

# Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagement unter den Bedingungen des ländlichen Raumes

*Andreas Kagermeier (Paderborn)*

## Zusammenfassung

Aufgrund des größeren Problemdrucks konzentrierten sich Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagementansätze lange Zeit auf großstädtische Kontexte.

In den letzten Jahren sind aber auch eine Vielzahl von innovativen Ansätzen in ländlich geprägten Räumen entwickelt worden. Insbesondere im Zusammenhang mit dem BMBF-Förderschwerpunkt „*Personennahverkehr für die Region*“ (*PNV Region*) konnten eine Vielzahl von Demonstrationsvorhaben durchgeführt werden. Das besondere Kennzeichen vieler dieser Projekte kann darin gesehen werden, dass sie die ungünstigeren Rahmenbedingungen im ländlichen Raum als Herausforderung begreifen, diesen mit kreativen Lösungen zu begegnen.

Während im großstädtischen Kontext auch heute noch die eher technisch orientierten Maßnahmen des Verkehrssystemmanagements relativ isoliert von den stärker kommunikativen Maßnahmen des Mobilitätsmanagements eingesetzt werden, zeichnet sich im ländlichen Raum eine stärkere Verknüpfung beider Ansätze an, so dass fast schon von einem integrierten Mobilitätsmanagement der neuen Generation gesprochen werden kann.

## Summary

For a long period of time transport system and mobility management measures were mainly applied in metropolitan areas.

Nevertheless, in the last few years there can be seen a certain reorientation towards rural regions where innovative approaches are developed. Especially in the context of a national German project network called "*Personennahverkehr für die Region*" (Public Transport in Rural Areas) quite a number of demonstration projects have been carried out. The specific quality of most of these projects can be seen in the fact that the quite unfavourable conditions for public transport in rural areas are taken as a challenge which has to be met with creative solutions.

In metropolitan areas the 'hardware-oriented' measures of Mobility Measurement are still applied relatively isolated from the 'software-oriented' ones. In contrast to that, rural areas favour a more integrated combination of both approaches. Perhaps this might yet be called a new generation of Mobility Management.

## 0 Einleitung

Auch wenn es so gut wie nie explizit thematisiert wird, bestehen implizit relativ klare Vorstellungen darüber, welche Art von Mobilitätsnachfrage vom Öffentlichen Verkehr am besten befriedigt werden kann. Der früher oftmals verwendete (sicherlich auch etwas pejorativ gemeinte) Begriff vom „Massenverkehrsmittel“ deutet klar darauf hin, dass die Stärken des klassischen liniengebundenen Öffentlichen Verkehrs (und insbesondere des SPNV) in der Bedienung von klar definierten, oftmals punkt-axialen Verkehrsströmen liegt.

Damit entfaltet der ÖPNV gerade in Verdichtungsräumen seine Stärken, da dort entsprechend große Zahlen von Personen zu transportieren sind. Aufgrund der hohen Interaktionsdichte sind dort gleichzeitig die Verflechtungsbeziehungen so intensiv und dicht, dass im motorisierten Individualverkehr deutliche Überlastungsphänomene auftreten. Beides zusammen stellt günstige Push&Pull-Voraussetzungen für die Entwicklung des ÖPNV dar. So nimmt es nicht wunder, dass die Verkehrsverhältnisse in den großen Städten und Verdichtungsräumen lange Zeit im Mittelpunkt der Verkehrspolitik, der Verkehrsplanung und der Verkehrswissenschaften standen. Dort war der Problemdruck am höchsten und gleichzeitig die Möglichkeiten der Verlagerung größerer Nachfragerzahlen ausgeprägt und damit auch leicht umzusetzen.

