

# ADAC Expertendialog

Fakten & Infos rund um die Mobilität | Ausgabe 17 – April 2020

## Zukunft des öffentlichen Verkehrs

### Studie zu Mobilitätsstandards außerhalb von Ballungsräumen



Ländliche Mobilität stellt eine der großen Herausforderungen für die kommenden Jahre dar. Während es in Städten mehrere Mobilitätsoptionen gibt und es dort vor allem um die Luftreinhaltung oder Staus geht, müssen auf dem Land meist überhaupt sinnvoll nutzbare Alternativen zum Pkw geschaffen werden.

Kernaufgabe im ländlichen Raum ist es, Erreichbarkeit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben im Sinne der Daseinsvorsorge zu sichern. Dazu gehören u. a. die Bereitstellung, Organisation und Aufrechterhaltung der Mobilitätsangebote im öffentlichen Verkehr (ÖV).

Dabei stehen folgende Fragen im Raum: Welches öffentliche Verkehrsangebot will oder muss sich unsere Gesellschaft leisten, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und gleichzeitig umwelt- sowie verkehrspolitische Ziele zu erreichen? Ist die gegenwärtige Mobilitätsfinanzierung in Deutschland geeignet, um die Mobilität im ländlichen Raum adäquat zu sichern?

In einer neuen Studie hat das Berliner IGES Institut im Auftrag des ADAC die öffentliche Mobilität außerhalb von Ballungsräumen untersucht. Detailliert betrachtet werden zentrale Mobilitätssegmente wie die Pendlermobilität zwischen den suburbanen Gebieten und Städten, die Verbindungen zwischen kleineren und mittleren Städten sowie die Mobilität in ländlich geprägten Räumen.

Neben dem traditionellen ÖV mit Bus und Bahn werden in der Studie innovative Ansätze zur Integration intermodaler Angebote betrachtet. Der Status quo sowie aktuelle Trends im öffentlichen Verkehr werden analysiert, ein konkreter Vorschlag für zukunftsfähige Mobilitätsstandards entwickelt sowie Handlungsempfehlungen zur Finanzierung und Organisation des ÖV abgeleitet. Die Studie ist unter dem Titel „Zukunftsfähige öffentliche Mobilität außerhalb von Ballungsräumen. Konzeption einer Angebots- und Organisationsmodernisierung“ im Frühjahr 2020 erschienen und auf [adac.de/iges-studie2020](http://adac.de/iges-studie2020) abrufbar.



**Ulf Evert**  
Leiter Abteilung  
Verkehr und Technik,  
ADAC Schleswig-  
Holstein e.V.

Gleichwertige Lebensverhältnisse brauchen auch außerhalb von Ballungsräumen öffentlichen Verkehr. Haushalte ohne Auto sind auf dem Land häufig auf nachbarschaftliche Hilfe angewiesen und oft stehen ihnen nur wenige Busverbindungen zu Schulzeiten zur Verfügung. Das ist zu wenig!

Dabei ist mehr Mobilität mit Bus, Bahn oder flexiblen Bedienformen auf dem Land nicht nur notwendig, sondern auch möglich. Das zeigt eine aktuelle Studie des IGES Instituts im Auftrag des ADAC, in deren Zentrum die Definition von Mobilitätsstandards für einen besseren öffentlichen Verkehr außerhalb von Ballungsräumen steht. Die Autoren der Studie zeigen auch Ansätze für eine zukunftsfeste Finanzierungsstruktur des öffentlichen Verkehrs auf.

Hintergrund der Studie: Wenn für mehr Menschen außerhalb von Ballungsräumen öffentliche Verkehrsangebote attraktiver werden, steigt die Lebensqualität auf dem Land und es profitiert auch der Klimaschutz. Ein Umstieg von Pendlern wäre zudem ein Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme in Großstädten.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie haben wir für Sie in dieser Ausgabe des ADAC Expertendialogs zusammengefasst. Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

# Zukünftige Mobilitätsstandards im öffentlichen Verkehr außerhalb von Ballungsräumen

## Ergebnisse einer aktuellen Studie des IGES Instituts im Auftrag des ADAC e.V.

Zusammengefasst von Dipl.-Geogr. Christian Laberer und Dr.-Ing. Wiebke Thormann

Nicht zuletzt angesichts der Klimaschutzziele ist es wichtig, den ÖV-Anteil auch außerhalb von Ballungsräumen zu steigern. Es sind allerdings deutlich anspruchsvollere Mobilitätsstandards als heute notwendig, um die individuelle Mobilität durch nutzer- und bedürfnisorientierte Angebote zu sichern. Um welche Standards es sich dabei handelt, hat das IGES Institut im Auftrag des ADAC untersucht.

