



Mobilitätsgarantie für Deutschland – Teil I

Ausgangslage und Praxisbeispiele für eine bundesweit
garantierte Grundversorgung mit Bus und Bahn

ANALYSE



Impressum

Mobilitätsgarantie für Deutschland – Teil I

Ausgangslage und Praxisbeispiele für eine bundesweit
garantierte Grundversorgung mit Bus und Bahn

ERSTELLT VON

Agora Verkehrswende

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin

T +49 (0)30 700 14 35-000

F +49 (0)30 700 14 35-129

www.agora-verkehrswende.de

info@agora-verkehrswende.de

PROJEKTLEITUNG

Philipp Kosok

philipp.kosok@agora-verkehrswende.de

DURCHFÜHRUNG

Autor:innen

Philipp Kosok

Esther Rublack

Lennard Markus

Satz: Karl Elser Druck GmbH | Theo Becker

Korrektorat/Lektorat: Andreas Kaizik

Titelbild: adobestock.com | Petair

Bitte zitieren als:

Agora Verkehrswende (2023): *Mobilitätsgarantie für
Deutschland – Teil I. Ausgangslage und Praxisbeispiele
für eine bundesweit garantierte Grundversorgung mit
Bus und Bahn.*

Veröffentlichung: August 2023

102-2023-DE

www.agora-verkehrswende.de

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

You'll never walk alone – so brachte Bundeskanzler Olaf Scholz das Motto der Bundesregierung im Sommer 2022 auf den Punkt. Der Refrain der Fußballhymne, die sich seit den Sechzigerjahren von Liverpool aus in den Stadien verbreitet, diente als Kurzformel dafür, dass der Sozialstaat in Zeiten steigender Lebenshaltungskosten niemanden allein lässt. Die Bürger:innen, so das Versprechen der Politik, sollten weiter Zugang zu allen notwendigen Gütern und Diensten haben. Deshalb brachte die Bundesregierung vielfältige und milliardenschwere Entlastungspakete auf den Weg. Mit Tankrabbat, Erhöhung der Pendlerpauschale und 9-Euro-Ticket spielte dabei auch die Mobilität eine zentrale Rolle.

Das 9-Euro-Ticket war eilig erarbeitet und wurde nur für drei Monate angeboten. Doch mit dem Deutschlandticket folgte ein Produkt, das Bus- und Bahnfahren in Deutschland dauerhaft preiswerter und einfacher macht. Millionen Bürger:innen sparen dadurch Geld. Gleichzeitig steigt die Nachfrage im öffentlichen Verkehr vor allem in den Großstädten deutlich an; auch auf Pendelachsen und Ausflugsrouten mit S-Bahn und Regionalzügen sind die Bahnsteige voll. Nach leeren Zügen während der Covid-Pandemie stehen nun viele Verkehrsunternehmen vor der Herausforderung, die vielen Fahrgäste überhaupt befördern zu können.

Die Lage ist regional äußerst unterschiedlich. Wo bisher fast ausschließlich Schüler:innen den Nahverkehr nutzen, weil Busse selten fahren und nicht an den Mobilitätsbedürfnissen von Angestellten, Rentner:innen oder Menschen mit Behinderung ausgerichtet sind, hilft auch kein Deutschlandticket. Dort braucht es zunächst ein akzeptables Angebot. Dass der öffentliche Verkehr nicht auf dem Rückzug aus der Fläche sein muss, zeigen Länder wie Baden-Württemberg mit seiner ÖPNV-Strategie 2030 oder das Saarland, Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit sogenannten PlusBus-Linien, die einen Stundentakt an Werktagen garantieren.

Am Ende geht es darum, dem Gefühl des Abgehängtseins ganz praktisch etwas entgegenzusetzen. Dort, wo Sparkassen, Bäckereien und Apotheken schließen, werden die Wege länger. Jeder zehnte Haushalt in ländlichen Räumen besitzt kein eigenes Auto. Für Menschen mit geringem Einkommen, die ein Auto haben, kann die

Abhängigkeit vom Auto schnell zum Problem werden. Wenn Wege unverzichtbar sind und brauchbare Alternativen zum Auto fehlen, fahren die Menschen selbst bei hohen Benzinpreisen kaum weniger Auto. Sie sparen an anderen notwendigen Dingen in ihrem Alltag. Die Forschung nennt das Mobilitätsarmut.

Gegen Mobilitätsarmut und Abgehängtsein kann eine bundesweite Mobilitätsgarantie helfen. Sie sichert in allen Gemeinden eine Mindestanzahl von Fahrten mit Bus oder Bahn in den nächsten zentralen Ort oder ein On-Demand-Angebot mit Kleinbussen – auch dort, wo Autos nicht verfügbar oder nur schwer bezahlbar sind. Für die soziale Teilhabe und die Stärkung strukturschwacher Regionen wäre das ein Meilenstein. Gleichzeitig würde es einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, weil die Menschen weniger aufs Autofahren angewiesen wären.

