

Demografische Herausforderungen für den ÖPNV in der Fläche

von Dipl. Volkswirt Michael Wendt, Verkehrsplaner, Halberstadt



15.30 Uhr – Rush hour im Zentrum?

Alle Aufnahmen: M. Wendt

Demografischer Wandel – ein interdisziplinäres Problem

Der „demografische Wandel“ ist über die Jahre vom Kongressstema zum geflügelten Wort geworden. War die schleichende Veränderung der Bevölkerungsstruktur zunächst ein noch relativ abstraktes Szenario, so hat das Phänomen inzwischen längst Eingang in Planung, Verwaltung und sogar die Kommunalpolitik gefunden. Das ist verständlich, weil folgerichtig: die mittel- und unmittelbaren Konsequenzen sind mittlerweile fast flächendeckend zu erkennen – wenn auch unterschiedlich ausgeprägt und regional ambivalent.

Vordergründig besteht der Wandel darin, dass die Sterberate die Geburtenrate übersteigt. Eine Konsequenz ist der nachhaltige Bevölkerungsrückgang – jedenfalls dann, wenn dieser Effekt nicht z.B. durch Zuwanderung kompensiert wird. Eine weitere Folgerung zeigt sich bereits in der Umkehrung der Alterspyramide: der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung nimmt stetig zu, womit mehr verbunden ist als nur ein Wandel im Stadtbild: der zunehmende Anteil nicht erwerbstätiger Menschen wirkt sich auf Wirtschaftskreisläufe, Dienstleistungen, Stadt- und Regionalentwicklung bis hin zu finanzpolitischen Fragen aus. Da die Entwicklung nicht homogen verläuft, sondern regional von Paralleleffekten entweder verstärkt oder abgeschwächt wird, existieren neben durchschnittlichen Regionen durchaus boomende Ballungsräume und sich rasant entvölkernde Landstriche. Das Grundgesetzpostulat, nach dem angestrebtes Ziel politischen Handelns mehr oder weniger gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik sein sollen, wird damit zunehmend in Frage gestellt. Wo kaum noch Kinder wohnen, wird unter dem Diktat chronisch leerer Kassen die Dichte von Schulen, Kindergärten und Jugendeinrichtungen kaum aufrecht zu erhalten sein. Dies, der Rückgang qualifizierter Arbeitsplätze, die Ausdünnung kultureller Einrichtungen und damit ein fortschreitender Verlust an Lebensqualität führt schnell dazu, dass sich der Auslöseeffekt quasi selbst befeuert, bis ein politisches Umsteuern kaum noch realistisch ist. Hinzu kann eine soziale Entmischung treten, wenn jüngere, solvente, gut ausgebildete Menschen wegziehen, weil sie unter den örtlich gegebenen Verhältnissen keine adäquaten Lebensperspektiven für sich erkennen.

Was jahrelang buchstäblich „graue Theorie“ war, ist inzwischen vielerorts in der Realität angekommen. Es liegt in der Natur der Sache, dass besonders strukturschwache Regionen zu den ersten Verlierern dieser Entwicklung zählen. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt gehören z.B. zu den Bundesländern, in denen verschiedene Fakto-

ren kumulieren und den beschriebenen Prozess beschleunigen. Die nach der Wende in den 90er Jahren zu verzeichnende Entindustrialisierung, die rasante Zunahme der Arbeitslosigkeit, der wirtschaftliche Strukturwandel insgesamt führten dazu, dass sich der demografische Umbau hier quasi wie unter einem Brennglas vollzog: besonders schnell, besonders nachhaltig und letztlich, trotz aller Förderprogramme und sicher viel gutem Willen in der Landes- und Kommunalpolitik, kaum aufhaltbar.

