

Patrick Küpper

Auf dem Weg zu einem Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen – Probleme, Ursachen und Handlungsoptionen

URN: urn:nbn:de:0156-3717153



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 152 bis 168

Aus:

Hans-Peter Hege, Yvonne Knapstein, Rüdiger Meng, Kerstin Ruppenthal,
Ansgar Schmitz-Veltin, Philipp Zakrzewski (Hrsg.)

Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgesellschaft

13. Junges Forum der ARL
13. bis 15. Oktober 2010 in Mannheim

Arbeitsberichte der ARL 1

Hannover 2011

Patrick Küpper

Auf dem Weg zu einem Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen – Probleme, Ursachen und Handlungsoptionen¹

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Mobilität in ländlichen Räumen
- 3 Bedarfsorientierte Bedienformen als Lösung der Mobilitätsprobleme in ländlichen Räumen?
- 4 Alternativen zu bedarfsgesteuerten Bedienformen
- 5 Fazit und Ausblick

Literatur

Zusammenfassung

Der Beitrag geht der Frage nach, wie in ländlichen Räumen ein Grundangebot von Mobilität gewährleistet bzw. hergestellt werden kann. Dazu werden zunächst die Besonderheiten der Mobilität in ländlichen Räumen im Vergleich zu urbanen Gebieten herausgearbeitet sowie aktuelle Trends, Probleme und Konsequenzen für das ÖPNV-Angebot beleuchtet. Schließlich werden verschiedene Handlungsoptionen vorgestellt, wie mit diesen Entwicklungen umgegangen werden kann, um ein Grundangebot sicherstellen zu können. Dabei werden häufig bedarfsgesteuerte Bedienformen als Lösung angepriesen. Die Analyse zeigt jedoch, dass insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Räumen erhebliche Finanzierungsdefizite zu erwarten sind. Deshalb werden weitere Alternativen, wie die Effizienzsteigerung im traditionellen ÖPNV, Bürgerbusse, organisierte Mitnahme im privaten Pkw, mobile und dezentrale Versorgung mit Dienstleistungen, Mitnahme durch andere Fahrdienste, Carsharing und Subjektförderung im ÖPNV diskutiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass alle Handlungsoptionen sowohl Vor- als auch Nachteile aufweisen. Diese Vielfalt an Bedienformen kann jedoch dazu genutzt werden, das Angebot auf die spezifischen Bedingungen vor Ort zuzuschneiden, was zu einem abgestuften System von den Zentren zur Peripherie führt.

Schlüsselwörter

Ländlicher Raum – Mobilitätsprobleme – ÖV-Nutzung – bedarfsgesteuerter ÖV – alternative Bedienformen – Effizienzsteigerung im ÖPNV

¹ Der Beitrag basiert auf einer Studie, die 2008 und 2009 für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) durchgeführt wurde (vgl. Steinrück/Küpper 2010). Die Ergebnisse werden entsprechend der Fragestellung um weitere Literatur und neuere Daten ergänzt.

Abstract

The paper addresses the question how a basic provision of mobility could be assured in rural areas. To answer the research question, it analyses the particularities of rural mobility in comparison to urban areas, current trends and resulting problems for the public transport. Afterwards, the review presents different options for action to guarantee a basic mobility against these issues. In transport policy debates, demand responsive transport is often seen as a solution. However, many studies demonstrate the low potential of this transport service, mainly due to the low revenue-to-cost ratio of such services. Therefore, the paper discusses further alternatives including raising efficiency in traditional public transport, voluntary public transport, ride sharing in private cars or in cars of other transport services, mobile and decentral supply of services, car sharing and disbursing mobility vouchers. As a result, all researched alternatives have their particular strengths and weaknesses. The variety of mobility options can, thus, contribute to a tailor-made transport policy considering the specific local conditions. The conclusion comprises a gradual mobility system from core to periphery.

Keywords

Rural area – problems of mobility – use of public transport – demand responsive transport – alternative mobility forms – raising efficiency in public transport

1 Einleitung

Ländliche Räume sind durch eine geringe Bevölkerungsdichte und disperse Siedlungsstrukturen gekennzeichnet. Die Folge sind weite Entfernungen zwischen dem Wohnort und den übrigen Funktionen des alltäglichen Lebens wie Arbeitsplatz, Ausbildungsstätte, Versorgungsmöglichkeiten oder Freizeitangebote. In einem solchen räumlichen Umfeld ist es von besonderer Bedeutung, mobil zu sein. In ländlichen Räumen wird diese Mobilität in erster Linie durch das Auto bereitgestellt. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist in weiten Teilen mit Schülerverkehr gleichzusetzen. Wegen des geringen Angebotes und der teilweise erheblichen Qualitätsnachteile gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) wird der ÖPNV oftmals gar nicht mehr als Alternative wahrgenommen, als „Restverkehr“ diffamiert und teilweise ausgedünnt. Daraus ergeben sich Probleme für die Bevölkerungsgruppen, die aus verschiedensten Gründen kein Auto fahren können, dürfen oder wollen.

Die Diskussion über die Gestaltung eines „angemessenen“ Angebots des ÖPNV in ländlichen Räumen ist nicht neu. In der Literatur findet diese Diskussion seit über 30 Jahren ihren Niederschlag (z. B. BMRBS 1987; Heinze 1986; Heinze/Herbst/Schühle 1982; Schuster 1992). Diese Diskussion wurde durch die Beobachtung ausgelöst, dass die sinkende Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten im Zuge der Ausweitung des motorisierten Individualverkehrs die Auslastung der Strecken reduzierte und somit die Finanzierung des traditionellen ÖPNV in der Fläche erschwerte.

Angesichts der sich in Deutschland vollziehenden demographischen Veränderungen bekommt diese Diskussion eine weitere Facette. Die sinkende Geburtenzahl, die Alterung der Bevölkerung und die insgesamt abnehmende Bevölkerungszahl werden wahrscheinlich zu einer veränderten Nachfrage nach dem herkömmlichen ÖPNV führen. Somit ergibt sich aktuell eine hohe Praxisrelevanz des Themas. So zeigen die Ergebnisse einer aktuellen Befragung von Vertretern aus 228 Landkreisen und regionalen Entwick-

lungsinitiativen dünn besiedelter, peripherer Räume, dass in 33,7% der Fälle bereits Maßnahmen zur Reaktion auf den demographischen Wandel im Bereich Mobilität umgesetzt wurden und in 62,9% der Fälle für die Zukunft geplant sind (Küpper 2011: 128, 201). Außerdem werden in allen drei untersuchten Fallstudienregionen Maßnahmen im Verkehrsbereich ergriffen, um auf die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung zu reagieren.

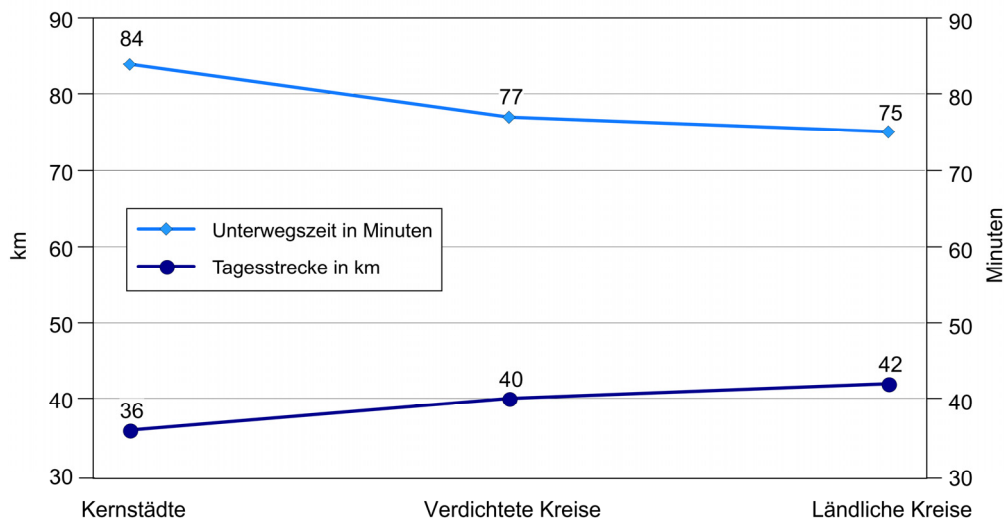
Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Beitrag mit der Frage, wie in ländlichen Räumen ein Grundangebot von Mobilität gewährleistet bzw. hergestellt werden kann. Unter Mobilität wird hier die physische, zirkuläre Ortsveränderung von Personen, um Aktivitäten realisieren zu können, verstanden (Gather/Kagermeier/Lanzendorf 2008: 24 f.; Nuhn/Hesse 2006: 18 f.). Eine hohe Mobilität ist dann gegeben, wenn viele Aktivitäten ausgeübt und somit die Aktivitätsorte schnell und gut erreicht werden können. Gemessen wird die Mobilität üblicherweise mit der Zahl der Wege pro Zeiteinheit. Im Gegensatz dazu bezeichnet der Begriff Verkehr lediglich die realisierten Ortsveränderungen im Sinne von zurückgelegten Distanzen (Personenkilometer). Mobilität ist demnach fundamental für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und deren Gewährleistung zu akzeptablen Kosten als sozialpolitisches Ziel weitgehend akzeptiert. Verkehr – und zwar insbesondere den motorisierten – gilt es hingegen aus umweltpolitischen Gründen zu vermeiden. Darüber hinaus soll das Mobilitätsangebot möglichst kosteneffizient erfolgen, womit das Zieldreieck aus Sozialem, Ökologie und Wirtschaft vervollständigt ist (Holz-Rau/Günthner/Krummheuer 2010: 497).