Wir haben uns genauer angeschaut, wie eine garantierte Grundversorgung mit Bus und Bahn in Deutschland aussehen könnte. In der vorliegenden Publikation analysieren wir die Ausgangslage, tragen mögliche Ansätze für Qualitätskriterien im ÖPNV zusammen und beschreiben Beispiele für erweiterte Mobilitätsangebote. In einer zweiten Publikation werden wir eigene Empfehlungen formulieren und in einem Modell veranschaulichen, wie ein entsprechender Bus- und Bahnverkehr aussehen würde. Wir hoffen, damit die Debatte über eine Mobilitätsgarantie für Deutschland voranzubringen. Wie sollte sie definiert und gestaltet werden? Wie viel öffentliche Mobilität kann der Staat allen Menschen zusichern? Gilt *You'll never walk alone* nur in schweren Krisen oder, wie im Lied versprochen, dauerhaft?

Wir freuen uns auf die weitere Diskussion und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Dr. Wiebke Zimmer

für das Team von Agora Verkehrswende
Berlin, August 2023

Inhalt

1 Hintergrund dieser Analyse	5
2 Mobilitätsarmut vorbeugen und reduzieren	7
3 Gesetzliche Grundlagen und Verantwortlichkeiten für die ÖPNV-Planung in Deutschland	10
4 Vorhandene Empfehlungen für die Qualität des ÖPNV	13
4.1 Europäische Norm: Dimensionen der Qualität des Nahverkehrsangebots	13
4.2 VDV: Verkehrserschließung, Verkehrsangebot und Netzqualität im ÖPNV	14
4.3 FGSV: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung und Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs	17
4.4 Verbraucherzentrale: Recht auf Hausanschluss Mobilität	19
4.5 VCD: Bedienungsstandards für den ÖPNV	19
4.6 Allianz pro Schiene: Neun von 16 Bundesländern ohne „akzeptable“ Anbindung	20
4.7 Zusammenfassung	20
5 ÖV-Güteklassen ermöglichen überregionales Monitoring	21
6 Situation in ausgewählten Staaten und Ländern	23
6.1 Schweiz: Kantone erhalten finanzielle Unterstützung vom Bund	23
6.2 Österreich: Stundentakt für Orte ab 5.000 Einwohner:innen	23
6.3 Baden-Württemberg: Takt für Fahrgastverdopplung	24
7 Marken für ÖPNV-Produkte	26
7.1 PlusBus: Stundentakt auch ohne Regionalzug	26
7.2 Regiobus Baden-Württemberg: Bis Mitternacht durchs Ländle	27
7.3 Landbus Vorarlberg: Doppeltes Angebot, doppelte Fahrgastzahlen	28
7.4 MetroBus: Rund um die Uhr durch die Metropole	30
8 Zusammenfassung	32
Quellenverzeichnis	34
Abbildungs- / Tabellenverzeichnis	37
Abkürzungsverzeichnis	38

1 | Hintergrund dieser Analyse

Ob man mit dem Auto oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln fährt, hängt nicht allein von persönlichen Präferenzen ab. Kein Bahnhof vor Ort, keine Bushaltestelle in der Nähe oder ein Fahrplan, der nicht zum individuellen Mobilitätsbedarf passt: Für Millionen von Menschen in Deutschland ist eine unzureichende Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln normal. Viele Linienbusse vor allem in ländlichen Regionen sind nur an Schulwegen ausgerichtet und Verkehre am Abend und an Wochenenden sind eher die Ausnahme.

In Deutschland ist laut ÖV-Atlas nur etwa die Hälfte der Bevölkerung mit einem befriedigenden bis sehr gutem Bus- und Bahnangebot in ihrer Gemeinde ausgestattet. 27 Millionen Menschen leben in Gemeinden, in denen das ÖPNV-Angebot sehr schlecht ist, das heißt, dass Haltestellen durchschnittlich nicht einmal im Stundentakt bedient werden. Dort finden häufig nur einzelne Abfahrten pro Tag statt oder es gibt keinen Nahverkehr abseits von Schulbussen. Die von einem sehr schlechten oder kaum vorhandenen Angebot Betroffenen leben in Mittelstädten (12 Millionen in RegioStaR Typ 73 und 76) sowie in dörflichen

Strukturen (15 Millionen in RegioStaR Typ 74 und 77), die sich überwiegend in ländlichen Räumen befinden.¹

