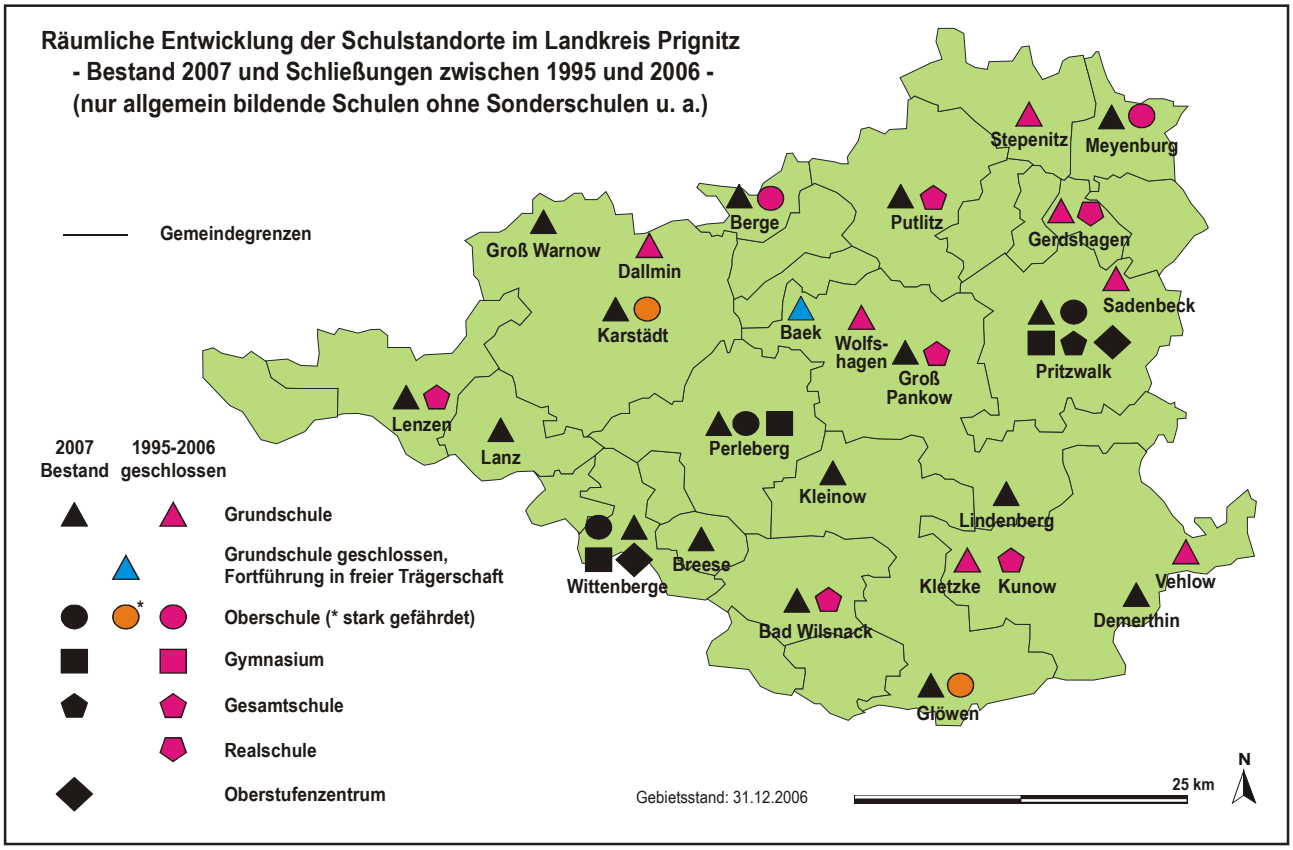
Bedingungen sinkender Bevölkerungszahlen gilt für private Konsumangebote und öffentliche Versorgungsangebote das Gleiche: In immer weniger Orten können sich diese Angebote halten. Wie oben bereits angedeutet, ist gerade die Entwicklung der Schulstandorte für den öffentlichen Verkehr aufgrund des hohen Anteils des Schülerverkehrs von besonderer Bedeutung (vgl. Kocks 2007).

Maßgebend für das Nachfragesegment Schülerverkehr sind zum einen die Anzahl der Schüler im Landkreis und zum anderen die Entwicklung der Schulstandorte. Im Landkreis Prignitz sind die Schülerzahlen kontinuierlich gesunken. Im Jahrschuljahr 1995/1996 gab es noch über 15.700 Anmeldungen, im Schuljahr 2006/2007 sind es mit ca. 7.600 weniger als die Hälfte (vgl. Abb. 13). Dieser Rückgang hat massive Auswirkungen auf die Schulstandorte: Seit 1995 sind insgesamt 22 Schulen (12 Grundschulen, 5 Gesamtschulen, 1 Realschule und 4 Oberschulen) geschlossen worden.

Die Karte in Abbildung 14 zeigt, an welchen Standorten Schulen geschlossen wurden. Der administrative Gebietsstand bezieht sich auf das Jahr 2007. Die Realschule in Gerdshagen fiel bereits 1998 weg. 2006 wurden die beiden Oberschulen in Berge und Meyenburg aufgelöst. Weiterführende Schulen gibt es somit seit 2007 nur noch in den drei Mittelzentren Perleberg, Pritzwalk und Wittenberge, in der Gemeinde Karstädt und in Glöwen (Gemeinde Plattenburg), wobei die beiden letztgenannten Standorte als gefährdet eingestuft werden (vgl. Landkreis Prignitz 2007a).

Das Brandenburgische Schulgesetz sieht bei Grundschulen mindestens eine Einzügigkeit vor, bei weiterführenden Schulen mindestens Zweizügigkeit (vgl. § 103 Abs. 1 BbgSchulG). Die Besetzung der Grund-

Abb. 14: Schulstandorte im Landkreis Prignitz




*Quelle: eigene Darstellung nach Landkreis Prignitz 2007a*

schulklassen soll zwischen 15 und 28 Schülern liegen, die Klassen in den Schulen der Sekundarstufe I 20 bis 28 (vgl. VV-Unterrichtsorganisation).

### Zentralisierung erzeugt Beförderungsbedarf und schwächt das Bündelungspotenzial

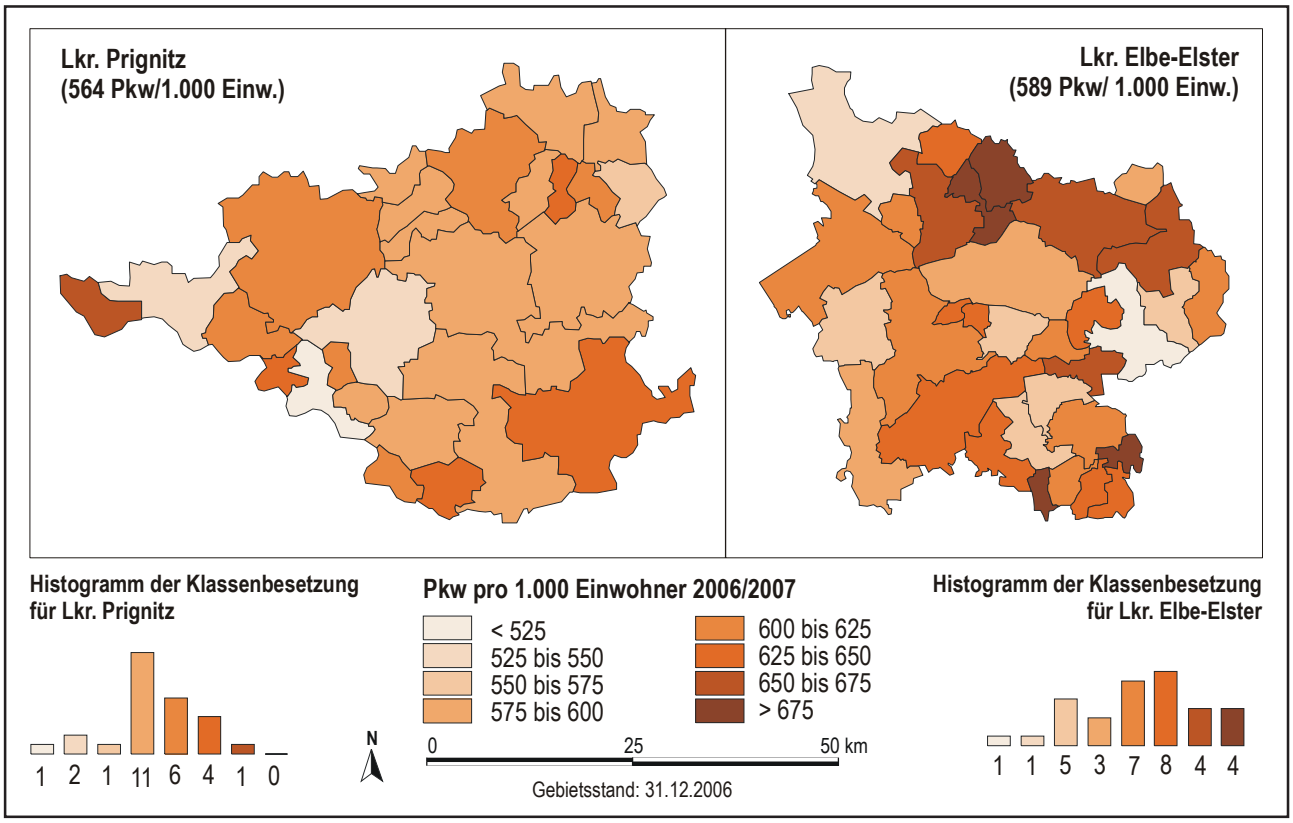
Die Auflösung von Schulen erfolgt – vereinfacht ausgedrückt –, wenn die Mindestanzahl von Klassen und Schülern pro Klasse über mehrere Jahre hinweg nicht mehr erfüllt wird. Dies hat zur Folge, dass die Schüler aus den betroffenen ländlichen Siedlungen zu weiter entfernt liegenden Standorten befördert werden müssen. Dadurch erhöhen sich Verkehrsaufkommen und -leistung im ÖPNV. Das Schüleraufkommen verteilt sich räumlich immer disperser, wodurch das für den Linienverkehr eigentlich notwenige Bündelungspotenzial abnimmt. Durch die resultierenden langen Wegstrecken und Umwegfahrten verlängern sich die Fahrzeiten für die Schüler. Der „Rückzug der Schule aus der Fläche" wird besonders bei den weiterführenden Schulformen deutlich. Die Gesamtanzahl der Schüler in der Bundesrepublik Deutschland verteilt sich im Bereich der weiterführenden Schulen gemäß dem dreigliedrigen Schulsystem im Wesentlichen auf drei Schultypen. In der Prignitz entfallen auf jeden dieser Typen infolge des Rückgangs der Schülerzahlen nur wenige Schüler. Deshalb wurde das Schulangebot gerade in diesem Bereich auf wenige Standorte konzentriert. Für die meisten Schüler bedeutet dies, längere Schulwege in Kauf nehmen zu müssen. Der Zuschussbedarf für das Schülerverkehrsangebot nimmt dadurch zu. Entlastend wirkt allerdings die Tatsache, dass die Grundschule in Brandenburg bis zur sechsten Klasse geführt wird. Da alle Kinder einer Altersgruppe dieselbe Grundschule besuchen, konnten relativ viele Grundschulstandorte erhalten werden. Dementsprechend können viele Schüler während der sechs Grundschuljahre relativ wohnortnah zur Schule gehen und sind nicht auf ein öffentliches Verkehrsangebot angewiesen.

## 3.3 Mobilität im dünn besiedelten ländlichen Raum

### Das Automobil als wichtigstes Verkehrsmittel

Die vorangegangene Analyse der Einwohnerverteilung und der Versorgungsstrukturen im Landkreis Prignitz zeigt, dass die Mehrzahl der Bevölkerung für die tägliche Versorgung darauf angewiesen ist, Wege mit einem motorisierten Verkehrsmittel zurückzulegen. Zugleich verdeutlicht die Einwohnerverteilung mit einem hohen Anteil von Bewohnern in kleinen Siedlungen aber ein sehr geringes Bündelungspotenzial bei der Verkehrsnachfrage. Das wichtigste Verkehrsmittel im Landkreis Prignitz dürfte daher das Automobil sein. Sofern in einem Haushalt vorhanden, kann es unter den gegebenen räumlichen Bedingungen als das effizienteste Beförderungsmittel betrachtet werden. Tatsächlich deutet ein Blick auf die PKW-Dichte im Landkreis Prignitz darauf hin, dass die überwiegende Mehrzahl der Bewohner ihre Mobilität privat organisieren kann und insofern nicht zwingend auf ein öffentliches

Abb. 15: PKW-Dichten in den Gemeinden




*Quelle: eigene Darstellung nach kommunalstatistischen Angaben und KBA 2006*

Verkehrsangebot angewiesen ist (vgl. Abb. 15). Mit 564 PKW auf 1.000 Einw. liegt die Pkw-Dichte höher als im Bundesdurchschnitt (559 PKW/1.000 Einw.). Im Vergleichsfall Landkreis Elbe-Elster liegt mit einer Motorisierungsrate von 589 PKW/1.000 Einw. sogar ein noch höherer Wert vor.

Grundsätzlich strebt der Landkreis Prignitz als Aufgabenträger für die gesamte Bevölkerung eine Grundversorgung mit einem öffentlichen Verkehrsangebot an. Die Angebotsqualität ergibt sich laut Nahverkehrsplan als „Kompromiss zwischen dem Wunsch, möglichst für alle Einwohner ein Mindestmaß an Mobilität sicherzustellen und der Forderung nach wirtschaftlichem Betrieb" (Landkreis Prignitz 2007b, S. 7). Im Landkreis Prignitz werden noch 20 Bahnhöfe durch den SPNV bedient, wobei die Bedienung mit Ausnahme der Strecke Pritzwalk – Putlitz im 1- oder 2-Stundentakt erfolgt (vgl. auch Schumann 2007). Der überregionale Anschluss des Landkreises ist somit durch den SPNV gesichert. Es leben knapp 50.000 Einwohner (57 Prozent) in Orten mit einem Bahnhaltepunkt. Von den zentralen Orten hat nur Lenzen keinen Anschluss an den SPNV. Etwa 38.000 Einwohner (43 Prozent) haben keinen unmittelbaren Zugang zum SPNV. Darüber hinaus sind nahezu alle Siedlungen prinzipiell durch den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr erschlossen. Dieser ist allerdings primär auf die Bedürfnisse des Schülerverkehrs zugeschnitten und verfügt nicht über die Qualitätsmerkmale des SPNV (Fahrtenhäufigkeit, Reisegeschwindigkeit etc.) (vgl. Abschnitt 3.1).

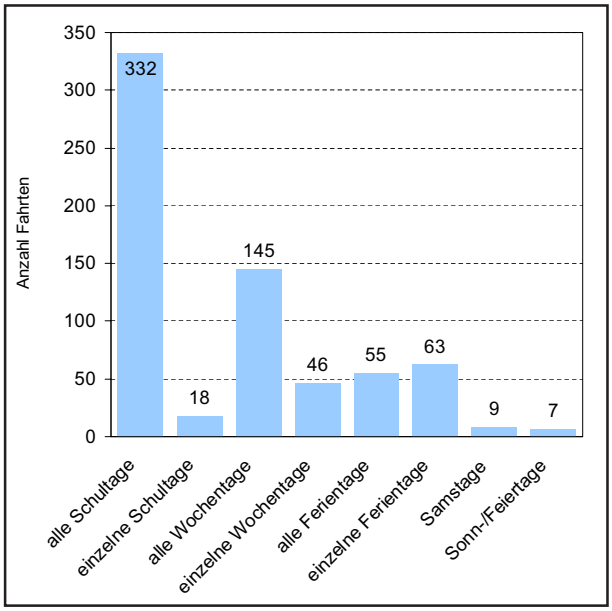
### Linienbedienung zeitlich unregelmäßig

Insgesamt weisen die Fahrpläne 55 Linien aus, die das Territorium des Landkreises Prignitz erschließen (Linien im Binnenverkehr und im Verkehr über die Landkreisgrenzen hinaus). Unter der Regie des kreiseigenen Unternehmens, der Verkehrsgesellschaft Prignitz mbH (VGP) werden auf 47 Linien Leistungen von privaten Busunternehmen erbracht. Bei den restlichen acht Linien handelt es sich um ein- und ausfahrende Linien aus den Nachbarlandkreisen, die von dort ansässigen Verkehrunternehmen bedient werden. In Abschnitt 3.1 wurde beispielhaft anhand der Linie 913 der VGP dargestellt, dass das Angebot in der Regel nicht taktförmig ist und die Mehrzahl der Haltestellen nur unregelmäßig bedient wird. Die Analyse des Fahrtenangebots nach Wochentagen verdeutlicht noch einmal die zentrale Bedeutung des Schülerverkehrs (Abb. 16). Insgesamt werden pro Jahr auf den 47 Linien 675 Fahrten angeboten. Über die Hälfte aller Fahrten werden nur an Schultagen erbracht. Die höchste Angebotskonzentration findet sich an Schultagen, insbesondere in der morgendlichen Spitzenstunde. An Ferientagen fällt diese Nachfragespitze weg. An diesen Tagen werden nur wenige Fahrten angeboten.