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird die relevante wissenschaftliche Literatur ausgewertet und es werden Ergebnisse der Erhebung „Mobilität in Deutschland“ präsentiert. Zunächst werden die Besonderheiten der Mobilität in ländlichen Räumen und die damit verbundenen Konsequenzen für den ÖPNV herausgearbeitet. Anschließend werden die Potenziale bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV abgeschätzt, da diese in der politischen Diskussion häufig als Lösung der Mobilitätsprobleme in ländlichen Räumen empfohlen werden. Des Weiteren werden Handlungsoptionen auch jenseits des traditionellen ÖPNV mit ihren Vor- und Nachteilen vorgestellt, wie zu einem Grundangebot von Mobilität beigetragen werden kann. Abschließend werden Schlussfolgerungen gezogen.

2 Mobilität in ländlichen Räumen

Die zentrale Mobilitätskennziffer der Anzahl der Wege pro Tag und Person unterscheidet sich nicht zwischen den verschiedenen siedlungsstrukturellen Kreistypen. In ländlichen Kreisen absolviert eine Person mit durchschnittlich 3,5 Wegen pro Tag genau so viele wie in verdichteten Kreisen und Kernstädten (infas/DLR 2010a: 42). In den ländlichen Kreisen legt eine Person allerdings deutlich mehr Kilometer am Tag zurück als in den Kernstädten, wie die Abbildung 1 verdeutlicht. Dies ist durch die geringe Siedlungsdichte ländlicher Räume bedingt, wodurch die Entfernungen zu den Funktionen des alltäglichen Lebens größer als in Verdichtungsräumen sind. Auffallend ist jedoch, dass für die gleiche Anzahl an Wegen zu größeren Distanzen weniger Zeit benötigt wird. In den ländlichen Kreisen sind die Menschen durchschnittlich nur 75 Minuten am Tag unterwegs, während die Bewohner der Kernstädte 84 Minuten benötigen.

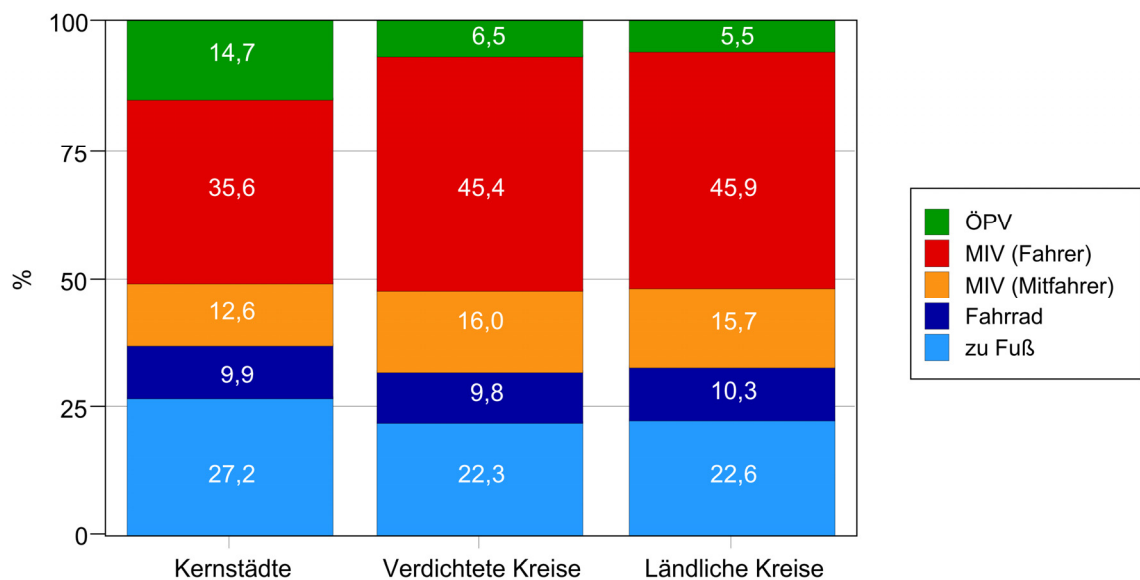
Abb. 1: Tagesstrecke und Unterwegszeit nach Kreistypen



Quelle: eigene Darstellung nach infas/DLR (2010a: 42)

Der entscheidende Grund für diese Zeitersparnis in ländlichen Räumen ist im Modal Split zu finden (vgl. Abb. 2). Der Anteil der zu Fuß zurückgelegten Wege ist in den Kernstädten etwas höher als in den beiden anderen Raumtypen. Dabei ist davon auszugehen, dass hier die Entfernungen aufgrund der kompakten Siedlungsstruktur geringer sind und deshalb häufiger bequem zu Fuß bewältigt werden können. Des Weiteren ist der ÖV-Anteil mit 15% relativ hoch in den Kernstädten gegenüber 5% in den ländlichen und 6% in den verdichteten Kreisen. Aufgrund von Umwegfahrten, häufigen Halten und Umstiegen ist der öffentliche Verkehr relativ zeitaufwendig. Im Gegensatz dazu ist der MIV-Anteil in den verdichteten und ländlichen Kreisen deutlich höher als in den Kernstädten. Gerade hier bietet der motorisierte Individualverkehr einen Zeitvorteil, da sich die Staus und Parkraumsuche eher auf die Agglomerationen konzentrieren.

Abb. 2: Modal Split nach Kreistypen



Quelle: eigene Darstellung nach infas/DLR (2010a: 45)

Die Kennzahlen verdeutlichen also, dass sich die Mobilität in ländlichen Räumen insgesamt günstiger darstellt als in den übrigen Raumtypen. Die Voraussetzung besteht häufig darin, einen Pkw nutzen, die benötigten Funktionen zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichen zu können. Letzteres dürfte in vielen Klein- und Mittelstädten, die ebenfalls zu den ländlichen Kreisen gehören, der Fall sein. Die Pkw-Nutzung ist abhängig vom Besitz eines Führerscheins und von der Verfügbarkeit eines Pkws. In ländlichen Kreisen haben 6,1% der Einwohner über 18 Jahren keinen Führerschein (infas/DLR 2010b). Hinzu kommen weitere 8%, die gar keinen Pkw zur Verfügung haben. 9,3% der Einwohner können zumindest gelegentlich einen Pkw nutzen und die restlichen 76,6% haben jederzeit einen Pkw zur Verfügung.

Mobilitätsprobleme treten demnach vor allem in den Gruppen mit eingeschränkten Pkw-Nutzungsmöglichkeiten und größerer Distanz zu den benötigten Einrichtungen auf. Außerdem gibt es Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen auch kürzere Distanzen nicht ohne Hilfe überwinden können. Neben der Sicherung der Erreichbarkeit, um soziale Teilhabechancen zu gewährleisten, gilt es, den nötigen Verkehr möglichst wirtschaftlich und umweltverträglich abzuwickeln. Zur Lösung dieser Mobilitätsprobleme soll in erster Linie der öffentliche Verkehr beitragen. Die Nutzungsprofile zeigen aber gerade für die ländlichen Kreise relativ niedrige Werte (vgl. Abb. 2). Selbst von den Einwohnern über 18 Jahre, die keinen Führerschein oder keinen Pkw zur Verfügung haben, wird der öffentliche Verkehr von etwa einem Drittel gar nicht genutzt (vgl. Tab. 1). Diejenigen, die ein eigenes Auto nutzen können, nehmen den öffentlichen Verkehr kaum noch als Alternative wahr. In den Kernstädten ist die Nutzung hingegen viel höher, da das Angebot wesentlich attraktiver ist.