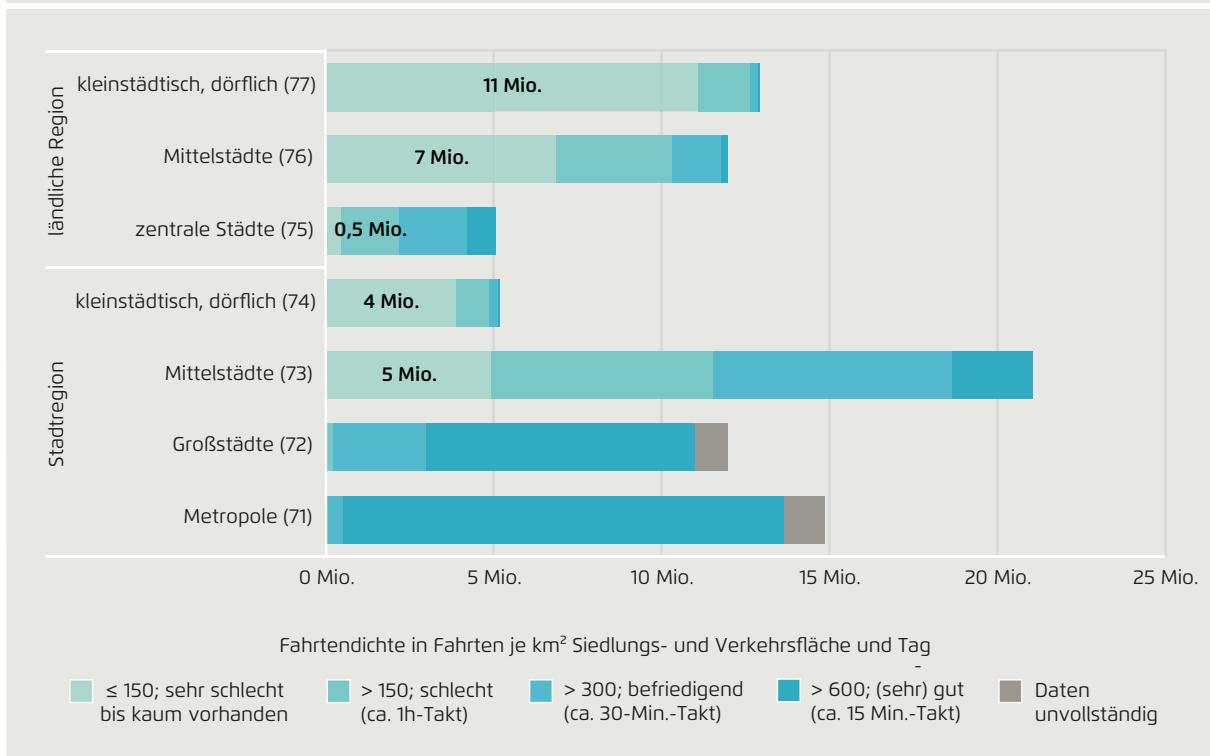
Ein Angebot, dass bei verpassten Anschlüssen zu mehrstündigen Wartezeiten führen kann, ist für niemanden attraktiv. Eine schlechte ÖV-Anbindung forciert so den Individualverkehr mit dem Pkw.² Eine Befragung der KfW ergab, dass in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner:innen 71 Prozent der Haushalte, die regelmäßig ein Auto nutzen, bei einem besseren Angebot häufiger öffentliche Verkehrsmittel nutzen würden.³ Umgekehrt lässt sich in Städten, in denen die Anzahl der Abfahrten hoch ist, beobachten, dass ein großer Anteil der Verkehrsleistung mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt wird.⁴

Eine Möglichkeit, flächendeckende Mobilität ohne eigenes Auto sicherzustellen, ist ein an allen Orten garantier-

- 1 Agora Verkehrswende (2022).
- 2 KfW (2022), S. 2, 3.
- 3 KfW (2022), S. 3.
- 4 Agora Verkehrswende (2022).

Bevölkerung Deutschlands nach ÖV-Fahrtendichte und Raumtyp der Gemeinden

Abbildung 1



tes Angebot mit Bus oder Bahn. In Österreich wird dies „Mobilitätsgarantie“ genannt:

„Mobilitätsgarantie ganz allgemein heißt, in allen Regionen Österreichs mit öffentlich zugänglichen Mobilitätsangeboten, zu Fuß oder mit dem Fahrrad gut von A nach B zu kommen, ohne dabei auf ein Privat-Auto angewiesen zu sein.“

VCÖ (2022)

Eine Mobilitätsgarantie mit Bus und Bahn kann bedeuten, dass es den ganzen Tag über ein regelmäßiges und damit zuverlässiges Angebot gibt. Auch flexible Bedienformen wie On-Demand-Busse können eingebunden werden. Eine einfache Buchung und Nutzung für Fahrgäste ist ebenso wichtig wie eine Taktung über Verbundgrenzen hinweg, um Umsteigezeiten zu minimieren.

Neben den ökologischen Vorteilen von Bussen und Bahnen sprechen vor allem sozialpolitische Gründe für die Einführung einer solchen deutschlandweiten Garantie. Zum einen ist der Privat-Pkw als Alternative zu öffentlichen Verkehrsmitteln nicht für alle bezahlbar. Die aktuell hohe Inflation wirkt sich auf die laufenden Kosten aus. Menschen mit niedrigen Einkommen, die auf das Auto angewiesen sind, werden zu Einsparungen bei anderen Grundbedürfnissen gezwungen (siehe Kapitel 2). Zum anderen sind längst nicht alle Menschen in der Lage, Auto zu fahren. So sind Jüngere, die noch nicht, und Ältere, die nicht mehr Auto fahren können, auf Bezugspersonen angewiesen, die sie zur Schule,⁵ zu Freizeiteinrichtungen, zur Arztpraxis oder zum Einkaufen fahren. Das schafft ein Abhängigkeitsverhältnis und benachteiligt diejenigen, die keine solche Bezugsperson haben. Die fehlende Möglichkeit mobil zu sein, schließt im Ergebnis viele von sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Teilhabe aus.⁶

Zudem führen Abwanderung und demografischer Wandel in vielen ländlichen Regionen zu einer abnehmenden Siedlungsdichte. Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, Versorgung und Kultur ziehen sich in der Folge aus der Fläche zurück und konzentrieren sich an zentralen Orten. Das betrifft Angebote und Einrichtungen wie die medizinische Versorgung, Läden des täglichen Bedarfs, Banken oder Postdienstleistungen. Dementsprechend

besteht in Regionen, die von abnehmender Siedlungsdichte und dem Wegfall elementarer Einrichtungen betroffen sind, verstärkt die Notwendigkeit einer zuverlässigen Anbindung an die nächsten zentralen Orte.

