

Robert Rädcl

Die Folgen des demografischen Wandels
für die öffentliche Mobilität in
schrumpfenden Regionen, unter
besonderer Berücksichtigung von
Brandenburg

Diplomarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2007 GRIN Verlag
ISBN: 9783638740708

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/76831>

Robert Rädcl

Die Folgen des demografischen Wandels für die öffentliche Mobilität in schrumpfenden Regionen, unter besonderer Berücksichtigung von Brandenburg

GRIN - Your knowledge has value

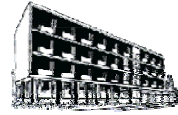
Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com



Die Folgen des demografischen Wandels für die öffentliche Mobilität in schrumpfenden Regionen, unter besonderer Berücksichtigung von Brandenburg

Diplomarbeit

zur Erlangung des Grades eines Diplom-Politologen
am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von:

Robert Rädcl

Berlin, der 21. Mai 2007

Inhalt

1. EINLEITUNG.....	4
1.1. Legitimation, Fragestellung und Hypothese der Arbeit.....	4
1.2. Stand der Forschung, Aufbau und Methodik der Arbeit, verwendete Literatur.....	6
2. METHODISCHE UND THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN.....	8
2.1. Begriffe und Methoden.....	8
2.2. Die Steuerungstheorie und der akteurzentrierte Institutionalismus.....	10
2.3. Die Governance – Perspektive.....	11
2.4. Der Analyserahmen – Die regionale Mobilitäts-Governance.....	14
2.5. Hypothesenbildung.....	17
3. ÖFFENTLICHE MOBILITÄT ALS STAATLICHE DASEINSVORSORGE.....	19
3.1. Daseinsvorsorge in Deutschland.....	19
3.2. ÖPNV als Teil kommunaler Daseinsvorsorge.....	23
3.3. Individuelle Rechte auf bzw. staatliche Pflichten zur öffentlichen Mobilität?.....	24
3.4. Reform der Daseinsvorsorge – Mobilität im Gewährleistungsstaat.....	27
4. VERKEHRSPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN.....	32
4.1. Akteure der öffentlichen Mobilität.....	32
4.2. Die Rechtslage	40
a) Europäisches Gemeinschaftsrecht.....	40
b) Bundesdeutsches Recht.....	43
c) Brandenburgisches Landesrecht.....	52
4.3. Finanzierung des ÖPNV.....	56
4.4. Ausblick.....	60
5. DER DEMOGRAFISCHE WANDEL.....	64
5.1. Entwicklung in Deutschland.....	64
a) Bevölkerungsentwicklung	64
b) Alterung.....	65

c) Binnenwanderung und regionale Disparitäten.....	67
d) Individualisierung, Pluralisierung und Flexibilisierung der Lebensformen.....	72
5.2. Entwicklung in Ostdeutschland und Brandenburg.....	73
6. DIE FOLGEN DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS FÜR DIE ÖFFENTLICHE MOBILITÄT IN BRANDENBURG.....	81
6.1. Veränderte Nachfrage und Entwicklungen in der Praxis.....	81
6.2. Konsequenzen für Politik und Verwaltung.....	91
7. HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN DER MOBILITÄTS- GOVERNANCE.....	94
7.1. Aktuelle Innovationshemmnisse.....	94
a) Antiquierte Infrastrukturpolitik und Leitbilder.....	94
b) Verkrustete Strukturen.....	96
c) Fehlanreizende Finanzierung.....	98
7.2. Eine neue Mobilitäts-Governance im Gewährleistungsstaat.....	100
a) Gewährleistung der Daseinsvorsorge im Wettbewerb.....	100
b) Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen.....	102
c) Innovative Angebote und Subjektförderung.....	104
d) Neue Akteure, neues Denken, neue Leitbilder.....	105
8. FAZIT.....	108
ANHANG 1: ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	109
ANHANG 2: ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	111
ANHANG 3: QUELLEN UND LITERATUR.....	112
Primärquellen:.....	112
Aufsätze, Sammelbände und Monographien:.....	113
Webseiten:.....	117