Die geringe Nutzung des öffentlichen Verkehrs in ländlichen Räumen kann zum Teil mit der hohen Habitualisierung der Pkw-Nutzung trotz guter Alternativen (Canzler 2008; Heine/Mautz/Rosenbaum 2001: 168) sowie mit der Auto-Affinität von Menschen, die sich für einen Wohnstandort in ländlichen Räumen entschieden haben und das Autofahren als Teil ihres Lebensstils begreifen (Segert 2009: 10 ff.), begründet werden. Als zentral für die geringe ÖV-Nutzung und den hohen MIV-Anteil in ländlichen Räumen gilt allerdings die geringe Attraktivität des Angebots im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr, der auch kaum durch Überlastungseffekte beeinträchtigt wird. Berechnungen zur ÖV-Erreichbarkeit von Mittelzentren verdeutlichen das Problem (Wehmeier/Koch 2010: 459 f.). In ländlichen Kreisen erreichen demnach 54% der Bevölkerung das nächste Mittelzentrum innerhalb von 30 Minuten. 7% benötigen sogar länger als eine Stunde. Hinzu kommt der Zeitaufwand zum Erreichen der Haltestelle. Im Gegensatz dazu benötigt nur 1% der Einwohner in ländlichen Kreisen länger als 30 Minuten zum nächsten Mittelzentrum.

Die geringen Fahrgastpotenziale und die weiten Wege, die für ländliche Räume charakteristisch sind, erschweren einen wirtschaftlichen öffentlichen Verkehr, was das geringe Angebot erklärt (Gather/Kagermeier/Lanzendorf 2008: 242 ff.). Außerdem ist die politische Bereitschaft zur Bezuschussung gering, wenn dem öffentlichen Verkehr ein niedriger Stellenwert beigemessen wird. Angesichts der sich voraussichtlich auch künftig verschärfenden Finanzsituation öffentlicher Haushalte wird der öffentliche Verkehr häufig als Kostenfaktor wahrgenommen und Einsparungen sind absehbar. Lediglich die Ein-

führung von Ortsbussystemen² erlaubt ein zum Auto konkurrenzfähiges Angebot in Klein- und Mittelstädten ländlicher Räume (Gather/Kagermeier/Lanzendorf 2008: 248 ff.). Die Voraussetzung ist allerdings ein entsprechender politischer Wille zur Übernahme notwendiger Zuschüsse.

Tab. 1: ÖV-Nutzung im Verhältnis zur Pkw-Verfügbarkeit

Ländliche Kreise	ÖV-Nutzung					
Pkw-Verfügbarkeit	täglich bzw. fast täglich	an 1-3 Tagen pro Woche	an 1-3 Tagen pro Monat	seltener als monatlich	nie bzw. fast nie	Gesamt
jederzeit	3,8 %	3,4 %	9,1 %	20,2 %	63,6 %	100 %
gelegentlich	14,0 %	9,3 %	16,3 %	18,2 %	42,2 %	100 %
gar nicht	13,6 %	17,7 %	24,1 %	12,7 %	31,9 %	100 %
habe keinen Führerschein	14,6 %	15,3 %	18,5 %	15,3 %	36,3 %	100 %
Verdichtete Kreise	ÖV-Nutzung					
Pkw-Verfügbarkeit	täglich bzw. fast täglich	an 1-3 Tagen pro Woche	an 1-3 Tagen pro Monat	seltener als monatlich	nie bzw. fast nie	Gesamt
jederzeit	4,6 %	4,2 %	13,1 %	22,4 %	55,7 %	100 %
gelegentlich	23,2 %	14,3 %	16,8 %	15,3 %	30,4 %	100 %
gar nicht	18,0 %	22,0 %	19,2 %	14,3 %	26,5 %	100 %
habe keinen Führerschein	19,9 %	17,7 %	20,1 %	11,0 %	31,4 %	100 %
Kernstädte	ÖV-Nutzung					
Pkw-Verfügbarkeit	täglich bzw. fast täglich	an 1-3 Tagen pro Woche	an 1-3 Tagen pro Monat	seltener als monatlich	nie bzw. fast nie	Gesamt
jederzeit	11,4 %	17,9 %	24,1 %	18,5 %	28,0 %	100 %
gelegentlich	39,6 %	28,4 %	17,7 %	6,3 %	8,0 %	100 %
gar nicht	43,8 %	29,0 %	12,7 %	5,1 %	9,4 %	100 %
habe keinen Führerschein	39,0 %	30,6 %	14,6 %	5,8 %	10,0 %	100 %

Quelle: eigene Darstellung nach infas/DLR (2010b)

² Ein Ortsbus mit Systemcharakter wird charakterisiert durch eine übersichtliche Linienstruktur, eine zentrale „Rendezvous“-Haltestelle für alle Linien, eine Abstimmung zwischen den Linien zur Minimierung der Umsteigezeiten, eine durchgängige Bedienung in einem konsequenten Taktfahrplan mit einem Halbstundentakt und umfassende Marketingmaßnahmen einschließlich eines eigenständigen Corporate Design für die Busse, Haltestellen und die Kommunikation (Gather/Kagermeier/Lanzendorf 2008: 248).

Ein weiteres Problem für den öffentlichen Verkehr in ländlichen Räumen stellt die zunehmend flexible Nachfrage dar (infas/DLR 2010a: 122 f.). Die Zersiedlung der Siedlungslandschaft und die Randwanderung zentralörtlicher Funktionen erschweren die Bündelung der Verkehrsnachfrage mit dem traditionellen Linienverkehr. Gleiches gilt für den Trend der vergangenen Jahrzehnte, dass der Anteil des Arbeits- und Ausbildungsverkehrs zu Lasten des Freizeit- und Versorgungsverkehrs, die viel schwieriger räumlich und zeitlich zu bündeln sind, abnimmt (infas/DIW 2004: 98; infas/DLR 2010a: 28). Das Problem der flexibleren Nachfrage wird durch demographische und wirtschaftliche Schrumpfungsprozesse insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen verstärkt (Beetz 2006; Gutsche 2006). Zum einen sinkt die Siedlungsdichte, wodurch das Fahrgastpotenzial abnimmt. Zum anderen erfordert die Schließung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge weitere Wege, die längere Fahrtzeiten im öffentlichen Verkehr, häufig verstärkt durch mehr Umwegfahrten und Umstiege, verursachen und somit den Qualitätsnachteil gegenüber dem motorisierten Individualverkehr vergrößern.

Eine weitere Herausforderung für den öffentlichen Verkehr in ländlichen Räumen ergibt sich aus der Alterung der Bevölkerung. Insbesondere der Rückgang der Schülerzahlen stellt den ÖPNV vor massive Finanzierungsprobleme. Wie aus der Tabelle 2 ersichtlich, sind die Kinder und Jugendlichen zwischen 10 und 19 Jahren die Hauptnutzergruppe des ÖPNV. Dies ist nicht verwunderlich, da in vielen ländlichen Räumen das Angebot auf die Schülerbeförderung ausgerichtet ist (Canzler/Knie/Ruhrort 2008). Der Schülerverkehr stellt eine Pflichtaufgabe der Landkreise dar und wird durch das jeweilige Bundesland finanziell unterstützt (Bormann/Brachert/Dümmler 2010: 11). Daher sind bis zu 90 % der Fahrgäste in bestimmten Räumen Schüler (Wehmeier/Koch 2010: 463). Bei einem weiteren Rückgang der Schülerzahlen erodiert die Finanzierungsgrundlage des ÖPNV in ländlichen Räumen. So schätzt beispielsweise das Verkehrsministerium von Rheinland-Pfalz (vgl. Bormann/Brachert/Dümmler et al. 2010: 18 f.), dass bei einem Rückgang von 1,5 % pro Jahr bis 2015 eine Fahrpreiserhöhung um 10 % nötig wäre, um das heutige Angebot aufrechtzuerhalten. Längere Schulwege aufgrund von Schulschließungen werden die Fahrgastrückgänge voraussichtlich nur zu einem geringen Teil kompensieren können (Scheiner 2006: 137 f.). Wenn also die Aufgabenträger keine höheren öffentlichen Zuschüsse zahlen und Tarifierhöhungen aus sozialen Gründen nicht erwünscht sind, muss das Angebot ausgedünnt werden. Die Bedeutung des ÖPNV jenseits des Schülerverkehrs wird dadurch weiter sinken, da Fahrten während der Schulzeit, in den Abendstunden, am Wochenende und in den Schulferien kaum noch möglich sein werden.