Für eine zukunftsfähige öffentliche Mobilität außerhalb von Ballungsräumen werden in der Studie folgende Standards vorgeschlagen:

- » Das Angebot im ÖV erfolgt durchgängig, wobei ein Mindesttakt über einen attraktiven Bedienungszeitraum erreicht wird.
- » Zusätzlich zum Grundangebot werden spezielle Angebote (Nachtfahrten) erbracht.
- » Der ÖV bietet eine verlässliche Mobilitätsalternative zum eigenen Pkw.

Der zukünftige Mobilitätsstandard setzt sich aus den Faktoren Erschließungs- und Angebotsqualität sowie Zuverlässigkeit im Sinne einer Mobilitätsgarantie zusammen. Um einen konkreten

Vorschlag zur Weiterentwicklung zeitgemäßer Mobilitätsstandards zu entwickeln, betrachtet die Studie folgende Qualitätskriterien:

- » Anzahl der Fahrten pro Tag
- » Takt in der Haupt- und der Nebenverkehrszeit
- » Bedienungszeit
- » Relative Fahrzeit im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr (MIV)
- » Entfernung zu Haltestellen

### Kernelemente für zukünftige Mobilitätsstandards:

#### » Erschließungspflicht

Ab einer bestimmten Gemeindegröße soll ein ÖV-Angebot vorgehalten werden. Vorgeschlagen wird hier eine Gemeindegröße ab 500 Einwohnern (EW). Aus Kosten- und Qualitätsgründen können dabei auch flexible Bedienformen wie z. B. Rufbusse und intermodale Angebote zum Einsatz kommen. Erforderlich wäre jedoch ein Nachweis auf Basis regelmäßiger Verkehrserhebungen, dass der angestrebte ÖV-Anteil erreicht wird und die Einwohner das Angebot qualitativ hochwertig einschätzen.

#### » Erreichbarkeitsqualität

Die Erreichbarkeitsqualität wird mittels Reisezeiten, Verbindungsqualität und Haltestellenerreichbarkeit definiert.

##### • Reisezeiten

Analog zur Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung (RIN) soll von jeder Gemeinde, die die Kriterien der Erschließungspflicht erfüllt, ein Mittelzentrum (MZ) oder ein Oberzentrum (OZ) in einer vorgegebenen Zeit mit dem ÖV erreichbar sein. Hier ist die relative Fahrzeit maßgebend, die nicht mehr als das 1,3-Fache des MIV betragen sollte.

##### • Verbindungsqualität

Ein 60-Minuten-Takt dient als Mindestangebot für die Erreichbarkeit eines Mittel- oder Oberzentrums, das durchgängig vorgehalten werden muss – sowohl am Wochenende als auch in der Ferienzeit –, und zwar in einer Bedienungszeit von 6 bis 22 Uhr. Freitag bis Sonntag sind zusätzliche Nachtfahrten anzubieten. Das Erreichen eines Mittel- oder Oberzentrums darf maximal einen Umstieg erfordern, sofern Anschlüsse gesichert sind.

##### • Haltestellenerreichbarkeit

Für mindestens 80 % der Einwohner einer Gemeinde mit Erschließungspflicht sollte die Distanz zur nächsten Haltestelle maximal 300 m betragen.

#### » Mobilitätsgarantie

Die Erreichbarkeitsqualität kann auch mit flexiblen Formen des ÖV oder intermodalen Angeboten realisiert werden. Dabei muss jedoch die funktionelle Austauschbarkeit der Angebote nachgewiesen werden, z. B. durch Fahrzeit- und Verfügbarkeitsvergleiche. Bei Angeboten, die auf der Kooperation mit privaten Anbietern basieren, ist ergänzend eine Mobilitätsgarantie erforderlich.