Ein Mindestmaß an Mobilität zu garantieren, bedeutet, dass jeder Mensch, unabhängig von Einkommen, Einschränkungen oder Wohnort die Möglichkeit auf eine gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln hat. Dabei geht es um eine Grundversorgung im Sinne der Daseinsvorsorge, welche auch eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht.

„Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“

§ 1(1) Regionalisierungsgesetz

Die aktuelle Bundesregierung hat das Thema auf ihrer Agenda. Im Koalitionsvertrag ist zum Beispiel ein „Ausbau- und Modernisierungspakt“ zusammen mit den Ländern und Kommunen angekündigt. Außerdem heißt es zu garantiertem ÖPNV-Angebot:

„Gemeinsam werden wir Qualitätskriterien und Standards für Angebote und Erreichbarkeit für urbane und ländliche Räume definieren.“

Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021)⁷

Um diese zu entwickeln, kann die Bundesregierung in verschiedene Länder und Regionen blicken, die sich schon intensiv mit Varianten einer Mobilitätsgarantie beschäftigen, zum Beispiel Österreich, die Schweiz und Baden-Württemberg (siehe Kapitel 5). Zusätzlich gibt es Nahverkehrsprodukte wie *PlusBus* und *Regiobus*, die Standards für Linienbusverkehre etabliert haben, die sich zum bundesweiten Einsatz eignen (siehe Kapitel 7). In Deutschland gibt es bereits einige Empfehlungen für ein Mindestangebot mit Bus und Bahn, etwa von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) und dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (siehe Kapitel 4), die jedoch bisher nicht flächendeckend umgesetzt werden.

5 Fokken (2018).

6 BBSR (2018); BMW (2022).

7 Die Bundesregierung (2021).

2 | Mobilitätsarmut vorbeugen und reduzieren

Mobilitätsarmut (*transport poverty*) ist kein eindeutig bestimmter Begriff in der Forschung.⁸ In der Regel werden verschiedene Dimensionen von Mobilitätsarmut unterschieden, die für sich wirksam sein, sich aber auch verschränken oder gegenseitig verstärken können. Die Bezahlbarkeit von Mobilität hat dabei oft die größte Bedeutung. Der Autoverkehr und die starke Abhängigkeit vom Auto sind maßgebliche Faktoren, die zur Entstehung und Verschärfung von Mobilitätsarmut beitragen. Besonders vulnerabel sind jene, die mangels Alternativen derzeit auf ein Auto angewiesen sind, aber angesichts ihres sehr geringen Haushaltseinkommens besonders sensibel auf Preissteigerungen von Treibstoffen reagieren und dann auf andere Haushaltsausgaben verzichten müssen, um mobil zu bleiben.⁹ Hinzu kommen weitere Dimensionen von Mobilitätsarmut, darunter die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Verkehrsmitteln und verkehrlicher Infrastruktur (Mobilitätsoptionen) sowie die Erreichbarkeit von wichtigen Orten des alltäglichen Bedarfs.

Verfügbarkeit von Verkehrsinfrastruktur und -angeboten: Da Straßen in Deutschland flächendeckend und engmaschig vorhanden sind, geht es in der Regel um die Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Wenn Alternativen zum Auto nicht verfügbar oder zweckmäßig sind, führt der fehlende Zugang zum Auto zu eingeschränkter Mobilität und Erreichbarkeit. Darüber hinaus umfasst die Verfügbarkeit auch Aspekte wie die Versorgung mit sicheren Rad- und Fußverkehrsanlagen, Sharing-Angeboten und Taxidiensten. Mobilitätsarmut entsteht also, wenn Verkehrsangebote (des Umweltverbunds) nicht ausreichend vorhanden sind. Im Folgenden sind die Dimensionen dargestellt^{10,11,12}, die sich aus dem bisherigen Forschungsstand ergeben.

Erreichbarkeit von Orten und Gelegenheiten: Erreichbarkeit ist ein Schlüsselbegriff in Bezug auf Mobilität und soziale Teilhabe und lässt sich im Unterschied zur

Dimension der Verfügbarkeit als nachfrageorientiert bezeichnen. Erreichbarkeit ist nicht gegeben, wenn Arbeitsorte und Orte des täglichen Bedarfs schlecht erreichbar sind oder in weiter Entfernung liegen. Die Erreichbarkeit hängt auch von der individuellen Ausstattung mit Verkehrsmitteln ab, insbesondere davon, ob Zugang zu einem Auto sowie Fahrkompetenz bestehen. Es gibt aber auch andere Gründe für mangelnde Erreichbarkeit. So spielt die Barrierefreiheit von Verkehrsangeboten eine Rolle. Ein Bahnhof kann beispielsweise vorhanden sein, aber wenn eine Person keine Treppen überwinden kann und gleichzeitig kein Aufzug vorhanden ist, ist dieses Verkehrsangebot für diese Person nicht erreichbar. Ähnliche Probleme können auftreten, wenn Sorgen um die persönliche Sicherheit oder mangelnde Kenntnisse (zum Beispiel eines komplizierten Tarifsystems) oder Fähigkeiten (etwa sprachliche Kompetenzen) die Nutzung des ÖPNV verhindern.