## 1 Die Wende vom Verkehrssystemmanagement zum Mobilitätsmanagement in großstädtischen Kontexten

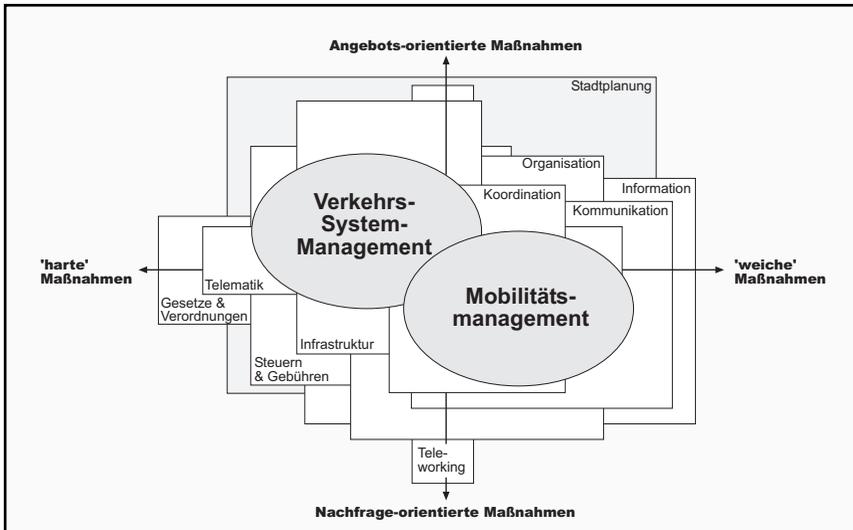
Der von Verkehrsplanung und Verkehrspolitik gesetzte Schwerpunkt zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahlentscheidungen lag in den 70er und 80er Jahren noch auf sog.

- hardware-orientierten Maßnahmen, d.h. es wurde im Wesentlichen die entsprechende Verkehrsinfrastruktur gebaut.
- Ein zweiter Fokus lag auf preispolitischen Maßnahmen und legislativen Instrumenten.
- Seit Beginn der 90er Jahre ist dann noch die Anwendung von Telematik zu diesem Set gekommen.

Dabei gilt, dass ein leichtes Schwergewicht dieser Maßnahmen auf der Angebotsseite lag, d.h. im Mittelpunkt stand die Schaffung von entsprechenden Verkehrsangeboten. Zusammengefasst werden all diese „harten“, konkret fassbaren und eher technisch ausgerichteten Maßnahmen als **Verkehrssystemmanagement** beschrieben werden (vgl. Abb. 1), da sie sehr direkt auf das Verkehrsgeschehen einwirken.

Seit Mitte der 90er Jahre zeichnet sich nun ein Paradigmenwechsel bei der Wahl der Gestaltungsmaßnahmen ab. Einerseits stießen die primär auf den Bau von Infrastruktur setzenden Ansätze an ihre Finanzierbarkeitsgrenzen. Gleichzeitig setzte sich mehr und mehr die Einsicht durch, dass es eben nicht ausreichte, das „beste ÖPNV-Angebot“ vorzuhalten, wenn die Information darüber nicht an den potentiellen Kunden gebracht wird (siehe z.B. BECKMANN & WITTE 2003). Darüber hinaus gewann auch die Diskussion über die „Genese“ von Verkehrsbedürfnissen mehr und mehr an Bedeutung, und damit das Bewusstsein, dass auch die Vermeidung von Verkehr stärker in die Diskussion einzubeziehen ist (vgl. z.B. DALKMANN, LANZENDORF & SCHEINER 2004).

Abb. 1: Verkehrssystem-Management und Mobilitätsmanagement



Quelle: eigener Entwurf nach: ILS/ISB 2000

Damit wurde einerseits der Stellenwert von kommunikativen Maßnahmen und der Informationsvermittlung erhöht, gleichzeitig aber auch die Bedeutung von organisatorischen und koordinatorischen Ansätzen gestärkt. Als Beispiel für solche Maßnahmen kann z.B. die Förderung von Telearbeit angesehen werden, durch die Wege im Berufsverkehr vermieden werden sollen. Ein Merkmal dieser weicheren Maßnahmen ist auch, dass sie tendenziell etwas stärker nachfrageorientiert sind. Insbesondere durch die BMBF-Leitprojekte „*Mobilität in Ballungsräumen*“ wurden solche Ansätze gestärkt, die oftmals unter dem Begriff „*Mobilitätsmanagement*“ zusammengefasst werden (siehe auch: UBA 2001).