Qualitätskriterien / Angebotsqualitäten	ÖV-Qualität 1*	ÖV-Qualität 2	ÖV-Qualität 3	ÖV-Qualität 4	ÖV-Qualität 5	ÖV-Qualität 6
Relative Fahrzeit ÖV zu MIV (Faktor)	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Verbindungen pro Tag und Richtung (Anzahl)	8	8	8	16	22	32
Bedienungszeit (von ... bis ... Uhr)	6 - 18	6 - 18	6 - 18	6 - 22	6 - 22	6 - 22
Takt Hauptverkehrszeit (in min)	ohne	ohne	ohne	60	30	30
Takt Nebenverkehrszeit (in min)	ohne	ohne	ohne	60	60	30
Entfernung Haltestelle (in m)	500	500	300	300	300	300
<b>ÖV-Anteil (in %)</b>	<b>6,1</b>	<b>6,6</b>	<b>8,2</b>	<b>12,3</b>	<b>17,3</b>	<b>19,6</b>

Tabelle: ÖV-Anteil für verschiedene Angebotsqualitäten

\* Durch eine ÖV-Fahrzeit, die maximal der 1,5-fachen Zeit des MIV auf gleicher Strecke entspricht, kann mit acht täglichen Verbindungen je Richtung, einer Angebotszeit von 6 bis 18 Uhr ohne bestimmten Takt bei einer Haltestellenentfernung von maximal 500 m theoretisch ein ÖV-Anteil von 6,1% an allen Wegen erreicht werden.

## Ergebnisse der Studie für Brandenburg und Niedersachsen

In der Studie werden beispielhaft die ÖV-Angebote der Bundesländer Brandenburg und Niedersachsen abseits der Ballungsräume analysiert. So entsteht ein Überblick über das derzeitige ÖV-Angebot, aus dem belastbare Thesen abgeleitet werden können. Zudem lassen sich mit der Betrachtung eines ost- und eines westdeutschen Flächenlandes die Konsequenzen negativer demografischer Entwicklungen wie das Wegbrechen von Schülerverkehren zeigen.

Die empirische Analyse der beiden Bundesländer zeigt, dass die Zeitvorgaben der RIN für den ÖV weitestgehend eingehalten werden.

Mittelzentren (MZ) und Oberzentren (OZ) in Brandenburg und Niedersachsen werden nur in Ausnahmefällen nicht in 45 Minuten oder weniger erreicht. Die Vorgaben der Erreichbarkeit werden nur dann eingehalten, wenn die OZ länderübergreifend betrachtet werden. Ohne Berlin bzw. Hamburg und Bremen hat etwa ein Drittel der Gemeinden keinen adäquaten Zugang zu einem OZ in einer Fahrzeit von weniger als 90 Minuten. Die Standards für Reisezeiten werden dabei sowohl in der Schulzeit als auch in der Ferienzeit weitgehend erfüllt.

Die Vorgaben für die zeitliche Erreichbarkeit werden allerdings nur wegen der sehr hohen Anzahl von OZ eingehalten, denn daraus resultieren durchweg geringe Entfernungen. Fraglich ist, ob die zeitlichen Vorgaben der Erreichbarkeit ambitionierter gestaltet werden sollten und ob die teilweise recht kleinteilige Ausweisung von MZ und OZ geeignet

ist, die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen adäquat abzubilden. In diesem Fall wäre die zeitliche Erreichbarkeit zwar überwiegend formal erfüllt, aber nicht die eigentlich angestrebte Versorgungsfunktion der zentralen Orte.

Aktuell ist in Deutschland ein Monitoring der Funktionserfüllung zentraler Orte bis auf sehr wenige Ausnahmen nicht etabliert. Die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und Dienstleistungen wird in den meisten Bundesländern nicht regelmäßig überprüft.

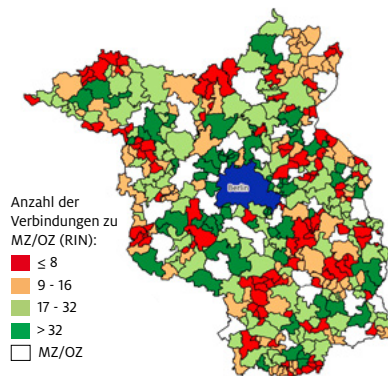


Abbildung: Erreichbarkeit von Mittel-/Oberzentren an Schultagen in Brandenburg

Wie die Analyse zeigt, sind vor allem die Anzahl der Verbindungen und die Bedienungszeit problematisch, beides insbesondere in Brandenburg. Hier bestehen in 14% der Gemeinden bzw. für 4,5% der Einwohner außerhalb der Ferienzeiten nur ein bis vier Verbindungen pro Tag zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum. Außerdem sind ÖV-Angebote häufig ausschließlich zu Schulanfangs- und -endzeiten verfügbar.

In weiteren 14% der brandenburgischen Gemeinden bzw. für 9,5% der Einwohner dort werden fünf bis acht Verbindungen angeboten, sodass zumindest in der Hauptverkehrszeit ein Einstundentakt realisiert werden kann. Auch hier gibt es zu den Tagessrandzeiten in aller Regel kein Angebot.