Mobilität unter veränderten demografischen Bedingungen

Dass sich eine solche Entwicklung auch auf den Verkehrssektor auswirkt, ist zunächst einmal banal. Weniger Menschen erzeugen (wenn auch nicht proportional und flächendeckend) weniger Verkehr, eine andere Altersstruktur beeinflusst Verkehrsbeziehungen, Modal split, Tagesganglinien etc. und sogar Verkehrsabläufe können sich verändern. Barrierefreiheit hat auch unter dem Eindruck des demografischen Wandels einen ganz anderen Stellenwert bekommen, als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war. Selbst verschiedene Gestaltungsrichtlinien können nicht unabhängig von der Altersverteilung der Verkehrsteilnehmer gesehen werden – man denke nur an die Schaltung von Ampelprogrammen. Schon bisher wurde in der entsprechenden Richtlinie (RiLSA) davon ausgegangen, dass die für die Berechnung der „Räumzeit“ eines Fußgängers anzusetzende Geschwindigkeit von 1,2 m/s auf 1 m/s herabzusetzen ist, wenn an bestimmten Querungsstellen überdurchschnittlich viele ältere bzw. mobilitätseingeschränkte Menschen zu beobachten sind. Was aber, wenn der Ausnahme- zunehmend zum Regelfall wird? Immer häufiger fällt auch auf, dass z.B. die Freigabe von Kfz-Abbiegespuren nicht mehr für das Räumen der Wartespur ausreicht, weil sich Reaktionszeiten verschieben. Ein weites Feld, auf dem die Experten der FGSV Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (die RiLSA wurde soeben novelliert) kontinuierlich arbeiten.

Aber auch im ÖPNV stellen sich viele Fragen neu, anders oder unter veränderten Vorzeichen. Wer weiß, dass fehlende oder falsche Informationen zu den gravierendsten Zugangsbarrieren gehören, ahnt, was der demografische Wandel hier für Probleme aufwerfen kann. Und dies umso mehr, wenn sich Nutzungsgewohnheiten, technisches Verständnis oder Ansprechbarkeit für Marketing zwischen den Altersgruppen womöglich auseinanderentwickeln. Bemerkenswerte Pionierarbeit leistet hier die lokale Nahverkehrsorganisation Offenbach (LNO), die sich im Rahmen des EU-Programms Interreg IVb besonders den Zugangsmöglichkeiten der Nutzergruppe „Senioren“ zuwendet und dabei vorbildliches Mobilitätsmanagement betreibt. Ins Reich der Legenden gehört übrigens die im Projekt FRAME widerlegte Annahme, ältere Menschen würden im Freizeitverkehr in ländlichen Räumen durchweg häufiger den Pkw nutzen als in urbanen und suburbanen Räumen. Abweichungen wurden eher im Hinblick auf die in ländlichen Räumen deutlich geringere ÖPNV-Nutzung bzw. deutlich höhere Zu-Fuß-Aktivität festgestellt.

Zu den wichtigsten Fragen einer insgesamt zunehmend barrierefreien ÖPNV-Gestaltung (Anlagen, Fahrzeuge) gehören neben „barrierefreien“ Informationswegen auch begreifbare und verstärkt auf die Nutzungsbedingungen älterer Menschen zugeschnittene Tarife. Das hört sich einfach an, stößt aber in der Praxis nicht selten auf Schwierigkeiten und an wirtschaftliche Grenzen.

ÖPNV ohne Fahrgäste?

Einem Einzelaspekt des demografischen Wandels wird regelmäßig die breiteste Beachtung geschenkt: einem vermeintlich dem Bevölkerungsrückgang entsprechenden Nachfragerückgang. Was auf den ersten Blick plausibel erscheint – weniger Menschen erzeugen weniger Verkehr und damit eine geringere Auslastung im Linienverkehr – wirft auf den zweiten

Blick Fragen auf: Warum wird beim Ausbau der Straßeninfrastruktur noch immer meist eine steigende Verkehrsleistung unterstellt, beim ÖPNV aber auf Restnachfragesysteme abgestellt? Wird sich auch unter den Bedingungen des demografischen Wandels der Trend zur Automobilität fortsetzen oder ist das nur 'self-fulfilling prophecy' einer bestimmten Lobby?

Geht man überschlägig davon aus, dass jede Person im Durchschnitt täglich drei verkehrserzeugende Aktivitäten unternimmt, so generiert eine Region mit 100.000 Einwohnern rund 300.000 tägliche Wege. Bei einem Modal split von 30 (Fuß/Rad) : 60 (Kfz) : 10 (ÖPNV) entspräche dies 30.000 Fahrten mit Bussen und Bahnen. Ein Bevölkerungsrückgang von 1 % würde, alles andere konstant, 300 Beförderungsfälle „kosten“. Dieser Effekt wäre jedoch schon kompensiert, wenn ganze 0,17 % der Kfz-Fahrten verlagert würden – eine nicht grundsätzlich unlösbare Aufgabe, wenn sich Politik, Planung und Marketing unter dem Dach „Mobilitätsmanagement“ strategisch ausrichten. Und: je geringer der ÖPNV-Anteil ist, desto bescheidener darf der anzustrebende Verlagerungseffekt ausfallen, um demografische Auswirkungen dennoch zu kompensieren. Problematischer erscheint dagegen der mit dem demografischen Wandel untrennbar verbundene Rückgang im Ausbildungsverkehr. Aber auch hier ist Vorsicht geboten: meist sinken zwar die Schülerzahlen, was jedoch durch Schulschließungen wieder zu steigenden Fahrschüleranteilen führt. Dennoch sind der Kompensation Grenzen gesetzt (und oft bereits erreicht). Der Hintergrund ist simpel: der Aufwand sinkt nicht linear mit den Schülerzahlen sondern stufenweise mit der Anzahl benötigter Schulen bzw. eingesetzter Fahrzeuge.