Die Hoffnung, dass die Rückgänge im Schülerverkehr durch die wachsende Zahl älterer Fahrgäste im Zuge der demographischen Alterung kompensiert werden könnte, lässt sich kaum aufrechterhalten. Wie die Tabelle 2 zeigt, nutzen die meisten Senioren und auch die Hochbetagten selten oder nie den ÖPNV. Hinzu kommt, dass sie immer mehr Wege mit dem motorisierten Individualverkehr und weniger mit dem öffentlichen Verkehr zurücklegen (infas/DLR 2010c: 19 f.). So zeigen Modellrechnungen für Mecklenburg-Vorpommern, dass trotz massiver Alterung kaum weitere ÖV-Fahrten durch Senioren bis 2030 zu erwarten sind und sich das Mobilitätswachstum weitestgehend im motorisierten Individualverkehr vollzieht (Klein-Hitpaß/Lenz 2009: 16).

Eine zentrale Ursache liegt im Kohorteneffekt des Führerscheinbesitzes, der bereits in den vergangenen Jahren zur deutlichen Angleichung zwischen den Geschlechtern und den Altersgruppen geführt hat (infas/DIW 2004: 24; infas/DLR 2010a: 70 f.). Zusammen mit einer deutlichen Verbesserung des gesundheitlichen Zustandes haben Senioren zu-

mindest die Möglichkeit selbst Auto zu fahren. Darüber hinaus wurden die künftigen Senioren der Babyboom-Generation mit dem Auto sozialisiert, weshalb die Pkw-Orientierung zu ihrem Lebensstil gehört. Daher werden sie voraussichtlich so lange selber ihr eigenes Auto fahren, wie Gesundheit und individuelles Budget es zulassen, und erst anschließend nach alternativen Mobilitätsangeboten suchen (Appel 2007; Ifmo 2008). Der ÖPNV wird dabei aber selbst von mobilitätseingeschränkten Senioren häufig nicht als Alternative wahrgenommen, da das Angebot stark begrenzt ist, die Wege zu und von den Haltestellen zu beschwerlich sind und die Fahrt als Belastung wahrgenommen wird.

Tab. 2: ÖPNV-Nutzung nach Altersgruppen in ländlichen Kreisen

ÖV-Nutzung						
Altersgruppen	täglich bzw. fast täglich	an 1-3 Tagen pro Woche	an 1-3 Tagen pro Monat	seltener als monatlich	nie bzw. fast nie	Gesamt
0 - 9	-	-	-	55,4%	44,6%	100 %
10 - 19	42,0%	13,7%	18,3%	7,1%	18,9%	100 %
20 - 29	14,4%	7,7%	11,4%	20,8%	45,7%	100 %
30 - 39	5,1%	2,2%	8,8%	19,7%	64,3%	100 %
40 - 49	4,7%	3,8%	10,4%	19,6%	61,5%	100 %
50 - 59	5,4%	3,5%	9,5%	18,9%	62,7%	100 %
60 - 69	1,3%	8,1%	12,7%	21,2%	56,7%	100 %
70 - 79	2,1%	8,0%	16,0%	15,7%	58,2%	100 %
80 und älter	2,7%	12,1%	13,1%	18,6%	53,5%	100 %

Quelle: eigene Darstellung nach infas/DLR (2010b)

Eine Grundversorgung mit öffentlichen Mobilitätsdienstleistungen bereitzustellen wird vor diesem Hintergrund immer schwieriger. Es kann davon in Teilen des ländlichen Raumes bereits heute kaum noch die Rede sein. Im Gegensatz zur Schweiz gibt es in Deutschland keine von Bund oder Ländern festgelegten Mindeststandards im ÖPNV (Bormann/Brachert/Dümmeler et al. 2010: 39 ff., 45). Demnach müssen die Aufgabenträger definieren, was eine angemessene Grundversorgung ist. Dabei variiert die Auffassung unter den Nahverkehrsplanern zwischen einer Busverbindung in der Woche bis zu einem Zwei-Stunden-Takt (Holz-Rau/Günthner/Krummheuer 2010: 498 f.). In der Praxis hängt die Versorgung von der finanziellen Leistungsfähigkeit und dem politischen Stellenwert des öffentlichen Verkehrs ab. Dementsprechend werden Schwellenwerte bezüglich einer Mindestgröße der anzufahrenden Orte oder einer mindestens zu erreichenden Fahrgastzahl definiert. Jenseits dieser Standards sind „weiße Flecken“ auf der Landkarte entstanden, in denen keine Bedienung durch den öffentlichen Verkehr erfolgt. Um die Mobilitätsprobleme ländlicher Räume zu lösen und eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten, werden derzeit vor allem bedarfsorientierte Bedienformen des ÖPNV diskutiert.

3 Bedarfsorientierte Bedienformen als Lösung der Mobilitätsprobleme in ländlichen Räumen?

Um in den Nebenzeiten und in Räumen geringer Besiedlungsdichte ein attraktives ÖPNV-Angebot ohne erhebliche Fahrpreiserhöhungen oder höhere öffentliche Zuschüsse anbieten zu können, wird bereits seit langem nach Alternativen zum konventionellen Linienbetrieb gesucht. Daher werden bedarfsgesteuerte Bedienformen seit den 1970er Jahren in Deutschland erprobt und eingesetzt (VDV 1994). Unter bedarfsgesteuerten oder flexiblen Bedienformen werden Dienste des öffentlichen Nahverkehrs verstanden, die sich vom klassischen fahrplan- und linienfixierten Angebot mit Standardbussen abgrenzen. Mit kleineren Fahrzeugen, die teilweise nur nach Anmeldung eines Fahrtwunsches fahren, wird auf geringe, schwer bündelbare und schwankende Nachfrage reagiert.

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung und des demographischen Wandels in ländlichen Räumen wird die Einführung bedarfsgesteuerter Bedienformen aktuell in Veröffentlichungen und Handbüchern propagiert (z.B. BMVBS/BBSR 2009a; BMVBS/BBSR 2009b; Böhler-Baedecker/Jansen/Kindl et al. 2010; VBB 2008; VDV 2009). Dabei fällt auf, dass bei den untersuchten Beispielen die flexible Bedienung in der Regel nicht die bestehenden traditionellen Angebote ersetzt, sondern zusätzlich ergänzt, wodurch ein zusätzlicher finanzieller Aufwand erzeugt wird. Außerdem wurden die beschriebenen bedarfsgesteuerten Bedienformen oftmals in Schwachlastzeiten in städtischen Räumen, wo ein anderes Mobilitätsverhalten und eine andere Pkw-Verfügbarkeit im Vergleich zu ländlichen Räumen vorherrschen, umgesetzt.

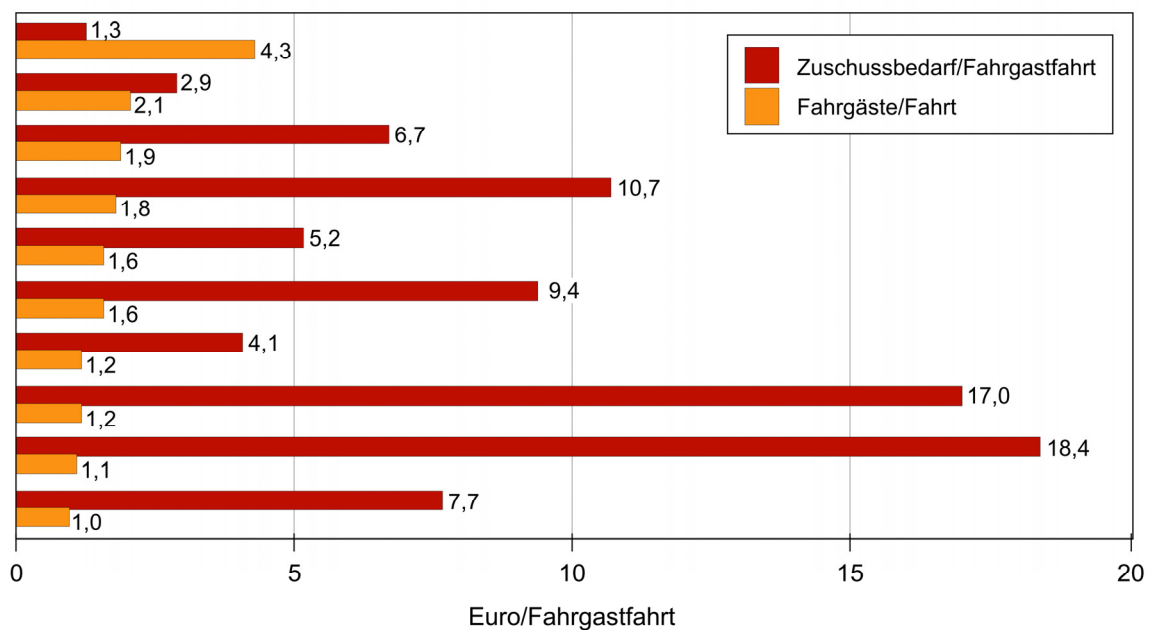
Im Laufe der letzten Jahrzehnte wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Konzepte eingeführt und erprobt. Sieber (2002: 8 f.) systematisiert die verschiedenen Angebotsformen wie folgt:

- Bei einem *Bedarfslinienbetrieb* (L-Bus) wird wie beim konventionellen Linienbetrieb auf festem Linienweg von Haltestelle zu Haltestelle und an einen Fahrplan gebunden gefahren. Bedarfshaltestellen werden nur dann bedient, wenn ein Fahrgast seinen Einstiegs- oder Ausstiegswunsch vorab angemeldet hat. Das kann bedeuten, dass beim Bedarfslinienverkehr eine Fahrt nur auf einem Teil der im Fahrplan veröffentlichten Strecke oder überhaupt nicht durchgeführt wird.
- Im *Richtungsbandbetrieb* werden sowohl fest bediente Haltestellen auf einer Grundroute als auch bedarfsabhängige Haltestellen angefahren. Für den Einstieg wird die jeweilige Bedarfshaltestelle nur nach vorheriger Anmeldung eines Fahrtwunsches durch den Fahrgast bedient. Der Ausstiegswunsch kann vom Fahrgast direkt beim Fahrer angemeldet werden. Der Ausstieg erfolgt entweder an den Bedarfshaltestellen (R-Bus) oder im Fall von Anrufsammeltaxis (R-AST) vor der Haustür des Fahrgastes.
- Im *Flächenbetrieb* werden Fahrgäste mit annähernd gleichen Zielen in einem Kleinbus auf gemeinsamen Fahrten befördert, wenn der Fahrtwunsch mindestens eines Fahrgastes vorliegt. Es existieren die Bedienungsformen Haustür-zu-Haustür (F-Bus) und Haltestelle-zu-Haltestelle (RF-Bus). Die Reihenfolge der Bedienung ergibt sich ausschließlich aus der räumlichen und zeitlichen Verteilung der Fahrtwünsche. Wesentlicher Unterschied zu den anderen Bedienformen ist die fehlende Fahrplanbindung. Unterschiede zum Taxi bestehen darin, dass der Fahrtablauf nicht vom Fahrgast bestimmt werden kann und deshalb Umwegfahrten möglich sind. Es können

mehrere Fahrgäste mit nahegelegener Quelle und Ziel befördert werden. Außerdem darf der F-Bus keine Fahrgäste ohne Anruf, z. B. durch Herbeiwinken auf der Straße, aufnehmen.

Den Hauptnachteil bedarfsgesteuerter Bedienformen stellen die relativ hohen Kosten dar. Der Zuschussbedarf durch die öffentliche Hand beträgt gerade in dünn besiedelten ländlichen Räumen mehr als 10 Euro pro Fahrgast, zum Teil deutlich mehr (vgl. Abb. 3). Hinzu kommen die Kosten für den Fahrschein und bei Haustür-zu-Haustür-Bedienung meist noch ein Komfortzuschlag. Damit reichen die Kosten an die Taxi-Benutzung heran. Abbildung 3 zeigt außerdem, dass der Besetzungsgrad der Fahrzeuge meist kaum höher ist als im motorisierten Individualverkehr. Zum Teil liegt er sogar unter dem 2008 gemessenen Besetzungsgrad im motorisierten Individualverkehr von ca. 1,5 Personen pro Fahrt (infas/DLR 2010a: 90). Damit könnte man von einem öffentlichen Individualverkehr sprechen, der keine ökologischen Vorteile gegenüber dem motorisierten Individualverkehr aufweist. Eher ist das Gegenteil der Fall, da teilweise leistungstärkere Fahrzeuge im Einsatz sind und die An- und Abfahrten hinzugerechnet werden müssen.

Abb. 3: Besetzungsgrad und Zuschussbedarf in verschiedenen Praxisbeispielen bedarfsgesteuerter Bedienformen



Quelle: eigene Darstellung nach BMVBS/BBSR (2009b: 67)

Die Elemente bedarfsgesteuerter Bedienformen weisen neben Vorteilen auch spezifische Nachteile auf (BMVBS/BBSR 2009b: 27 ff.). Die Einführung von *Bedarfshaltestellen* trägt dazu bei, das Einzugsgebiet des ÖPNV zu erweitern. Da unklar ist, wie viele Haltestellen tatsächlich angefahren werden müssen, entsteht ein gewisser Zeitkorridor, in dem die einzelnen Haltestellen erreicht werden. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass ein Fahrtwunsch angemeldet werden muss und so gewisse Zugangsbarrieren entstehen. Durch die *Haustürbedienung* wird das Einzugsgebiet auf die gesamte bediente Fläche ausgedehnt. Außerdem entfällt der Weg zur Haltestelle, was die Reisezeit reduziert. Allerdings steigt der Dispositionsaufwand für das Verkehrsunternehmen. Die Bündelung von Fahrtwünschen wird erschwert und, falls doch mehrere Personen gleichzeitig befördert werden können, steigt die Fahrtdauer aufgrund von Umwegfahrten. Ein weiterer

Nachteil der Haustürbedienung ergibt sich aus Schwierigkeiten bei der Genehmigung als Linienverkehr, die zur öffentlichen Finanzierung wichtig ist. Die *Fahrplanbindung* hat die Vorteile eines geringen Dispositionsaufwandes und der Vertrautheit der Fahrgäste mit klaren Abfahrtszeiten, auf die sie sich einstellen können. Als nachteilig erweist sich jedoch die nötige Abweichung vom Fahrplan wegen eingefügter Bedarfshaltestellen. Hingegen liegt die Stärke einer völligen *Aufhebung der Fahrplanbindung* in der Möglichkeit, auf die individuellen Fahrtwünsche eingehen zu können und so eine hohe Kundenzufriedenheit zu fördern. Das Verkehrsunternehmen hat allerdings den Nachteil, den Personal- und Fahrzeugbedarf kaum planen zu können. Des Weiteren entsteht eine Zugangsbarriere für die Nutzer, die sich nicht auf feste Fahrtzeiten einstellen können, und gegebenenfalls sind lange Voranmeldezeiten zu beachten.

Auch wenn die Einführung bedarfsgesteuerter Bedienformen häufig in der Literatur gefordert wird, um ein Grundangebot von Mobilität auch in ländlichen Räumen zu gewährleisten, wurden in diesem Kapitel erhebliche Nachteile identifiziert, die das Potenzial stark begrenzen. Das Hauptproblem und größte Hemmnis ist insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Räumen der niedrige Kostendeckungsgrad und damit verbunden der hohe Zuschussbedarf für die öffentliche Hand. Holz-Rau/Günthner/Krummheuer (2010: 499) beobachten daher auch eine wachsende Skepsis gegenüber flexiblen Bedienformen in der Praxis. Aufgrund der hohen Kosten für den Aufgabenträger oder das Verkehrsunternehmen werden die bedarfsorientierten Bedienformen zum Teil kaum beworben, um deren Nutzung möglichst gering zu halten. Es wird auch von einem Fall berichtet, in dem nur wenige Personen – dafür aber intensiv – das Angebot wahrnahmen und hohe Kosten verursachten. Da der Aufgabenträger, hier der Landkreis, nicht bereit war, diese „individuellen Taxifahrten“ zu subventionieren, hat er das Angebot eingestellt.

