

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Welcher ÖPNV für welche Region?

Leitbilder für die Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in dünnbesiedelten ländlichen Räumen nach der Regionalisierung

Ländlicher Verkehr für ländliche Räume

Die weitere Motorisierungszunahme im ländlichen Raum bedroht die noch vorhandenen Reste des traditionellen ÖPNV. Inzwischen ist auch begriffen worden, daß graduelle Verbesserungen diesen Prozeß nur noch leicht strecken, aber nicht auffangen können. Deshalb sind grundsätzliche Lösungen gefragt, die politisches Handeln voraussetzen. Dies gilt vor allem für die neuen Bundesländer, deren ländlicher ÖPNV nach Auflösung der ehemaligen volkseigenen Kraftverkehrsbetriebe und im Strukturwandel der Deutschen Bahnen vor einem völligen Neuanfang steht.

Das politische Interesse an einem neuen ÖPNV für den ländlichen Raum in Deutschland wird durch eine Reihe weiterer drängender Entwicklungen verstärkt. Dazu gehören vor allem Bahnreform und Regionalisierung, der dramatische Nachfragerückgang in den neuen Bundesländern, Deregulierungs- und Privatisierungstrends, die Gesundheitsreform mit Einschränkungen für Mietwagen- und Taxibenutzung, der staatliche Rückzug aus der Direktsubventionierung und die Diskussion räumlich gleichwertiger Lebensverhältnisse angesichts leerer öffentlicher Kassen.

Im Mittelpunkt steht die Herausforderung sinkender Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen traditioneller Angebotsformen, die noch dazu unter ungeeigneten Randbedingungen tätig sind: unter unübersichtlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, ohne faire und flexible Finanzierungsbasis und unter verkrusteten gesetzlichen Regelungen. Politisches Ziel ist ein beliebter ÖPNV, der deshalb mehr sein muß als eine bloße Sicherheitsreserve für Katastrophenfälle und Mobilitätsbehinderte. Deshalb führt die Entwicklung in allen Teilbereichen zu neuartigen Lösungen. Dabei ist der ÖPNV als Element des übergeordneten Systems ländlichen Lebensstils zu begreifen und entsprechende Folgerungen für Ordnungsrahmen, Erscheinungsformen und planerische Leitbilder zu ziehen. Denn der Wurm muß bekanntlich dem Fisch schmecken und nicht dem Angler.

Die bevorstehende Regionalisierung des schienen- und des straßengebundenen ÖPNV wird die Zuständigkeiten auf die jeweilige Region verlagern. Das Engagement der einzelnen Bundesländer sollte sich dabei nach den erfolgten länderbezogenen Regelungen und gegebenenfalls nach der Schaffung von gesetzlichen Grundlagen auf die Sicherung der Rahmenbedingungen beschränken. Hingegen sollten

die konkreten ÖPNV-Konzepte auf der regionalen Ebene definiert und umgesetzt werden. Dadurch bietet sich den Landkreisen oder den zuständigen Zweckverbänden die Möglichkeit, den ÖPNV als integralen Bestandteil ihrer Entwicklungsstrategien zu gestalten.

Finanzierbarkeit setzt Nachfrage voraus. Deshalb ist die Suche nach einem beliebten ÖPNV-Angebot für ländliche Räume zu einem hochaktuellen Thema geworden. Verstärkte Aufmerksamkeit gilt in diesem Zusammenhang Nahverkehrskonzepten "von unten", die speziell für Räume geringer Nachfrage konzipiert wurden (1). Bei diesen Konzepten bildet der traditionelle öffentliche Personennahverkehr mit dem Bus oder der Bahn nur noch das – wenn auch unverzichtbare – Grundgerüst im ländlichen Raum. Dieses Grundgerüst muß auch weiterhin als zentrale Planungsaufgabe verstanden werden. Es ist aber durch einen individuellen Aktivitätenkatalog in den einzelnen Nahverkehrsräumen zu ergänzen, um eine attraktive Nahverkehrsbedienung zu schaffen. Mit anderen Worten: Unkonventionelle Maßnahmen im ÖPNV sollten ihre Stärken dort ausspielen dürfen, wo der traditionelle Linienverkehr seine systembedingten Lücken und Schwächen zeigt. Für die Gestaltungsmöglichkeiten der unkonventionellen Maßnahmen ist dabei die "Tiefe" des traditionellen ÖPNV entscheidend.

Ein Grundprinzip moderner Verkehrskonzepte ist die Stärkung öffentlicher Verkehrsmittel. Dies gilt in gleicher Weise für den ländlichen Raum, um so auf allen Ebenen den Zwang zur Beschaffung eines weiteren Pkw möglichst gering zu halten. Auf der Ebene des Fernverkehrs bedeutet dies hochwertigen Schienenpersonenverkehr (InterCity-Verkehre), der Direktverbindungen zwischen zentralen Orten herstellt. Diese Entwicklung hin zu hochwertigen Direktverbindungen zwischen zentralen Punkten ist als ein übergeordneter, politikunabhängiger Trend anzusehen.

Von besonderer Bedeutung für die Erreichbarkeit von Zielen im ländlichen Raum ist die Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Verkehrsangeboten von Bahn, Linienbus und unkonventionellen Formen und damit die Verfügbarkeit der gesamten Transportkette für den Fahrgast.

Alternative Leitbilder: Mehrstufiger monofunktionaler ÖPNV oder autonomer multifunktionaler ÖPNV?