Es lässt sich also schon rein mathematisch widerlegen, dass der demografische Wandel für sich genommen die Marktchancen des ÖPNV in jedem Fall deutlich schmälern muss. Klar ist: je dünner die Besiedlung, je schwieriger die Siedlungsstrukturen und je ungünstiger die Marktpotenziale, desto schwerer ist es, die Effekte zu kompensieren. Dabei sollte man sich davor hüten, allzu schnell und pauschal Patentrezepte zu propagieren. Weder wird es gelingen, den ÖPNV in Quantität und Qualität einfach so lange zu verbessern, bis sich die benötigten Kompensationseffekte einstellen – noch ist es aussichtsreich, ihn einfach so lange auszudünnen, bis er irgendwann wieder den angestrebten Kostendeckungsgrad erreicht. Beide Extreme gehen von einem zu statischen und schematischen Marktverständnis aus. Eine nachhaltig angelegte Entwicklung wird sich so in den seltensten Fällen erreichen (oder finanzieren) lassen. Genauso wenig taugen „flexible Bedienformen“ als Allheilmittel für einen ÖPNV unter verän-



Leerstand in zentrumsnahen, gut mit dem ÖPNV erschlossenen Quartieren. Rückbau oder kreative Aufwertung? Hier entscheidet sich auch, wie wirtschaftlich ÖPNV unter Bedingungen des demografischen Wandels organisiert werden kann.

dernten demografischen Vorzeichen. Wo lediglich versucht wird, AST, RufBus & Co. als kostengünstigen Ersatz für vorherigen Linienverkehr einzusetzen, gelingt dies zumindest nicht durchgängig. Das kann im Einzelfall an ungünstigen Marktbedingungen liegen, womöglich auch an einer problematischen Verknüpfung angebots- und nachfragegesteuerter Betriebsformen: man kann Fahrgäste schlecht auf Linie A angebotsorientiert umwerben (weil jeder zusätzliche Fahrgast dort die Kostendeckung verbessert), sich auf Linie B aber am Markt verstecken, weil dort jeder vierte Fahrgast eine zusätzlich zu finanzierende Fahrt generiert... Unter Vorzeichen des demografischen Wandels kommt ein anderes Problem hinzu: ohne ein flächendeckend einigermaßen leistungsstarkes Taxi- und Mietwagengewerbe entfällt nicht selten die Basis für einen attraktiven und ausreichend wirtschaftlichen Betrieb. Ein Monopolist in einem Umkreis von z.B. 30 km mit lediglich ein oder zwei Fahrzeugen wird es sich überlegen, 50 oder gar 100 % seiner Flotte für die potenziell geringeren Umsatzerlöse eines flexiblen ÖPNV-Systems dauerhaft zu binden – oder ggf. die unproduktiven Standzeiten als Fixkosten „umlegen“. Das kann dazu führen, dass (auch aufgrund ggf. fehlender Konkurrenz) relativ hohe Betriebskosten nur ein eher unattraktives Angebot, womöglich sogar zuschlagsbewehrt, ermöglichen. Dies kann wie eine zusätzliche Zugangshürde wirken und die Marktpotenziale

schließlich irgendwann auf die marginale Restnachfrage reduzieren.