Im Rahmen der Jahrestagung 2002 des AK Verkehr der Deutschen Gesellschaft für Geographie (DGfG) in München, die sich schwerpunktmäßig mit den Leitprojekten „*Mobilität in Ballungsräumen*“ und dabei insbesondere mit dem Projekt *MOBINET* auseinandersetzte, wurden eine Reihe von Maßnahmen diskutiert, die Ansätze des Mobilitätsmanagements aufzeigten (vgl. KAGERMEIER, MAGER & ZÄNGLER 2002)

- So wurde innerhalb von *MOBINET* eine sog. Shopping Box entwickelt und getestet. Dieser Ansatz ermöglicht es Kunden, von ihrem Arbeitsplatz aus per Telefon oder Internet Waren zu bestellen, die ihm dann in die sog. Shopping Box (die sich in der Nähe des Arbeitsplatzes, im Modellfall beim Arbeitgeber befindet) zugestellt werden. Dadurch soll Einkaufsverkehr reduziert werden (vgl. z.B. RÖMMELT 2002).
- Auch intermodale Verkehrserziehung kann einen Baustein von Mobilitätsmanagement darstellen. So startete unter dem Namen „*MOBIKIDS*“ ein Modellversuch, der darauf abzielt, Kinder, Eltern und Lehrer für Verkehrs- und Mobilitätsprobleme zu sensibilisieren. An einer Grundschule in München wurden ganz

konkret im Rahmen des Modellversuchs Treffpunkte für gemeinsames zur Schule gehen (der sog. Walking Bus) eingerichtet oder den Schülern durch Exkursionen die ÖPNV-Optionen nahe gebracht. Durch praktische Kurse wurde aber auch die Radfahrkompetenz der Schüler verbessert. Insgesamt ist es mit *MOBIKIDS* gelungen, den Anteil der Schüler, die von den Eltern mit dem Auto zur Schule gebracht werden, um 20 bis 30 Prozent zu reduzieren (vgl. z.B. KOHLER & KREIPL 2002).

- Wie in vielen anderen Ballungsräumen wurden auch Telekommunikationsangebote in die Mobilitätsmanagementansätze von Mobinet integriert, um multimediale Mobilitätsinformationsangebote zu etablieren (vgl. z.B. WOLTERS 2002; siehe auch: *MOBINET* 2003).
- *MOBINET* wurde im Jahr 2003 abgeschlossen. Aber der daraus resultierende Impuls hat zu einer Reihe von Nachfolgevorhaben zur Weiterentwicklung von Mobilitätsmanagement geführt. So zielt ein „*IMBUS*“ (Information, Marketing, Beratung und Service) genanntes Vorhaben darauf ab, Mobilitätsinformationen aus unterschiedlichen Quellen, d.h. von Mobilitätsberatern, sowie realen und virtuellen Mobilitätszentralen zu einem integrierten Gesamtangebot zusammenzuführen (vgl. SCHREINER 2002). Hierzu hat die Stadt München Ende 2003 als erste Großstadt Deutschlands einen „Mobilitätsmanager“ eingestellt.

In einem Zwischenresümee kann festgehalten werden, dass in Ballungsräumen nach der technik- und infrastrukturorientierten Phase des Verkehrssystemmanagements in den 90er Jahren weichere Maßnahmen, die unter dem Begriff Mobilitätsmanagement zusammengefasst werden, an Bedeutung gewannen. Insbesondere im Rahmen der BMBF-Vorhaben „Mobilität in Ballungsräumen“ wurden hier eine Reihe von innovativen Ansätzen entwickelt und umgesetzt. Da im großstädtischen Raum der öffentliche Verkehr einen erheblichen Teil der Transportleistungen erbringt, steht die Notwendigkeit eines öffentlichen Verkehrsangebotes dort nicht prinzipiell zur Diskussion.

## 2 Zur Situation des Gemeinschaftsverkehrs im ländlichen Raum

Demgegenüber stellt sich das klassische Bild des Gemeinschaftsverkehrs im ländlichen Raum (wobei dieser Begriff hier synonym verwendet wird für relativ dünn besiedelte Gebiete außerhalb der Verdichtungsräume) fast diametral entgegengesetzt dar. Angesichts niedriger Bevölkerungsdichten und dementsprechend geringer Verkehrsspannung, die auch nur sehr partiell punkt-axial ausgerichtet ist, sondern starke diffuse Orientierungen aufweist, dominieren dort Nachfrageeigenschaften, die diametral zu den Stärken des traditionellen ÖPNV stehen. Da die Bewohner der dünner besiedelten Räume sich inzwischen auch mit entsprechend hohen Pkw-Verfügbarkeiten auf die raumstrukturellen Gegebenheiten eingestellt haben, ist eine überproportionale Pkw-Dichte ein Strukturmerkmal von Räumen außerhalb der Verdichtungsräume. Aufgrund der damit verbundenen MIV-Affinität rekrutieren sich die klassischen Kunden des Gemeinschaftsverkehrs im ländlichen Raum vor allem aus den Captive Riders, die über keine Verkehrsmittelalternativen verfügen. So stellt