Soll das Verkehrsangebot festgelegt und damit Verkehrsmobilität sichergestellt werden, ist die Frage nach dem adäquaten ÖPNV-Angebot auch auf der "untersten Ebene" in besonders nachfragearmen Gebieten zu beantworten. Von zentraler Bedeutung für die anstehenden Neuregelungen ist dabei, inwieweit hier Gesamtkonzepte, die alternative Bedienungsformen in den Linienverkehr integrieren, oder

aber eigenständige unkonventionelle Verkehrskonzepte geschaffen werden.

Der entscheidende Unterschied zwischen den einzelnen Konzepten ergibt sich aus der Entscheidung, bis zu welcher Siedlungsgröße das attraktive Linienverkehrsangebot reichen soll. Unterhalb der Ebene des regionalen Schienenpersonenverkehrs definiert dann die jeweils vorherrschende ÖPNV-Konzeption sowohl die Rolle des Linienbusverkehrs als auch der alternativen Bedienungsformen (vgl. Übersicht 1).

Beim Leitbild des mehrstufigen ÖPNV-Netzes mit seinem hierarchischen ÖPNV-System von oben nach unten ist die Schwachstelle die Mobilitätsgarantie für Personen, die weder auf den ÖPNV der Regionalverbünde noch auf den privaten Pkw zur Erreichung ihrer Aktivitätsziele zurückgreifen können. Eine solche Mobilitätsgarantie erfordert den gezielten, lokal differenzierten Einsatz von unkonventionellen Formen des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) als Ergänzung des Linienverkehrs, in dem beispielsweise Rufbusse zusammen mit anderen Angeboten, wie Bürgerbussen und Anrufsammeltaxis, das Verbindungselement zwischen Nutzer und traditionellem ÖPNV darstellen. Beispiele im europäischen Ausland zeigen, daß dieser lokale Verkehr, der neben der Erreichbarkeit der Unterzentren besonders dem Zugang zum öffentlichen Linienverkehr dient, auch privat organisiert werden kann (2). Vor allem angesichts der bevorstehenden demographischen Umwälzungen bietet sich hier ein reiches Betätigungsfeld für Selbstorganisationsprozesse innerhalb der immer größer – und aktiver – werdenden Bevölkerungsgruppe der Älteren. Ein solcher lokaler öffentlicher Verkehr ist also als "Ergänzungsprodukt" konzipiert, bei dem es sich aber um eine lokale Angebotskonzeption für wohlhabende Regionen mit ansonsten guter, wenn auch grobmaschiger ÖPNV-Versorgung handelt.

Ein alternatives Leitbild für extrem dünn besiedelte Regionen mit schlechter ÖPNV-Versorgung und geringer Finanzkraft bietet angesichts der bevorstehenden Regionalisierung die Konzeption eines unkonventionellen ÖPNV-Angebots als Versorgungsgrundlage des regionalen Gesamtsystems (das also nicht nur periphere Ergänzung eines Ballungsraumverkehrs ist). Möglichst sämtliche Verkehrsbeziehungen auf der regionalen Ebene werden deshalb von diesem Angebot erfaßt und bedient. Die zeitliche und räumliche Angebotsgestaltung orientiert sich an einer ÖPNV-Planung von unten nach oben. Ausgangspunkt ist also zuerst die Wohnung des Nutzers. Von dort oder von der nächstgelegenen Haltestelle wird das Angebot auf die Orte der Aktivitäten der Verkehrsteilnehmer als deren Zielorte hin ausgerichtet. Die Grundformen bilden regional zugeschnittene Kombiangebote, wie in Schweden die kombinierten Personen- und Güterbuslinien mit multifunktionalen Terminals oder die vor allem im Alpenraum vorhandenen Lokalbahnen mit Personen- und Güterverkehr oder die in

Großbritannien verbreiteten "Courier"- und "Rider"-Linien, bei denen jeweils mehrere Angebots- und Nachfragesektoren zusammengeführt werden und dann einen lokalen Markenartikel als Identifikationsprodukt bilden. Als raumplanerisches Leitbild liegt diesem Konzept die Philosophie einer möglichst dezentralen Konzentration in regionalen Entwicklungszentren zugrunde. Um dieses autonome regionale Netz mit dem Fernverkehrsnetz zu verknüpfen, sollen in den regionalen Zentren ohne große Zeitverluste auch Übergänge zu den – zentralstaatlich organisierten – überregionalen Verkehrsverbindungen möglich sein. Durch ihre breite Grundlage bei insgesamt relativ niedrigen Verkehrsströmen kommen solche regionalen öffentlichen Verkehrssysteme deshalb mit nur einer weiteren oberen Netzebene aus. Diese obere Ebene (und damit der traditionelle ÖPNV-Linienverkehr) besteht nur noch aus Regionalschnellbahn- oder Expressbuslinien, die die jeweiligen Mittel- und/oder Oberzentren untereinander und mit den benachbarten Oberzentren verbinden.