### Verschiedene Nachfragestrukturen: Potsdam und Prignitz im Vergleich

Die Angebotsstruktur zeigt deutlich, dass der öffentliche Verkehr im Landkreis Prignitz primär auf den Zweck der Schülerbeförderung ausgerichtet ist. Dass hierin die Hauptfunktion des Angebots besteht, lässt

**Abb. 16: Fahrtenangebot der VGP nach Wochentagen 2006**

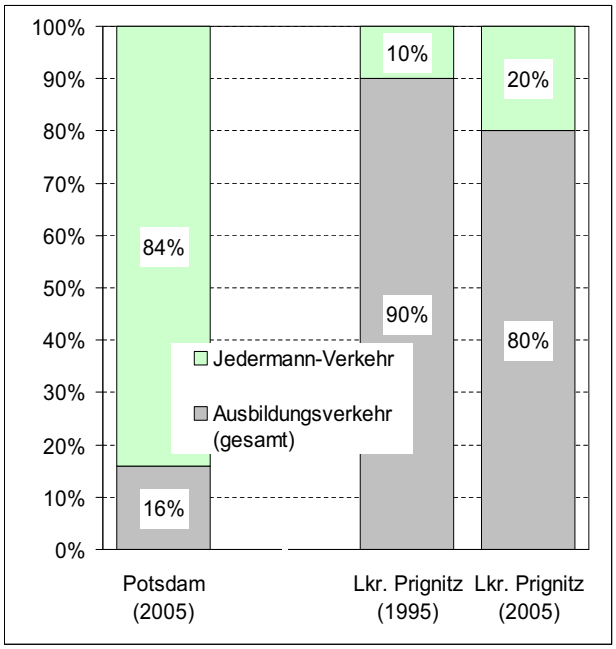



*Quelle: eigene Darstellung nach VBB 2006*

sich auch aus den Nachfragedaten ablesen. Dabei verdeutlicht besonders der Vergleich des ÖPNV-Angebots im peripheren ländlichen Landkreis Prignitz mit den Bedingungen in der Landeshauptstadt Potsdam die völlig unterschiedlichen Funktionen des jeweiligen ÖPNV-Systems der beiden Raumtypen. In Abbildung 17 werden für beide Fälle die Anteile des Ausbildungsverkehrs mit den Anteilen des sog. „Jedermann-Verkehrs", also dem nicht ausbildungsbezogenen Verkehr, verglichen.

Auf den Linien der Potsdamer Verkehrsbetriebe werden an einem durchschnittlichen Werktag rund 70.000 Einsteiger gezählt (vgl. ViP 2008). Der Anteil des Ausbildungsverkehrs beträgt nur 16 Prozent (Angaben durch die ViP auf Anfrage). Darin sind neben dem „klassischen" Schülerverkehr sowohl Fahrten zwecks Berufsausbildung als auch zu und von den Hochschulen enthalten. Demnach stellt in Potsdam der Schülerverkehr nur ein Nachfragesegment unter vielen dar und dominiert in keinerlei Weise die Gesamtnachfrage. Im ländlichen Raum dagegen nimmt der Schülerverkehr im straßengebundenen ÖPNV Anteile zwischen 80 Prozent und 90 Prozent ein, auf einigen Linien auch mehr. Für den Landkreis Prignitz wurde im ersten Nahverkehrsplan (1996-2001) von einem Schülerverkehrsanteil an der Gesamtnachfrage von 90 Prozent ausgegangen (vgl. ETC und Landkreis Prignitz 1996, S. 16). Der Kreisentwicklungsdezernent des Landkreises Elbe-Elster nennt im Gespräch ebenfalls einen Schülerverkehrsanteil von über 90 Prozent.

**Abb. 17: Vergleich der Nachfragestrukturen im ÖSPV zwischen Potsdam und Landkreis Prignitz**




*Quelle: eigene Darstellung nach ViP 2006, ETC und Landkreis Prignitz 1996, VGP 2008*

Die Darstellung in Abbildung 17 zeigt eine Abnahme des Schülerverkehrsanteils im Landkreis Prignitz zwischen 1995 und 2005 um 10 Prozentpunkte. Die letzte Zählung auf den Linien der VGP ergab für 2005 für die Gesamtzahl von 5.000 Fahrgästen an Werktagen kreisweit einen Anteil des Schüler- und sonstigen Ausbildungsverkehrs von nur 80 Prozent (vgl. VGP 2008). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Schuljahr 2004/2005 eine relativ hohe Eigenbeteiligung der Eltern an den vom Landkreis ausgegebenen Schülerzeitkarten eingeführt wurde. Die Eltern sollten gemäß der Vorgabe des § 112 des Brandenburgischen Schulgesetzes (Bbgschulg) an den Kosten für die Schülerbeförderung beteiligt werden. Die Änderung bewirkte nach Angaben der VGP einen deutlichen Fahrgastrückgang in diesem Nachfragesegment. Die Zahl der Fahrgäste im Jedermann-Verkehr blieb demgegenüber konstant, wodurch sich ihr Anteil an der Gesamtnachfrage prozentual erhöhte.

# 4 Komplexe Finanzierungsstrukturen bei Schülerverkehr und ÖPNV

### Allgemeiner ÖPNV als „Nebenprodukt" des Schülerverkehrs

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich die Struktur sowohl des ÖPNV-Angebotes als auch der tatsächlichen Nachfrage in Großstädten und in ländlich-peripheren Räumen deutlich unterscheidet. In Städten wie Potsdam oder auch in den anderen kreisfreien Städten wird für die Funktionsfähigkeit des städtischen Lebens und für die urbane Lebensqualität ein hochwertiges ÖPNV-Angebot vorgehalten, das eine relativ hohe Marktausschöpfung erreicht. Der Schülerverkehr lässt sich darin problemlos integrieren und erfordert nur ausnahmsweise eine Sonderstellung, z. B. indem Einsatz-Wagen vor Unterrichtsbeginn oder nach Unterrichtsschluss kurzzeitige Nachfragespitzen auffangen. In ländlichen Räumen geht es beim ÖPNV dagegen primär um die Schülerbeförderung, die aus dem stetig

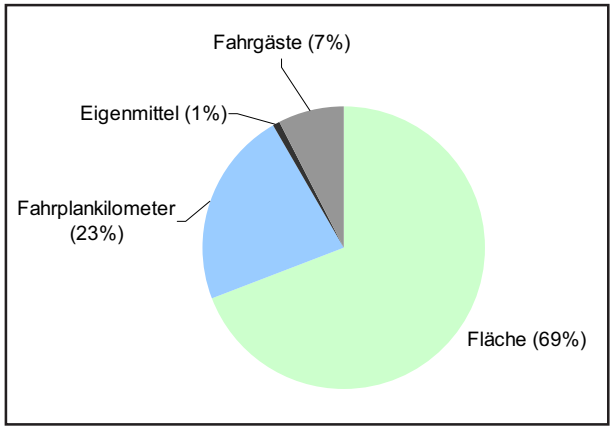
zunehmenden Auseinanderfallen von Wohn- und Schulstandorten resultiert. Die Bedürfnisse potenzieller Nutzer außerhalb des Schülerverkehrs müssen der Sicherung des Schulbetriebes untergeordnet werden (vgl. Kirchhoff et al. 2005, S. 59).

### Finanzierung des ÖSPV im Landkreis Prignitz

Zunächst erscheint diese Nachfrage- und Angebotssituation vor allem aus Sicht der Benachteiligung weiterer auf den öffentlichen Verkehr angewiesener Bevölkerungsgruppen (sogenannte ÖPNV-Captives) problematisch. Ihnen steht nur ein Mobilitätsangebot zur Verfügung, das gänzlich auf die Bedürfnisse *einer* Zielgruppe ausgerichtet ist. Die Gruppe der Captives dürfte allerdings in der Prignitz sehr klein sein, wie die Motorisierungsrate zeigt (vgl. Abb. 15). Hinzu kommt allerdings als Problem, dass aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen das gesamte ÖPNV-System im Landkreis in eine finanzielle Krise geraten ist.

Auf Grundlage des § 10 ÖPNVG BB standen 2005 dem Landkreis Prignitz als Aufgabenträger ÖPNV-Mittel in Höhe von 1,56 Mio. Euro zur freien, d. h. investiven oder konsumtiven, Verwendung zur Verfügung. Diese Summe entsprach ca. 3,1 Prozent der Gesamtsumme von 50 Mio. Euro für alle Aufgabenträger des ÖSPV im Land Brandenburg. Umgerechnet auf die Anzahl der Einwohner waren dies ca. 17 Euro pro Kopf (zum Vergleich: Potsdam 56 Euro p. c.). Abbildung 18 stellt den Schlüssel für die Berechnung der Zuwendungen an den Landkreis Prignitz dar. Mit über zwei Dritteln dominiert eindeutig die Komponente „Fläche" (ca. 1,1 Mio. Euro), gefolgt von der Komponente Fahrplankilometer (Linienverkehr nach § 42 PBefG) mit knapp einem Viertel (ca. 353.000 Euro). Die Zuweisung entsprechend der aufgebrachten Eigenmittel fällt kaum ins Gewicht, weil Landkreis und Kommunen nur marginale Summen aus ihren Haushalten für den ÖPNV verwenden (Eigenanteil Investitionen). Die Komponente „Fahrgäste" hat mit 7 Prozent (bzw. 116.000 Euro) ebenso eine nachrangige Bedeutung, da hier nur die Fahrgäste ins Gewicht fallen, die nicht dem Ausbildungsverkehr zuzurechnen sind. Wie oben gezeigt wurde, ist deren Anzahl in der Prignitz sehr gering. Dass trotzdem immerhin 7 Prozent der Mittel über dieses Kriterium vergeben werden, liegt u. a. daran, dass auch Fahrgäste des SPNV angerechnet werden, obwohl die kreisfreien Städte und Landkreise dafür nicht Aufgabenträger sind.

**Abb. 18: Landeszuweisungen für den ÖSPV nach Schlüsselkomponenten im Landkreis Prignitz**




*Quelle: eigene Darstellung nach Hickmann et al. 2005*

### Einnahmen können Ausgaben nicht decken

Wie dem Wirtschaftsplan der Verkehrsgesellschaft Prignitz zu entnehmen ist, bildet die Schülerbeförderung die Haupteinnahmequelle des Unternehmens. Da keine anderen Daten zur Verfügung stehen, wird für die folgende Betrachtung auf die Angaben dieses Plans aus dem Jahr 2006 zurückgegriffen.

Tabelle 1 listet auf, wie sich Einnahmen und Ausgaben auf die einzelnen Positionen verteilen. Um die Übersicht zu wahren, werden nur die Erträge und Ausgaben aus dem verkehrlichen Kerngeschäft einzeln aufgeführt. Gemäß dieser Aufstellung kauft der Schulträger bei der VGP Schülerfahrkarten im Wert von ca. 1,6 Mio. Euro. Da diese zu einem gegenüber dem regulären VBB-Tarif verbilligten Tarif verkauft werden, erhält die VGP zugleich die Ausgleichszahlungen gemäß § 45a PBefG. Für das Jahr 2006 veranschlagte die VGP dafür knapp 2,5 Mio. Euro Einnahmen in Form dieser Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung. Insgesamt zeigt die Aufstellung, dass etwa 4 Mio. Euro aus dem Schülerverkehr generiert werden sollen.

**Tab. 1: Wirtschaftsplan der VGP für 2006**

| Position Einnahmen bzw. Ausgaben | Einnahmen bzw. Ausgaben |
|---|---|
| Linienverkehr nach § 42 PBefG (Selbstzahler) | 465.860 € |
| Schülerverkehr (vom Landkreis in Funktion als Träger der Schülerbeförderung ausgegebene Ausbildungszeitkarten) | 1.617.320 € |
| Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG (an Verkehrsunternehmen, ab 2008 in Brandenburg an Aufgabenträger) | 2.423.460 € |
| Ausgleichszahlungen nach § 62 Schwerbehindertengesetz | 78.120 € |
| Sonstige Erträge (Zinserträge etc.) | 258.000 € |
| Summe Einnahmen | 4.842.760 € |
| Erstattung für Betriebsleistungen der Subunternehmer | 5.339.380 € |
| Sonstige Ausgaben (Managementkosten, Instandhaltung Haltestellen u. Ä.) | 502.340 € |
| Defizitausgleich durch den Gesellschafter (Landkreis Prignitz) | -998.960 € |

*Quelle: eigene Darstellung nach VGP 2005, gerundete Werte*

Darüber hinaus rechnet die VGP mit knapp 500.000 Euro Einnahmen in Form von regulären Fahrgelderlösen. Dieser Posten ergibt sich durch die Fahrgäste, die ihre Fahrkarte selbst bezahlen. Hierzu zählen einerseits Fahrgäste im Jedermann-Verkehr und andererseits Schüler und Auszubildende, die sich auf eigene Kosten eine Fahrkarte kaufen: entweder weil sie den Bus nur unregelmäßig, z. B. bei schlechtem Wetter, benutzen oder weil sie laut Schülerbeförderungssatzung keinen Anspruch auf eine vom Schulträger finanzierte Ausbildungskarte haben.

Die Rechnung zeigt, dass der Schülerverkehr mit knapp 90 Prozent aller Einnahmen, die sich auf fast 4,84 Mio. Euro summieren, aus dem Verkehrsgeschäft das finanzielle Rückgrat des ÖPNV in der Prignitz bildet. Für den Einkauf der Betriebsleistungen bei den privaten Omnibusunternehmen werden demgegenüber rund 5,3 Mio. Euro veranschlagt. Die Einnahmen aus dem Verkehrsgeschäft inklusive aller Ausgleichszahlungen decken somit nicht die Ausgaben für die Angebotserstellung. Insgesamt wurde mit einem Defizitausgleich durch den Landkreis in seiner Funktion als Gesellschafter (später durch den Landkreis in seiner Funktion als Aufgabenträger) in Höhe von knapp einer Million Euro gerechnet. Der Aufstellung kann entnommen werden, dass die Fahrgelderlöse und die Ausgleichszahlungen nicht mehr ausreichen, um die Aufwendungen für das Verkehrsangebot zu decken.

### Hauptfunktion des ÖPNV in Schrumpfungsregionen ist der Schülerverkehr: Paradox von Über- und Unterauslastung

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Angebots- und Nachfragstrukturen sowie die Finanzierungsstrukturen des ÖSPV im Landkreis Prignitz dargestellt. Auf dieser Grundlage soll im Folgenden der These nachgegangen werden, dass das öffentliche Verkehrssystem im Landkreis Prignitz mit einer „Über- und Unterauslastungskrise" zugleich konfrontiert ist: Während im Jedermann-Verkehr eine Nachfragekrise vorliegt, muss die VGP zugleich ein relativ breites und kostenaufwändiges Angebot vorhalten, um die Schülerbeförderung zu bewältigen. Es wird argumentiert, dass sich aus dieser Konstellation Anpassungsschwierigkeiten an die demografischen Herausforderungen ergeben, mit denen der öffentliche Verkehr im Landkreis Prignitz konfrontiert ist.

Im Nachfragesegment des Jedermann-Verkehrs werden nur geringe Einnahmen generiert. Die Erlöse durch den Fahrkartenverkauf im Bus machen weniger als 10 Prozent der Einnahmen der VGP aus. Deshalb erhält der Aufgabenträger über die Schlüsselkomponente der beförderten Fahrgäste jenseits des Schülerverkehrs relativ wenig Zuschüsse aus den Landesmitteln. Relevante Steigerungen der Fahrgastzahlen in diesem Bereich werden von den zuständigen Akteuren angesichts des unattraktiven Angebots für unwahrscheinlich gehalten. Ein zeitlich ausgedünntes Angebot, das vor allem auf die Anforderungen im Schülerverkehr ausgerichtet ist, kann kaum eine attraktive Alternative zum Individualverkehr darstellen. Die Schlüsselkomponente „Fahrgäste außerhalb des Schülerverkehrs" zielt somit eher auf den ÖPNV in dichter besiedelten Regionen ab.

Trotz der geringen Nachfrage bleibt die VGP bisher noch gänzlich bei der Angebotsform „Linienverkehr". Weitergehende Angebotsanpassungen, etwa in Form der Einführung bedarfsgesteuerter Bedienformen, wurden bisher nicht erprobt.[1] Als Grund für die Zurückhaltung bei der Erprobung solcher Experimente nennt der Aufgabenträger u. a. fehlende technische Voraussetzungen. Ein potenzieller Nachteil bei einer Flexibilisierung des Angebots liegt zudem im Bereich der Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln, auf die der ÖPNV in der Prignitz dringend angewiesen ist. Die Komponente „Betriebskilometer" in dem Vergabeschlüssel für die Landesmittel sorgt dafür, dass nur dann Zuschüsse fließen, wenn Fahrplankilometer erbracht werden, die jedem Fahrgast frei zugänglich sind. Dies sind Fahrten im Linienverkehr (bzw. im Bedarfsverkehr) nach § 42 PBefG. Bedarfsgesteuerte Angebote wie Rufbusse senken die Zahl der angebotenen Betriebskilometer und können somit zu Mittelkürzungen führen. Die Schlüsselkomponente „Betriebskilometer" kann insofern ein Hindernis für die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen darstellen, sich mit Angebotsinnovationen auf diese Situation einzustellen.