der Schülerverkehr in vielen Kreisen Deutschland oftmals mehr als drei Viertel des Fahrgastaufkommens dar.

Aus der niedrigen Nachfrage resultiert dann natürlich auch eine entsprechend geringe Auslastung, die zu relativ geringen Kostendeckungsgraden führt. Aufgrund der Notwendigkeit das ÖPNV-Angebot zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen bereit zu halten, wurde angesichts sinkender Nachfrage lange Zeit das Angebot im Gemeinschaftsverkehr sukzessive reduziert. Jede Nachfrageausdünnung induziert aber gleichzeitig (v.a. bei Choice Ridern, aber nicht nur bei diesen) einen weiteren Nachfragerückgang, womit sich diese Art „Teufelskreis“ schließt. Damit sind zwei Raumkategorien skizziert, die sich diametral gegenüberstehen:

- Auf der einen Seite gibt es die Verdichtungsräume und urbanen Zentren, in denen aufgrund der Nachfragedichte ein entsprechend hochwertiges (d.h. konkurrenzfähiges Angebot) im ÖPNV vorgehalten werden kann, das gleichzeitig auch keine überproportionalen Defizite verursacht.
- Auf der anderen Seite gibt es Siedlungskonstellationen, in denen der ÖPNV wohl wirklich nur die Funktion eines Vorsorgesystems erfüllt und das manchmal auch provokativ als „Autoland“ bezeichnet wird.

### **3 Begegnung der ungünstigen Rahmenbedingungen durch innovative Ansätze eines integrierten Mobilitätsmanagements**

Unter den ungünstigen Nachfragebedingungen außerhalb der Verdichtungsräume auszuloten, welche Möglichkeiten für den Gemeinschaftsverkehr in der Region bestehen und wo definitiv die Grenzen liegen, war das zentrale Anliegen des 2001 gestarteten BMBF-Förderschwerpunkt *Personennahverkehr für die Region (PNV-Region)*. Hintergrund vieler Aktivitäten, die im Rahmen von PNV-Region angestoßen worden sind, ist sicherlich die in den 90er Jahren durchgeführte Regionalisierung, d.h. die Übertragung der Zuständigkeit für den ÖPNV im ländlichen Raum auf die kommunalen Gebietskörperschaften. Die Tatsache, dass hierdurch oftmals engagierte „Kümmerer“ vor Ort nun die Entwicklung des ÖPNVs zu ihrer Aufgaben machen, und dabei Zuständigkeit sowie Mittel regional gebündelt eingesetzt werden können, ist ein zentrales Moment für viele Projekte über die in diesem Band berichtet wird.

Auch die stärkere Betonung von Wettbewerbsaspekten im Zuge der angestossenen Liberalisierung im ÖPNV hat sicherlich ebenfalls eine Reihe von Impulsen auf die Angebotsgestaltung gegeben. Dabei war es im ländlichen Raum – anders als in den Ballungsräumen während der 70er und 80er Jahre – nur begrenzt möglich, größere Investitionen in die Infrastruktur zu realisieren oder das Angebot in erheblichem Umfang auszuweiten. Von Anfang an waren die Initiativen im ländlichen Raum damit konfrontiert, preisgünstige Angebotsalternativen zu entwickeln und gleichzeitig verstärkt auf die Kundenansprache zu setzen.

Dabei wurden in den letzten Jahren im ländlichen Raum eine Vielzahl von innovativen Angebotskonzepten initiiert und ausgetestet (eine Zusammenstellung findet sich z.B. bei *Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie* 2004). Diese reichen von fle-

xiblen Bedienformen und Car Sharing-Angeboten bis hin zu das reine Transportangebot ergänzende und abrundende Mobilitätsinformationen.