Derartige autonome Regionalverkehrskonzepte decken also die Gesamtheit der in und aus der Region entstehenden Verkehrserfordernisse ab. Dies erfolgt durch eine Zangenbewegung: beim Angebot durch Flexibilisierung zur Kapazitätsanpassung nach unten (durch Schienenbusse, gemischte Personen- und Lastfahrzeuge, Midi- und Minibusse, Computer-optimierte Einsatzplanung, örtliche Mobilitätsvereine) und bei der Nachfrage durch zusätzliche Verkehrsbeziehungen (wie im Tourismus, durch Festgesellschaften, Wirtschaftsverkehr, Krankenhaus-, Besuchs- und Einkaufsfahrten) zur Anpassung nach oben. Die Konzentration auf wenige, wenn auch längere Verbindungen mittlerer Kapazität ist wegen der Finanzschwäche der in Frage kommenden Regionen unumgänglich, aber angesichts der hier nicht erforderlichen Übergänge zwischen Netzen unterschiedlicher Ebenen auch akzeptabel. Ein weiterer Grund für diese integrierte Verkehrsversorgung liegt darin, daß (Pkw-ähnliche) Sammeltaxiangebote als allgemeine Form der Flächenbedienung in diesen Regionen organisatorische und finanzielle Probleme aufwerfen. Als zusätzliches öffentliches Angebot kann der Zuschußbedarf von Anrufsammeltaxis rasch die finanzielle Tragfähigkeit solcher Regionen übersteigen. Dies gilt in besonderem Maße für die angesichts eines noch niedrigen Pkw-Bestandes relativ hohe ÖPNV-Nachfrage in den neuen Bundesländern. Für eine privat organisierte Verkehrsversorgung hingegen fehlen diesen Regionen (noch) die Voraussetzungen, wie sie z.B. in landschaftlich reizvollen Gebieten der alten Bundesländer ein hoher Anteil zugezogener Rentner mit hoher Pkw-Dichte schon bildet.

Flächenländer mit extrem dünn besiedelten Teilräumen kommen deshalb nicht mehr umhin, neue Planungsgrundsätze, Mixformen und verschiedene ÖPNV-Grundkonzepte nebeneinander zu erproben.

Übersicht 1:
Leitbilder für einen beliebten und deshalb nachgefragten ÖPNV in der Fläche

☐ Leitbild	Traditionelles mehrstufiges heterogenes ÖPNV - System	Neuartiges autonomes multifunktionales ÖPNV - System
Zeitliche und räumliche Angebotsplanung	Betreiberorientiert: Planung von oben nach unten (Anbindung der Peripherie an das Zentrum). Sektorspezifische Optimierung des ÖPNV-Angebots.	Benutzerorientiert: Planung von unten nach oben (Anbindung des Zentrums an die Peripherie). Erreichbarkeitsmanagement durch Abstimmung von Tätigkeiten, Versorgungseinrichtungen und Verkehr vor Ort.
Mobilitätsgarantie wodurch?	Ergänzung des Linienverkehrs durch gezielten, lokal differenzierten Einsatz von unkonventionellen ÖV - Formen.	Ersatz und Erweiterung des Linienverkehrs durch ein autonomes integriertes Versorgungssystem verschiedenster Funktionsbereiche.
Funktion unkonventioneller Angebotsformen	Lokaler öffentlicher Verkehr als peripheres Ergänzungsprodukt eines Ballungsraumverkehrs bei schwacher Verkehrsnachfrage.	Regionaler öffentlicher Verkehr für sämtliche Verkehrsbeziehungen des regionalen Gesamtsystems.
Leitbild der Siedlungsentwicklung	Zentralörtliche Gliederung, erheblich statisch.	Dynamischer Flankenschutz für Leitbild dezentraler Konzentration mit regionalen Entwicklungszentren.
Kompatibilität mit vorhandenem ÖPNV	Symbiose mit Linienverkehr zweckmäßig. Auch privat organisierbar. In der Planungspraxis Anhängsel von hochfrequentierten Linien. Deshalb oft exogen bestimmt.	Nachrangig, da kaum ÖPNV vorhanden. Integration aller Formen u. Betreiber möglich. Deshalb vor allem endogen bestimmt. Auch privat organisierbar.
Welche unkonventionellen Angebotsformen?	z.B. Anruf-Linienfahrt, Richtungsbandbetrieb, Rufbusse, Anrufsammeltaxen, Bustage, Bürgerbusse, Postbusse.	Über solche u. andere Angebotsformen im Personenverkehr hinaus: Gemischter Personen- u. Güterverkehr (Transportmix). Multifunktionale Einrichtungen (Funktionsmix). Kombination von mehreren Angebots- u. Nachfragesektoren (Ressourcenmix). Langfristige Vorausschau zur systematischen Begünstigung der Einsatzbedingungen von ÖPNV (Planungsmix).
Anbindung an den Fernverkehr	Mehrstufiger Zugang zu Fernverkehrsstationen erfordert Umsteigevorgänge. Zeitverluste nur durch integrierten Taktfahrplan vermeidbar.	Direkter Übergang zu überregionalen Verkehrsverbindungen in regionalen Zentren mit teilweise langen Fahrtweiten (Umwege).
Angebot für welchen Regionstyp?	Bei ansonst guter, wenn auch großmächiger ÖPNV-Versorgung lokale Angebotskonzeption für wohlhabende Regionen mit ausgeprägter monozentrischer Struktur.	Bei ansonsten schlechter ÖPNV-Versorgung regionale Angebotskonzeption für periphere finanzschwache Regionen ohne ausgeprägte zentralörtliche Gliederung.
Unterstützende Effekte in dynamischer Sicht	Unkonventionelle Angebotsformen als reiches Betätigungsfeld für Selbstorganisationsprozesse der wachsenden Gruppe der Älteren.	Darüberhinaus: Lokaler Markenartikel als Identifikationsprodukt.