4 Alternativen zu bedarfsgesteuerten Bedienformen

Kapitel 3 verdeutlicht das geringe Potenzial bedarfsorientierter Bedienformen. Somit stellt sich die Frage, welche Alternativen bestehen, um ein Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen zu ermöglichen. Zunächst können *Effizienzreserven im öffentlichen Verkehr* genutzt werden. Die erzielten Einsparungen können dann für ein besseres Angebot eingesetzt werden. Zu diesem Handlungsansatz gehört, noch bestehende Parallelverkehre von Bus und Bahn abzubauen und den Busverkehr eher als Zubringer zum Schienenverkehr zu organisieren. Des Weiteren kann die Staffelung von Schulanfangszeiten dazu genutzt werden, Fahrzeuge und Fahrer einzusparen. Durch die Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Wettbewerbsverfahren können zum Teil erhebliche Kostenvorteile erzielt werden. Dabei kann die Setzung der richtigen Anreize nicht nur zu Kostensicherheit, sondern auch zu einem verbesserten Angebot führen, wie das Beispiel Stendal zeigt (Küpper 2011: 172, 189). Wenn der Kostenrahmen festgelegt wird und die Fahrgasteinnahmen beim Verkehrsunternehmen verbleiben dürfen, konkurrieren die Wettbewerber nicht um den niedrigsten Preis, sondern um die höchste Angebotsqualität und haben einen Anreiz, die Fahrgastzahlen zu maximieren. Schließlich kann die bereits eingeleitete Regionalisierung der Verantwortlichkeiten im öffentlichen Verkehr fortgeführt werden, um die vorhandenen Finanzmittel stärker am regionalen Mobilitätsbedarf auszurichten. So fordern Bormann/Brachert/Dümmeler et al. (2010: 33), den Aufgabenträgern pauschale zweckgebundene Finanzmittel zuzuweisen. Den Aufgabenträgern bliebe dann überlassen, welche Mittel sie investiv für die Verkehrsinfrastruktur und welche konsumtiv für Verkehrsleistungen ausgeben. Der Vorteil dieser dezentralen Verantwortung bestünde darin, dass sich die Verkehrsplanung nicht an der Maximierung der Zuweisungen durch überdimensionierte Infrastrukturen oder hohe Fahrscheinentgelte

orientiert, sondern an der Mobilitätsnachfrage in der Region. Damit wäre der Aufgabenträger dafür verantwortlich zu entscheiden, inwieweit ein Grundangebot bereitgestellt werden soll und wie sehr das Angebot auf nachfragestarke Linien konzentriert wird, um einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen und hier die Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr zu fördern.

Neben Verbesserungen im öffentlichen Verkehr erscheint es sinnvoll, weitere Alternativen in den Blick zu nehmen. Denn die Mobilität – insbesondere von nichtmotorisierten Bevölkerungsgruppen – ist nicht notwendigerweise dann besonders hoch, wenn viele Busse fahren, sondern wenn Möglichkeiten bestehen, die zentralen Funktionen zu erreichen. Die wichtigste Alternative stellen dabei *Mitfahrgelegenheiten* dar, die in ländlichen Räumen traditionell einen Großteil der Mobilität der Menschen ohne Pkw-Verfügbarkeit sicherstellen (Nuhn/Hesse 2006: 233). In ländlichen und verdichteten Kreisen werden 16 % aller Wege durch die Mitnahme im privaten Pkw zurückgelegt, was etwa dem Dreifachen des ÖV-Anteils entspricht (vgl. Abb. 2). Dadurch lässt sich auch erklären, warum der Anteil der Nicht-Nutzer des öffentlichen Verkehrs in ländlichen Räumen selbst bei Personen ohne Pkw-Verfügbarkeit und bei den Hochbetagten, die oftmals mobilitätseingeschränkt sind, relativ hoch ist (vgl. Tab. 1 und 2). Dabei können Fahrgemeinschaften durch Plattformen im Internet oder per Telefon vermittelt werden (VDV 2009: 134 ff.). Eine weitere Form der Unterstützung sind Zusteiger-Mitnahme-Systeme, in denen potenzielle Mitfahrer ihr Fahrtziel durch Schilder oder an einer Anzeigetafel dem vorbeifahrenden Verkehr präsentieren und von Autos mit dem gleichen Ziel spontan mitgenommen werden (Artho/Haefeli/Matti 2005; VDV 2009: 137 ff.). Dazu gehört auch eine Beteiligung an den Fahrtkosten, um das Gefühl des „Schnorrens“ zu vermeiden. Der Vorteil der Mitnahme im privaten Pkw besteht darin, dass ohnehin stattfindender Autoverkehr durch den höheren Besetzungsgrad besser ausgelastet wird und dass sich die Nutzer die Fahrtkosten teilen können. Der zentrale Nachteil gegenüber dem öffentlichen Verkehr stellt die fehlende Beförderungspflicht dar, wodurch gerade sozial isolierte Personen kaum Chancen auf eine Mitnahme haben. Des Weiteren eignen sich Zusteiger-Mitnahme-Systeme nur an Straßen mit einem gewissen Verkehrsaufkommen und sind deshalb nicht flächendeckend einsetzbar.

Seit den 1960er Jahren werden *Bürgerbusse* eingesetzt, um den ÖPNV zu ergänzen (vgl. z. B. VBB 2005). Dabei fahren in der Regel Mitglieder eines Bürgerbusvereins ehrenamtlich einen Kleinbus des örtlichen Verkehrsunternehmens. Bürgerbusse fahren meist nach festem Fahrplan auf festgelegten Linien, halten an festen Haltestellen und können von jedem benutzt werden. In Einzelfällen verkehren Bürgerbusse auch bedarfsgesteuert. Erfahrungen zeigen, dass die Einrichtung eines Bürgerbusvereins erst ab einer Ortsgröße von mindestens 8.000 bis 10.000 Einwohnern realisierbar ist. Damit wäre eine „kritische Masse“ an Mitgliedern, Fahrern und Fahrgästen vorhanden. Daneben ist die Bereitschaft, sich dauerhaft ehrenamtlich zu engagieren, eine wichtige Erfolgsbedingung. Bürgerbusse können ein konventionelles ÖPNV-Angebot relativ kostengünstig ergänzen, es aber kaum ersetzen. Denn Bürger engagieren sich vor allem dann, wenn sie dadurch eine zusätzliche Qualität erzielen können. Außerdem eignet sich der Bürgerbus kaum für sehr dünn besiedelte Räume, da hier das Fahrgastpotenzial gering ist und nur wenige potenzielle ehrenamtliche Fahrer zur Verfügung stehen.

Durch *mobile und dezentrale Dienstleistungen* soll das Angebot zur Nachfrage gebracht werden und die Notwendigkeit zur Raumüberwindung entfallen. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren wurden entsprechende Organisationsformen, wie multifunktionale Einrichtungen, Zweigstellen und mobile Einrichtungen, entwickelt (Burberg 1981; Nake-

Mann 1987). Durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sind weitere ubiquitäre Angebote, wie z. B. Online-Einkauf, e-Government, e-Learning, Tele-Arbeit und Tele-Medizin, hinzugekommen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, durch ehrenamtliches Engagement, wie z. B. in von Bürgern geführten Dorfläden, Kosten zu reduzieren und ein wirtschaftlich tragfähiges Angebot in kleinen Orten mit geringem Nachfragepotenzial zu ermöglichen. Das Problem mobiler und dezentraler Dienstleistungen besteht darin, dass deren Qualität meist eingeschränkt ist oder dass sie teurer sind. Deshalb besteht die Gefahr, dass automobile Personen das Angebot vor Ort nicht nutzen sondern dorthin fahren, wo sie mehr Auswahl haben und wo längere Öffnungszeiten eine flexiblere Nutzung ermöglichen. Wenn allerdings nur diejenigen, denen die Alternative fehlt, das dezentrale oder mobile Angebot nutzen, sind die wirtschaftliche Tragfähigkeit und die dauerhafte Aufrechterhaltung solcher Angebote kaum möglich.

Des Weiteren könnte die *Mitnahme durch Fahrdienste* öffentlicher und privater Dienstleister zu einem Grundangebot von Mobilität beitragen (BMVBS/BBSR 2009b: 108 f.). Dazu müsste die Vielzahl ohnehin stattfindender Fahrten mobiler Pflegedienste, Mahlzeitendienste, Fahrdienste, hauswirtschaftlicher Dienste, Postdienste etc. für den Personentransport geöffnet werden. In diese Richtung geht auch die modellhafte Einführung eines KombiBusses in der Uckermark im Rahmen des Modellvorhabens „Daseinsvorsorge 2030 – Innovativ und modern – eine Antwort auf den demografischen Wandel“ vom Bundesministerium des Innern (UVG 2010). Dabei soll nach skandinavischem Vorbild der Linienverkehr mit Post- und Paketdienstleistungen kombiniert werden. Der Vorteil der Mitnahme durch Fahrdienste und kombinierte Verkehre besteht darin, dass die Dienstleistungen wirtschaftlicher durchgeführt werden und gleichzeitig ein Mindestangebot im öffentlichen Verkehr auch in sehr dünn besiedelten Gebieten angeboten werden kann. Nachteile ergeben sich, wenn die Dienstleistungen Vorrang gegenüber der Personenmitnahme haben, sodass sehr lange Fahrt- und Wartezeiten entstehen. Somit eignet sich diese Form des Verkehrs insbesondere für zeitlich flexible Menschen.