Auf der anderen Seite kann das bestehende Angebot insofern als „bedarfsgerecht" betrachtet werden, als dass sich die Angebotsgestaltung an der Hauptkundengruppe, den Schülern, orientiert. In Form des Schülerverkehrs besteht weiterhin eine erhebliche Nachfrage nach einem kollektiven Beförderungssystem. Infolge sinkender Schülerzahlen und verlängerter Transportwege entspricht aber die Höhe der eingenommenen Ausgleichszahlungen für diese „subventionierte Nachfrage" immer weniger den tatsächlichen Kosten des Systems. Die Nachfrage im Schülerverkehr wird stark durch schulpolitische Entscheidungen beeinflusst. Zugespitzt ließe sich formulieren, dass der ÖPNV in der Prignitz 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 entstehenden Mehrkosten müssen aber zum größten Teil nicht von den Akteuren der Schulpolitik getragen werden, sondern werden über die ÖPNV-Zuschüsse mit abgedeckt.

Die Verknüpfung von Schülerverkehr und übrigem ÖPNV kann vor allem in dicht besiedelten Gebieten durchaus sinnvoll sein, weil Synergieeffekte erzeugt werden. Wo ohnehin ein dichtes ÖPNV-Netz bereitgestellt wird, können die Schüler dieses ohne weiteres auch „mitnutzen". Dies gilt insbesondere für die Ballungsräume. In verstädterten Räumen oder ländlichen Gebieten mit relativ hoher Bevölkerungsdichte ergibt sich ebenfalls ein Synergieeffekt: Die Einnahmen aus den verkauften Schülerfahrkarten in Kombination mit den von Bund und Ländern bereitgestellten Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr reichen dort aus, um mit geringen Zusatzkosten ein ganzes „Liniennetz" aufzubauen (vgl. Karwiese 2007). Zusätzliche Investitionen sind dafür kaum nötig, da eine Busflotte sowie sonstige Infrastrukturen und Personal ohnehin für die Schülerbeförderung vorgehalten werden müssen. Entstehen durch die Erweiterung des Angebots Defizite, können diese in der Regel aus den Schülerverkehrseinnahmen ausgeglichen werden. Der problematische Aspekt dieser Konstruktion liegt lediglich in der Intransparenz: Öffentliche Zuschüsse werden über den ursprünglichen Zweck hinaus noch für einen anderen Zweck verwendet. Zugleich kann diese Praxis als Indiz dafür gelten, dass die Ausgleichszah-

lungen für den Schülerverkehr offensichtlich so großzügig bemessen sein können, dass weit über diesen Beförderungszweck hinausgehende ÖPNV-Angebote finanziert werden können (vgl. Hickmann 2000, S. 53). Immerhin kann hier davon gesprochen werden, dass ein gewisser „Mehrwert" erzeugt wird, der auch Kunden außerhalb des Schülerverkehrs zugute kommt.

Im Fall der Prignitz ist dieser gesellschaftliche Mehrwert aber insofern kritisch zu betrachten, als das ÖPNV-Angebot über den Schülerverkehr hinaus nur von sehr wenigen Menschen genutzt wird. Zugleich ist die nötige Verkehrsleistung pro Schüler hier so groß, dass diese zu einem erheblichen Teil für das bestehende Defizit verantwortlich sein dürfte. Aus dieser Situation ergeben sich aus der Perspektive der vorausgegangenen Analyse mehrere Problemlagen:

1. **Intransparente Finanzierung des Schülerverkehrs**

Der Landkreis Prignitz konkurriert mit den anderen Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg um die Zuweisung von Landesmitteln. Diese sind dazu gedacht, ein attraktives öffentliches Nahverkehrsnetz zu fördern. In der Prignitz besteht der hauptsächliche Kostenaufwand aber in einem der Schülerbeförderung angemessenen Angebot. Daraus ergibt sich eine intransparente Finanzierungslage. Während schulpolitische Entscheidungen die Kosten für die Schülerbeförderung in die Höhe treiben, trägt der Schulträger nicht die volle Verantwortung für die Bewältigung dieser Kosten. Der Schulträger muss lediglich für jeden Schüler eine Ausbildungszeitfahrkarte kaufen. Ob die daraus generierten Einnahmen zusammen mit den Ausgleichszahlungen noch ausreichen, um die Schülerbeförderung zu finanzieren, wird für den Schulträger nicht unmittelbar „spürbar". Die Kosten werden teilweise in das ÖPNV-System „ausgelagert".

2. **Wenig Anreize für bedarfsgerechte Angebote**

Diese Situation bietet wenig Anreize, das ÖPNV-Angebot außerhalb der Hauptachsen und -bedienzeiten des Schülerverkehrs bedarfsgerecht 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 Fahrten bzw. Linien zu ergänzen. In einer so dünn besiedelten Region wie der Prignitz ist der Linienverkehr außerhalb der zeitlich gebündelt auftretenden Schülerbeförderung aber kaum sinnvoll. Selbst im Schülerverkehr ergeben sich durch die weiten Entfernungen erhebliche Effizienzprobleme. Umso mehr gilt dies für die sonstige Nachfrage.

3. **Restriktive gesetzliche Rahmenbedingungen**

Weitere Schwierigkeiten ergeben sich durch das Regelungsgeflecht, dem der ÖPNV unterworfen ist. In dem Moment, wo anstelle des reinen Schülerverkehrs ein ÖPNV-Netz geschaffen wird, ist das Angebot allen Kriterien des PBefG, der ÖPNV-Gesetzgebung und entsprechenden Verordnungen unterworfen. Die Linien obliegen dann beispielsweise einer Betriebspflicht. Alle Haltestellen, die im Fahrplan vorgesehen sind, müssen dann angefahren werden, auch wenn keine weiteren Fahrgäste zusteigen. 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. Zugleich könnten die Schüler durch einen optimierten Tourenbetrieb ohne Linienbindung zum Teil von langen Umwegfahrten entlastet werden.

### Behandlung des Schülerverkehrs in den Landkreisen Brandenburgs

Wie oben argumentiert wurde, kann das ländliche ÖPNV-System in den schrumpfenden Regionen, um es provokant zu formulieren, vor allem als ein Instrument der Schülerbeförderung betrachtet werden (vgl. Blöcher 2008, S. 32). Um zu Lösungsansätzen für die Finanzierungs- und Nachfragekrise der öffentlichen Verkehrsangebote in den betroffenen Regionen zu kommen, ist es daher erforderlich, sich mit den Angebots- und Nachfrageparametern im Schülerverkehr näher zu befassen.

### In schrumpfenden ländlich-peripheren Gebieten erzeugt die Integration von Schülerverkehr und ÖPNV paradoxe Effekte

Nach dem Vorbild der städtischen Verkehre wurde vermehrt seit den 1990er Jahren in vielen ländlichen Landkreisen und Gemeinden der ehemals freigestellte Schülerverkehr in den ÖPNV integriert (vgl. Kirchhoff et al. 2005, S. 59). In der Regel werden nur noch wenige Grundschulfahrten und insbesondere Sonderschulfahrten in Form eines freigestellten Schülerverkehrs von den Schulträgern selbst bestellt. Dies entsprach dem ausdrücklichen politischen Willen auf allen Ebenen. Das bestehende ÖPNV-Angebot im ländlichen Raum sollte dadurch praktisch „kostenneutral" erweitert oder überhaupt erst ein allgemeines öffentliches Verkehrsangebot geschaffen werden (Henes und Burmeister (2007) stellen am Beispiel des Landkreises Cochem-Zell einen solchen Umgestaltungsprozess vor). Für die Kommunen oder Landkreise als Schulträger bedeutet dies kaum zusätzliche Ausgaben. Anstatt selbst Busse zu chartern, kauft nun der Schülerträger beim Verkehrsunternehmen Fahrkarten, die an die Schüler ausgegeben werden.

Gerade in den sehr dünn besiedelten ländlichen Räumen der neuen Bundesländer ist ein straßengebundener Linienverkehr in dem Umfang, wie man ihn heute vorfindet, überhaupt erst im Zuge dieses Integrationsprozesses entstanden. Mit dem Beitritt der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik Deutschland wurde das Schulsystem grundlegend umgebaut und an das westliche Modell angepasst, wobei die Schülerbeförderung im ländlichen Raum als fester Bestandteil des Systems übernommen wurde. Ein öffentlich zugängliches ÖPNV-Angebot wurde geschaffen, mit dem zugleich die Schülerbeförderung abgewickelt werden

konnte. Dieses Angebot ist aber überwiegend auf die Bedürfnisse des Schülerverkehrs ausgerichtet, jedoch für die Belange des Jedermann-Verkehrs (Arbeits-, Einkaufs-, Dienstleistungs-, Freizeit- und sonstige Ausbildungswege) kaum geeignet. Trotzdem profitiert es durch seine formale Widmung als öffentlicher Nahverkehr von den entsprechenden Zuschüssen und Vergünstigungen.

### Gesetzliche Soll-Bestimmung: Schülerverkehr soll in ÖPNV eingegliedert werden

Die rechtliche und finanzielle Grundlage für den Schülerverkehr findet sich im „Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg" (Brandenburgisches Schulgesetz):
*„Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Träger der Schülerbeförderung für die Schülerinnen und Schüler an Schulen in öffentlicher Trägerschaft und an Ersatzschulen, die in ihrem Gebiet ihre Wohnung haben. […] Die Landkreise und kreisfreien Städte regeln das Nähere in eigener Verantwortung durch Satzung, wobei sie eine angemessene Elternbeteiligung sicherzustellen haben" (§ 112 Abs. 1 BbgSchulG).*

Zur Operationalisierung der Schülerbeförderung durch die Landkreise und kreisfreien Städte heißt es weiter:
*„Die Landkreise und kreisfreien Städte haben sich als Aufgabenträger für den übrigen öffentlichen Personennahverkehr […] darum zu bemühen, dass die Fahrpläne und Beförderungsleistungen der öffentlichen Verkehrsmittel in ihrem Gebiet den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler hinreichend Rechnung tragen. Die Schülerbeförderung soll in den öffentlichen Personennahverkehr eingegliedert werden" (§ 112 Abs. 2 BbgSchulG).*

Die organisatorische Grundlage des Schülerverkehrs vor Ort sind die Satzungen zur Schülerbeförderung der jeweiligen Landkreise. Darin wird bei der Beförderungsart eine eindeutige Präferenz postuliert (§ 4 Satzung des Landkreises Prignitz zur Schülerbeförderung):
*„(1) Die Schülerbeförderung erfolgt grundsätzlich durch öffentliche Verkehrsmittel des Linienverkehrs nach § 42 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) oder des schienengebundenen Verkehrs.*
*(2) Ist eine Beförderung gemäß § 4 Abs. 1 nicht gegeben oder nicht zumutbar, werden notwendige Fahrtkosten für private Beförderungsmittel anerkannt.*
*(3) In begründeten Fällen kann die Beförderung vom Landkreis Prignitz*
*1. durch Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 Nr. 2 des PBefG oder*
*2. durch angemietete Kraftfahrzeuge im Rahmen des freigestellten Verkehrs nach der Freistellungsverordnung vom 30.08.1962 […] in der jeweils geltenden Fassung übernommen werden."*
§ 112 Abs. 2 BbgSchulG gibt explizit die Richtung der Angebotsgestaltung des ÖPNV vor allem in ländlichen Räumen vor. § 4 der Satzung des Landkreises Prignitz zur Schülerbeförderung geht impliziert vom Vorhandensein eines flächendeckenden öffentlichen Linienverkehrs aus, auf den man bei der Schülerbeförderung zurückgreifen könne. Nur in Ausnahmefällen dürfe vom Prinzip der Schülerbeförderung mit Linienverkehren nach § 42 PBefG abgewichen werden, womit die Schülerbeförderung nach § 43 PBefG oder nach der Freistellungsverordnung gemeint sind.

§ 43 PBefG definiert eine Sonderform des Linienverkehrs, die besonders auf die Bedürfnisse einer bestimmten Zielgruppe zugeschnitten ist:
*„Als Linienverkehr gilt […] auch der Verkehr, der unter Ausschluss anderer Fahrgäste der regelmäßigen Beförderung von […] Schülern zwischen Wohnung und Lehranstalt (Schülerfahrten), […] dient. Die Regelmäßigkeit wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass der Ablauf der Fahrten wechselnden Bedürfnissen der Beteiligten angepasst wird."*

Der sog. Schülerspezialverkehr ist die Angebotsform, die von einem allgemein zugänglichen öffentlichen Verkehrsangebot am weitesten entfernt ist. Zuständig für die Bestellung der Verkehre ist hier nicht der Aufgabenträger für den ÖPNV sondern der Schulträger. Dieser kann den Schülerverkehr mit eigenen Fahrzeugen erbringen oder Bus- bzw. Mietwagenunternehmen damit beauftragen. Diese Form der Schülerbeförderung kann nicht durch andere Fahrgäste mitbenutzt werden. Sie fällt unter die s. g. Freistellungsverordnung, d. h. ein solches Angebot der Schülerbeförderung ist von Regelungen wie der Betriebspflicht und Beförderungspflicht des Personenbeförderungsgesetzes freigestellt (vgl. § 1 Nr. 4d FrstllgV).

Der Vorteil von freigestellten Schülerverkehren und Verkehren nach § 43 PBefG gegenüber den herkömmlichen Linienverkehren liegt in ihrer Flexibilität. Bei den Sonderformen darf von diversen gesetzlichen Bestimmungen abgewichen werden, die für reguläre öffentliche Verkehrsangebote bindend sind. In § 45 PbefG heißt es dazu:
*„Die Genehmigungsbehörde kann bei den Verkehrsformen nach § 43 auf die Einhaltung der Vorschriften über die Betriebspflicht (§ 21), die Beförderungspflicht (§ 22), die Beförderungsentgelte und -bedingungen (§ 39) sowie über die Fahrpläne (§ 40) ganz oder teilweise verzichten. Bei den Sonderformen des Linienverkehrs (§ 43) ist § 13 Abs. 2 Nr. 2 [öffentliche Verkehrsinteressen; Anm. d. Verf.] so anzuwenden, dass insbesondere den Belangen von Berufstätigen und Arbeitgebern sowie von Schülern und Lehranstalten Rechnung getragen wird" (§ 45 Abs. 3 PBefG).*

Die Fahrtrouten und -zeiten können in Form einer einfachen Tourenplanung festgelegt werden, bei der die angemeldeten Schüler möglichst schnell und effizient transportiert werden. Darüber hinaus müssen keine weiteren verkehrlichen Belange berücksichtigt werden. Bei kurzfristigen Änderungen im Bedarf, etwa bei Änderungen der Schulzeiten, kann die Fahrtenplanung ohne öffentliche Bekanntgabe und ohne Rücksicht auf die Belange des ÖPNV angepasst werden. Mit diesen Eigenschaften bieten der Verkehr nach § 43 PBefG bzw. der freigestellte Verkehr besonders in dünn besiedelten Räumen Effizienzvorteile gegenüber dem herkömmlichen Linienverkehr.

Ein Nachteil des freigestellten Schülerverkehrs liegt allerdings darin, dass Synergien zwischen den freigestellten Schülerverkehren verschiedener Schulträger, z. B. kreisangehörige Gemeinden für Grundschulen und Landkreise für weiterführende Schulen, nicht ohne weiteres gegeben sind. Der gravierendste Nachteil der Angebotsformen nach § 43 und der Freistellungsverordnung besteht allerdings in seiner Finanzierung: Der freigestellte Schülerverkehr muss gänzlich aus dem Haushalt des Schulträgers bezahlt werden. Eine Kofinanzierung aus ÖPNV-Mitteln besteht nicht.

Aufgrund der hohen Kosten, die bei der Schülerbeförderung gerade in den ländlich-peripheren Räumen Brandenburgs entstehen, wird hier die Kofinanzierung durch die ÖPNV-Mittel aber besonders gebraucht. Die Einnahmen aus den an den Schulträger „verkauften" Schülerfahrkarten zusammen mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG reichen hier nicht mehr aus, um den Betriebsaufwand des Verkehrsunternehmens für die Schülerbeförderung zu decken (vgl. Karwiese 2007, S. 37). Die Kosten der Schülerbeförderung, die durch die Zentralisierung der Schulstandorte erhöht werden, werden in den dünn besiedelten ländlichen Räumen quasi extern durch die ÖPNV-Zuschüsse mitgetragen.

Der Nachteil dieser Konstruktion besteht darin, dass die zusätzlich erzeugten Transportkosten nicht direkt den Schulstandortentscheidungen zugeordnet werden (vgl. auch Kirchhoff et al. 2005, S. 60). Dass diese Form der Finanzierung nur bei Linienverkehren nach § 42 möglich ist, kann als einer der wichtigsten Gründe dafür gelten, dass der Schülerverkehr auch in dünn besiedelten Regionen hauptsächlich durch solche Linienverkehre abgewickelt wird. Dabei bleibt ungeprüft, inwieweit ein freigestellter Schülerverkehr unter den besonderen raumstrukturellen Bedingungen sinnvoller wäre. Insbesondere die Betriebspflicht kann eine flexible Anpassung von Linienverläufen und Bedienungszeiten an die Bedürfnisse der Schüler behindern. Aufgrund der Finanzierungsmodalitäten wird der Status quo aber auch in Landkreisen bevorzugt, wo das bisherige System durch sinkende Schülerzahlen und Zentralisierung der Schulstandorte an seine Grenzen stößt.