Was ist das Neue?

Der Begriff "unkonventionelle" Einzellösung ist nicht eindeutig belegt: So stellt das Anruftaxi in Schweden oder der Buurtbus (Bürgerbus) in den Niederlanden ein selbstverständliches Verkehrsmittel im öffentlichen Personennahverkehr dar und besitzt dort keineswegs mehr das Image eines "neuartigen" oder "unkonventionellen" Kleinkonzeptes, wie es beispielsweise noch immer in Deutschland anzutreffen ist. Umgekehrt gelten Maßnahmen, wie die Integration des freigestellten Schülerverkehrs oder nachfragegesteuerter Busbetrieb, in vielen Ländern als "neuartig", während in Deutschland schon seit einer Reihe von Jahren Erfahrungen hierüber vorliegen.

Grundlage aller Überlegungen und Strategien zum Einsatz unkonventioneller ÖPNV-Formen muß zunächst folgende Forderung sein: Unkonventionelle Lösungen sind keine Niedrigkosten-Substitution des konventionellen ÖPNV. Denn dies ist nicht die Rolle, für die sie konzipiert wurden. Vielmehr haben sie gerade im Strukturwandel ländlicher Räume hin zum Stadt-Land-Verbund eine qualitativ eigenständige Ergänzungsfunktion. Sie bilden eine Ergänzung zum ÖPNV: Ohne die Grundlage eines ÖPNV-Netzes sind sie praktisch wertlos.

Anders lautet das Urteil allerdings, wenn die Grundidee der unkonventionellen Lösungen und der Freiwilligen Transporte organisatorisch-rechtlich geregelt wird. Quasi als "Pflichtaufgabe" ländlicher Gemeinden von kleinen Zweckverbänden durchgeführt, bilden sie durchaus eine realistische Alternative für den ländlichen ÖPNV von morgen.

Jede Initiative zur Einführung eigenständiger unkonventioneller Verkehrskonzepte sollte folgende Punkte berücksichtigen:

- Ziel aller Maßnahmen ist es, Mobilität (und damit Freiheit und Selbständigkeit) denjenigen Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten, die nicht über ein Auto verfügen.
- Wichtigstes Nebenziel ist es, den vorhandenen Linien-ÖPNV aufrechtzuerhalten, d.h. keine Konkurrenz zu schaffen, sondern gerade Unterstützung.
- Eines der wesentlichsten Kriterien zur Beurteilung von unkonventionellen Lösungsformen ist ihre Effizienz für die Finanziere der Maßnahmen, für die vorhandenen konventionellen Verkehrsunternehmen und für die verkehrsempfangenden Einrichtungen.
- Die Lösungsformen müssen auf klaren örtlichen Bedürfnissen und Initiativen aufbauen, da sie sonst nicht funktionieren, nicht benutzt werden und daher bald wieder verschwinden.
- Organisatorisch sind einfache Strukturen anzustreben, und dies sowohl in der Verwaltung als auch bei den Betreibern/Fahrern. Jeder Freiwillige muß direkt den Erfolg seines persönlichen Einsatzes sehen können.
- Die Lösungsformen müssen möglichst offen angelegt sein, um so ein breites Publikum anzusprechen. Die Gefahr von Mißbrauch besteht.

- Die Angebote müssen einen angemessenen Preis haben, der die neue Qualität widerspiegelt. Je taxiähnlicher sie sind, desto teurer werden sie deshalb sein.

Bei allen Kleinprojekten, die dem sozialen Bereich zuzuordnen sind und die von vornherein nicht auf Kostendeckung angelegt sind, ist allerdings im Gegensatz zu dem eben Geforderten auf eine strikte Begrenzung der Klientel zu achten (deshalb gehören solche sozialen Kleinprojekte eigentlich auch nicht hierher). Wesentlich stärker noch als bei den anderen Formen der unkonventionellen Lösungen gilt hier, daß ein großer Erfolg für das Projekt tödlich ist. Beruht der Erfolg eines Anrufsammeltaxis in den Abendstunden auf einer Preisbildung auf der Basis der Grenzkosten eines bereits vorhandenen Fahrzeugs, erzwingt "Übernachfrage" die Durchschnittskalkulation normaler Taxibenutzung (vor allem, wenn ein zusätzliches Fahrzeug angeschafft werden muß).

Werden Mobilitätsansprüche im Bewußtsein bestimmter Gruppen verankert, entwickeln sie sich leicht zu einer Art bevorzugter Mobilitätsgarantie. Fahrtbezogene hohe Subventionen, die wegen der geringen Fallzahl mit sehr niedrigen absoluten Zahlungen auskommen, können auf diese Weise sehr schnell die Zahlungsbereitschaft der Gemeinschaft übersteigen. Problematisch ist die Institutionalisierung und Ausweitung von sozialen Projekten auch bezüglich der Besucher/Touristen, die auf öffentlich zugängliche Systeme angewiesen sind. Vor einer Ausdehnung solcher Projekte auf immer größere Teile der Bevölkerung ist daher unbedingt die Öffnung des allgemeinen Verkehrsangebots für Mobilitätsbehinderte zu prüfen und, wenn irgend machbar, zu bevorzugen.