Bezahlbarkeit oder Erschwinglichkeit: Diese Dimension beschreibt die Unfähigkeit, die Kosten für Mobilität zu tragen, oder wenn hohe Kosten zu Einsparungen in anderen Bereichen zwingen (oftmals Energie oder Lebensmittel). Zum einen gibt es auch in Gegenden mit gutem ÖPNV Menschen, die sich die regelmäßige Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel nur schwer leisten können. Zum anderen zeigen zahlreiche Studien, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen in autoabhängigen Gebieten finanziell unter hohem Druck stehen, da sie ein oder mehrere Autos besitzen und nutzen müssen, obwohl sie sich diese kaum leisten können. Dies wird als *forced car ownership* („Zwangsmotorisierung“) bezeichnet.^{13,14} Betroffene Haushalte müssen dann abwägen, ob sie weniger fahren oder ihre Ausgaben in anderen Bereichen des Lebens reduzieren. Mobilitätsarmut entsteht also, wenn die wirtschaftlichen Ressourcen des Haushalts nicht ausreichen, um sowohl ein Mindestmaß an Mobilität als auch Ausgaben für andere Grundbedürfnisse wie Wärme oder Ernährung zu decken.

Mobilitätsbezogene Zeitarmsut als Folge eines hohen Mobilitätsaufwands und Verpflichtungen: Zeitarmsut bezieht sich auf die Belastungen, die durch einen zu hohen Zeitaufwand für Mobilität und durch Verpflichtungen an unterschiedlichen Orten und zu bestimmten Zeiten ent-

8 Dieses Kapitel ist ein zusammengefasster Auszug einer Studie, die das DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt im Rahmen des Projekts *Mobilitätsarmut und soziale Teilhabe* im Auftrag von Agora Verkehrswende erstellt. Die vollständige Studie sowie ein kürzeres Diskussionspapier erscheinen im Herbst 2023.

9 Mattioli et al. (2018), S. 227–242.

10 Lucas et al. (2016), S. 353–365.

11 Mattioli (2021), S. 101–133.

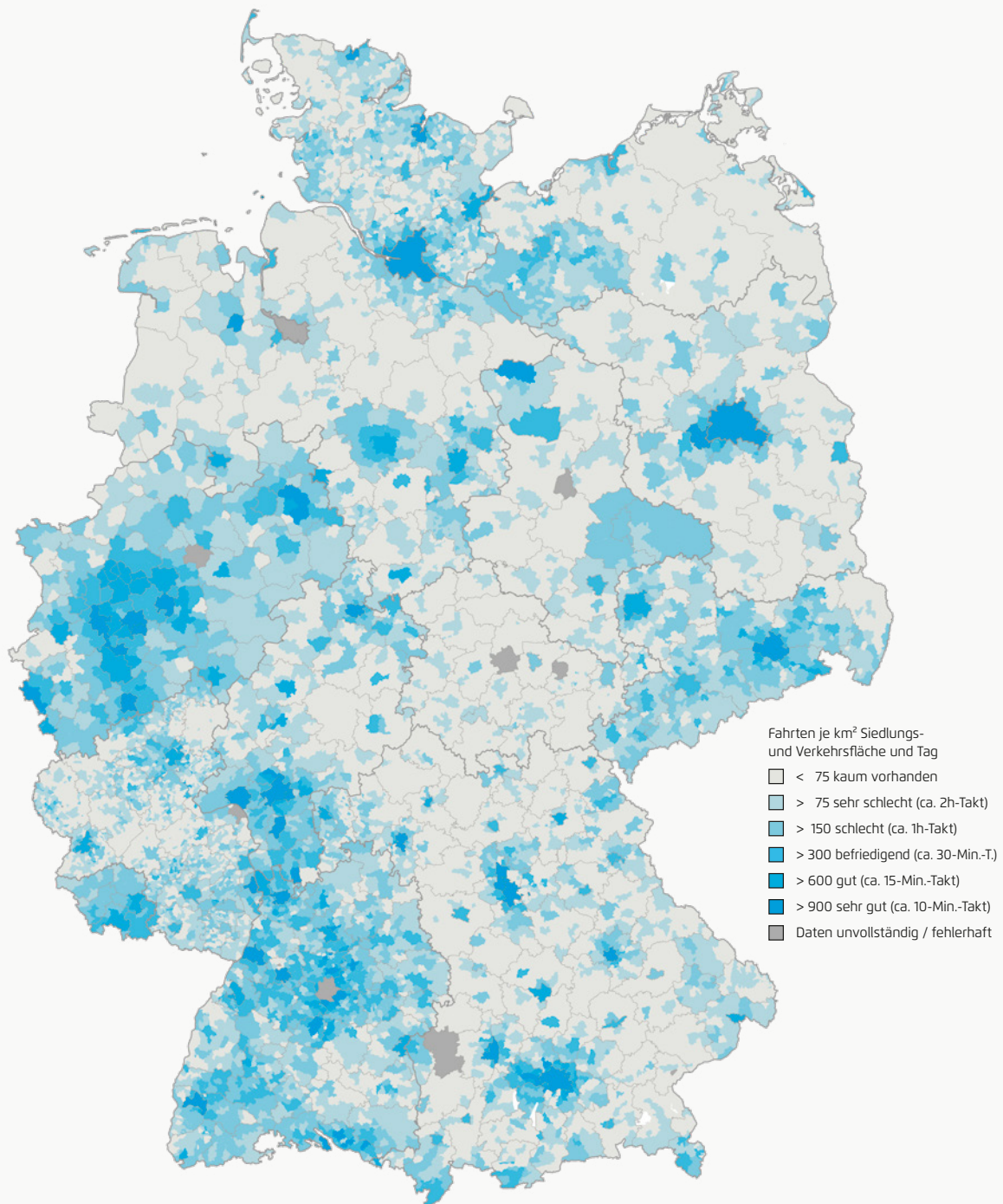
12 FÖS (2022).