Beim *Carsharing* teilen sich mehrere Personen die Nutzung eines oder mehrerer Fahrzeuge (Bake 2009; Nuhn/Hesse 2006: 233). In kleineren Städten und Gemeinden gibt es bislang nur vereinzelte Angebote, weil das Marktpotenzial gering ist und der ÖPNV, der üblicherweise von den Carsharing-Kunden genutzt wird, relativ schwach ausgebaut ist. Die Kostendeckung kann verbessert werden, indem ein Verein das Carsharing ehrenamtlich betreibt oder ein Unternehmen für eine Grundausrüstung der Fahrzeuge sorgt. Die Voraussetzung zur Nutzung dieses Mobilitätsangebotes ist allerdings der Führerscheinbesitz und die gesundheitliche Fähigkeit zur Fahrzeugführung. Damit bleiben die heutigen Hauptnutzergruppen des öffentlichen Verkehrs in ländlichen Räumen – Senioren, Behinderte, Kinder und Jugendliche – von diesem Angebot ausgeschlossen.

Einen Systemwechsel, der zur Sicherstellung der Mobilität in ländlichen Räumen diskutiert wird, ist der Wechsel in der öffentlichen Finanzierung weg von der Objektförderung hin zur *Subjektförderung* (Canzler/Knie 2009). Das bedeutet, dass nicht mehr das Objekt ÖPNV-Angebot finanziert werden soll, sondern dass die Subjekte, die auf Mobilitätsangebote angewiesenen Personen, die Fördergelder direkt zur Verfügung gestellt bekommen. Diese Mobilitätsgutscheine können dann z. B. zur Finanzierung der Taxifahrt oder zur Kostenbeteiligung bei der Mitnahme im privaten Pkw ausgegeben werden. In England wird die Subjektförderung in Form von Taxigutscheinen für Bedürftige bereits seit 1997 in einem sehr dünn besiedelten Raum angewandt (Regionomica 2006: 26 f.). In Deutschland gibt es Ansätze zur Subjektförderung in der Schülerbeförderung. Einige Schulsatzungen, wie z. B. in den Landkreisen Prignitz und Stendal, erlauben die Erstattung

von Fahrtkosten für private Beförderungsmittel (Canzler/Karl 2010: 510 ff.; Küpper 2011: 226). Damit können Schüler, deren Bedienung mit dem Schülerbus zu aufwändig wäre oder die maximal zulässige Schulwegdauer überschreiten würden, eine Subjektförderung erhalten. Strittig an einer Subjektförderung ist jedoch, wie die Gruppe der Bedürftigen definiert werden soll und wie hoch die Mobilitätsgutscheine ausfallen sollen. Dabei ist zu befürchten, dass die Höhe der Subjektförderung und der Adressatenkreis stark von der Kassenlage der öffentlichen Haushalte abhängen würden.

5 Fazit und Ausblick

Die Mobilität in Bezug auf die Wegehäufigkeit und die dafür benötigte Zeit ist in ländlichen Kreisen genau so gut bzw. besser einzuschätzen als in den Kernstädten. Dafür sind allerdings der MIV-Anteil, die Pkw-Verfügbarkeit und der Führerscheinbesitz relativ hoch. Erreichbarkeitsprobleme haben in erster Linie die Bevölkerungsgruppen, die keinen Pkw zur Verfügung haben und weite Distanzen zu den zentralen Funktionen zurücklegen müssen. Das geringe ÖV-Angebot kann nur einen Teil der Mobilitätsbedürfnisse abdecken. Sinkendes Fahrgastpotenzial, Bedienungsschwierigkeiten der disperseren Nachfrage und Finanzierungsprobleme setzen den traditionellen ÖPNV unter Druck. Es droht ein sich selbst verstärkender Prozess von Angebotsreduktion und rückläufigen Fahrgastzahlen.

Da bereits heute eine Vielzahl von Orten in ländlichen Räumen nur selten oder zum Teil überhaupt nicht mehr vom öffentlichen Verkehr bedient werden, stellt sich die Frage, wie ein Grundangebot von Mobilität insbesondere für die nicht automobilen Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden kann. Dabei ist in Deutschland ein solches Grundangebot weder gesetzlich definiert, noch sind die Aufgabenträger verpflichtet, ein entsprechendes Angebot vorzuhalten. Infolgedessen entscheiden die Aufgabenträger angesichts ihrer finanziellen Möglichkeiten und in Abwägung mit wirtschaftlichen und ökologischen Zielen, ob und wie sie eine Grundversorgung mit ÖPNV im Sinne des sozialstaatlichen Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse gestalten. Insbesondere in schrumpfenden ländlichen Räumen sind Einsparungen im ÖPNV zu erwarten. Vor diesem Hintergrund erscheint das Potenzial bedarfsgesteuerter Bedienformen stark begrenzt, da sie in der Regel ein zusätzliches Angebot schaffen und deshalb weitere Kosten für die öffentliche Hand verursachen. Außerdem benötigen auch bedarfsgestützte Bedienformen eine gewisse Mindestnachfrage, damit sich der Aufwand lohnt, sodass sie für sehr dünn besiedelte Räume nicht geeignet sind.

Um die verbleibende Lücke öffentlicher Mobilitätsangebote zu füllen, wurden in diesem Beitrag Alternativen diskutiert. Zunächst kann der ÖPNV effizienter gestaltet werden, um Einsparungen für Angebotsverbesserungen zu nutzen. Dazu können Leistungen im Wettbewerb vergeben oder ehrenamtliche Fahrer in Bürgerbussen eingesetzt werden. Weitere Möglichkeiten bestehen darin, die ohnehin getätigten Fahrten von Privatleuten und Dienstleistern für die Mitnahme zu nutzen, Dienstleistungen zu den Nutzern zu bringen und Verkehr zu vermeiden sowie das zur Verfügung stehende Geld in Form von Gutscheinen an die Bedürftigen zu verteilen und ihnen die Entscheidung zu überlassen, wie sie es für ihre Mobilität einsetzen möchten. Auch diese Alternativen bieten keine Ideallösung, sondern jeder Ansatz weist seine besonderen Stärken und Schwächen auf.

Die in den letzten Jahrzehnten entstandene Vielfalt von Bedienformen kann dazu genutzt werden, das Angebot auf die spezifischen Bedingungen vor Ort zuzuschneiden. Daraus kann sich ein abgestuftes System entwickeln: Regionalbahnen im Umland von

größeren Städten und auf Verkehrsachsen zwischen ihnen, Richtungsbandbetrieb im Sektor zwischen den Verkehrsachsen im Umland größerer Städte, Ortsbussysteme in Mittel- und Kleinstädten, Regionalbuslinien zur Anbindung der Grundzentren an die Mittelzentren mit Erweiterung als Bedarfslinie, Rufbusse im Flächenbetrieb zur Anbindung ans nächste Grundzentrum sowie alternative Mobilitätsangebote in sehr dünn besiedelten Räumen. Des Weiteren gehört zum Gesamtsystem die Integration der einzelnen Verkehrsträger, indem Verknüpfungspunkte zwischen öffentlichem Verkehr, motorisiertem Individualverkehr und Fahrradverkehr geschaffen werden.

Aufgrund von Finanzierungsproblemen und sinkender Nachfrage ist voraussichtlich davon auszugehen, dass die Lücken im ÖPNV größer werden. Weiterer Forschungsbedarf besteht bezüglich der Fragen, wie die betroffene Bevölkerung die häufig konstatierte Angebotsausdünnung und Fahrpreiserhöhungen im ÖPNV wahrnimmt und wie sie darauf reagiert. Helfen sich die Menschen selbst, indem sie soziale Netzwerke mobilisieren oder Bürgerbusse einrichten? Gibt es eine Schwelle des Angebotes, ab der der Wegzug in größere Orte mit einem ausreichenden Versorgungsangebot oder zu Verwandten notwendig wird? Außerdem könnte kritisch hinterfragt werden, ob nicht die alternativen Konzepte jenseits des ÖPNV die Mobilität der Bevölkerung mit geringerem Aufwand in ähnlicher oder sogar besserer Weise gewährleisten können.