Ein Anrufsammeltaxi macht noch keinen ländlichen ÖPNV

Soll vermieden werden, den ÖPNV in der Fläche nach großstädtischen Maßstäben zu reorganisieren, so bedeutet "ländlicher Verkehr nach ländlichen Maßstäben" vor allem das Denken und Planen auf drei Ebenen zugleich:

- 1) Auf der Ebene des Verkehrsangebots, indem das Entstehen eines flexiblen Systems gefördert wird – entweder als mehrstufiges hierarchisches System, das durch unkonventionelle Maßnahmen dort ergänzt wird, wo der traditionelle Linienverkehr an seine systembedingten Grenzen stößt, oder aber als autonomes heterogenes Grundsystem unkonventioneller Formen verschiedenster Funktionsbereiche. Unkonventionelle Maßnahmen, die als Beispiele für die erste Möglichkeit dienen können, bilden Rufbus, Anrufsammeltaxi, Disko- und Fahrradbusse, Buurtbusse, Postbusse, Social Car Schemes und organisierte Mitnahmeverkehere. Beispiele von Maßnahmen und Projekten, die eher für ein autonomes multifunktionales Grundsystem geeignet sind, bilden kombinierte Personen-/Güterverkehere, Multibusse, Kurier-Service, Taxi-Pools.
- 2) Auf der Ebene der Tätigkeiten und Versorgungseinrichtungen, indem die bloße Angebotskoordination durch ein ländliches Erreichbarkeitsmanagement ergänzt

wird. Eine notwendige Ergänzung hierfür ist die gleichberechtigte zeitliche Abstimmung von Arbeits-, Schul-, Öffnungs- und Sprechzeiten mit dem Verkehrsangebot. Bisher konnten lediglich Beispiele für die Anpassung des Verkehrsangebots gefunden werden (Ausnahme: multifunktionale Busterminals). Praktizierte Beispiele dieser Ebene sind mobile Einrichtungen sowie Mehrfunktionseinrichtungen, letztere entweder als Servicecenter wie der Dorfladen ("Nachbarschaftsladen") mit Geschäft, Lager- und Warteraum, Postamt und Haltestelle oder als Busterminal mit angegliederter Annahmestelle und Auslieferung für Güter, Reisebüro und Disko/Eisdiele. Vor allem für den Erfolg von autonomen multifunktionalen Grundsystemen als wesentlich erwiesen sich im Ausland spezielle Nahverkehrsberater oder Verkehrsvermittler.

- 3) Mit dem letzten Beispiel des Nahverkehrsvermittlers gelangt man aber schon auf die Ebene sozialer Anpassung verkehrsplanerischer Lösungen, indem die Erfolgsbedingungen in ländlichen Gesellschaften berücksichtigt werden. Gerade bei den langfristig erfolgreichen Projekten erweist sich die feste Einbindung in das ländliche Leben und Wertesystem als besonders zweckmäßig. Nur so konnten diese Projekte nicht nur die oftmals benötigte große Zahl von Freiwilligen über längere Zeiträume aufbringen, sondern auch beim eher passiven Großteil der Bevölkerung überhaupt als Alternative zur Pkw-(Mit)Benutzung ankommen.

Ländlicher ÖPNV heißt Vielfalt

Das Spektrum des unkonventionellen ÖPNV läßt sich also nicht durch ein oder zwei Gegensatzpaare, wie Omnibus und privater Pkw oder wie Normalfahrplan und Taxibetrieb, erfassen. Grundsätzlich sollten die Möglichkeiten anhand einer morphologischen Matrix beschrieben werden, deren Grundelemente variiert und zu je einer Lösung zusammengefaßt werden können. Die Übersicht 2 zeigt eine solche Systematisierung.

Allen unkonventionellen Lösungsformen ist zumindest als Nebenziel gemein, daß sie auf eine bessere Auslastung/Nutzung vorhandener Ressourcen (Fahrer, Fahrzeuge, Terminals) bei den verschiedensten Fahrtaktivitäten zielen. Neben einer Attraktivitätserhöhung und Angebotsausweitung sollen hierbei insbesondere Kosten verringert werden. Daher sind vor allem sog. semiprofessionelle Formen des professionellen Güter- und/oder Personenverkehrsgewerbes gesucht, die auf eine bessere Auslastung vorhandener Fahrer- und Fahrzeugkapazitäten abzielen.

Alle Einzeltypen funktionieren besonders effektiv mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit (z.B. durch einen Nahverkehrsberater), mit einer geschickten Tarifgestaltung (was z.B. die einzelnen "Transportgüter" betrifft) und mit übersichtlicher Fahrplangestaltung.

Die oben angesprochene "Tiefe" des traditionellen ÖPNV ist das entscheidende Auswahlkriterium innerhalb der vorstehend beschriebenen Systematik. Wegen der notwendigen Kompatibilität des regionalen ÖPNV zum überregio-

nalen ÖV und wegen der Schnittstellenproblematik bestimmt das vorhandene oder angestrebte großräumige ÖPNV-Konzept die Gestaltungsmöglichkeiten des regionalen ländlichen ÖPNV "von unten". Das grundlegende Unterscheidungskriterium bei der sich daraus ergebenden Zweiteilung ist die Ausrichtung der Angebotshierarchie: vom Fernverkehr hinunter zum Lokalverkehr und vom Lokalverkehr hinauf zum Fernverkehr.