1. Einleitung

1.1. Legitimation, Fragestellung und Hypothese der Arbeit

Der demografische Wandel ist in aller Munde. Er wird sowohl publizistisch als auch wissenschaftlich beschrieben, analysiert und teilweise auch dramatisiert. Ob das „Methusalem-Komplott“ (Frank Schirrmacher, 2005..), das „Land ohne Lachen. Deutschland schrumpft und ergraut“ (Der Spiegel 2/2004, S. 38), die „Schrumpfende[n] Städte. Diät für die Speckgürtel“ (Spiegel Online, 21. März 2006), oder die „Schrumpfende Gesellschaft“ (Kaufmann 2005) - es mangelt nicht an mehr oder weniger seriösen Veröffentlichungen mit prägnanten Titeln, die in den letzten Jahren zum Thema Alterung der Gesellschaft und Bevölkerungsrückgang erschienen sind. Thematisiert und problematisiert werden meistens die Folgen für Wirtschaft, Kultur und Sozialversicherungen, welche zu Recht vergleichsweise düstere Aussichten in diesen Bereichen für die kommenden Jahrzehnte aufzeigen.

Der sozioökonomische und demografische Wandel in Deutschland, der seit 1990 besonders in den neuen Bundesländern wie im Zeitraffer zu beobachten ist, wird sich in den nächsten Jahrzehnten fortsetzen und z.T. sogar verstärken. Diese Entwicklung ist auch durch zusätzliche familien-, wirtschafts- oder siedlungspolitische Maßnahmen kaum noch zu beeinflussen. Neben den bekannten Effekten der (Über-)Alterung der Gesellschaft, dem Zusammenbruch ganzer regionaler Wirtschaftssysteme und der damit verbundenen Massenarbeitslosigkeit kommen seit der Wiedervereinigung Prozesse der „Entleerung“ ganzer Regionen hinzu, regelrechte „Abwärtsspiralen“ entstehen. Aber diese Phänomene des Schrumpfens treffen zeitgleich mit neuen Wachstumsdynamiken in anderen Regionen zusammen, die Entwicklung“ ist „bipolar“ (Weert Canzler / Andreas Knie).

Doch der demografische Wandel hat nicht nur wirtschaftliche und sozialpolitische Folgen, er wird auch nicht ohne Konsequenzen für die öffentliche Mobilität bleiben. Das Verkehrsaufkommen insgesamt geht zurück, und die Struktur der Nachfrage wird sich ändern. Die Grundlagen der öffentlichen Mobilität sind in schrumpfenden Regionen bedroht, dazu wird die Verkehrsnachfrage künftig räumlich höchst unterschiedlich sein.

Doch weil Verkehrsdienstleistungen ein Teil der staatlichen Daseinsvorsorge sind, um die gleiche demokratische Teilhabe unabhängig vom Wohnort zu garantieren, kann die-

ser Entwicklung nicht tatenlos zusehen werden. Der Staat muss die Grundlagen der öffentlichen Mobilität auch in Zukunft sicherstellen. Aber statt Ausbau und Wachstum werden der Erhalt und die Anpassung von Mobilitätsdienstleistungen notwendig werden, und erstmalig wird es sogar um das Management des Schrumpfens gehen. Die bisher bewährte bundesrepublikanische Infrastruktur- und Verkehrspolitik wird mit diesen Anforderungen jedoch nur schwer fertig werden. Trotzdem muss die Anpassung der Versorgungsnetze so geregelt werden, dass die in den Schrumpfungsregionen ohnehin stattfindende soziale und ökonomische Desintegration durch eine Verringerung der Angebote nicht noch verschärft wird.

An diesem Punkt setzt die vorliegende Arbeit an. Die zentrale erkenntnisleitende Fragestellung lautet, wie sich die verkehrspolitische Governance verändern muss, damit die öffentliche Mobilität weiterhin gewährleistet werden kann, wenn viele Kommunen und Landkreise gerade in ländlichen Regionen Ostdeutschlands aufgrund des demografischen Wandels die eigenständige Erbringung dieser Leistung nicht mehr garantieren können. Kann öffentliche Mobilität nur als flächendeckender ÖPNV verstanden werden? Welchen Stellenwert wird sie als Teil der Daseinsvorsorge in Zukunft haben? Wer ist für die öffentliche Mobilität verantwortlich, wie wird sie „gewährleistet“?

