

Ende des Modells Deutschland

Der demographische Wandel macht eine neue Verkehrspolitik nötig

Von Weert Canzler, Andreas Knie und Oliver Schöller

Die Organisation des Verkehrs ist seit Mitte der 1970er Jahre kein bedeutendes politisches Thema mehr. Die Verkehrsminister kamen und gingen, Spuren haben sie selten hinterlassen. Doch die Zeiten ändern sich. Klimawandel, demographische und wirtschaftsstrukturelle Veränderungen sowie die sich dramatisch verschärfende Verschuldung öffentlicher Haushalte bringen die Grundpfeiler der deutschen Verkehrsordnung ins Wanken. Welche Verkehrsangebote in den nächsten Jahren zu welchen Preisen überhaupt noch angeboten werden und welche Rolle der Staat bei der Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs spielen wird, muss neu ausgehandelt werden.

Die jüngste Bevölkerungsvorausberechnung, die das Statistische Bundesamt im November 2006 veröffentlicht hat, zeigt eine eindeutige Entwicklungsrichtung. Ende 2005 lebten in Deutschland 82,4 Millionen Menschen. Unter der Annahme einer fast konstanten Geburtenhäufigkeit, eines moderaten Anstiegs der Lebenserwartung und eines jährlichen positiven Wanderungssaldos von 100.000 Personen wird die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2050 auf 68,7 Millionen zurückgehen. Bislang gehen die Planungsprämissen des Bundesverkehrsministeriums nur von einem leichten Rückgang auf knapp unter 80 Millionen Menschen aus. Auf jeden Fall aber verändert sich die Struktur der Bevölkerung. Während im Jahr 2005 noch 16,5 Millionen Menschen in Deutschland unter 20 Jahre alt waren, verringert sich diese Zahl bis zum Jahr 2030 auf 12,7 Millionen.

Die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen stellen nur Durchschnittswerte dar und beziehen sich immer auf das gesamte Bundesgebiet. Doch seit mehreren Jahren bereits lässt sich eine doppelte Divergenz erkennen: Die demographische Entwicklung fällt mehr und mehr mit einem wirtschaftsstrukturellen Wandel zusammen. Die Entwicklungen verlaufen in zunehmendem Maße regional unterschiedlich. Neben Gebieten, deren Einwohnerschaft auch unter den oben geschilderten Randbedingungen stetig zunimmt, gibt es Landkreise und Städte, deren Bevölkerung noch stärker abnimmt. Die schrumpfenden Regionen liegen mehrheitlich im Osten Deutschlands. Beispielsweise zählte die kreisfreie Stadt Frankfurt (Oder) zur Wendezeit 86.000 Einwohner; im Jahr 2005 sind es nur noch 63.000. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ist in dieser Stadt im gleichen Zeitraum um fast 20 Prozent gefallen. Die Auswirkungen solcher Schrumpfungsprozesse sind vielfältig und für die wenig flexiblen Infrastruktursysteme gravierend.

Ein weiterer wichtiger Indikator, der die demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandlungsprozesse und die zunehmenden wirtschaftsstrukturellen Differenzierungen besonders drastisch illustriert, ist die Anzahl der Schüler und ihre sozialräumliche Verteilung. Schüler und Auszubildende stellen das Potenzial, das Vermögen eines Landes für seine Zukunft dar. Zwischen 1998 und 2005 sind die Schülerzahlen im gesamten Bundesgebiet um 5,5 Prozent zurückgegangen. Allein dies ist ein Wert, der anzeigt, dass die deutsche Gesellschaft mitten im demographischen Wandel steckt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern sind extrem hoch. Während die alten Flächenländer im genannten Zeitraum ohne Ausnahme noch Zuwächse der Schülerzahlen aufweisen, die von bescheidenen 1,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen über 3,3 Prozent in Bayern bis zu mehr als 5 Prozent Wachstum in Schleswig-Holstein reichen, sieht die Situation in den neuen Ländern trostlos aus. In Thüringen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg gibt es jeweils zwischen 33 und 37 Prozent weniger Schüler.

Schüler sind auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Der Schüler- und Ausbilderverkehr macht in den neuen Bundesländern über 90 Prozent des gesamten

Summary

Demographic change and transport

For the last 25 years, the organization of transportation was not a topic of great political interest and the various Ministers of Transport came and went, leaving only negligible traces in this sector. However, times have changed. As a result of climate change, changes in demographic and economic structures, as well the dramatic increase in the level of public debt, the foundations of Germany's traffic regulation system are beginning to crumble.

öffentlichen Personennahverkehrs aus. Die Branche unterliegt also bereits einem Schrumpfungsprozess, der absehbar noch viele Jahre andauern wird.