Literatur

- Appel, L. (2007): Demografischer Wandel und öffentlicher Personennahverkehr im ländlichen Raum. Kassel. Dissertation am Fachbereich Bauingenieurwesen der Universität Kassel. Online unter: http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=986242713&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=986242713.pdf (letzter Zugriff am 11.04.2011).
- Artho, J.; Haefeli, U.; Matti, D. (2005): Evaluation Pilotprojekt CARLOS. Online unter: http://www.carlos.ch/content_de/nr15_synthese.pdf (letzter Zugriff am 21.09.2009).
- Bake, D. (2009): CarSharing – eine Option für kleine Kommunen? In: LandInForm 3, 24.
- Beetz, S. (2006): Ländliche Politik im demographischen Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21/22, 25-35.
- Böhler-Baedecker, S.; Jansen, U.; Kindl, A.; Reuter, C.; Schäfer-Sparenberg, C.; Walter, C. (2010): Chancen und Risiken flexibler Bedienungsformen im ÖPNV in ländlichen Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung 7, 477-488.
- Bormann, R.; Bracher, T.; Dümmler, O.; Dünbier, L.; Haag, M.; Holzapfel, H.; Kunst, F.; Mietzsch, O.; Mirbach, J.; Mossakowski, H.; Ubbelohde, J.-H.; Werner, J.; Zoubek, H. (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot. Bonn.
- BMRBS (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hrsg.) (1987): Situation und Verbesserungsmöglichkeiten des öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche. Bonn. = Schriftenreihe 06 Raumordnung, Band 06.064.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2009a): Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Evaluationsreport. Bonn. = BBSR-Online-Publikation, Nr. 10/2009. Online unter: http://www.bbsr.bund.de/cIn_016/nn_23582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON102009.html (letzter Zugriff am 22.04.2009).
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2009b): Handbuch zur Planung flexibler Bedie-

- nungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Bonn.
- Burberg, P.-H. (1981): Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume. In: Ernst, W. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Münster, 83-104. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 25.
- Canzler, W. (2008): Warum wir vom Auto abhängig sind. Neuere Ergebnisse aus der sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung. TUM-Vortragsreihe „Verkehr aktuell“ vom 19.06.2008. Online unter: http://www.vt.bv.tum.de/uploads/verkehraktuell/presentations/2008-06-19_TUM_VerkehrAktuell_Canzler_Web.pdf (letzter Zugriff am 23.09.2008).
- Canzler, W.; Knie, A.; Ruhrort, L.; Schmoe, H. (2008): ÖPNV ist nicht gleich ÖPNV. Funktionswandel des öffentlichen Verkehrs in dünn besiedelten ländlichen Räumen. Berlin. = InnoZ-Bausteine, Band 3. Online unter: http://www.innoz.de/innoz-baustein_nr-3.html (letzter Zugriff am 01.04.2011).
- Canzler, W.; Knie, A. (2009): Radikales Umdenken im öffentlichen Verkehr! In: LandInForm 3, 28-29.
- Canzler, W.; Karl, A. (2010): Mit der Subjektförderung zur Mobilitätssicherung? Chancen und Barrieren für einen innovativen Landverkehr. In: Informationen zur Raumentwicklung 7, 505-515.
- Gather, M.; Kagermeier, A.; Lanzendorf, M. (2008): Geographische Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Berlin, Stuttgart.
- Gutsche, J.-M. (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellberechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming. In: Informationen zur Raumentwicklung 5, 271-280.
- Heine, H.; Mautz, R.; Rosenbaum, W. (2001): Mobilität im Alltag. Warum wir nicht vom Auto lassen. Frankfurt, New York.
- Heinze, G.W. (1986): Unkonventioneller ÖPNV in ländlichen Räumen – Ergänzung oder Alternative? In: Raumforschung und Raumordnung 44, 6, 252-261.
- Heinze, G.W.; Herbst, D.; Schühle, U. (1982): Verkehr im ländlichen Raum. Hannover. = Abhandlungen der ARL, Band 82.
- Holz-Rau, C.; Günthner, S.; Krummheuer, F. (2010): Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge. Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung 7, 489-504.
- Ifmo (Institut für Mobilitätsforschung) (2008): Mobilität 2025 – Der Einfluss von Einkommen, Mobilitätskosten und Demographie. Berlin.
- infas (Institut für angewandte Sozialforschung); DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (2004): Mobilität in Deutschland 2002. Ergebnisbericht. Bonn, Berlin.
- infas (Institut für angewandte Sozialforschung); DLR (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt) (2010a): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht. Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends. Berlin, Bonn.
- infas (Institut für angewandte Sozialforschung); DLR (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt) (2010b): Mobilität in Tabellen. Webanwendung zur Auswertung der Erhebung Mobilität in Deutschland 2008 (MiD 2008). Online unter: <http://html5db-hosting.de/pls/html5db/f?p=mit08:1> (letzter Zugriff am 30.11.2010).
- infas (Institut für angewandte Sozialforschung); DLR (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt) (2010c): Alltagsverkehr in Deutschland. Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends. Online unter: http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2008_Praesentation_Abschlussveranstaltung_August2009_FassungMaerz2010.pdf (Zugriff am 30.11.2010).
- Klein-Hitpaß, A.; Lenz, B. (2009): Mit 66 Jahren ... Mobilität nach Renteneintritt. Online unter: <http://www.fz-juelich.de/ief/ief-ste/datapool/infradem/Klein-Hitpass.pdf> (letzter Zugriff am 01.12.2010).
- Küpper, P. (2011): Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Berlin. = IÖR-Schriften, Band 53 (im Erscheinen).

- Nake-Mann, B. (1987): Flexible Infrastruktur. Möglichkeiten der Anpassung der sozialen Infrastruktur an räumliche Auswirkungen demographischer und ökonomischer Veränderungsprozesse. Opladen.
- Nuhn, H.; Hesse, M. (2006): Verkehrsgeographie. Paderborn.
- Schuster, B. (1992): Flexible Betriebsweisen im ÖPNV im ländlichen Raum. München. = Schriftenreihe des Lehrstuhls für Verkehrs- und Stadtplanung der TU München, Band 2.
- Regionomica (Hrsg.) (2006): Demographischer Wandel in dünn besiedelten Räumen: Anpassung und Gegensteuern im europäischen Vergleich. Gutachten an das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg. Online unter: <http://www.google.de/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=4&url=http%3A%2F%2Fwww.brandenburg.de%2Fcms%2Fmedia.php%2Fflbm1.a.4478.de%2FRegionomica-Gutachten.pdf&ei=q-q4SrfZDoLFsgbkpYTBBQ&usg=AFQjCNEO-DI2jtr6T8SZ7cJWrxlYAu8i0Q> (letzter Zugriff am 21.09.2009).
- Scheiner, J. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Hannover, 131-153. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226.
- Segert, A. (2009): Mobilitätsorientierungen – eigenständiger Faktor für die Entwicklung nachhaltiger Mobilität in ländlichen Räumen. In: Ländlicher Raum, 11, 1-17.
- Sieber, N. (2002): Systematisierung Alternativer Bedienungsformen im ÖV. Online unter: <http://www.amabile.ptv.de/cgi-bin/ergebnisse.pl> (letzter Zugriff am 11.04.2011).
- Steinrück, B.; Küpper, P. (2010): Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Band 2010/02.
- UVG (Uckermärkische Verkehrsgesellschaft mbH) (Hrsg.) (2010): Modellvorhaben „KombiBus“ gibt Antwort auf demografischen Wandel. Online unter: <http://www.uvg-online.com/wDeutsch/kombibus/kombibus.php?navanchor=1010047> (letzter Zugriff am 08.12.2010).
- VBB (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg) (Hrsg.) (2005): BürgerBus. BürgerBusse im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Handbuch für Betreiber, Fahrer und Fahrgäste. Online unter: http://www.vbbonline.de/download/dokumente/buergerbus_handbuch.pdf (letzter Zugriff am 20.11.2008).
- VBB (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg) (Hrsg.) (2008): Handbuch Alternative Bedienung im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Online unter: http://www.vbbonline.de/download/dokumente/Handbuch_Alternative_Bedienung2008.pdf (letzter Zugriff am 20.11.2008).
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (Hrsg.) (1994): Differenzierte Bedienungsweisen – Nahverkehrs-Bedienung zwischen großem Verkehrsaufkommen und geringer Nachfrage. Köln.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (Hrsg.) (2009): Differenzierte Bedienung im ÖPNV. Flexible Bedienungsweisen als Baustein eines marktorientierten Leistungsangebotes. Hamburg.
- Wehmeier, T.; Koch, A. (2010): Mobilitätschancen und Verkehrsverhalten in nachfrageschwachen ländlichen Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung 7, 457-465.

Autor

Dr. Patrick **Küpper**, Institut für Ländliche Räume, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Braunschweig.