Für alle diese Ansätze besteht die prinzipielle Herausforderung darin, sich mit den relativ schwierigen Rahmenbedingungen für den Gemeinschaftsverkehr im ländlichen Raum auseinander zu setzen. Umgekehrt bedeuten relativ ungünstige Rahmenbedingungen gleichzeitig aber auch, dass die entwickelten Lösungen sich durch ein hohes Maß an Kreativität auszeichnen und damit oftmals in hohem Maß innovativ sind, um kostenoptimierte und kundenorientierte Lösungen zu entwickeln. Damit spricht vieles dafür, dass Teilaspekte dieser Lösungen, die in den letzten Jahren im ländlichen Raum entwickelt worden sind, möglicherweise mittelfristig Modelcharakter aufweisen. Gerade auch für die Verdichtungsräume, in denen bislang oftmals mit erheblichem Mitteleinsatz aufwendige Lösungen entwickelt wurden. Unter dem Primat der knappen Kassen und der zunehmenden Rentabilitätszwänge kann es durchaus sein, dass die weniger aufwendigen, teilweise auch auf den ersten Blick weniger beeindruckenden Lösungen aus dem ländlichen Raum Vorteile bei diesen künftig immer relevanter werdenden Aspekten aufweisen.

Die Erfolgsorientierung hat dabei oftmals auch zur Folge, dass angebots- und nachfrageseitige, bzw. technische und weichere Maßnahmen sehr viel stärker ineinander greifen als dies in den Verdichtungsräumen oftmals der Fall ist. Damit wird im ländlichen Raum teilweise bereits eine Form von Mobilitätsmanagement betrieben, die man fast als „*Mobilitätsmanagement der 2. Generation*“ bezeichnen könnte. Mittelfristig könnte damit von den aktuellen Ansätzen im ländlichen Raum – so klein und bescheiden sie sich teilweise heute noch ausnehmen – eine Innovation ausgehen. Dabei wird auf eine Reduzierung der bisherigen Dichotomie zwischen Verkehrssystemmanagement und den klassischen Mobilitätsmanagement abgezielt, indem diese beiden bisher getrennten Ansätze in einem **integrierten Mobilitätsmanagement** aufgehen.

Die Umsetzungen von Mobilitätsmanagementmaßnahmen in ländlichen Räumen stehen unter einem extremen Kostendruck, da die Träger des ÖPNV auf Grund der geringeren Einwohnerzahlen und des aus politischer Sicht eher niedrigen Problemdruck mit einem sehr viel geringeren Budget agieren müssen. Diese finanzielle Benachteiligung gegenüber den städtischen Räumen wird durch die starke Zersplitterungen der Zuständigkeiten und die damit verbundenen höheren Kosten noch weiter verschärft. Auch die geringe Einwohner- und Siedlungsdichte und die damit verbundenen sehr viel höheren Kosten der flächendeckenden Erschließung belasten das Budget noch darüber hinaus. Diese Vielzahl von Kosten eröffnet keinerlei finanzielle Spielräume für weitere, über das klassische Angebot hinausreichende Aktivitäten. Diese können somit nur umgesetzt werden, wenn diese kostenneutral sind bzw. den möglichen Mehrausgaben auch entsprechende Mehreinnahmen, etwa in Form einer Steigerung der Fahrgastzahlen gegenüberstehen.

Das Ziel der Steigerung der Fahrgastzahlen ist jedoch gerade im Umfeld der traditionell sehr IV-affinen ländlichen Regionen wohl nur sehr schwer zu realisieren. Das bedeutet wiederum, die Angebote müssen sowohl in ihrer Konzeption wie auch in ihrer Umsetzung eher dem Diktat der Kosten denn dem Wunsch nach einem optimalen Angebotes genügen, um überhaupt die Chance einer Umsetzung zu ermöglichen.