In Tabelle 2 sind Vor- und Nachteile sowie Finanzierungsmodalitäten der drei Betriebsformen für die Organisation von Schülerverkehren zusammengestellt.

Dabei ist nochmals zu betonen, dass die Integration des Schülerverkehrs in den Jedermann-Verkehr politisch ausdrücklich erwünscht ist. Die erhofften positi-

**Tab. 2: Vergleich der rechtlichen Betriebsformen**

| Verkehr gemäß | Vorteile | Nachteile | Finanzierung |
|---|---|---|---|
| **§ 42 PBefG** | • steht allen Fahrgästen offen<br>• in Fahrplanmedien veröffentlicht | • Unterliegt der Betriebs-, Beförderungs-, Tarif- und Fahrplanpflicht (bedeutet weniger Flexibilität bei der Abwicklung der Schülerbeförderung)<br>• Gesetz sieht starren Linienverkehr als Standard vor → im ländlichen Raum ist dieser ineffizient | • Verkaufte Schülerzeitkarten (vom Schulträger finanzierte Fahrkarte sowie Fahrkarten von Selbstzahlern im Ausbildungsverkehr)<br>• Fahrgeldeinnahmen Jedermann-Verkehr<br>• Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG (gezahlt an Verkehrsunternehmen bzw. in Brandenburg seit 2008 an Aufgabenträger)<br>• in Brandenburg: Landesmittel an Aufgabenträger für investive und konsumtive Zwecke |
| **§ 43 PBefG** | • Befreiung von Betriebs-, Beförderungs-, Tarif- und Fahrplanpflicht<br>• für reinen Schülerverkehr geringfügig flexiblere Abwicklung als nach § 42 PBefG | • steht i. d. R. nur speziellen Nutzergruppen wie z. B. Schülern offen<br>• wird nicht in Fahrplanmedien veröffentlicht | • Finanzierung in Anlehnung wie bei Verkehren nach § 42 PBefG, jedoch nicht uneingeschränkt möglich<br>• VU bedienen beide Formen im Paket (§ 42 und § 43 PBefG): Einsatz von Verstärkerwagen im regulären Busverkehr |
| **§ 1 Nr. 4d FrstllgV** | • unterliegt nicht dem PBefG<br>• keine organisatorisch-gesetzlichen Pflichten<br>• flexibler Tourenbetrieb möglich, optimale Anpassung der Betriebsleistung und Streckenführung an den tatsächlichen Bedarf | • keine gewerbliche Mitnahme Dritter (kein ÖPNV im Sinne des Gesetzes) → kein „Zusatznutzen" für die Allgemeinheit | • Finanzierung obliegt Schulträger (Eigenregie oder Einkauf von Fahrleistungen bei Omnibusunternehmen)<br>• keine investive Förderung von Fahrzeugen, Werkstätten, Haltestellen usw. |

*Quelle: eigene Darstellung*

ven Synergie-Effekte sind aber an bestimmte raumstrukturelle Mindestanforderungen gebunden, die in einigen der peripheren Landkreise in Brandenburg nicht mehr gegeben sind. In diesen Gebieten erzeugt die politische Vorgabe unbeabsichtigte negative Effekte.

# 5 Perspektiven für eine effizientere Angebotsstruktur

Anhand des Fallbeispiels Landkreis Prignitz konnte gezeigt werden, wie politisch gut begründete Zielsetzungen und Förderinstrumente unter Bedingungen starker räumlicher Polarisierung konträre Effekte zeitigen und sinnvolle Anpassungsmaßnahmen behindern können. Es wird deutlich, dass das ÖPNV-System in dünn besiedelten ländlichen Räumen eingehend überdacht werden muss. Im Vergleich zwischen Ballungsräumen, dichter besiedelten ländlichen oder verstädterten Gebieten und ländlichen „Schrumpfungsregionen" zeigt sich, dass der ÖPNV in jedem Regionstyp jeweils andere Funktionen erfüllt und mit sehr unterschiedlichen Nachfragebedingungen konfrontiert ist. Für die Zukunft wird ein weiteres Auseinanderfallen der raumstrukturellen Entwicklung prognostiziert. Deshalb ist es an der Zeit, auch in der Planungspraxis sowie im Bereich der finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen des ÖPNV stärker zwischen unterschiedlichen Teilräumen zu differenzieren. Da der öffentliche Verkehr in den peripheren ländlichen Regionen mit niedriger Besiedelungsdichte in erster Linie der Schülerbeförderung dient, muss diese auch bei der Entwicklung eines effizienten Schrumpfungsmanagements besonders berücksichtigt werden.

**Weitgehende Trennung von Schülerverkehr und Jedermann-Verkehr prüfen**

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse können nunmehr Perspektiven aufgezeigt werden, die eine effektivere Anpassung an raumstrukturelle Disparitäten versprechen. Um den besonderen Bedingungen in sehr dünn besiedelten ländlichen Räumen besser Rechnung zu tragen, ist mittelfristig die teilräumliche Trennung von Schülerverkehr und ÖPNV zu prüfen. Die Integration des Schülerverkehrs in den ÖPNV stellt möglicherweise nicht für alle Regionstypen eine sinnvolle Lösung dar. Die hier vorgestellte Studie zeigt vielmehr, dass das, was in dicht besiedelten Gebieten sinnvoll ist, in extrem dünn besiedelten Regionen zu unerwünschten Effekten führen kann. Das bis dato gewachsene ÖPNV-Angebot könnte in einen zweckoptimierten Schülerverkehr und in ein allgemein zugängliches Verkehrsangebot aufgespaltet und getrennt verrechnet werden, um sowohl mehr Kostentransparenz herzustellen als auch die zweckfremde Verwendung von ÖPNV-Mitteln zu vermeiden.

Im Folgenden werden in diesem Sinne die Segmente des Schülerverkehrs und des ÖPNVs getrennt betrachtet. Zunächst werden Lösungsansätze diskutiert, die sich vor allem mit der Bewältigung der Schülerbeförderung befassen. Danach werden Möglichkeiten für bedarfsgerechte Mobilitätsangebote für Zielgruppen außerhalb des Schülerverkehrs beleuchtet.

## 5.1 Schülerverkehr

**Schrumpfung erfordert integrierte Betrachtung aller Sektoren der Daseinsvorsorge**

Die Untersuchung zeigt, dass das Management von Schrumpfungsprozessen eine vernetzte Betrachtung der unterschiedlichen Sektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge erfordert. In dem vorgestellten Fallbeispiel lassen sich die Angebotsgestaltung und die Finanzierungsprobleme des Prignitzer ÖPNV-Systems erst mit Blick auf die Zentralisierung der Schulstandorte begreifen. Um zu illustrieren, wie eine Zusammenführung der Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schülerverkehr gestaltet sein könnte und welche Vorteile von diesem Modell zu erwarten wären, bietet sich ein Blick auf die Problemlösungsstrategien ähnlich strukturierter Regionen in anderen Ländern der Europäischen Union an. Ein interessanter Referenzfall ist hier Schweden, das in weiten Teilräumen noch erheblich niedrigere Besiedelungsdichten aufweist als die am dünnsten besiedelten Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland.

Das außerordentlich dezentral organisierte schwedische Schulsystem bietet grundlegend andere Voraussetzungen für die Handhabung unterschiedlicher raumstruktureller Anforderungen als in Deutschland (vgl. Arefäll 2003). Die einzelnen Gemeinden, die bezüglich ihres räumlichen Zuschnitts mit Großkommunen bspw. in Nordrhein-Westfalen vergleichbar sind, fungieren hier als Schulträger. Sie verwalten eigenständig die schulische Infrastruktur, die personelle Ausstattung der Schulen, aber auch die Schülerbeförderung, die für die Schüler der neunjährigen Gesamtschule ab einer bestimmten Entfernung zwischen Wohnort und Schule kostenfrei bereitgestellt wird. Es sind keine Mindestklassengrößen für Schulen vorgeschrieben. In den dünn bis sehr dünn besiedelten Gebieten Schwedens besteht für die Gemeinden so die Option, auch bei sehr geringen Schülerzahlen eine Schule einzurichten. Sie können allerdings auch Alternativen in Betracht ziehen, deren finanzielle und andere Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden können: Statt eine eigene Schule zu unterhalten, kann eine Gemeinde sich Plätze für ihre Schüler auch in den Schulen der Nachbargemeinden „einkaufen". Dafür fließen entsprechende Ausgleichszahlungen an die Nachbargemeinde. Bei dieser Option stehen die eingesparten Kosten für die Einrichtung einer „Zwergschule" den Kosten für die Schülerbeförderung in die weiter entfernte Schule sowie für die dann an die Nachbargemeinde zu zahlende Kostenbeteiligung für den Schulunterricht gegenüber.

Im Prinzip gelten hierbei für die Gesamtschule (Klasse 1-9) und die weiterführende Oberschule ähnliche Regelungen. Da in der Oberschule jedoch ein breiter dif-

ferenziertes Angebot für die Schüler zur Wahl gestellt wird, können in diesem Bereich weniger Gemeinden die gesamte Angebotspalette von 17 nationalen Programmen selbst anbieten. Ein großer Teil der Oberschüler im ländlichen Raum besucht daher eine Schule außerhalb des Wohnorts, die das je individuell gewünschte Programm anbietet. Für die nötige Transportleistung muss die Gemeinde keinen eigenen Schülerverkehr einrichten, sondern lediglich ab einer bestimmten Entfernung die Fahrtkosten ersetzen, z. B. indem eine Fahrkarte für den öffentlichen Nahverkehr ausgegeben wird, sofern ein ÖPNV-Angebot für die entsprechende Strecke angeboten wird.

Betrachtet man dieses Modell vor dem Hintergrund der vorliegenden Fallstudie wird deutlich, dass die schwedische Lösung die jeweiligen Kosten von dezentralen Schulstandorten einerseits und einer Zentralisierung der Standorte andererseits transparent macht. Wenngleich es schon aufgrund der Unterschiede zwischen dem deutschen und dem schwedischen Schulsystem nicht unmittelbar auf die Problematik schrumpfender Gebiete in Deutschland übertragbar ist, eröffnet dieses Beispiel Perspektiven für einen sinnvollen Umgang mit räumlichen Disparitäten.

Ein anderes Beispiel transparenter Mittelverwendung in der Schülerverkehrsfinanzierung lässt sich auch in Deutschland finden. In vielen dünn besiedelten ländlichen Räumen, bspw. in Niedersachsen, besteht das einzig verfügbare ÖPNV-Angebot außerhalb des schienengebundenen Verkehrs in einem gänzlich auf die Schülerbeförderung zugeschnittenen Buslinienverkehr. Betrachtet man als Beispiel den Landkreis Osterholz in Niedersachsen, fallen Parallelen zum Landkreis Prignitz ins Auge. Auch hier lässt sich eine sehr disperse Siedlungsstruktur vorfinden, die die Beförderung der Schüler besonders kostenaufwändig macht. Diese Kosten lassen sich auch hier nicht allein mit den Einnahmen aus dem Verkauf der Schülerfahrkarten und den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG decken. Wie der Landkreis auf Anfrage angab, muss der den Verkehrunternehmen entstehende Fehlbetrag aus dem Schulhaushalt ausgeglichen werden. Das hierfür nötige Budget wird zum Teil aus Landeszuweisungen an die Schulträger gespeist und zum Teil aus Eigenmitteln des Landkreises ergänzt.

Der Hauptunterschied zu dem oben beschriebenen Fallbeispiel des Landkreis Prignitz besteht neben der deutlich geringeren flächenmäßigen Ausdehnung des Landkreises in den finanziellen Rahmenbedingungen: Das Land Niedersachsen sieht im Gegensatz zum Land Brandenburg keine eigenen Zuschüsse für Betriebsleistungen im ÖSPV vor, finanziert etwa aus den Regionalisierungsmitteln oder eigenen Haushaltsmitteln. Stünden dem Landkreis als Aufgabenträger Landesmittel zur Förderung von Betriebsleistungen im ÖPNV zur Verfügung, wäre es aus Sicht des Landkreises nahe liegend, diese Gelder in den defizitären Schülerverkehr zu stecken (sofern nach § 42 PBefG konzessioniert), obwohl die entsprechenden Linien bzw. Fahrten für die Belange des Jedermann-Verkehrs de facto kaum geeignet sind. Zusätzliche ÖPNV-Mittel würden so im Schulbetrieb i. w. S. aufgebraucht.

Der Vorteil der in Niedersachsen geltenden Finanzierungsmodalitäten liegt demgegenüber in ihrer Transparenz. Die Kosten der Schülerbeförderung schlagen gänzlich im Schulhaushalt zu Buche. Das Linienverkehrsangebot ist zwar für den Jedermann-Verkehr sehr unattraktiv, denn im Prinzip besteht es lediglich darin, dass die Schulbusse auch von Nicht-Schülern genutzt werden können. Zumindest verursacht das Angebot aber auch keine zusätzlichen Kosten für die öffentliche Hand in Form von ÖPNV-Zuschüssen.

### Subjektförderung für den Schülerverkehr prüfen

Die beiden eben genannten Beispiele fokussieren auf die Aspekte der Kostentransparenz sowie der Bündelung von Verantwortlichkeiten zwischen verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge. Angesichts sehr niedriger Siedlungsdichten scheint es aber angezeigt, auch solche Innovationen zu prüfen, die auf einer noch grundlegenderen Ebene ansetzen. Ein möglicher Ansatz besteht dabei in der partiellen oder vollständigen Umstellung von Objekt- auf Subjektförderung im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Statt eine defizitäre Angebotsstruktur im öffentlichen Verkehr um jeden Preis aufrechtzuerhalten, könnten mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen Eigeninitiative gefördert und Spielräume für die Entstehung dezentral organisierter bedarfsgerechter Mobilitätslösungen eröffnet werden.

Diese Überlegung führt zu dem Vorschlag, in einem ausgewählten Projektgebiet die Einsatzmöglichkeiten von Mobilitätsgutscheinen als Instrument der subjektbezogenen Förderung im Schülerverkehr zu untersuchen. Dabei soll die Möglichkeit geprüft werden, die liniengebundene Schülerbeförderung auf Kerngebiete mit relativ hohem Bündelungspotenzial zu konzentrieren. Abseits dieser Kerngebiete gilt es, Anreize für eine selbst organisierte Schülerbeförderung in Form von Fahrgemeinschaften und ähnlichen Lösungen zu setzen. Dies kann auf der Basis von Gutscheinen erfolgen, welche die Eltern selbst einlösen oder dafür verwenden, dass dritte Personen die Kinder zur Schule bringen oder von der Schule abholen.

Obwohl die Frage nach den Einsatzmöglichkeiten einer subjektbezogener Förderung in Diskussionen um die Zukunft des ÖPNV gerade in Regionen mit stark rückläufigen Einwohnerzahlen als hochaktuell gelten kann (vgl. Schade 2000, S. 9; Walther 2004, S. 340), fehlt es an konkreten Modellen: Da keine fallbezogenen empirischen Untersuchungen vorliegen, sind die Akzeptanzbedingungen, die Voraussetzungen für eine finanzielle Tragfähigkeit und die Auswirkungen auf die Qualität der öffentlichen Verkehrsversorgung unbekannt.

Zweckgebundene Mobilitätsgutscheine sind ein denkbares Modell einer subjektbezogenen Förderung. Ein Vorbild für ein solches System findet sich beispielsweise in Form des sog. „Hamburger Modells" für die

gutscheinbasierte Förderung von Kinderbetreuungsleistungen. Es sind aber viele weitere Varianten der Subjektförderung denkbar. Die konkrete Ausgestaltung des Instruments muss sich aber an den lokalen Bedingungen orientieren.

Im Gespräch mit den Projektpartnern vor Ort wurde deutlich, dass die Schülerbeförderung in den Schrumpfungsgebieten ein potenziell „explosives" politisches Thema darstellt. Schulschließungen müssen oft gegen den vehementen Widerstand vieler Eltern erwirkt werden. Viele Betroffene dürften daher sehr sensibel auf neue Vorschläge und potenzielle zusätzliche Belastungen reagieren. Das Gutscheinmodell ist aber wesentlich auf die aktive Partizipation der Eltern angewiesen. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, die Ansichten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger bezüglich einer Gutscheinlösung zu erheben und in die Konzeption eines solchen Modells mit einzubeziehen. Dabei ist zu erwarten, dass auch Einwände gegen eine Umstellung auf subjektbezogene Förderung geäußert werden. Ein wichtiger Aspekt wird voraussichtlich die Befürchtung der Eltern sein, durch Einsparungen beim Schülerverkehrsangebot zum „Lückenbüßer" gemacht und zusätzlich belastet zu werden (vgl. Ruhrort und Knie 2007).