13 Currie; Senbergs (2022).

14 Mattioli et al. (2017); S. 93–105.

Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln je bebauter Fläche im ÖV-Atlas Deutschland 2022

Abbildung 2



stehen. Dies kann durch lange Pendelwege oder schlechte Erreichbarkeit der Fall sein, ganz unabhängig von den gewählten Verkehrsmitteln. Die Folgen sind zu wenig Zeit für Freizeit und Erholung, für Sorgearbeiten, für die Familie oder Freunde oder für ausreichenden Schlaf.

Mobilität wird in Deutschland häufig mit dem Zugang zu einem (eigenen) Auto vollständig sichergestellt. Finanzielle, altersbedingte oder körperliche Einschränkungen im Zugang zur Autonutzung gelten daher als wichtige Einflussfaktoren von Mobilitätsarmut¹⁵, wodurch soziale Gruppen, die statistisch seltener Zugang zu einem Auto haben, als vulnerabel gelten. Hierzu zählen beispielsweise ältere Menschen, Jugendliche, Menschen mit Behinderungen sowie Personen mit niedrigem Einkommen.¹⁶ Eine Person ist potenziell von Mobilitätsarmut betroffen, wenn eine oder eher mehrere der hier genannten Dimensionen auf sie zutreffen. Diese können als miteinander wechselwirkende Einflussfaktoren auf die Entstehung von Mobilitätsarmut betrachtet werden.

Die bundesweite Mobilitätsgarantie für Bus und Bahn ist ein zentrales Instrument, um das Maß an

Mobilitätsarmut zu reduzieren, insbesondere wenn diese auf mangelnder Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsangeboten beruht. Der Vorteil des ÖPNV-Systems gegenüber der Autonutzung liegt auch darin, dass es Personen mobil macht, die keinen Zugang zu einem Auto haben, wie beispielsweise Minderjährige, alte Menschen oder Menschen mit Behinderungen. Ein weiterer bedeutsamer Aspekt in der ÖPNV-Politik besteht darin, dass die Finanzierung nicht allein von den Fahrgästen getragen wird. Stattdessen können Tarife an das Einkommen der Fahrgäste angepasst werden, um eine erschwingliche Nutzung des Verkehrsangebots für möglichst viele Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Mit dem im Mai 2023 von Bund und Ländern eingeführten Deutschlandticket ist der ÖPNV bereits für Millionen Menschen bezahlbarer und einfacher geworden. Indem zumindest einige Bundesländer diese Maßnahme mit Sozialtickets für Menschen mit besonders niedrigem Einkommen ergänzen, reduzieren sie die kostenbedingte Mobilitätsarmut zusätzlich. Dieser Ansatz betont die sozialstaatliche Verantwortung und den Grundsatz der Daseinsvorsorge im Bereich der Mobilität. Denn eingeschränkte Mobilität hat immer auch eine Begrenzung der sozialen Teilhabe als Folge.

15 Delbosc.; Currie (2011), S. 170–178.

16 Simcock et al. (2021).

3 | Gesetzliche Grundlagen und Verantwortlichkeiten für die ÖPNV-Planung in Deutschland