Was kann man tun, worauf sollte man sich einstellen? – Ein Ausblick und Plädoyer

1. Es wird kaum gelingen, den demografischen Wandel mittelfristig aufzuhalten. Wohl aber gibt es realistische Chancen, seine Auswirkungen (auch und gerade für den ÖPNV) durch eine durchdachte und breit vernetzte Regionalpolitik beherrschbar zu halten. Die Verkehrsunternehmen und ihre Verbände müssen sich in diesem Sinne als Lobby verstehen und Chancen wie Gefahren nachvollziehbar aufzeigen: Zersiedlung, zweifelhafte Ansiedlungspolitik, autoaffine Dienstleistungsverteilung etc. – es gilt, auf Zusammenhänge hinzuweisen und an den ÖPNV nicht erst zu denken, wenn sich seine Kostendeckung im freien Fall befindet.
2. Ein guter ÖPNV kann und soll „Haltefaktor“ für Regionen sein, denen der demografische Wandel besonders zusetzt. Dieses politische Postulat muss aber von der Politik finanziell abgesichert, vor allem aber regionalplanerisch unterstützt werden. Weitläufige Zersiedlung, Einkaufszentren auf der grünen Wiese, verbunden durch Schnellstraßen



Noch vor wenigen Jahren als Wirtschaftsförderung begrüßt – plötzlich: Leerstand im Gewerbegebiet. Die Bündelung von Nachfrage wird für den ÖPNV nicht einfacher.



Das Werbebanner „Entdecke die L_ere“ ist weder Teil des Stadtmarketings noch Fatalismus des Verkehrsbetriebs – gepriesen wird eine Ausstellung zum Stadtbau...



Stadtmarketing – die wichtige Zielgruppe fest im Blick...



...doch die Alterspyramide fordert vom ÖPNV in erster Linie: Barrierefreiheit

sind keine Trends, die den ÖPNV als demografischen Haltefaktor bezahlbar und insofern realistisch macht...

3. Einigermaßen attraktiver ÖPNV kann, wenn die Politik dies in Nahverkehrsplänen vorgibt und finanzpolitisch absichert, fast überall organisiert werden. Aber: „attraktiv“ wird nicht flächendeckend identisch interpretiert werden können. Es wird letztlich fast überall auf einen Mix aus Angebotsformen hinauslaufen, deren Vernetzung untereinander zu einem wesentlichen Erfolgsschlüssel wird.
4. Heute wird nicht selten, und zwar gerade in demografisch abrutschen den Bedienungsgebieten, die Bedeutung von Marketing unterschätzt. Marketing, oft grundfalsch mit „Werbung“ übersetzt, beschreibt Analyseverfahren und Maßnahmenbündel, um sich auf den Markt bzw. seine Entwicklungen einzustellen und diese zu bearbeiten. Dazu gehört zuerst eine genaue Kenntnis der Nachfrage und Nachfragepotenziale; erst recht, wovon diese abhängen und nicht zuletzt, wie sich die Konkurrenz (i.d.R. der Individualverkehr) aufstellt. Schließlich ist das Verstehen des Marktes aber in erster Linie Grundlage dafür, auf dem Markt aktiv zu agieren. Ob ein Angebot offensiv, mehrstufig (und falls ja mit welchen Anteilen?), wie verknüpft und mit welchen Tarifen flankiert wird, sollte nicht Ergebnis vorgefasster „Überzeugungen“, unreflektiert übernommener „Modelle“ oder schlichte Fortschreibung eines „bewährten“ Status quo sein, sondern Ergebnis einer nüchternen Analyse. Je genauer der Markt vor Ort verstanden wird, desto spezifischer und wirkungsvoller kann eine Strategie ausfallen.

Dies vorangestellt und wohl wissend, dass die Entwicklung nicht homogen verlaufen wird: worauf muss der ÖPNV in demografischen Krisenregionen Antworten finden?

Unabhängig von sinkenden Einwohnerzahlen und -dichten sind Verlagerungspotenziale zunehmend in den Segmenten älterer und nicht/nicht regelmäßig Erwerbstätiger zu sehen.

Der ÖPNV muss für diese Zielgruppen verstärkt Angebotsformen integrieren, ohne in anderen Segmenten (Pendler- und Ausbildungsverkehr etc.) überproportional zu verlieren.

Dies bedingt einen anderen Blick auf klassische „Nebenverkehrszeiten“ und auch spezielle Tarifangebote: Freizeitverkehre im weitesten Sinne und Angebote für mobilitätseingeschränkte Nutzer werden unzweifelhaft an Bedeutung gewinnen.

Flexible Bedienformen haben ihren Platz in einem Konzept der mehrstufig differenzierten Bedienung – nicht mehr aber auch nicht weniger. Über die Zukunftsfähigkeit entscheidet die Stimmigkeit des Angebotskonzepts und seiner Vernetzung insgesamt.