Mit dem Einsatz von Mobilitätsgutscheinen im Schülerverkehr zielt der hier skizzierte Vorschlag auf eine sektorübergreifende organisatorische Innovation ab, deren erfolgreiche Gestaltung auch von der engen Kooperation unterschiedlicher Akteure der lokalen Verwaltung abhängt. Deshalb müssen möglichst alle betroffenen Akteure in den Gestaltungsprozess einbezogen werden: Dazu gehören u. a. der Schulträger, die ansässigen Verkehrsunternehmen, der Aufgabenträger für den ÖPNV sowie die Elternvertreter. Den Kern des Diskussionsprozesses dürften Fragen danach ausmachen, durch welche Vorkehrungen einerseits dem Missbrauch der Gutscheine vorgebeugt und andererseits die Verlässlichkeit der Schülerbeförderung garantiert werden kann. Anhand einer Fallstudie könnten die Einsatzmöglichkeiten und Potenziale, aber auch die Nachteile, Risiken und Grenzen subjektgebundener Förderinstrumente im ländlichen Schülerverkehr eingeschätzt werden.

## 5.2 Allgemeiner ÖPNV (Jedermann-Verkehr)

### Bedarfsgesteuerte Angebote im Jedermann-Verkehr fördern

Die größte Herausforderung für den öffentlichen Verkehr in dünn besiedelten ländlichen Räumen stellt sicherlich die Bewältigung der Schülerbeförderung dar. Darüber hinaus ist aber auch zu prüfen, welche Angebotsoptimierungen im Bereich des Jedermann-Verkehrs möglich und angebracht sind. Aufgrund der Förderkriterien und rechtlichen Rahmenbedingungen besteht bisher eine starke Präferenz für „flächendeckenden" Linienverkehr gemäß § 42 PBefG. Angesichts der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und der dispersen Besiedelung scheint es aber geboten, eine breite Palette bedarfgesteuerter Angebote zu prüfen. Es liegt in der Natur der Situation, dass bisher nur Lösungen und Angebote erprobt wurden, die dem gültigen Rechtsrahmen entsprechen und die letztlich die vorhandene institutionelle Struktur im Wesentlichen bestätigen. Um anhand konkreter Beispiele Pfade in Richtung eines sinnvollen „Schrumpfungsmanagements" aufzuzeigen, können daher nur verhältnismäßig „konventionelle" Fallbeispiele angeführt werden. Dabei ist jedoch stark zu bezweifeln, ob diese bisher erprobten Lösungen dem Ausmaß der Herausforderungen langfristig gerecht werden können.

Zur Illustration eines solchen Innovationspfades, der als ein „sinnvolles Downsizing" (Blümel et al. 2007, S. 4) im Rahmen des bestehenden Förder- und Regulierungsrahmens bezeichnet werden kann, wird im folgenden Abschnitt die Innovationsstrategie des brandenburgischen Landkreises Elbe-Elster vorgestellt.

### Bedarfsgesteuerte Angebotsformen: Der Rufbus im Landkreis Elbe-Elster

Der Landkreis Elbe-Elster liegt ebenso wie der Landkreis Prignitz im Äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs und macht ähnliche raum- und verkehrsstrukturelle Entwicklungen durch. Dabei sind insbesondere ein Rückgang der Gesamtbevölkerung und ein beschleunigter Alterungsprozess zu nennen. Diese Entwicklung wurde in den Abbildungen 9 bis 11 in Abschnitt 3.2 für die Städte und Gemeinden dargestellt.

### Weiterentwicklung des Angebotes im ÖSPV

Gegenwärtig nutzen etwa 3,43 Mio. Fahrgäste pro Jahr das Angebot des straßengebundenen ÖPNV im Landkreis Elbe-Elster. Dies entspricht ca. 9.000 Fahrgästen pro Tag. Zwischen 2001 und 2004 musste die Verkehrsmanagementgesellschaft Elbe-Elster (VMEE) einen Rückgang im Fahrgastaufkommen von knapp 30 Prozent verkraften (vgl. Blümel et al. 2007, S. 20). Allein die Zahl der beförderten Schüler hat sich in den letzten zehn Jahren halbiert (vgl. VMEE 2006).

Angesichts der demografischen und verkehrlichen Entwicklungen im Landkreis Elbe-Elster sind die für das Verkehrsangebot zuständigen Akteure (Landkreis und kreiseigenes Verkehrsunternehmen) dazu übergegangen, das gewachsene Angebot im straßengebundenen ÖPNV schrittweise und systematisch zu flexibilisieren (vgl. PROZIV und Landkreis Elbe-Elster 2005, S. 61 f.). Vormals „starre" Buslinienverkehre werden durch Anruf-Linien-Taxen (lokale Produktbezeichnung „Anruf-Sammel-Taxi") oder durch Rufbusse ersetzt. Das Produkt Rufbus wird in zwei Produktausprägungen angeboten, als „Rufbus ohne Fahrplan" und als „Rufbus mit Fahrplan". Das lokale „Anruf-Sammel-Taxi" entspricht weitgehend einem Rufbus mit Fahrplan. Alle Angebote sind in die Tarifstruktur des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg (VBB) eingebunden. In einigen Fällen wird darüber hinaus für die Nutzung ein Komfortzuschlag erhoben. Tabelle 3 listet die Produktunterschie-

**Tab. 3: Rufbusangebote im Landkreis Elbe-Elster**

| Merkmal | Rufbus ohne Fahrplan | Rufbus mit Fahrplan |
|---|---|---|
| Fahrplan | entfällt | vergleichbar Linienverkehr |
| Linien | entfällt | vergleichbar Linienverkehr |
| Verkehrszeiten | • Tagesrandlagen (18:00-02:00 Uhr)<br>• an Feiertagen und an Wochenenden (Betrieb 18 bis 24 Stunden) | • Tagesverkehr an Wochentagen (inkl. Schülerbeförderung)<br>• Ersatz für festen Linienverkehr an Wochenenden und Ferientagen |
| Ein-/Ausstieg | Haltestelle – Haltestelle (bzw. Haustür) | Haltestelle – Haltestelle |
| Tarif | VBB-Tarif zzgl. 1,00 € Komfortzuschlag | VBB-Tarif ohne Komfortzuschlag |
| Voranmeldung | einen Kalendertag im Voraus (bis zum Ende der Besetzungszeit der Dispositionszentrale) | 60 bzw. 90 Minuten im Voraus |
| Fahrzeuge | i. d. R. Kleinbus (für ca. 20 Fahrgäste) | alle Fahrzeuggrößen im Einsatz (Großraum-PKW bis Gelenk-KOM) |
| Verkehrsgebiete | Gebiete in den jeweiligen Altkreisen<br>• Bad Liebenwerda: „AQUA-RUFBus"<br>• Finsterwalde: „Sängerstadt-RUFBus"<br>• Herzberg: „ELSTER-RUFBus" | • „RUFBus Elsteraue": Fichtwald, Herzberg (Elster), Hohenbucko, Kremitzaue, Lebusa, Schlieben, Schönewalde (4 Linien)<br>• „Sängerstadt-RUFBus": Finsterwalde, Lichterfeld-Schacksdorf, Sallgast (2 Linien)<br>• „RUFBus Sonnewalde": Doberlug-Kirchhain, Crinitz, Finsterwalde, Sonnewalde und weiter im Lkr. Dahme-Spreewald (7 Linien) |

*Quelle: eigene Darstellung nach Angaben der VMEE*

de zwischen den beiden Ausprägungen des Rufbusses auf.

Der Rufbus ohne Fahrplan fungiert hier als Bedienungsform für Tagesrandlagen, also vor allem für den Nachtverkehr sowie für Wochenenden und Feiertage. Anstatt Linienwege und Fahrplan bzw. Fahrzeiten vorzugeben, wird in jedem der drei Altkreise ein Gebiet ausgewiesen, in dem in den entsprechenden Zeiten ein Rufbusbetrieb angeboten wird. Die Bedienung erfolgt in Abgrenzung zum Taxigewerbe nicht von Haustür zu Haustür, sondern von Haltestelle zu Haltestelle. Der Ausstiegspunkt kann jedoch unter Umständen mit einer „Haustür" identisch sein, da ein Ausstieg zwischen Haltestellen erlaubt ist. Es wird ein „Komfortzuschlag" auf die Fahrkarte des VBB-Tarifs in Höhe von derzeit 1,00 Euro erhoben.

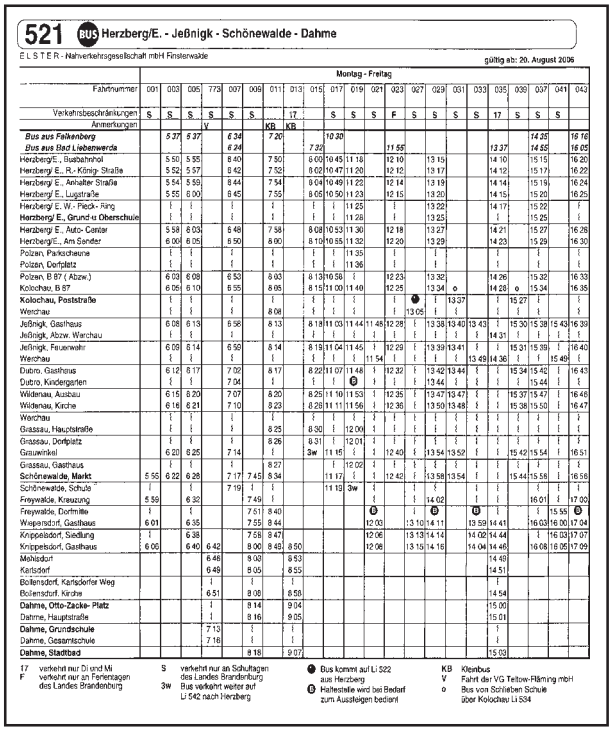
Schwachpunkt des Konzepts aus Kundensicht ist die geforderte Voranmeldezeit. Die Bestellung einer Fahrt muss einen Kalendertag im Voraus erfolgen. Dies steht einer spontanen Nutzung des Rufbusses entgegen. Die lange Vorbestellzeit ist einer Auflage der Genehmigungsbehörde geschuldet. Bei der Einführung des Angebotes gab es konzessionsrechtliche Einschränkungen, weil eine Konkurrenzierung des Taxigewerbes unterstellt wurde. Von Seiten der VMEE wird angegeben, dass diese Auflage der Genehmigungsbehörde inzwischen aufgehoben worden sei. An der langen Vorbestellzeit werde aber festgehalten, um den Fahrzeug- und Personalbedarf kalkulierbar zu machen und dadurch die Bereitstellungskosten zu minimieren.

### Fahrtenangebot auf Abruf

Der Rufbus mit Fahrplan im Landkreis Elbe-Elster entspricht dem Produkt „Taxibus" in einigen Kreisen Nordrhein-Westfalens (Euskirchen, Herford, Minden-Lübbecke). Der Rufbus mit Fahrplan (ähnlich wie das „AST") „flexibilisiert" vormals „starre" Linienverkehre, indem Fahrten, für die keine Nachfrage besteht, nicht durchgeführt werden. Ein Fahrplan mit Linienweg und Fahrzeiten ist weiterhin gültig. Die Fahrt wird jedoch nur bei Vorliegen eines Fahrtwunsches zwischen zwei Haltestellen entlang des Linienweges durchgeführt. Die Voranmeldung muss je nach Gebiet 60 Minuten („Sängerstadt-RUFBus") oder 90 Minuten („RUFBus Elsteraue") vor der fahrplanmäßigen Abfahrtszeit an der Einstiegshaltestelle erfolgt sein. Es wird kein Komfortzuschlag verlangt. Das Besondere am Rufbus mit Fahrplan im Landkreis Elbe-Elster ist die Einbeziehung der Schülerbeförderung in das Konzept. Bei vergleichbaren Projekten in anderen Regionen wird der Rufbus ausschließlich außerhalb der Schülerbeförderungszeiten eingesetzt. Allerdings müssen die Schüler im Landkreis Elbe-Elster nicht etwa separat für jeden Tag den Bus vorbestellen. Stattdessen „abonnieren" die Schulen für ihre Schüler die Busfahrt. Bei Veränderungen des Schulbetriebs (z. B. veränderte Schulanfangszeiten für bestimmte Klassen) oder anderen Abweichungen kann das Angebot auch kurzfristig abbestellt oder umdisponiert werden.

In den Abbildungen 19 a und b werden die Fahrpläne der Linie 521 vor und nach der Umstellung auf Rufbusbetrieb gegenübergestellt. Die Linie 521 ist eine von vier Linien im Rufbusgebiet Elsteraue im nördlichen, dünn besiedelten Teil des Landkreises Elbe-Elster (Altkreis Herzberg). Vor der Umsetzung des Konzeptes bestand die Linie – ähnlich wie im Landkreis Prignitz – aus einer Reihe von Einzelfahrten mit teilweise unterschiedlichen Linienwegen. Es war dabei zumindest an Schultagen bereits ein Fahrtenmuster im Stunden-Rhythmus erkennbar. Außerhalb der Schulzeiten gab es nur ein sporadisches Angebot. Seit der Umstellung Mitte Februar 2007 besteht an allen Werktagen (Mon-

**Abb. 19a:Fahrplan der Linie 521 vor der Umstellung auf Rufbusbetrieb**



521 BUS Herzberg/E. - Jeßnigk - Schönewalde - Dahme

ELSTER - Nahverkehrsgesellschaft mbH Finsterwalde — gültig ab: 20. August 2006

Montag - Freitag

| Fahrtnummer | 001 | 003 | 005 | 773 | 007 | 009 | 011 | 013 | 015 | 017 | 019 | 021 | 023 | 027 | 029 | 031 | 033 | 035 | 039 | 037 | 041 | 043 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verkehrsbeschränkungen | S | S | S | S | S | S | 17 | | | S | S | S | F | S | S | S | S | 17 | S | S | S | |
| Anmerkungen | | | V | | | KB | KB | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Bus aus Falkenberg* | | 5 37 | 5 37 | | 6 34 | | 7 20 | | | 10 20 | | | | | | | | | | | | |
| *Bus aus Bad Liebenwerda* | | | | | 6 24 | | | | 7 32 | | | | 11 55 | | | | | 13 37 | | 14 55 | | 16 05 |
| Herzberg/E., Busbahnhof | | 5 50 | 5 55 | | 8 40 | | 7 50 | | 8 00 | 10 45 | 11 18 | | 12 10 | | 13 15 | | | 14 10 | | 15 15 | | 16 20 |
| Herzberg/E., R.-Königs-Straße | | 5 52 | 5 57 | | 8 42 | | 7 52 | | 8 02 | 10 47 | 11 20 | | 12 12 | | 13 17 | | | 14 12 | | 15 17 | | 16 22 |
| Herzberg/E., Anhalter Straße | | 5 54 | 5 59 | | 8 44 | | 7 54 | | 8 04 | 10 49 | 11 22 | | 12 14 | | 13 19 | | | 14 14 | | 15 19 | | 16 24 |
| Herzberg/E., Lugstraße | | 5 55 | 6 00 | | 8 45 | | 7 55 | | 8 05 | 10 50 | 11 23 | | 12 15 | | 13 20 | | | 14 15 | | 15 20 | | 16 25 |
| Herzberg/E. W.-Pieck-Ring | | | | | | | | | | | 11 25 | | | | 13 22 | | | 14 17 | | 15 22 | | |
| **Herzberg/E., Grund-u Oberschule** | | | | | | | | | | | 11 28 | | | | 13 25 | | | | | 15 25 | | |
| Herzberg/E., Auto-Center | | 5 58 | 6 03 | | 8 48 | | 7 58 | | 8 08 | 10 53 | 11 30 | | 12 18 | | 13 27 | | | 14 21 | | 15 27 | | 16 28 |
| Herzberg/E., Am Sender | | 6 00 | 6 05 | | 8 50 | | 8 00 | | 8 10 | 10 55 | 11 32 | | 12 20 | | 13 29 | | | 14 23 | | 15 29 | | 16 30 |
| Polzen, Parkscheune | | | | | | | | | | | 11 35 | | | | | | | | | | | |
| Polzen, Dorfplatz | | | | | | | | | | | 11 36 | | | | | | | | | | | |
| Polzen, B 87 ( Abzw.) | | 6 03 | 6 08 | | 8 53 | | 8 03 | | 8 13 | 10 58 | | | 12 23 | | 13 32 | | | 14 26 | | 15 32 | | 16 33 |
| Kolochau, B 87 | | 6 05 | 6 10 | | 8 55 | | 8 05 | | 8 15 | 11 00 | 11 40 | | 12 25 | | 13 34 | o | | 14 28 | o | 15 34 | | 16 35 |
| **Kolochau, Poststraße** | | | | | | | | | | | | | | 13 05 | | 13 37 | | | | 15 27 | | |
| Werchau | | | | | | | 8 08 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Jeßnigk, Gasthaus | | 6 08 | 6 13 | | 8 58 | | 8 13 | | 8 18 | 11 03 | 11 44 | 11 48 | 12 28 | | 13 38 | 13 40 | 13 43 | | 15 30 | 15 38 | 15 43 | 16 39 |
| Jeßnigk, Abzw. Werchau | | | | | | | | | | | | | | | | | | 14 31 | | | | |
| Jeßnigk, Feuerwehr | | 6 09 | 6 14 | | 8 59 | | 8 14 | | 8 19 | 11 04 | 11 45 | | 12 29 | | 13 39 | 13 41 | | | 15 31 | 15 39 | | 16 40 |
| Werchau | | | | | | | | | | | 11 54 | | | | | | 13 49 | 14 36 | | | 15 49 | |
| Dubro, Gasthaus | | 6 12 | 6 17 | | 7 02 | | 8 17 | | 8 22 | 11 07 | 11 48 | | 12 32 | | 13 42 | 13 44 | | | 15 34 | 15 42 | | 16 43 |
| Dubro, Kindergarten | | | | | 7 04 | | | | | | | | | | 13 44 | | | | | 15 44 | | |
| Wildenau, Ausbau | | 6 15 | 6 20 | | 7 07 | | 8 20 | | 8 25 | 11 10 | 11 53 | | 12 35 | | 13 47 | 13 47 | | | 15 37 | 15 47 | | 16 46 |
| Wildenau, Kirche | | 6 16 | 6 21 | | 7 10 | | 8 23 | | 8 28 | 11 11 | 11 56 | | 12 36 | | 13 50 | 13 48 | | | 15 38 | 15 50 | | 16 47 |
| Werchau | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Grassau, Hauptstraße | | | | | | | 8 25 | | 8 30 | | 12 00 | | | | | | | | | | | |
| Grassau, Dorfplatz | | | | | | | 8 26 | | 8 31 | | 12 01 | | | | | | | | | | | |
| Grauwinkel | | 6 20 | 6 25 | | 7 14 | | | | 3w | 11 15 | | | 12 40 | | 13 54 | 13 52 | | | 15 42 | 15 54 | | 16 51 |
| Grassau, Gasthaus | | | | | | | 8 27 | | | | 12 02 | | | | | | | | | | | |
| **Schönewalde, Markt** | 5 55 | 6 22 | 6 28 | | 7 17 | 7 45 | 8 34 | | | 11 17 | | | 12 42 | | 13 56 | 13 54 | | | 15 44 | 15 56 | | 16 56 |
| Schönewalde, Schule | | | | | 7 19 | | | | | 11 19 | 3w | | | | | | | | | | | |
| Freywalde, Kreuzung | 5 59 | | 6 32 | | | 7 49 | | | | | | | | | 14 02 | | | | | 16 01 | | 17 00 |
| Freywalde, Dorfmitte | | | | | | 7 51 | 8 40 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wiepersdorf, Gasthaus | 6 01 | | 6 35 | | | 7 55 | 8 44 | | | | | | 12 00 | | 13 10 | 14 11 | | 13 59 | 14 41 | | 16 03 | 16 00 | 17 04 |
| Knippelsdorf, Siedlung | | | 6 38 | | | 7 58 | 8 47 | | | | | | 12 06 | | 13 13 | 14 14 | | 14 02 | 14 44 | | | 16 03 | 17 07 |
| Knippelsdorf, Gasthaus | 6 06 | | 6 40 | 6 42 | | 8 00 | 8 49 | 8 50 | | | | | 12 08 | | 13 15 | 14 16 | | 14 04 | 14 46 | | 16 08 | 16 05 | 17 09 |
| Mehlsdorf | | | | 6 48 | | 8 06 | | 8 56 | | | | | | | | | | | 14 49 | | | | |
| Karlsdorf | | | | 6 49 | | 8 05 | | 8 55 | | | | | | | | | | | 14 51 | | | | |
| Bollensdorf, Karlsdorfer Weg | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bollensdorf, Kirche | | | | 6 51 | | 8 08 | | 8 58 | | | | | | | | | | | 14 54 | | | | |
| **Dahme, Otto-Zacke- Platz** | | | | | | 8 14 | | 9 04 | | | | | | | | | | | 15 00 | | | | |
| Dahme, Hauptstraße | | | | | | 8 16 | | 9 05 | | | | | | | | | | | 15 01 | | | | |
| **Dahme, Grundschule** | | | | 7 13 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Dahme, Gesamtschule | | | | 7 16 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Dahme, Stadtbad** | | | | | | 8 18 | | 9 07 | | | | | | | | | | | 15 03 | | | |