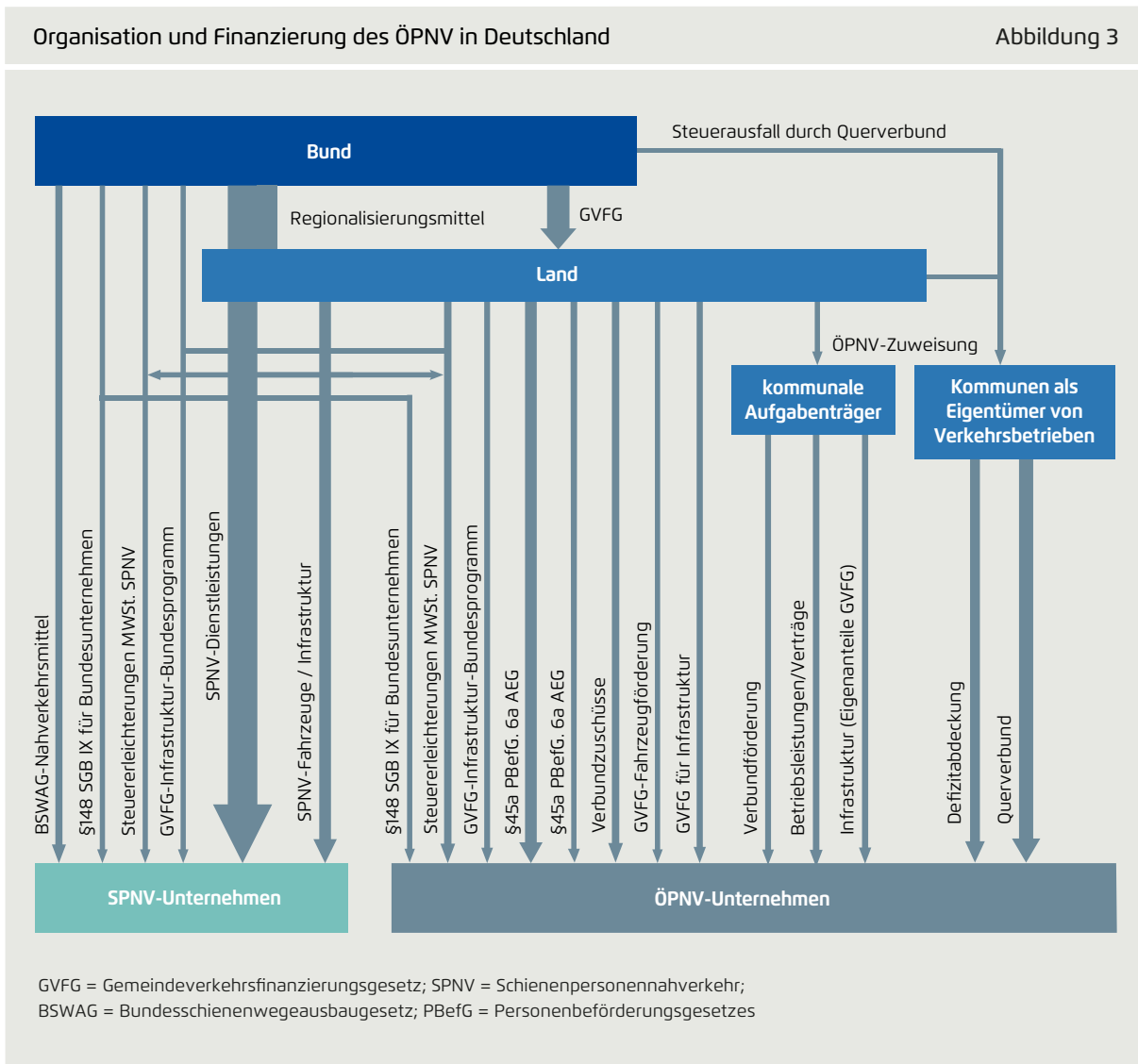
Um eine Mobilitätsgarantie zu etablieren, bedarf es gesetzlicher Grundlagen und Verantwortlichkeiten für die Planung eines angemessenen Angebots. Dieses Kapitel widmet sich daher den aktuellen gesetzlichen Regelungen bei der ÖPNV-Planung und -Finanzierung. Die derzeitige föderale Verantwortung für die Organisation des ÖPNV führt zu regionalen Unterschieden in den Ansprüchen an das ÖPNV-Angebot. Damit wird deutlich, dass die Frage nach einem ausreichenden ÖPNV-Angebot im Sinne der Daseinsvorsorge eine

komplexe Aufgabe darstellt, die bundesweit unterschiedlich bearbeitet wird.

Laut Grundgesetz (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 GG) ist Deutschland ein sozialer Staat, der sich nach dem Prinzip der Daseinsvorsorge dazu verpflichtet, seinen Bürger:innen Güter und Leistungen bereitzustellen, die für ein menschliches Dasein notwendig sind. Damit wird das Ziel verfolgt, soziale Gerechtigkeit herzustellen sowie Chancengleichheit und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Deutschland

Abbildung 3



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Eigene Darstellung nach DB Regio (2023)