Wie die in diesem Band vorgestellten Beispiele zeigen, lassen sich solche Lösungen aber durchaus realisieren, vorausgesetzt es werden Partner gefunden, die sowohl den nötigen Innovations- und Kooperationswillen mitbringen, wie auch die Bereitschaft, neue Wege zu suchen und zu beschreiten. Hier gilt es besonders kleinteilige Lösungen zu suchen, die den regional spezifischen Umständen umfassend Rechnung tragen. Wichtig ist auch, im Rahmen einer hartnäckigen Überzeugungsarbeit das Problembewusstsein zu stärken und die lokale Kompetenz auf dem Feld der Mobilitätsmanagementmaßnahmen zu erweitern.

Mit der Vorstellung weniger erfolgreicher Beispiele in diesem Band wird auch gezeigt, dass sich nicht alle im großstädtischen Raum entwickelten Angebote des Mobilitätsmanagements auf ländliche Räume übertragen lassen. Trotz der gesehenen und aufgezeigten Möglichkeiten zur Entwicklung spezifischer Angebote werden die Möglichkeiten des Mobilitätsmanagement im ländlichen Raum insgesamt gesehen auch in Zukunft erheblich geringer ausfallen als im großstädtischen Kontext. Umgekehrt ist aber auch festzuhalten, dass durchaus eine Reihe von Potentialen vorhanden sind, für die es gilt, kreative und auf die spezifischen Situationen adaptierte Lösung zu entwickeln, auch wenn diese wohl deutlich weniger gut standardisierbar sind als in Großstädten.

## Literatur

- BECKMANN, Klaus & Andreas WITTE (2003): Mobilitätsmanagement und Verkehrsmanagement – Anforderungen, Chancen und Grenzen. In: BECKMANN, Klaus (Hrsg.): Tagungsband zum 4. Aachener Kolloquium „Mobilität und Stadt“ Aachen, S. 5-27 (= Stadt, Land, Region, 75)
- DALKMANN, Holger, Martin LANZENDORF & Martin SCHEINER (Hrsg.) (2004): Verkehrsgenese. Mannheim (= Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, 5)
- ILS/ISB (= *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW/Institut für Stadtbauwesen RWTH Aachen*) (Hrsg.) (2000): Mobilitätsmanagement Handbuch. Dortmund/Aachen
- KAGERMEIER, Andreas, Thomas J. MAGER & Thomas W. ZÄNGLER (2002): Mobilitätskonzepte in Ballungsräumen. Mannheim (= Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, 2)
- KOHLER, Sandra & Alexander KREIPL (202): MOBİKIS – Mobilitätsmanagement für Kinder. In: KAGERMEIER, A., T.J. MAGER & T.W. ZÄNGLER (Hrsg.): Mobilitätskonzepte in Ballungsräumen. Mannheim 2002, S. 113-122 (= Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, 2)
- MOBINET (2003) (Hrsg.): Mobility in the conurbation Munich. URL: <http://www.mobinet.de/Fachinformation/english/allgemein/startframeset.html>
- PNVRegion (2003): Personennahverkehr für die der Region. URL: <http://www.pnvregion.de>
- RÖMMELT, Sybille (2002): Online-Shopping und Mobilitätsverhalten am Beispiel der Shopping Box. In: KAGERMEIER, A., T.J. MAGER & T.W. ZÄNGLER (Hrsg.): Mobilitätskonzepte in Ballungsräumen. Mannheim 2002, S. 61-72 (= Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, 2)
- SCHREINER, Martin (2002): IMBUS – Information, Marketing, Beratung und Service. Der Schlüssel zu mehr nachhaltiger Mobilität in München. In: KAGERMEIER, A., T.J. MAGER & T.W. ZÄNGLER (Hrsg.): Mobilitätskonzepte in Ballungsräumen. Mannheim 2002, S. 125-132 (= Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, 2)

- WOLTERS, Wilhelm (2002): Verkehrsmanagement in Stadt und Region München. Ein Überblick über das BMBF-Leitprojekt MOBINET. In: KAGERMEIER, A., T.J. MAGER & T.W. ZÄNGLER (Hrsg.): Mobilitätskonzepte in Ballungsräumen. Mannheim 2002, S. 51-59 (= Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, 2
- UBA (= *Umweltbundesamt*) (Hrsg.): Mobilitätsmanagement zur Bewältigung kommunaler Verkehrsprobleme. Berlin 2001
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie* (2004): Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodelle flexibler Angebotsformen in europäischen Regionen. Projektbericht im Rahmen von IMAGO. Wuppertal