17 verkehrt nur Di und Mi
F verkehrt nur an Ferientagen des Landes Brandenburg

S verkehrt nur an Schultagen des Landes Brandenburg
3w Bus verkehrt weiter auf Li 542 nach Herzberg

Bus kommt auf Li 522 aus Herzberg
Haltestelle wird bei Bedarf zum Aussteigen bedient

KB Kleinbus
V Fahrt der VG Teltow-Fläming mbH
o Bus von Schleben Schule über Kolochau Li 534

*Quelle: ENV 2006*

tag bis Freitag) zwischen Herzberg und den Ortschaften in der Gemeinde Schönewalde ein bedarfsgesteuertes Angebot im 1-Stunden-Rythmus (an Schultagen) bzw. 2-Stunden-Rhythmus (an Ferientagen). Nur noch wenige Fahrten an Schultagen sind nicht in den bedarfsgesteuerten Betrieb überführt. Erste Evaluierungen hinsichtlich der Abrufquoten, also dem Verhältnis zwischen tatsächlich in Anspruch genommenen und angebotenen Fahrplankilometern, sind ab September 2007 geplant und konnten deshalb hier nicht berücksichtigt werden.

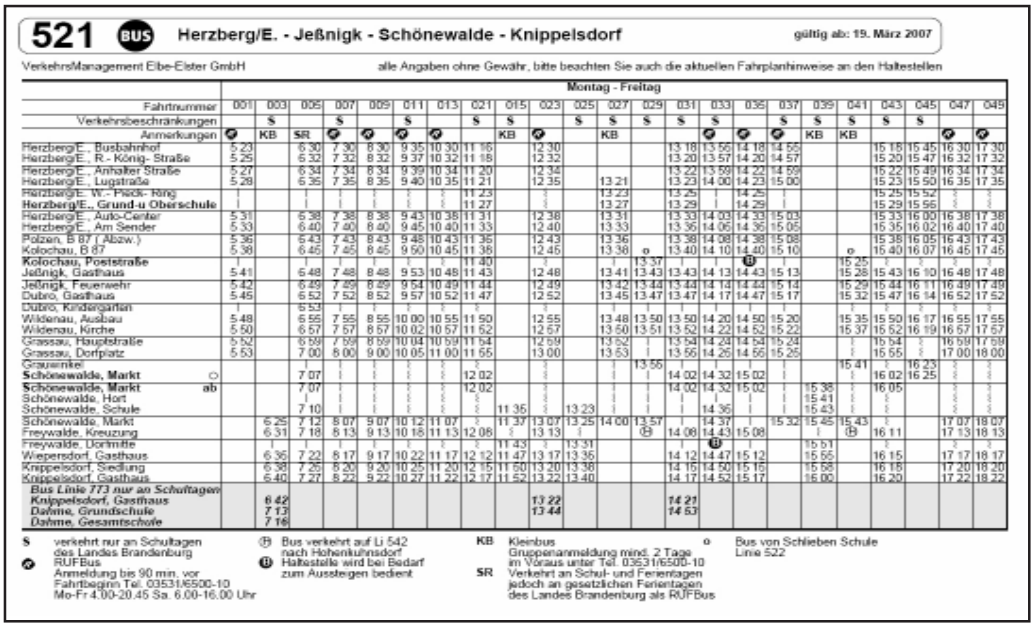
Ohne zusätzliche Finanzmittel konnten im Landkreis Elbe-Elster sowohl die Schülerbeförderung effizienter gestaltet als auch Angebotsverbesserungen außerhalb des Schülerverkehrs erreicht werden. Die Umstellung weiterer Linien in einwohnerschwachen Teilen des Landkreises (Gemeinden Sonnewalde und Crinitz) erfolgte im Februar 2008. In dem südlicheren und dichter besiedelten Altkreis Bad Liebwerda ist vorerst keine Angebotsumstellung vorgesehen.

Die Übersichtskarte in Abbildung 20 zeigt die derzeitigen vier Rufbusgebiete im Landkreis Elbe-Elster. Der „Sängerstädter-RUFBus" im Altkreis Finsterwalde („Sängerstadt") besteht im Gegensatz zu den übrigen drei Gebieten aus zwei Betriebsformen, die stufenweise die Schwachlastzeiten bedienen: Zum einen gibt es den fahrplan- und liniengebundenen Rufbus mit zwei Linien für die Bedienung tagsüber an Ferientagen und an Wochenenden, zum anderen den fahrplanunabhängigen Rufbus für die Abend- und Nachtstunden an allen Wochentagen.

## Finanzielle Tragfähigkeit langfristig sichern

Das Fallbeispiel Elbe-Elster soll illustrieren, dass auch im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen und Finanzierungsstrukturen Anpassungen der Angebotsstruktur an die Erfordernisse dünn besiedelter, schrumpfender Räume möglich sind. Dabei muss auch bei einer weitgehenden Bedarfssteuerung des Angebots die Frage nach dem angemessenen Verhältnis von Kosten und Nutzen gestellt werden. Empirische Vergleichsstudien haben gezeigt, dass die Umstellung auf bedarfsgesteuerte Angebote im ÖPNV nicht in jedem Fall zu bedeutenden Einsparungen bei den Betriebskosten führt (vgl. Sieber und Walther 2002). Einsparpotenzial besteht bei den flexiblen Kosten (wie z. B. beim Treibstoff) sowie mittelfristig beim Fuhrpark, nicht aber bei den Personalkosten, sofern Personal in Bereitschaft gehalten werden muss. Weitergehende Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich erst, wenn flexibel auf das Taxigewerbe vor Ort zurückgegriffen werden kann.

Die Angebotsqualität des ÖPNV konnte für die potenziellen Nachfrager im Landkreis Elbe-Elster verbessert



521 BUS Herzberg/E. - Jeßnigk - Schönewalde - Knippelsdorf — gültig ab: 19. März 2007

Verkehrsmanagement Elbe-Elster GmbH — alle Angaben ohne Gewähr, bitte beachten Sie auch die aktuellen Fahrplanhinweise an den Haltestellen

Montag - Freitag

| Fahrtnummer | 001 | 003 | 005 | 007 | 009 | 011 | 013 | 021 | 015 | 023 | 025 | 027 | 029 | 031 | 033 | 035 | 037 | 039 | 041 | 043 | 045 | 047 | 045 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verkehrsbeschränkungen | | S | | S | | S | | S | S | | S | | S | S | S | S | | S | S | S | S | | |
| Anmerkungen | | KB | SR | | | | | KB | | | | KB | | | | | | KB | KB | | | | |
| Herzberg/E., Busbahnhof | 5 23 | | 6 30 | 7 30 | 8 30 | 9 35 | 10 30 | 11 16 | | 12 30 | | | | 13 18 | 13 55 | 14 18 | 14 55 | | | 15 18 | 15 45 | 16 30 | 17 30 |
| Herzberg/E., R.-König- Straße | 5 25 | | 6 32 | 7 32 | 8 32 | 9 37 | 10 32 | 11 18 | | 12 32 | | | | 13 20 | 13 57 | 14 20 | 14 57 | | | 15 20 | 15 47 | 16 32 | 17 32 |
| Herzberg/E., Anhalter Straße | 5 27 | | 6 34 | 7 34 | 8 34 | 9 39 | 10 34 | 11 20 | | 12 34 | | | | 13 22 | 13 59 | 14 22 | 14 59 | | | 15 22 | 15 49 | 16 34 | 17 34 |
| Herzberg/E., Lugstraße | 5 28 | | 6 35 | 7 35 | 8 35 | 9 40 | 10 35 | 11 21 | | 12 35 | | 13 21 | | 13 23 | 14 00 | 14 23 | 15 00 | | | 15 23 | 15 50 | 16 35 | 17 35 |
| Herzberg/E. W.- Pieck- Ring | | | | | | | | 11 23 | | | | 13 23 | | 13 25 | | 14 25 | | | | 15 25 | 15 52 | | |
| **Herzberg/E., Grund-u Oberschule** | | | | | | | | 11 27 | | | | 13 27 | | 13 29 | | 14 29 | | | | 15 29 | 15 56 | | |
| Herzberg/E., Auto-Center | 5 31 | | 6 38 | 7 38 | 8 38 | 9 43 | 10 38 | 11 31 | | 12 38 | | 13 31 | | 13 33 | 14 03 | 14 33 | 15 03 | | | 15 33 | 16 00 | 16 38 | 17 38 |
| Herzberg/E., Am Sender | 5 33 | | 6 40 | 7 40 | 8 40 | 9 45 | 10 40 | 11 33 | | 12 40 | | 13 33 | | 13 35 | 14 06 | 14 35 | 15 05 | | | 15 35 | 16 02 | 16 40 | 17 40 |
| Polzen, B 87 ( Abzw.) | 5 36 | | 6 43 | 7 43 | 8 43 | 9 48 | 10 43 | 11 36 | | 12 43 | | 13 36 | | 13 38 | 14 08 | 14 38 | 15 08 | | | 15 38 | 16 05 | 16 43 | 17 43 |
| Kolochau, B 87 | 5 38 | | 6 45 | 7 45 | 8 45 | 9 50 | 10 45 | 11 38 | | 12 45 | | 13 38 | o | 13 40 | 14 10 | 14 40 | 15 10 | | o | 15 40 | 16 07 | 16 45 | 17 45 |
| **Kolochau, Poststraße** | | | | | | | | 11 40 | | | | | 13 37 | | | | | 15 25 | | | | | |
| Jeßnigk, Gasthaus | 5 41 | | 6 48 | 7 48 | 8 48 | 9 53 | 10 48 | 11 43 | | 12 48 | | 13 41 | 13 43 | 13 43 | 14 13 | 14 43 | 15 13 | | | 15 28 | 15 43 | 16 10 | 16 48 | 17 48 |
| Jeßnigk, Feuerwehr | 5 42 | | 6 49 | 7 49 | 8 49 | 9 54 | 10 49 | 11 44 | | 12 49 | | 13 42 | 13 44 | 13 44 | 14 14 | 14 44 | 15 14 | | | 15 29 | 15 44 | 16 11 | 16 49 | 17 49 |
| Dubro, Gasthaus | 5 45 | | 6 52 | 7 52 | 8 52 | 9 57 | 10 52 | 11 47 | | 12 52 | | 13 45 | 13 47 | 13 47 | 14 17 | 14 47 | 15 17 | | | 15 32 | 15 47 | 16 14 | 16 52 | 17 52 |
| Dubro, Kindergarten | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wildenau, Ausbau | 5 48 | | 6 55 | 7 55 | 8 55 | 10 00 | 10 55 | 11 50 | | 12 55 | | 13 48 | 13 50 | 13 50 | 14 20 | 14 50 | 15 20 | | | 15 35 | 15 50 | 16 17 | 16 55 | 17 55 |
| Wildenau, Kirche | 5 50 | | 6 57 | 7 57 | 8 57 | 10 02 | 10 57 | 11 52 | | 12 57 | | 13 50 | 13 51 | 13 52 | 14 22 | 14 52 | 15 22 | | | 15 37 | 15 52 | 16 19 | 16 57 | 17 57 |
| Grassau, Hauptstraße | 5 52 | | 6 59 | 7 59 | 8 59 | 10 04 | 10 59 | 11 54 | | 12 59 | | 13 52 | | 13 54 | 14 24 | 14 54 | 15 24 | | | | 15 54 | | 16 59 | 17 59 |
| Grassau, Dorfplatz | 5 53 | | 7 00 | 8 00 | 9 00 | 10 05 | 11 00 | 11 55 | | 13 00 | | 13 53 | | 13 55 | 14 25 | 14 55 | 15 25 | | | | 15 55 | | 17 00 | 18 00 |
| Grauwinkel | | | | | | | | | | | | | 13 56 | | | | | | 15 41 | | 16 23 | | |
| **Schönewalde, Markt** | | | 7 07 | | | | | 12 02 | | | | | | 14 02 | 14 32 | 15 02 | | | | 16 02 | 16 25 | | |
| **Schönewalde, Markt** ab | | | 7 07 | | | | | 12 02 | | | | | | 14 02 | 14 32 | 15 02 | | 15 38 | | 16 05 | | | |
| Schönewalde, Hort | | | | | | | | | | | | | | | | | | 15 41 | | | | | |
| Schönewalde, Schule | | | 7 10 | | | | | | 11 35 | | 13 23 | | | | 14 36 | | | 15 43 | | | | | |
| Schönewalde, Markt | | 6 25 | 7 12 | 8 07 | 9 07 | 10 12 | 11 07 | | 11 37 | 13 07 | 13 25 | 14 00 | 13 57 | | 14 37 | | 15 32 | 15 45 | 15 43 | | | 17 07 | 18 07 |
| Freywalde, Kreuzung | | 6 31 | 7 18 | 8 13 | 9 13 | 10 18 | 11 13 | 12 08 | | 13 13 | | | | 14 08 | 14 43 | 15 08 | | | | 16 11 | | 17 13 | 18 13 |
| Freywalde, Dorfmitte | | | | | | | | | 11 43 | | 13 31 | | | | | | | 15 51 | | | | | |
| Wiepersdorf, Gasthaus | | 6 36 | 7 22 | 8 17 | 9 17 | 10 22 | 11 17 | 12 12 | 11 47 | 13 17 | 13 35 | | | 14 12 | 14 47 | 15 12 | | 15 55 | | 16 15 | | 17 17 | 18 17 |
| Knippelsdorf, Siedlung | | 6 38 | 7 25 | 8 20 | 9 20 | 10 25 | 11 20 | 12 15 | 11 50 | 13 20 | 13 38 | | | 14 15 | 14 50 | 15 15 | | 15 58 | | 16 18 | | 17 20 | 18 20 |
| Knippelsdorf, Gasthaus | | 6 40 | 7 27 | 8 22 | 9 22 | 10 27 | 11 22 | 12 17 | 11 52 | 13 22 | 13 40 | | | 14 17 | 14 52 | 15 17 | | 16 00 | | 16 20 | | 17 22 | 18 22 |
| *Bus Linie 773 nur an Schultagen* | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Knippelsdorf, Gasthaus* | | *6 42* | | | | | | | | *13 22* | | | *14 21* | | | | | | | | | | |
| *Dahme, Grundschule* | | *7 13* | | | | | | | | *13 44* | | | *14 53* | | | | | | | | | | |
| *Dahme, Gesamtschule* | | *7 16* | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