Zu untersuchen wird sein, ob und wie die politischen und rechtlichen Regularien der Infrastruktur- und Verkehrspolitik auf europäischer, nationaler und Landesebene den Wandel des Systems der öffentlichen Mobilität beeinflussen. Die neuen Länder haben hier eine Vorreiterfunktion, sie müssen Schrumpfungsprozesse als Erste organisieren und ihre Versorgungssysteme zukunftsfest machen. Aber die Entwicklung in Ostdeutschland ist beispielhaft für viele Teile in Europa (Vgl. Canzler / Knie 2005c).

Da die bestehende, pfadabhängig gewachsene Verkehrspolitik auf Wachstum und staatliche Kontrolle angelegt ist, wird die (vorläufige) Hypothese lauten, dass sich die Regulationsstrukturen in diesem Bereich stark verändern müssen, um eine öffentliche Mobilität in schrumpfenden Regionen zu gewährleisten. Da die meisten Regionen in den neuen Bundesländern tendenziell schrumpfen, und die Gleichwertigkeit der Lebenschancen weiterhin Staatsziel bleibt, wird es notwendig sein, die rechtlichen Rahmenbedingungen und politischen Institutionen bzw. Verfahren anzupassen. Es müssen neue Steuerungs- und Regulierungsformen gefunden werden, um organisatorische bzw. unternehmerische Innovationen zuzulassen, ein gewisses Versorgungsniveau zu halten, und die Verkehrsinfrastruktur „zukunftsfest“ zu machen. Besonders das Personenbeför-

derungsgesetz und die staatlichen Finanzierungsinstrumente stehen unter dem Verdacht, zu unflexibel für die notwendigen Veränderungen zu sein.

1.2. Stand der Forschung, Aufbau und Methodik der Arbeit, verwendete Literatur

Das empirische Phänomen des systematischen „Schrumpfens“ ganzer Regionen in der bundesrepublikanischen Geschichte ist vergleichsweise neu. Die demografischen und sozioökonomischen Entwicklungen wurden aus politischer, ökonomischer, geographischer und statistischer Sicht beschrieben und problematisiert, aber die politikwissenschaftliche Forschung zu diesem Thema steht erst am Anfang. Diese Arbeit orientiert sich am praxisorientierten Forschungsvorhaben „Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen“ der Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Unter der Prämisse, dass die Gewährleistung öffentlicher Mobilität zur staatlichen Daseinsvorsorge gehört und ein *öffentliches Gut* ist, bewegt sich das Forschungsvorhaben in der Perspektive der aktuellen politikwissenschaftlichen Governance-Forschung. Unter Zuhilfenahme der neuesten Theorieentwicklungen (Benz, Mayntz, Scharpf) in diesem Bereich werde ich im zweiten Kapitel ein Analysekonzept erarbeiten um herauszufinden, worin die Herausforderungen für die gesellschaftlichen, politischen, rechtlichen und finanziellen Regelungsstrukturen in der öffentlichen Mobilität bestehen, und wie sie evtl. gemeistert werden können.

Um landesspezifische Besonderheiten konstant zu halten und zu berücksichtigen, und um den Untersuchungsraum einzugrenzen, werde ich mein Augenmerk vorwiegend auf das Land Brandenburg richten, da dieses sich hierfür anbietet. Der Kontrast zwischen stark schrumpfenden Regionen in der Peripherie und wachsenden Landkreisen im „Speckgürtel“ von Berlin ist hier gut zu beobachten. Die Literaturlage zum demografischen Wandel in Brandenburg ist sehr gut, und die verkehrliche und infrastrukturelle Entwicklung seit der Wiedervereinigung beispielhaft für viele ländliche Gebiete Ostdeutschlands.

Nach der Erörterung eines theoretischen Analyserahmens und historischen Vorüberlegungen zum Stellenwert öffentlicher Mobilität in der staatlichen Daseinsvorsorge soll anhand einer Art Bewertungsmatrix untersucht werden, ob die verkehrspolitische Go-

vernance in der Lage wäre, den anstehenden demografischen Wandel gerade in Ostdeutschland zu bewältigen. Dieser lässt sich relativ einfach über gut zugängliche Bevölkerungsstatistiken und Sekundärliteratur (z.B. Raumordnungsbericht) aufzeigen. Durch die Einbeziehung der relevanten Rechtsquellen (Europäische Verordnungen, Personenbeförderungsgesetz, ÖPNV-Gesetz, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Eisenbahnrecht u.a.) sowie unter Einbeziehung empirischer Erfahrungen in einigen Landkreisen Brandenburgs soll dann untersucht werden, wie die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen die Anpassung des Systems der öffentlichen Mobilität beeinflussen.