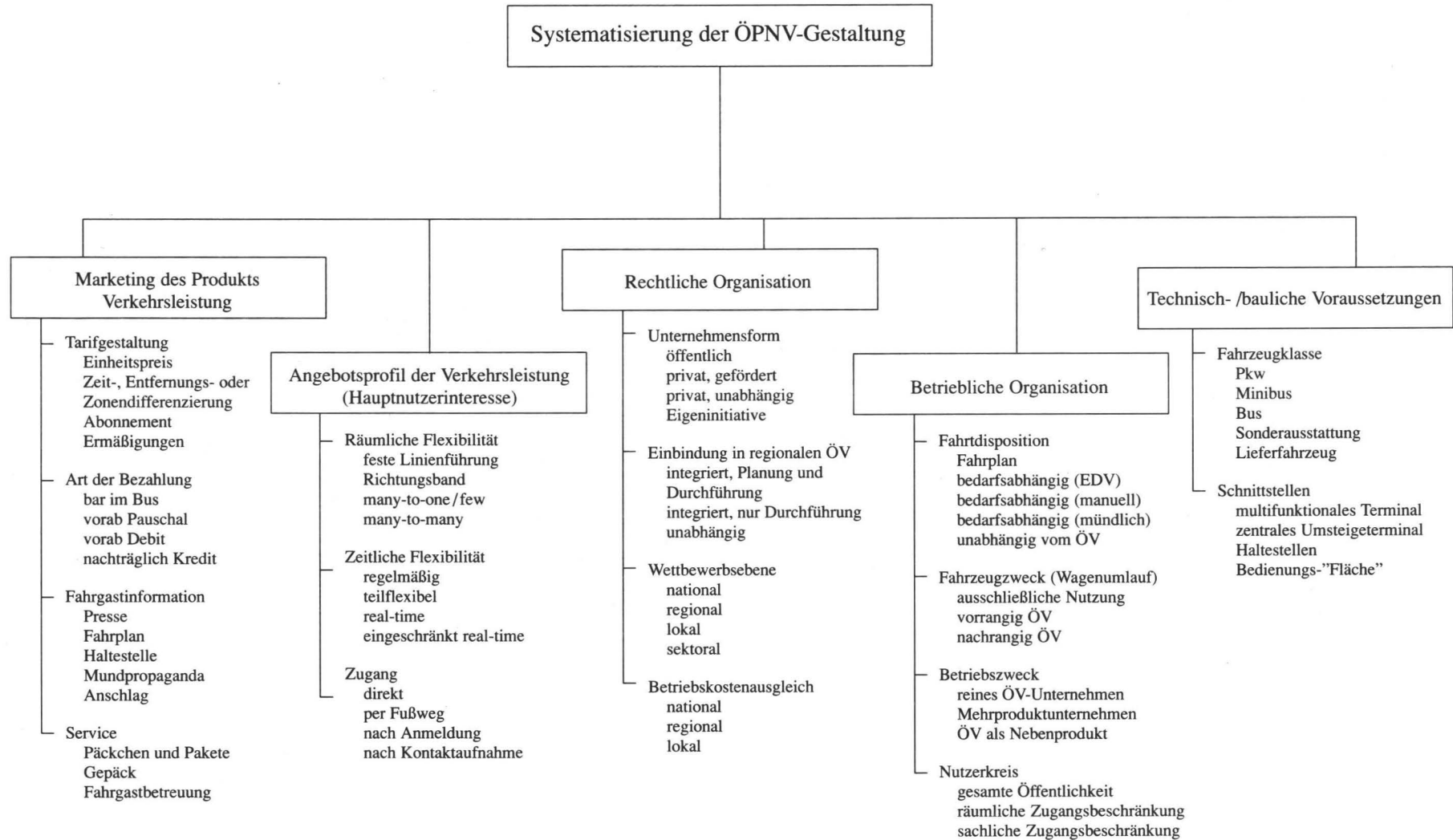
Was bedeutet "Hierarchischer monofunktionaler ÖPNV" für die Praxis unkonventioneller Verkehrsformen?

In den alten Bundesländern reicht der traditionelle ÖPNV (d.h. konkret der Linienbus und Linienzug) durch Tradition, Besitzstände und Gesetzgebung, aber auch durch den relativen Wohlstand der Bürger und der Gebietskörperschaften sehr tief in die Siedlungshierarchie hinein. Darüber hinaus ist gegenwärtig eine deutliche Tendenz erkennbar, über eine "Regionalisierung" der großen Verkehrsverbünde praktisch den Gesamttraum mit dem – verbesserten und modernisierten – traditionellen ÖPNV-Konzept einer angebotsorientierten ÖV-Versorgung zu bedienen. Kern dieser auf einen zentralen Ballungsraum orientierten Konzepte ist der Schienenfernverkehr. Die nächste Ebene bilden Regionalbahn und Regionalbus. Mit ihnen werden dann die lokalen Busverbindungen verknüpft. Die Nachfrage nach öffentlich zugänglicher Mobilitätsvorsorge, die von einem solchen hierarchischen ÖPNV nicht mehr gedeckt wird, ist wegen der Verbreitung des Pkw im ländlichen Raum sehr gering. Eine generelle Integration unkonventioneller Angebotsformen erscheint daher weder erforderlich noch erfolgversprechend.