S verkehrt nur an Schultagen des Landes Brandenburg
RUFBus
Anmeldung bis 90 min. vor Fahrtbeginn Tel. 03531/6500-10 Mo-Fr 4.00-20.45 Sa. 6.00-16.00 Uhr

Bus verkehrt auf Li 542 nach Hohenleipisch
Haltestelle wird bei Bedarf zum Aussteigen bedient

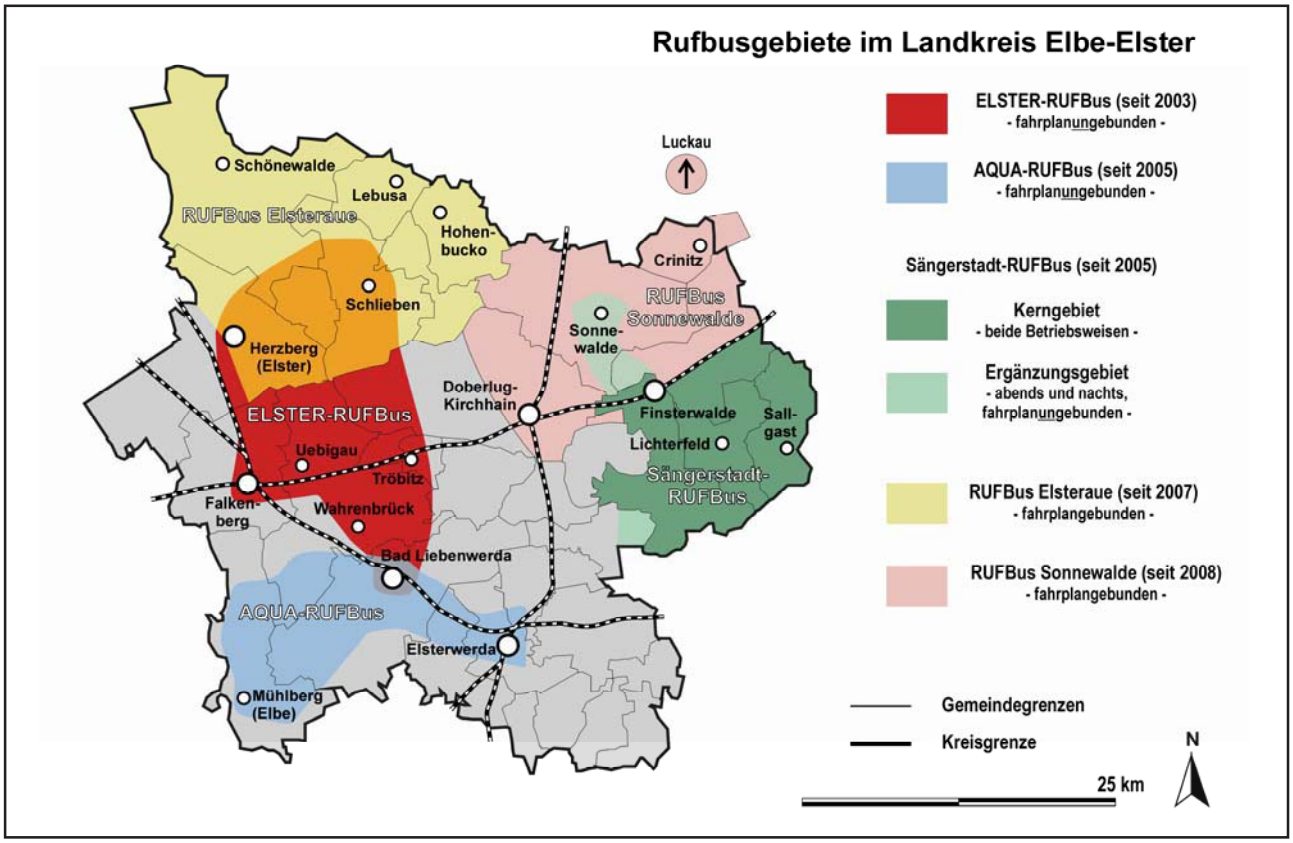
KB Kleinbus Gruppenanmeldung mind. 2 Tage im Voraus unter Tel. 03531/6500-10
SR Verkehrt an Schul- und Ferientagen jedoch an gesetzlichen Ferientagen des Landes Brandenburg als RUFBus

o Bus von Schleben Schule Linie 522

**Abb. 19b: Fahrplan der Linie 521 nach der Umstellung auf Rufbusbetrieb**

*Quelle: VMEE 2007*

Abb. 20: Rufbusgebiete im Landkreis Elbe-Elster




*Quelle: eigene Darstellung nach Angaben der VMEE*

werden, die finanzielle Tragfähigkeit der Daseinsvorsorgeleistung aber nicht unbedingt. Daher wird empirisch geprüft werden müssen, ob die Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Elbe-Elster mittelfristig noch weitergehende Veränderungen der öffentlichen Verkehrsversorgung erforderlich machen wird. Dies könnte sowohl aus finanziellen Gründen notwendig werden als auch aufgrund einer zu geringen Nachfrage, die auch die Vorhaltung eines Rufbus-Angebots nicht mehr rechtfertigen würde.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird im Folgenden das Prinzip der Angebotsflexibilisierung im öffentlichen Verkehr gedanklich weitergeführt und in Form von zwei Modulen ein alternatives Angebotsmodell für sehr dünn besiedelte ländliche Räume skizziert (zu ähnlichen Überlegungen vgl. Blöcher 2008, S. 31 f.). Entscheidend für die Konzeption ist, dass nicht die vorhandenen Angebotsstrukturen im Mittelpunkt stehen, sondern die raumstrukturellen und nachfrageseitigen Voraussetzungen vor Ort. Beide Module sind als Ergänzung zu einem separaten, optimierten Schülerbeförderungssystem im Landkreis gedacht. Im Kern beruhen beide Module auf dem Prinzip einer besseren Ausnutzung vorhandener Ressourcen sowie der Schaffung skalierbarer Lösungen, die optimal auf die jeweils in einem Landkreis vorhandenen Nutzerbedürfnisse zugeschnitten werden können.

### Landauto – sozialer Beitrag zur Mobilitätssicherung

Das Konzept Landauto zielt darauf ab, die Mobilität von Menschen ohne Zugang zu einem PKW zu sichern, ohne in allen Gebieten ein kostenaufwändiges ÖPNV-Angebot aufrechterhalten zu müssen. Das Landauto ähnelt einem „Bürgerbus": Die meisten Fahrten werden von ehrenamtlichen Fahrern übernommen. Im Unterschied zum Bus wird jedoch auf Linienweg, Fahrplan, Haltestellen, Tarifbindung, Betriebspflicht usw. verzichtet. Es werden lediglich zeitliche und räumliche „Korridore" festgelegt, innerhalb derer das Landauto gerufen werden kann. Das Landauto bringt Menschen innerhalb eines vorab definierten Gebietes zu ihren Zielen oder holt sie von dort wieder ab. Dabei werden die einzelnen Fahrtwünsche gebündelt.

Der Landkreis, die Gemeinde oder ein von ihnen beauftragtes Unternehmen stellt für diesen Service (Großraum-)Pkw oder Kleinbusse zur Verfügung. Entweder werden diese eigens für diesen Zweck angeschafft oder andere Fahrzeuge aus einem kommunalen „Fahrzeugpool" werden zeitweise dafür verwendet (z. B. Kleinbusse zur Schülerbeförderung, Fahrzeuge sozialer Einrichtungen, ländliches Car-Sharing). Auch die Fahrer selbst sowie ortansässige Unternehmen als „Sponsoren" können ihre PKW in den „Pool" einbringen.

Zielgruppe sind Menschen ohne Zugang zu privater Automobilität, also vor allem ältere Menschen, Personen mit geringem Einkommen und Jugendliche. Das Landauto wird in Gebieten angeboten, in denen kein

ÖPNV-Angebot außerhalb des Schülerverkehrs bzw. außerhalb von Hauptverkehrsachsen mehr vorgehalten wird. Je nachdem, welche Zielgruppen in einem bestimmten Landkreis in Frage kommen, kann die Angebotsstruktur des Landautos unterschiedlich gestaltet werden: Ein Beispiel hierfür wäre ein zusätzliches „Diskotaxi" für Jugendliche, das auf die Diskoveranstaltungen im Landkreis abgestimmt wird. Die Jugendlichen könnten damit verkehrssicher zu ihren nächtlichen Zielen gelangen und wieder abgeholt werden.

Die Einwohner, die das Angebot in Anspruch nehmen möchten, beziehen bei ihrer Gemeinde sog. Mobilitätsgutscheine, die sie mit der Fahrt im Landauto einlösen können. Die Gutscheinlösung lässt sich flexibel an die Bedingungen vor Ort anpassen. Der Zugriff auf die Gutscheine kann zum Beispiel allen Personen ohne eigenen PKW eröffnet werden, oder aber von Kriterien wie Alter oder Einkommen abhängig gemacht werden. Zusätzlich kann die Anzahl auszugebender Mobilitätsgutscheine gegebenenfalls auf eine Höchstzahl begrenzt werden (etwa sechs Hin- und Rückfahrten im Monat und/oder Begrenzung der monatlichen Kilometerleistung).

Um ehrenamtliche Fahrer zu rekrutieren und zu organisieren, bietet es sich an, auf bestehende Vereinsstrukturen vor Ort aufzusetzen. Ein Ansatzpunkt in sehr dünn besiedelten ländlichen Raum sind etwa die freiwilligen Feuerwehren. Alternativ oder ergänzend zum Ehrenamt kann die Gemeinde auch vorübergehend Fahrer in Form von „Mini-Jobs" oder „Ein-Euro-Jobs" beschäftigen. Für einen stärker „unternehmerischen" Ansatz können die Gutscheine aber auch in Form eines „Zahlungsmittels" gestaltet werden: Wer einen bestimmten Fahrauftrag erbringt, erhält vom Fahrgast den Gutschein. Diesen kann er beim Landkreis oder bei der Gemeinde gegen einen gewissen Geldbetrag einlösen.

### Regiotax – das Premiumprodukt für eine hochwertige Mobilität im ländlichen Raum

In Ergänzung zum Landauto kann ein Regiotax-Service als Premiumprodukt des ländlichen Gemeinschaftsverkehrs angeboten werden. Im Gegensatz zum herkömmlichen liniengebundenen ÖPNV bietet Regiotax einen taxiähnlichen Service: Der Kunde ruft bei einer zentralen Rufnummer an und bestellt das Regiotax zu seiner Hautür. Es gibt keine fahrplanmäßig festgelegten Abfahrtszeiten. Das Regiotax ist zu allen Tageszeiten verfügbar. Allerdings werden die Fahrtwünsche gebündelt, so dass die Fahrgäste ggf. Umwege in Kauf nehmen und sich das Fahrzeug mit anderen Fahrgästen teilen müssen.

Ähnlich wie beim Landauto kann Regiotax auf der Basis eines flexiblen Fuhrparks betrieben werden. So können vorhandene Kapazitäten besser ausgenutzt werden. Anzustreben ist die Einbindung eventuell vor Ort ansässiger Taxi- und Busunternehmen (Fahrzeuge, Fahrer, Werkstätten, Disposition und Abrechnung). Als Ergänzung können aber auch Fahrzeuge aus dem kommunalen Fuhrpark sowie Privatpersonen mit ihren Fahrzeugen in den Pool aufgenommen werden. Alle Fahrtwünsche werden von einer Zentrale aus disponiert, die das nächstliegende Fahrzeug für die jeweilige Fahrt bucht.

Im Gegensatz zum Landauto ist Regiotax ein kommerziell orientiertes Angebot. Der hohe Bedienkomfort rechtfertigt einen Fahrpreis, der im Vergleich zum ÖPNV-Tarif relativ hoch liegt: Dieser entspricht in etwa einem um ein Viertel oder um ein Drittel abgesenkten Taxitarif. Die Preissenkung gegenüber dem Taxi wird durch die Bündelung mehrerer Fahrtwünsche auf einer Fahrt sowie durch den flexiblen Einsatz eines erweiterten Fahrzeug- und Fahrerpools ermöglicht. Die Tarifstruktur kann flexibel gestaltet werden. Denkbar sind etwa Abonnement-Modelle für Vielfahrer oder tageszeitenabhängige Tarife. Fahrten des Produktes Landauto können organisatorisch auch über Regiotax abgewickelt werden, wobei dann der Fahrgast mit seinem Mobilitätsgutschein bezahlt.

Diese Modulbeschreibungen sind als Skizzen zu verstehen, die einen Horizont für denkbare Lösungen aufspannen. Entscheidend für die Umsetzung beider Module ist eine genaue Analyse der vor Ort verfügbaren Ressourcen, insbesondere im Bereich der verfügbaren Fahrzeuge sowie der vorhandenen bzw. potenziellen Anbieter von Beförderungsleistungen. Gegenüber dem herkömmlichen Rufbus-Modell bieten sie Denkanstöße für eine weitgehende Flexibilisierung auch auf der organisatorischen Ebene. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bedarfsgerechte öffentliche Verkehrslösungen für den sehr dünn besiedelten ländlichen Raum machbar sind und z. T. bereits praktiziert werden. Ein entscheidender Impuls für deren Verbreitung könnte von speziell angepassten Rahmenbedingungen und Förderstrukturen für die extrem dünn besiedelten Gebiete Deutschlands ausgehen. Im Zentrum der Förderanstrengungen sollte dabei eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge stehen, z. B. zwischen Schulträger, ÖPNV-Anbieter und Trägern sozialer Einrichtungen.

## 6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Zeigt das vorgestellte Fallbeispiel des Landkreis Prignitz nun, dass auch die allgemein als fortschrittlich eingestufte ÖPNV-Politik des Landes Brandenburg mit ihrem differenzierten Kriterienset zur Vergabe öffentlicher Mittel mehr negative als positive Effekte erzeugt? Ein Ziel dieser Reform war es, leistungsabhängige Kriterien bei der Mittelaufteilung einzubringen, um Anreize für mehr und besseren ÖPNV zu schaffen. Angestrebt wird Unterstützung für jene Landkreise bzw. kreisfreie Städte, die sich für einen attraktiven ÖPNV engagieren. Das Fallbeispiel verdeutlicht allerdings: ÖPNV ist nicht gleich ÖPNV. In den ländlich-peripheren Gebieten mit stark rückläufigen Einwohnerzahlen dient das ÖPNV-Angebot zunächst einmal der Schülerbeförderung. Inwieweit darüber hinaus überhaupt noch

eine Nachfrage nach einer ÖPNV-Grundversorgung besteht, kann sich erst bei der Umstellung auf bedarfsgesteuerte Angebote herausstellen; die als ÖPNV ausgewiesene Schülerbeförderung kann jedenfalls nur bedingt als sinnvolle Grundversorgung gelten.

Gerade in den „schrumpfenden" Gebieten sollte ÖPNV nicht als Selbstzweck in dem Sinne betrachtet werden, dass ein „Mehr" an Angebot in jedem Fall sinnvoll ist: Einige Linienkilometer mehr erzeugen beispielsweise in der Prignitz nicht notwendigerweise ein attraktiveres Angebot oder einen gesellschaftlichen Mehrwert. Wichtiger wäre hier die Förderung innovativer Angebotsformen, die aber durch die Schlüsselkomponente „Betriebskilometer" gerade behindert wird.

Der prinzipiell sinnvolle Ansatz des brandenburgischen ÖPNV-Gesetzes bewirkt demnach in den schrumpfenden Gebieten des Äußeren Entwicklungsraums mitunter 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, z. B. in Hinblick auf flexible Bedienformen: ***weniger*** ist ***mehr***. Die Strategie der Angebotsflexibilisierung im Landkreis Elbe-Elster zeigt demgegenüber einen sinnvollen Innovationspfad auf, der aber organisatorisch noch sehr eng an den bestehenden Strukturen angelehnt ist.