Am Ende der Arbeit werde ich dann andeuten, wie eine neue Mobilitäts-Governance aussehen müsste, um auch in stark schrumpfenden Regionen öffentliche Mobilität – und damit die Möglichkeit zur demokratischen Teilhabe an der Gesellschaft unabhängig vom Besitz eines Autos – zu gewährleisten.

Neben den Primärquellen aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Landesregierung Brandenburg haben mir die Werke von Arthur Benz, Gunnar Schuppert, Renate Mayntz und Fritz Scharpf zum Governance-Konzept und zur Idee des Gewährleistungsstaates geholfen. Die Dissertation von Matthias Knauff und der Sammelband von Rudolf Hrbek und Martin Nettesheim waren wertvoll, als es darum ging, den Stellenwert und die Entwicklung der Daseinsvorsorge bzw. des Gewährleistungsstaates zu eruieren. Hilfreich zur Beantwortung der Fragestellung schließlich waren die Vorarbeiten der „Projektgruppe Mobilität“ am WZB, insbesondere von Lisa Ruhrort, Astrid Karl, Weert Canzler und Andreas Knie. Ich danke auch den Beitragenden im Sammelband „Herausforderung demografischer Wandel“ von Bernhard Frevel.

2. Methodische und theoretische Vorüberlegungen

2.1. Begriffe und Methoden

Die sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung hat sich zum Ziel gesetzt, den relativ engen Rahmen, den Verkehrsplanung, Verkehrstechnik oder auch Verkehrspolitik im wissenschaftlichen Diskurs setzen, zu erweitern und die Zusammenhänge von sozialer Realität und Verkehr aufzuzeigen. Die Begriffe Mobilität und Verkehr werden bisher oft synonym benutzt, obwohl Verkehr nur die physisch realisierte, oft technisch unterstützte Ortsveränderung von Menschen, Gütern oder Informationen ist, und Mobilität etwas anderes bedeutet. Aber der letzte Terminus wird in jüngster Zeit häufiger benutzt, weil er moderner klingt und nicht so negativ besetzt ist wie Verkehr. Aus dem Lateinischen „mobilitas“ kommend meint er aber eher Beweglichkeit, also die Möglichkeit zur Bewegung: Der geistige Horizont eines Menschen bestimmt seinen „Mobilitätsraum“, seinen „Möglichkeitenraum“, in dem Bewegung stattfindet. Dieser ist mehrdimensional, nicht nur geographisch (welche Räume, welcher Widerstand, welche Hilfsmittel?) sondern auch geistig und materiell (abhängig von Politik, sozioökonomischer Situation, Sozialstruktur, Milieu etc.) bedingt. Wie Weert Canzler anführt, können Mobilität und Verkehr weit auseinander fallen: Wer geistig mobil ist, muss nicht viel unterwegs sein, und wer jeden Tag die gleiche Strecke zur Arbeit fährt, verlässt seine eingefahrenen Wege nicht. Die beiden Varianten stehen in einem dialektischen Verhältnis. Mobilität ist die „Triebfeder“ der Moderne; Globalisierung, die steigende Vielfalt der Lebensmöglichkeiten, die räumliche Funktionsentmischung¹ und mehr technische und finanzielle Möglichkeiten zur Beweglichkeit vergrößern die „Mobilitätsräume“ (Canzler 2004, S. 341f.). Sie sind die „Möglichkeitenräume“ für ein modernes Leben. Mobilität und ihre konkrete Realisierung als Verkehr sind also Ausdruck gesellschaftlicher Realitäten; in modernen Gesellschaften bestimmen aber auch die realisierbaren Mobilitätschancen die Handlungsoptionen und Denkhorizonte der Menschen. Der Möglichkeitenraum ist also das „Gelände gesellschaftlicher Teilhabe“, und um Mobilität zu erhöhen, darf er nicht nur geographisch erweitert werden (Canzler / Knie 1998, S. 28ff.).

Öffentliche Mobilität meint also nicht nur den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser Begriff ist ohnehin sehr ungenau definiert. Zwar wird er seit der Bahn-

¹ Z.B. liegen Arbeitort, Wohnung, Einkaufszentrum, Fitnessclub etc. oft weit auseinander.