Die lokale Ergänzung zentraler ÖPNV-Angebote durch unkonventionelle Angebotsformen kann noch durch die beträchtliche Bandbreite subsidiärer Mobilitätsversorgung unterstützt werden. Völlig unabhängig von staatlichem Engagement und vorhandenen Angeboten bildet der Pkw im ländlichen Raum die Mobilitätsgrundlage auch vieler Bewohner ohne direkten Zugang zum Pkw. Ohne öffentliche Unterstützung und Initiative existiert ein vielfältiges Netz von privaten Initiativen, Nachbarschafts- und Verwandtschaftshilfen, das den weit überwiegenden Teil der Fahrten übernimmt. Statistisch gesehen wird ein Rentner, der mit seinem Privatwagen eine Nachbarin zum Arzt fährt, als MIV (Motorisierter Individualverkehr) eingestuft. Systemtheoretisch ist dies jedoch der Beginn des öffentlichen Verkehrs. Daraus entstehen neue Formen, die für eine institutionelle Lösung auf lokaler oder regionaler Ebene von Bedeutung sein können.

Dieser Vorstufe des ÖPNV sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, denn sie ist "Erneuerung von unten nach oben" und schafft echte Verkehrsmobilität der Bevölkerung. Diese Formen werden in Großbritannien unter dem Begriff "Community Transport" zusammengefaßt und sind dort teilweise bereits institutionell eingebunden. Weiteres Beispiel: organisiertes Car-sharing in nachbarschaftlichen Autopools als Übertragung eines städtischen Projekts auf den ländlichen Raum.

Übersicht 2:
Systematisierung der ÖPNV-Gestaltung



Was bedeutet "Autonomer multifunktionaler ÖPNV" für die Praxis unkonventioneller Verkehrsformen?

In Gebieten, in denen Personen weder auf den ÖPNV der Regionalverbünde noch auf den privaten Pkw zur Erreichung ihrer Aktivitätsziele zurückgreifen können, erfordert eine staatlich erwünschte Mobilitätsgarantie für alle Personen die Konzeption eines unkonventionellen ÖV-Angebots als Grundlage eines umfassenden lokalen ÖPNV-Konzepts. Dieses Produkt ist als "Nischenprodukt" konzipiert. Eine Koordinierung mit dem offiziellen ÖPNV ist hilfreich, aber nicht zwingend. Viel eher sollte eine offene Seite hin zum privaten Pkw weisen, um über ein Mobilitätsangebot für den Spezialfall die Hemmschwelle zur Anschaffung eines zusätzlichen Haushalts-Pkws zu erhöhen.

Dieses Konzept stellt also nicht die periphere Ergänzung eines Ballungsraumverkehrs dar, sondern ist – zusammen mit entsprechenden Angeboten in anderen (benachbarten) ländlichen Räumen – die Grundlage des Gesamtsystems. Möglichst sämtliche Verkehrsbeziehungen auf der lokalen und regionalen Ebene werden von diesem Angebot erfaßt und bedient. Der gezielte, lokal differenzierte Einsatz von unkonventionellen ÖV-Formen bildet somit eigenständige Lösungen. Diese sind dann ein eigenes Produkt "lokaler öffentlicher Verkehr", in dem beispielsweise der gemischte Personen- und Güterverkehr einer Lokalbahn, zusammen mit anderen Angeboten, wie Multibus und Kurier, die Grundformen bilden. Beim Aufbau eines autonomen multifunktionalen ÖPNV für den dünnbesiedelten peripheren Raum sollte von vornherein eine zu enge Ausrichtung auf den konventionellen hierarchischen ÖPNV vermieden werden. Dafür muß möglichst das gesamte Transportangebot auf die regionalen Verkehrsbeziehungen ausgerichtet werden, d.h. unter Einbeziehung sowohl des Schienenverkehrs als auch des Auslieferverkehrs. Gleichzeitig müssen möglichst alle Verkehrszwecke mit einem Angebot bedient werden. Allerdings sind hierfür Ausnahmegenehmigungen oder sogar eine Neugestaltung der gesetzlichen Grundlagen notwendig.

Die Installation dieser neuen Formen im regionalen Verkehr ländlicher Räume (Mobilitätsprodukt "lokale Eisenbahnstrecke", multifunktionale Verkehrszentralen, multifunktionale Fahrzeuge, Sammeltaxen, Gemeindebusse, institutionalisierte Mitfahrzentralen) sollte über lokale Ansprechpartner erfolgen. Das Konzept des autonomen multifunktionalen Verkehrsangebots ist aber darüber hinaus an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden:

- *Kommunales Engagement:* Die Idee des eigenständigen lokalen Verkehrs setzt letztlich darauf, daß in der Fläche die sozialen "Netze" verstärkt wirksam sind und daher auch ein größeres Engagement für kommunale Anliegen vorhanden ist als in größeren Ortschaften.
- *Interkommunale Kooperation:* Diese Form eignet sich besonders für Gemeinden, die am Rande der klassischen Hierarchienetze liegen. Beispielsweise kann ein multifunktionaler Regionsbus die Verkehrsversorgung über Landkreis- oder Landesgrenzen hinweg sicherstellen und so Netze des Linienverkehrs verknüpfen.
- *Verknüpfbarkeit von Nutzerwünschen:* Angesichts der komplexen Nachfragestrukturen innerhalb eines eng begrenzten Gebietes (wie unterschiedliche Ortsgrößen und Fahrtzwecke, Unpaarigkeit der Verkehrsbeziehungen, Topographie) müssen zumindest die wichtigsten Fahrtenwünsche befriedigt werden können.
- *Überschneidungen mit traditionellen Anbietern:* Im konkreten Fall wird es wohl kaum ohne eine gewisse Überschneidung mit dem konventionellen ÖPNV gehen. Für diese Fälle ist – falls möglich – eine Änderung seiner Linienführung und auch gegebenenfalls seiner Subventionierung notwendig.
- *Durchführbarkeit von Mischfinanzierungen:* Hier ist die Frage, inwieweit sich die Mitgliedsgemeinden eines Landkreises zu den Kosten der ÖPNV-Vorhaltung heranziehen lassen. Gegebenenfalls ist ein kommunaler Finanzausgleich notwendig, aber auch eine kommunale Verkehrsabgabe bietet sich an.