### Handlungsempfehlungen 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 einheitliche Angebote ab. Auf der Grundlage der Projektergebnisse wird hier aber im Gegenteil für die Ermöglichung einer ***Pluralisierung*** von Angebotsformen und der Fördermodalitäten gemäß den unterschiedlichen raumstrukturellen Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland plädiert. Raumstrukturelle Polarisierung stärker zu berücksichtigen bedeutet dabei, die Entwicklung von Strategien für ein erfolgreiches „Schrumpfungsmanagement" zu ermöglichen und zu fördern (vgl. Blümel et al. 2007).
- Welche Angebotsformen tatsächlich der Nachfrage in dünn besiedelten ländlichen 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 eine direkte Förderung der Nachfrage 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 wie viel Nachfrage tatsächlich vorhanden ist. Noch weiter in diese Richtung könnten Modelle der ***Subjektförderung*** wirken (vgl. Canzler und Knie 2007, S. 14).
- Entscheidend für ein erfolgreiches Schrumpfungsmanagement ist die Ergänzung der institutionellen Arrangements der Daseinsvorsorge um eine „raumstrukturelle" Komponente. Die sehr dünn besiedelten ländlichen Gebiete brauchen den Status von ***Experimentierräumen***, in denen ganz neue Lösungen erprobt werden können. Im Fall Brandenburgs bedeutet das konkret, alle Fördermittel, insbesondere die Regionalisierungsmittel und Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG, für die betroffenen Landkreise für einen festgelegten Zeitraum auf heutigem Niveau zu fixieren. Dies würde es den Akteuren ermöglichen, vielfältige Experimente mit unterschiedlichen Angebotsformen, aber auch z. B. mit Formen der Subjektförderung durchzuführen, ohne dass sie sogleich Kürzungen der Mittel, die bisher an vordefinierte Angebote gebunden sind, befürchten müssten.
- Zugleich sind dabei die ***rechtlichen Vorgaben des PBefG*** zur Disposition zu stellen. In den „Schrumpfungsregionen" muss es das vorrangige Ziel sein, das Spektrum der Angebotsformen möglichst weit zu öffnen, um vor Ort Lösungen entwickeln zu können, die den schwierigen Voraussetzungen am besten entsprechen. Bisher bewirkt das PBefG das genaue Gegenteil.
- Bei der Betrachtung des ÖPNV in ländlichen „Schrumpfungsgebieten" erscheint es sinnvoll, wieder klar zwischen der Schülerbeförderung und dem Jedermann-Verkehr zu differenzieren. Für den Schülerverkehr sind Möglichkeiten einer stärkeren ***Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung*** zu erarbeiten: Auf der Ebene der Schulpolitik werden Entscheidungen getroffen, die unmittelbar den Bedarf an Schülerbeförderungsleistungen erhöhen und damit immer höhere Kosten nach sich ziehen. Deshalb ist zu prüfen, ob der Schulträger selbst für die Bestellung und Finanzierung der Transportleistungen in Form von „freigestelltem Schülerverkehr" sorgen sollte. Unabhängig von der Schülerbeförderung könnte dann beispielsweise ein Rufbussystem oder eine „Landauto"-Lösung (vgl. Abschnitt 5.2) als Grundangebot für die Bevölkerung bereitgehalten werden. Erst bei einer solchen Struktur würde der Aufwand für die Schülerbeförderung auch zu einem zusätzlichen Entscheidungskriterium bei Schulstandortentscheidungen werden (vgl. Kirchhoff et al. 2005, S. 60).
- Vor diesem Hintergrund ist auch zu prüfen, welche Alternativen es zum liniengebundenen Schülerverkehr geben könnte. Wie weiter oben ausgeführt, könnte es sich unter den speziellen Bedingungen der Schrumpfung als sinnvoll erweisen, Anreize zu schaffen, dass Eltern ihre Kinder selbst zur Schule bringen und von der Schule abholen (vgl. Abschnitt 5.1). In den meisten Gebieten der Bundesrepublik wäre eine solche Maßnahme der Subjektförderung sicher eher kontraproduktiv. Die kollektive Beförderung ist dort effizienter und sollte aufrechterhalten werden. Wie die Untersuchung zeigt, herrschen aber in den dünn besiedelten ländlichen Räumen andere Be-

dingungen als in Ballungsräumen. Entsprechend sind hier auch anders geartete Maßnahmen zu entwickeln, um den Bedürfnissen der Bewohner gerecht werden zu können.

## Endnoten

[1] Ende März 2008 kündigte die VGP eine umfassende Neugestaltung des ÖPNV-Angebots an, die auch den Einsatz bedarfsgesteuerter Angebote vorsieht. Die Umsetzung ist frühestens für den Sommer 2008 geplant (vgl. MAZ 2008). Diese Entwicklung konnte im Rahmen des Projekts nicht mehr berücksichtigt werden.

## Literatur


Arefäll, Eva-Lena (2003): Schulische Infrastruktur und Schülertransport in ländlichen Gemeinden Schwedens. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12, Bonn, S. 755-759

Barlösius, Eva (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 37, Bonn, S. 16-23

BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2007): Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. MORO-Informationen Nr. 2/1-04.2007, Bonn

Bertelsmann Stiftung (2008): Demografietyp 6. Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit geringer Dynamik
URL: http://wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/Cl-6_lfd12.pdf [10.4.2008]

Blöcher, Peter (2008): Der demografische Wandel als Herausforderung für den ÖPNV. Neue Aufgaben für die Angebotsplanung von Verkehrsverbünden als Antwort auf die Bevölkerungsentwicklung in peripheren Regionen. In: Der Nahverkehr, Heft 4, Düsseldorf, S. 28-32

Blümel, Hermann, Andreas Knie, Weert Canzler, Lisa Ruhrort (2007): Zukunftsfähige Mobilitätsangebote für schrumpfende Regionen. Der ÖPNV in der Demografiefalle – Problemdiagnose und Reformbedarf, InnoZ-Bausteine Nr. 2, Berlin

BMVBW (= Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.) (2003): Mobilität in Deutschland 2002 – Ergebnisbericht. Projekt-Nr. 70.0736/2003. Bonn/Berlin

Canzler, Weert, Andreas Knie (2007): Demographie und Verkehrspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 29-30, Bonn, S. 9-14

ENV (= Elster Nahverkehrsgesellschaft mbH) (2006): Der Fahrplanordner – Mobil im Landkreis Elbe-Elster. Gültig ab 10.12.2006. Finsterwalde

ETC und Landkreis Prignitz (= ETC Transport Consultants GmbH und Landkreis Prignitz) (1996): Nahverkehrsplan für den Landkreis Prignitz 1997 bis 2001. Fassung vom 22. November 1996. Berlin, Perleberg

Europäische Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse KOM (2004) 374 endg. Brüssel

FORUM GmbH (2005): Potenziale und Erprobung eines Öffentlichen Güter-Nahverkehrs (ÖGNV) zur Daseinsvorsorge. Oldenburg
URL: http://www.forum-oldenburg.de/Download/Endbericht%D6GNV.pdf [10.4.2008]

Fromberg, Andrea, Carsten Knoch, Jörg Thiemann-Linden (2004): Selbsthilfe auf dem Land ohne eigenes Auto. Rad fahren und PKW-Mitfahrten. In: Andreas Kargermeier (Hrsg.): Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagement im ländlichen Raum. Studien zur Mobili-

täts- und Verkehrsforschung, Band 10, Mannheim, S. 291-304

Gatzweiler, Hans-Peter, Antonia Milbert (2006): Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten. Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik? In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, Bonn, S. 317-324

Gipp, Christoph (2004): Bedarfsorientierte Verkehre in ländlichen Regionen. In: Der Nahverkehr, Heft 10, Düsseldorf, S. 40-45

Heinze, Wolfgang (2007): Öffentlicher Verkehr und demographischer Wandel: Chancen für Nordostdeutschland. In: Stephan Beetz (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – Landinnovation, Nr. 14, Berlin, S. 21-30

Henes, Timo, Jürgen Burmeister (2007): Wege zu einem attraktiven ÖPNV in dünn besiedelten Räumen. Nachfrage- und Erlöseffekte von Angebotsverbesserungen am Beispielt des Landkreises Cochem-Zell. In: Der Nahverkehr, Heft 6, Düsseldorf, S. 57-62

Hickmann, Gerd (2000): Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Vorschläge zur effizienzorientierten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens im europäischen Wettbewerbsmarkt. Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Tübingen, Berlin

Hickmann, Gerd (2001): Mehr ÖPNV fürs Geld. Vorschläge für eine grundlegende Reform der ÖPNV-Finanzierung. In: Der Landkreis, Heft 8-9, Stuttgart, S. 542-544

Hickmann, Gerd, Felix Berschin, Eckhard Karwiese und Evelin Schulze (2005): Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg – Bündelung der Mittel bei den ÖPNV-Aufgabenträgern und Einführung einer Erfolgsförderung. In: Der Nahverkehr, 23. Jg., Heft 5, Düsseldorf, Seite 46-52.

Karl, Astrid (2008): Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb, Berlin, im Erscheinen

Karwiese, Eckhard (2007): ÖPNV gestalten mit weniger Geld – Die Brandenburger ÖPNV-Finanzreform wird fortgesetzt. In: Der Nahverkehr, 25. Jg., Heft 4, Düsseldorf, S. 36-37

Kirchhoff, Peter, Holger Kloth, Antonius Tsakarestos (2005): Neue Ansätze für die Planung des ÖPNV im Ländlichen Raum. Das Beispiel des Landkreises Grafschaft Bentheim. In: Der Nahverkehr, Heft 7-8, Düsseldorf, S. 56-61

Koch, Sebastian und Christian Mau (2007): Liberalisierung des SPNV. Ausgang, Ziele, Ergebnisse. Eine Analyse rechtlicher Rahmenbedingungen, Strategien, Finanzierung und Qualität des SPNV seit der Bahnreform. In: Der Nahverkehr, 25. Jg., Heft 3, Düsseldorf, S. 20-27

Kocks, Martina (2007): Konsequenzen des demographischen Wandels für die Infrastruktur im ländlichen Raum. In: Geographische Rundschau, Heft 2, Braunschweig, S. 24-31

KBA (= Kraftfahrt-Bundesamt) (2006): Statistische Mitteilungen. Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern am 1. Januar 2006 nach Gemeinden, Reihe 2: Fahrzeugbestand, Sonderheft 3, Flensburg

Landkreis Prignitz (2006): Statisches Jahrbuch 2006. Perleberg

Landkreis Prignitz (2007a): Schulentwicklungsplan des Landkreises Prignitz 2007-2012. Beschluss des Kreistages vom 15.02.2007, Perleberg

Landkreis Prignitz (2007b): Fortschreibung des Nahverkehrsplanes 1997-2001 des Landkreises Prignitz

LBV (= Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg) (2006): Bevölkerungsvorausschätzung 2005 bis 2030 für die Ämter und amtsfreien Gemeinden des Landes Brandenburg. Fachbeiträge Raumbeobachtung 4, Potsdam

Löcker, Gerhard (2006): Vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister. Der demographische Wandel und seine Folgen für die Angebotsstrategie in der Fläche. In: Der Nahverkehr, Heft 5, Düsseldorf, S. 20-26

Martini, Stefan (2006): Gibt es ein subjektives Recht auf öffentlichen Verkehr? Grundrechte statt Daseinsvorsorge. WZB Discussion Paper SP III 2006-103, Berlin

MAZ (= Märkische Allgemeine Zeitung) (2008): „Wir hatten das bessere Angebot." MAZ vom 12.3.2008 URL:http://www.maerkischeallgemeine.de/cms/beitrag/11156387/61469/Wir_hatten_das_bessere_Angebot_Nahverkehr.html [5.4.2008]

Mehlert, Christian (2001): Die Einführung des Anrufbus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 91, Bielefeld

MIR Brandenburg (= Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Land Brandenburg) (2002): Integriertes Verkehrskonzept.
URL: http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=81117&_siteid=41 [5.2.2008]

MIR Brandenburg (2007): Informationen des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung zum öffentlichen Personennahverkehr
URL: http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=87197&_siteid=46 [5.2.2008]

MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland
URL: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf [4.12.2007]

PROZIV und Landkreis Elbe-Elster (= PROZIV – Verkehrs- und Regionalplaner Dr. Günzel, Salzwedel und Graf Partnerschaftsgesellschaft und Landkreis Elbe-

Elster, Dezernat Kreisentwicklung) (2005): Nahverkehrsplan für den übrigen ÖPNV des Landkreises Elbe-Elster im Zeitraum 2005 bis 2009. Berlin, Herzberg (Elster)

Ruhrort, Lisa (2005): Zu den Auswirkungen mentaler und struktureller Innovationsblockaden im Kontext aktueller Reformversuche. In: Oliver Schöller (Hrsg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Wiesbaden, S. 128-154.

Ruhrort, Lisa, Andreas Knie (2007): Land ohne Bus und Bahn. Bürgerschaftliches Engagement in schrumpfenden Regionen. In: WZB Mitteilungen Nr. 118, Berlin, S. 21-23

Schade, Diethard (2000): Ganzheitliche Planung: Ist der ÖPNV zu teuer? In: Monika Herrmann (Hrsg.): ÖPNV: Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit? Arbeitsberichte der TA-Akademie, Nr. 159, Stuttgart, S. 3-14

Schmitthals, Jenny (2005): Wahl oder Zwang? Eine Mobilitätstypologie für strukturschwache ländliche Regionen. Magisterarbeit, Technische Universität Berlin, Fakultät VII, Institut für Soziologie, Berlin

Schmöe, Hinrich (2007): Öffentlicher Personennahverkehr in kleinen und mittelgroßen Kommunen – untersucht anhand ausgewählter Fallbeispiele in Ostwestfalen-Lippe und Südniedersachsen. Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, Band 17, Mannheim

Schumann, Michael (2007): Kürzungen der Regionalisierungsmittel und die Folgen – Das Land Brandenburg hat wegen Kürzungen zum Fahrplanwechsel SPNV-Leistungen abbestellt: betroffen hiervon ist auch die Prignitz. In: Bus & Bahn, Heft 1, S. 14-15. Düsseldorf

Sieber, Niklas, Christoph Walther (2002): Wirtschaftlichkeit alternativer Bedienungsformen. Eine Literaturstudie.
URL: http://www.niklas-sieber.de/Publications/Wirtschaftlichkeit.pdf

Staatskanzlei Brandenburg (2005): Land in Bewegung: Die neue Förderstrategie in Brandenburg. Regierungserklärung von Ministerpräsident Matthias Platzeck am 14. Dezember 2005 im brandenburgischen Landtag
URL: http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.321072.de&

Sterzenbach, Tim (2005): Kürzungen der Ausgleichsleistungen – Paragraph 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG). In: Internationales Verkehrswesen, 57. Jg., Heft 3, S. 86-89. Hamburg

Strubelt, Wendelin (2006): Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – oder: die Suche nach dem verloren gegangen Sinn der Zeit? In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, Bonn, S. 305-308

TU Dresden (2003): Mobilität in Städten – SrV. Städtevergleich 2003.
URL: http://www.tu-dresden.de/srv/SrV_Web/Dok/Staedtevergleich2003.pdf [10.3.2008]

Verkehrsgesellschaft Prignitz mbH (VGP) (2005): Wirtschaftsplan 2006.
URL: http://www.landkreis-prignitz.de/Landkreis/kreishaushalt/haushalt_2006_2007_II/Inhaltsverzeichnis%20Plan%20und%20Budget%20200%202007-Dateien/..%5CAnlage%20VGP.pdf [20.12.2007]

Verkehrsgesellschaft Prignitz mbH (VGP) (2008): Internetauftritt der VGP.
URL: http://www.vgp-prignitz.de [12.3.2008]

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH (VBB) (Hrsg.) (2006): Fahrplanbuch 2006/2007 Prignitz. Gültig ab 21. August 2006. Berlin

ViP (= ViP Verkehrsbetriebe Potsdam GmbH) (2008): Internetauftritt der ViP
URL: http://www.swp-potsdam.de/swp/de/verkehr/ueber-uns-vip/zahlen_und_fakten-vip/zahlen_und_fakten.php [12.3.2008].

VMEE (= Verkehrsmanagement Elbe-Elster GmbH) (2006): Neues Verkehrskonzept für die Region Finsterwalde – Sonnewalde – Doberlug-Kirchhain. Pressemitteilung vom 22.12.2006 URL: http://www.verkehrsmanagement-elbeelster.de/service/presse.html [15.03.2008]

VMEE (= Verkehrsmanagement Elbe-Elster GmbH) (2007): Fahrplanflyer der Linie 521 Herzberg – Schönewalde – Knippelsdorf. URL: http://www.verkehrsmanagement-elbeelster.de/fahrinfo/pdf.html [22.5.2007]

Walther, Christoph (2004): Individualverkehr mit dem ÖPNV: Grenzen der Finanzierbarkeit öffentlicher Verkehrsangebote. In: Andreas Kargermeier (Hrsg.): Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagement im ländlichen Raum. Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, Band 10, Mannheim, S. 331-341

# Rechtsquellen

BbgSchulG (Brandenburgisches Schulgesetz)

FrstllgV (Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes)

ÖPNVFV (Verordnung über die Finanzierung des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg)

ÖPNVG BB (ÖPNV-Gesetz Brandenburg)

ÖPNV FVO BB (ÖPNV Freistellungsverordnung Brandenburg)

PBefG (Personenbeförderungsgesetz)

RegG (Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs)

VV-Unterrichtsorganisation (Verwaltungsvorschrift Unterrichtsorganisation)

Satzung des Landkreises Prignitz zur Schülerbeförderung