Bezogen auf den öffentlichen Verkehrsmarkt vollzieht sich eine weitere Strukturänderung: Weniger Menschen fahren weniger, aber auch hier nehmen die Unterschiede zwischen den Bundesländern deutlich zu. Allein aufgrund der demographischen Effekte wird das Verkehrsvolumen bis zum Jahr 2015 beispielsweise in Sachsen-Anhalt um knapp 16 Prozent zurückgehen, in Bayern und Baden-Württemberg aber stabil bleiben. Darüber hinaus sind deutliche Verschiebungen in der Nachfragestruktur zu erwarten, die auf eine künftig noch höhere Automobilenutzung hindeuten. Die Zahl der bisher im öffentlichen Verkehr transportierten Schüler wird abnehmen. Viele alte Menschen mit der Erfahrung der Automobilenutzung werden in der Zukunft auch nicht mehr auf Busse und Bahnen umsteigen, sondern sich dann doch lieber individuell chauffieren lassen.

Der öffentliche Verkehr funktioniert in Deutschland bisher auf einem hohen Niveau, weil der Staat in der Tradition der Daseinsvorsorge nicht nur die Prämissen der Angebotspolitik bestimmt, sondern erhebliche Finanzierungsmittel für dessen Betrieb bereitstellt. Der Kostendeckungsgrad der öffentlichen Busse und Bahnen beträgt im Schnitt 40 Prozent. Pro Jahr werden rund 15 Milliarden Euro aus öffentlichen Kassen für die Aufrechterhaltung des Betriebs zugeschossen. Doch die finanziellen Möglichkeiten werden in Zukunft enger. Das Land Berlin hat bereits heute einen Schuldenstand erreicht, der rund 70 Prozent seines erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts entspricht. Im Jahr 2010 werden es knapp 84 Prozent sein. Um im Jahr 2010 den Schuldenstand des Jahres 2005 zu halten, müsste das Land jedes Jahr rund 15 Prozent seiner Primärausgaben kürzen. Aber auch für Flächenländer sieht die Tendenz nicht viel anders aus: Mecklenburg-Vorpommern wird 2010 einen Schuldenberg angehäuft haben, der sich auf ungefähr die Hälfte des dortigen Bruttoinlandsprodukts beläuft, und müsste rund 10 Prozent der Ausgaben jedes Jahr kürzen, um 2010 den Schuldenstand von heute zu halten.

Während in weiten Gebieten des Nordens und des Ostens ganze Regionen veröden, erhöhen sich die Fixkosten für die Aufrechterhaltung der Verkehrsinfrastruktur weiter. Gleichzeitig gehen die Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte für Ausgleichszahlungen dramatisch zurück. Im Süden und im Südwesten, im Raum Stuttgart und im Raum München prosperiert die Ökonomie, die Bevölkerung wächst und der Verkehrsdruck in den Ballungsräumen nimmt deutlich zu. Einen flächendeckenden öffentlichen Verkehr auf dem gegenwärtigen Stand mit bundesweit vergleichbarer Qualität und ähnlicher Preisstruktur wird es daher künftig nicht mehr geben. Die Kontraste zwischen Regionen und insbesondere zwischen städtischen und ländlichen Räumen nehmen stark zu, die Ungleichheit steigt und wird zu einer Bewährungsprobe für das föderale System der Bundesrepublik. Der Anspruch auf die Erfüllung gleichwertiger Lebenschancen, der beispielsweise eine Reihe gesetzlich begründeter Planungs- und Finanzierungsgesetze legitimiert, muss neu verhandelt werden. Damit steht aber auch ganz grundsätzlich das alte „Modell Deutschland“ zur Disposition, mittels Ausbau der Infrastruktur Räume zu erschließen, um soziale Integrationsleistungen zu garantieren.

Damit ist das jahrzehntelange Selbstverständnis der bundesdeutschen Verkehrspolitik berührt. Diese sieht ihre Aufgabe bisher vor allem in der Gewährleistung einer erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung. Personen- wie Güterverkehr dienen aus dieser Perspektive der möglichst reibungslosen Versorgung hochgradig arbeitsteilig organisierter Gesellschaften. Verkehrspolitik erschöpft sich in Anpassungsplanung. Eine Alternative zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als Reaktion auf – wie auch als Bedingung für – Wirtschaftswachstum und die damit assoziierte gesellschaftliche Wohlfahrt schien es demnach nicht zu geben. Deshalb kann von politischer Gestaltung im Sinne des Abwägens widerstreitender Handlungsoptionen im Verkehrssektor in den letzten Jahrzehnten kaum gesprochen werden.

Was ist zu tun, wenn die neu errichtete Verkehrsinfrastruktur, seien es Straßen, Bahntrassen oder Wasserwege, in den ostdeutschen Bundesländern nicht wie erhofft zur Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen und Bürgern führt, sondern von den Menschen als attraktive Transitstrecken in die alten Bundesländer genutzt wird? In Verbindung mit der demographischen Entwicklung schrumpfender Bevölkerungen ergeben sich auch neue verkehrspolitische Herausforderungen, auf die niemand wirklich vorbereitet ist.