Je knapper die Ressourcen und je umkämpfter die Potenziale, desto wichtiger wird es, mit relativ wenigen Wagenkilometern ein möglichst flächendeckendes Angebot zu realisieren. Das funktioniert bei systematisch vernetzten, rhythmisierten Linien und Fahrplänen oft durchaus passabel: drei nicht verknüpfte Fahrten bieten drei Verbindungen, drei im Knoten zusammengeführte Fahrten eröffnen bei gleichem Aufwand schon neun Verbindungen. Was in der Planungsphase Nerven kostet und gerade bei der Integration von Schüler- in Linienverkehren Aufwand bedeutet, erleichtert später angepasstes Marketing.

Eine systematische Verknüpfung setzt die Kooperation der Verkehrsunternehmen und ggf. betroffenen Aufgabenträger auch über Systemgrenzen hinweg voraus. Plant jeder nur für sich und fordert am Ende die Kooperation des anderen ein, kann dies nicht gelingen. Bleiben aber Anschlüsse Zufallsprodukte, lässt sich das nur durch (teure) Parallelangebote auffangen. Andernfalls wird der Nachfrageschwund noch beschleunigt.

Mobilitätsmarketing (eine abgestimmte, strategische Ausrichtung der verschiedenen Akteure auf eine angestrebte Entwicklung hin) und Mobilitätsmanagement als mehrstufige Vorgehensweise bei der Umsetzung sind nicht die Lösung des Demografieproblems im ÖPNV – wohl aber ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg. Das Beschwören von Untergangsszenarien und mehr oder weniger planlose Angebotsreduzierungen sind es mit Sicherheit nicht. ■ ■

Literatur

- Anemüller, Stephan: Den demographischen Wandel als Chance für den ÖPNV nutzen, in: Der Nahverkehr 7+8/2008, S. 16ff.
- Ahrens, Gerd-Axel/Liebke, Frank/Wittwer, Rico: Mehr Autos – aber weniger Verkehr!, in: Internationales Verkehrswesen 1+2/2005, S. 23ff.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel, Berlin/Bonn 2005
- Chlond, Bastian/Manz, Wilko/Zumkeller, Dirk: Stagnation der Verkehrsnachfrage – Sättigung oder Episode?, in: Internationales Verkehrswesen 9/2002, S. 396ff.
- Dörkes, Chr./Deutz, L./Frehn, M./Sarikaya, M.: Demografischer Wandel und Mobilität, in: Der Nahverkehr 10/2008 S. 8 ff.
- Föbker, St./Käser, U./Kasper, B. u.a.: Freizeitmobilität älterer Menschen, in: Internationales Verkehrswesen 11/2003, S. 557 ff.
- Follmer, Robert: Studie „Mobilität in Deutschland“, in: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (04/2010)
- Grobecker, C./Krack-Roberg, E./Sommer, B.: Bevölkerungsentwicklung 2006, in: Wirtschaft und Statistik (Statistisches Bundesamt) 1/2008, S. 39 ff.
- Hunecke, Marcel/Schubert, Steffi/Zinn, Frank: Mobilitätsbedürfnisse und Verkehrsmittelwahl im Nahverkehr, in: Internationales Verkehrswesen 1+2/2005, S. 26ff.
- Kirchhoff, Peter/Tsakarestos, Antonios: ÖPNV im ländlichen Raum (Forschungsprojekt MOB2 des BMfBf), München 2006
- Ministerium für Bau und Verkehr LSA: Bei Anruf Bus, Magdeburg 2005
- Reichert-Schick, Anja: Auswirkungen des demographischen Wandels in regionaler Differenzierung, in: Raumforschung und Raumordnung Band 68/Heft 3 2010, S. 153ff.
- Schreiner, Joachim: Zeitstrukturen und Verkehr – Individualisierung der Mobilität?, in: Internationales Verkehrswesen 12/2006, S. 576ff.
- Schreiner, Joachim: Auswirkungen der Stadt- und Umlandwanderung auf Motorisierung und Verkehrsmittelnutzung – ein dynamisches Modell des Verkehrsverhaltens, in: Verkehrsforschung Online 1/1 S. 1–17
- Sumpf, Joachim: Wieviel Personenverkehr lässt sich zu ÖPNV bündeln?, in: Internationales Verkehrswesen 11/2002, S. 539ff.
- Wüst-Rocktäschel, Christine, Georgi, Anja: Neue Wege für neue Zielgruppe, in: Der Nahverkehr 4/2010, S. 46ff.