Die entscheidende Schnittstelle: der Nahverkehrsvermittler

Unabhängig von den zur Anwendung kommenden Konzepten und Leitbildern kann das Konzept des "Nahverkehrsvermittlers für den ländlichen Raum" (rural transport broker) zur Übernahme und Ausdehnung vorgeschlagen werden. Ein solcher Vermittler ist auf der Landkreis- oder Regionsebene anzusiedeln. Darüber hinaus sollte es in den Ländern und beim Bund je einen "Verkehrsbeauftragten für den ländlichen Raum" geben, dessen Hauptaufgabe die Koordination und Schulung der regionalen Vermittler ist. Der Vermittler stellt die Verbindung zwischen den regionalen Gebietskörperschaften, den Nahverkehrsbetrieben und den einzelnen Gemeinden sowie deren Bürger her und sorgt damit für eine verbesserte Koordinierung des ÖPNV.

Die Aufgabe des Verkehrsvermittlers besteht darin, möglichst alle lokalen Verkehrsakteure dazu zu bewegen, ihre Ressourcen effektiver zu nutzen und/oder einem größeren Nutzerkreis Transportangebote bereitzustellen. Dies geschieht in zwei Stufen. Zunächst hilft der Vermittler, bestehende kommerzielle, staatliche Verkehre (wie Schüler-, Krankentransporte, Behördenverkehre) und freiwillige Transportleistungen zu koordinieren, um so Doppelfahrten zu verhindern und die vorhandenen Fahrzeuge besser auszulasten. In der zweiten Stufe – die weit größere organisatorisch-rechtliche Veränderungen voraussetzt – werden die Transportaufgaben einer Vielzahl von Einrichtungen (Behörden) und die Aktivitäten einer Vielzahl von Verkehrsanbietern (staatlichen, gemeinnützigen und privaten), die oftmals sehr wenig gemeinsam haben, zusammengeschlossen. Beispiele hierfür bilden Sozialämter, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Ver- und Entsorgungsunternehmen, Post und Betriebe des öffentlichen Verkehrs.

Die Einschaltung dieses "Profis" in die eher informelle Welt der dörflichen Transportorganisation ergibt eine organisatorische Struktur (Organisationsrahmen), der die sonst vorhandene Abhängigkeit der unkonventionellen Lösungen

von einzelnen "Schlüsselfreiwilligen" erübrigt und so feste und dauerhafte (d.h. verlässliche) Verbindungen zwischen den kommerziellen, staatlichen und freiwilligen Sektoren aufbaut und erhält. Dies ist ein Argument, das der Kenner ländlicher Ersatzformen kaum überschätzen kann.

Anmerkungen

(1)

Vgl. *Heinze, G.W.; Herbst, D.; Schühle, U.*: Verkehr im ländlichen Raum. – Hannover 1982. = Abhandlungen der ARL, Bd. 82; *Fiedler, J.*: Erfahrungen mit den Elementen des differenzierten Bedienungsmodells. = *Nahverkehrs-Praxis* (1986) Nr. 10, S. 400–405; *Heinze, G.W.; Kill, H.H.; Ilgmann, G.; Wengler-Reeh, G.*: Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im ländlichen Raum Niedersachsens. – Berlin 1987; *Wengler-Reeh, G.*: Paratransit im öffentlichen Personennahverkehr des ländlichen Raumes. Analysen, Überlegungen und Fallstudien zu einem dezentralen ÖPNV-Konzept. Diss. Marburg 1991. = *Marburger Geographische Schriften*, Bd. 120; *Schuster, B.*: Flexible Betriebsweisen des ÖPNV im ländlichen Raum. Diss. München 1992. = *Schriftenreihe des Lehrstuhls für Verkehrs- und Stadtplanung der Technischen Universität München*, Bd. 2

(2)

Die Analyse der ausländischen Beispiele unkonventioneller ÖPNV-Formen bildete einen Arbeitsbereich der Verfasser in dem umfassenderen Forschungsprojekt "Ausländische Erfahrungen und Kenntnisse mit dem ÖPNV in der Fläche" des Bundesministers für Verkehr (FE-Nr. 73286/89). Auftragnehmer: ARGE Büro Heinze/Kill, Berlin; SNV Studiengesellschaft Verkehr mbH, Hamburg; Bearbeiter: Prof. Dr. G.W. Heinze, Dr.-Ing. H.H. Kill, Dr. G. Wengler-Reeh und Dipl.-Ing. K. Olbrich, Dipl.-Ing. M. Proksik.

*Prof. Dr. G. Wolfgang Heinze
Dr.-Ing. Heinrich Kill
TU Berlin
Institut für Verkehrsplanung
und Verkehrswegebau
Alt-Moabit 91 c
10559 Berlin 21*