Die Grundkoordinaten der Verkehrspolitik müssen daher neu ausgerichtet werden und dürfen dabei nicht nur auf die binnenräumlichen Verschiebungen reagieren. Neue und bekannte globale Bedrohungen durch den Klimawandel und Verknappungen bei den fossilen Energien kommen hinzu. Mittlerweile sind sich die Experten einig, dass die Erderwärmung eine messbare Tatsache ist, die zu gravierenden Veränderungen des Klimas führen wird. Der Ausstoß von CO₂ gilt als eine der Hauptursachen und wird zukünftig stärker als je zuvor Gegenstand restriktiver umweltpolitischer Regulierungsmaßnahmen. Hiervon wird insbesondere der motorisierte Individualverkehr betroffen sein. Parallel werden die Volkswirtschaften in Indien und China wachsen und die Nachfrage nach Öl weiter anheizen. Es ist daher damit zu rechnen, dass sich die Kosten für die fossile Mobilität in den nächsten Jahren weiter erhöhen.

Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte und des anstehenden Bedarfs an Erhaltungsinvestitionen bedeutet dies, dass zur Finanzierung der Infrastrukturen in verstärktem Maße die Nutzer herangezogen werden. Konkret heißt dies, dass im nächsten Jahrzehnt nicht nur die Angebotsqualität des flächendeckenden öffentlichen Verkehrs leiden wird, sondern



Weert Canzler, Andreas Knie und Oliver Schöller (von links) [Foto: David Ausserhofer]

Weert Canzler, Diplom-Politologe, geboren 1960 in Hage/Ostfriesland, Studium der Politikwissenschaft in Berlin 1979–1985, 1996 Promotion an der TU Berlin. Seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der heutigen Abteilung „Innovation und Organisation“ mit den Hauptforschungsgebieten „Entstehung und Durchsetzung des Automobilitäts“; initiierte 1997 zusammen mit Andreas Knie die „Projektgruppe Mobilität“.

canzler@wzb.eu

Andreas Knie, geboren 1960 in Siegen, Studium der Politikwissenschaft in Marburg und Berlin 1980 bis 1986, Promotion und Habilitation an der TU Berlin. Seit 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der heutigen Abteilung „Innovation und Organisation“, von 1998 bis 2002 Geschäftsführer der choice mobilitätsproviding GmbH, seit 2000 außerplanmäßiger Professor an der TU Berlin für Soziologie sowie von 2001 bis 2003 bei der Deutschen Bahn-Tochter DB Rent Bereichsleiter „Intermodale Dienste“.

knie@wzb.eu

Oliver Schöller, geboren 1967 in Bochum, Studium der Politikwissenschaft und Soziologie in Marburg, Edinburgh und Berlin, seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung „Innovation und Organisation“ des WZB, wo er sich insbesondere mit Fragen der Verkehrspolitik beschäftigt.

schoeller@wzb.eu

beim Individualverkehr mit einer deutlichen Kostensteigerung durch Straßenbenutzungsgebühren (zum Beispiel Pkw-Maut) zu rechnen ist. Nur so wird die bestehende Infrastruktur zu finanzieren sein.

Daraus ergibt sich, dass die Raumüberwindung teurer, umständlicher und folglich schwieriger als gegenwärtig wird. Diese Entwicklung wird die Frage nach den Konsequenzen für das Verhalten der Menschen neu akzentuieren. Der alte Grundsatz verkehrspolitischer Ordnungen, den Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe zu sichern, muss neu formuliert werden. Das Ideal des bürgerlichen Lebens – eigenes Haus, eigenes Auto, alles im Grünen, mit Garten und in Reichweite zu städtischen Kulturangeboten – kann gesellschaftspolitisch nur noch mit Abstrichen angeboten werden. Wie werden die Menschen auf die wachsenden Unterschiede reagieren? Werden sich die Lebensläufe auch räumlich wieder stärker differenzieren? Entsteht in den Schrumpfungsräumen ein neues zivilgesellschaftliches Engagement, das die Lücke der früheren Daseinsvorsorge füllen kann? Entwickeln sich neue Formen der ländlichen Selbstorganisation und der Subsistenzwirtschaft, die sich deutlich vom Leben in der Stadt unterscheiden?

Für die Zukunft stellt sich zuerst die Frage nach den verkehrspolitischen Inhalten, bevor die Verkehrspolitik wieder zu klassischen Planungs- und Anpassungsprozessen übergeht. Dann wäre zu klären, wie viele regionale Unterschiede Deutschland – nicht zuletzt auch im europäischen Kontext – akzeptieren will und wie die minimalen Standards definiert werden sollen. Unterschiede können durchaus auch positiv, als den demographischen und sozialen Gegebenheiten angemessen, betrachtet werden. Dafür bedarf es der Re-Politisierung der Verkehrspolitik und eines Diskurses über ein neues Staatsverständnis.

Weiterführende Literatur:

Oliver Schöller, Weert Canzler, Andreas Knie (Hg.), *Handbuch der Verkehrspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, 950 S.