Während der Ferienzeit verschlechtert sich das Angebot in Brandenburg noch einmal deutlich: In 19% der Gemeinden bzw. für 8% der Einwohner werden nur ein bis vier Verbindungen pro Tag zum nächsten MZ oder OZ angeboten. Weitere 19% der Gemeinden bzw. 11% der Einwohner verfügen über fünf bis acht Verbindungen pro Tag zum nächsten MZ oder OZ.

Betroffen sind dabei fast ausschließlich Gemeinden im ländlichen Raum mit maximal 150 EW/km<sup>2</sup>. Niedersachsen zeigt vergleichbare Ergebnisse – wobei Schulferien hier einen deutlich höheren Einfluss haben. Bei der Bewertung der Ergebnisse sollte berücksichtigt werden, dass bedarfsorientierte bzw. spezielle Angebote wie Bürgerbusse in den analysierten Daten nicht enthalten sind, da sie – der Definition nach – keinen verbindlichen Fahrplan aufweisen.

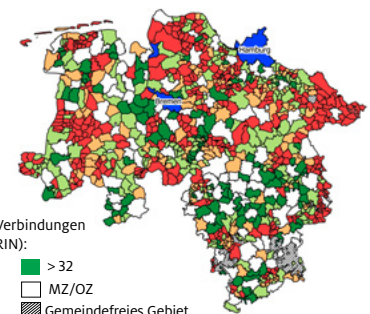


Abbildung: Erreichbarkeit von Mittel-/Oberzentren an Schultagen in Niedersachsen

# Empfehlungen für öffentliche Mobilität außerhalb von Ballungsräumen



- » Der ÖV sollte auch außerhalb von Ballungsräumen eine attraktive Alternative zur motorisierten Individualmobilität darstellen.
- » Mobilitätsstandards sollten anspruchsvolle Zielvorgaben setzen, die deutlich über die Realisierung eines auf den Schülerverkehr ausgerichteten Mindestangebots hinausgehen.
- » Mobilitätsstandards sollten integrierte Angebote sowie bedarfsorientierte Verkehre als neue Angebotsformen im ÖV beinhalten oder zumindest die Realisierung dieser Angebote offenlassen.
- » Neue, flexible Angebotsformen bedürfen einer rechtssicheren Grundlage und sollten keine zu hohen Umsetzungs-hürden aufweisen.
- » Der ÖV sollte umweltpolitische Ziele auch außerhalb von Ballungsräumen berücksichtigen und daher möglichst umweltschonend und idealerweise klimaneutral umgesetzt werden.
- » Das Personenbeförderungsgesetz sollte zeitgemäß novelliert werden, um Innovationen zu ermöglichen, den ÖV zu stärken und die Kundeninteressen besser zu berücksichtigen.
- » Insgesamt werden ambitionierte Ziele empfohlen, die eine Verdopplung bis Verdreifachung des ÖV-Anteils am Gesamtverkehr ermöglichen. Dabei sollten folgende Vorgaben kombiniert werden:
  - Durchgängiger Einstundentakt von 6 bis 22 Uhr mit Verstärkerfahrten in den Hauptverkehrszeiten.
  - Maximaler Fahrzeitznachteil gegenüber dem MIV von 30 %.
  - Höhere Haltestellendichte, sofern dies nicht die Einhaltung der Fahrzeit gefährdet.
- » Um die aufgeführten Ziele zu erreichen, wäre eine entsprechende Aufstockung der finanziellen Mittel durch den Bund notwendig. Überschlägig ist davon auszugehen, dass mit einer Erhöhung der finanziellen Mittel um 30 % eine Verdopplung des ÖV-Anteils erreicht werden kann.
- » Zudem sollte eine Anpassung der Aufgabenteilung zwischen Land und Kreisen erfolgen, sodass übergeordnete Mobilitätsangebote zukünftig verstärkt auf Landes- oder Verkehrsverbundebene durchgeführt werden und eine aufeinander abgestimmte Vertaktung sichergestellt ist.

Die Studie kann kostenlos im Internet heruntergeladen werden: [adac.de/iges-studie2020](https://adac.de/iges-studie2020)

## Herausgeber und Druck:

ADAC Schleswig-Holstein e.V.  
Verkehr und Technik  
Saarbrückenstr. 54, 24114 Kiel  
[expertendialog@adac.de](mailto:expertendialog@adac.de)  
[adac.de/fachinformationen](https://adac.de/fachinformationen)