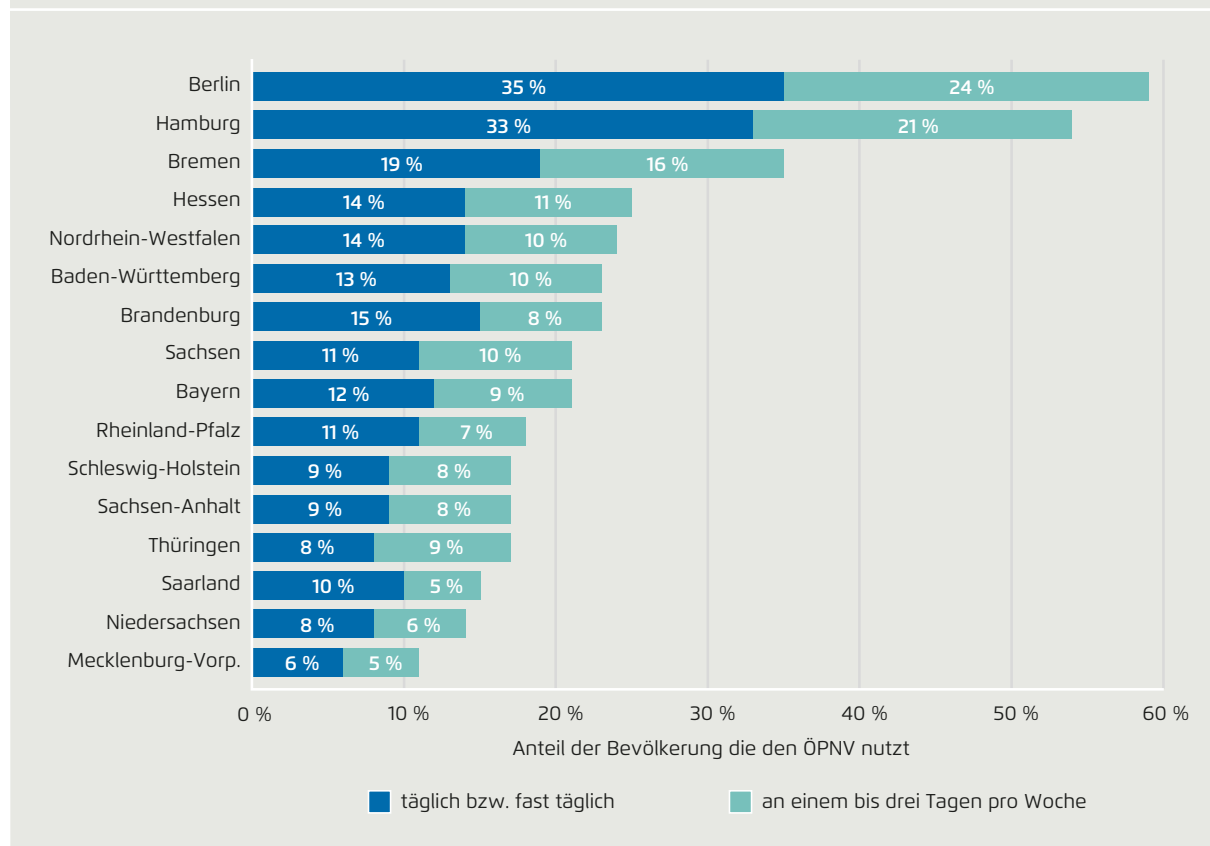
Auf Basis dessen legt das Regionalisierungsgesetz (RegG) fest, dass die „ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen des öffentlichen Personennahverkehrs“ eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist, die den Bundesländern obliegt (§ 1 RegG). Die Länder wiederum bestimmen durch Landesrecht Behörden (Aufgabenträger), die durch die Erstellung von Nahverkehrsplänen den Umfang und die Qualität des Angebots (unter anderem Fahrplanangebot, Tarife, Umweltverträglichkeit, Fahrzeuge, Barrierefreiheit, Gestaltung der Infrastruktur) im zuständigen Bereich festlegen (§ 8 PBefG). In den meisten Bundesländern haben kreisfreie Städte und Landkreise die Aufgabe und die finanzielle Verantwortung für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV), während die Länder für Finanzierung und Organisation des Schienenpersonennahverkehrs zuständig (SPNV) sind. Dabei sind sie nach dem Raumordnungsgesetz (ROG)

grundsätzlich dazu verpflichtet, „die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen [...] in angemessener Weise zu gewährleisten“ (§ 2 Abs. 2 Satz 3 ROG), um die Chancengleichheit zu sichern und gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen.

Um diesen Auftrag zu erfüllen, stehen den Ländern beziehungsweise Aufgabenträgern neben den Fahrgeleinnahmen weitere Finanzierungsinstrumente des Bundes zur Verfügung (unter anderem Regionalisierungsgesetz, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Entflechtungsgesetz). Die konkreten Zuständigkeiten, Pflichten und die finanzielle Ausstattung sind in den ÖPNV-Gesetzen der Länder geregelt, wodurch sie direkt (durch gesetzliche Vorgaben an Aufgabenträger) sowie indirekt (durch Regelung der Finanzausstattung) Ein-

ÖPNV-Nutzung in den Bundesländern

Abbildung 4



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: MiD 2018

fluss auf die Ausgestaltung des jeweiligen ÖPNV-Angebots haben.¹⁷

Die föderale Verantwortung für die Festlegung von Qualitätsvorgaben wirkt sich wesentlich auf die Kosten, aber auch auf die Attraktivität des Angebots aus. Dadurch kommt es schließlich zu starken regionalen Unterschieden in der Nutzung des ÖPNV. So ist der Anteil der täglichen ÖPNV-Nutzerinnen und -nutzer an der Bevöl-

kerung in Brandenburg ungefähr doppelt so hoch wie in Mecklenburg-Vorpommern (Abbildung 4). Eine systematische Ableitung von Standards auf Basis einer „ausreichenden Daseinsvorsorge“ findet dabei in der Praxis der Nahverkehrsplanung nicht statt. Vielmehr variiert das Verständnis des Begriffs in den Bundesländern und unter den Aufgabenträgern erheblich und besitzt daher in der planerischen Praxis bislang kaum eine Bedeutung.¹⁸

17 Rödl & Partner (2020), S. 5.

18 Holz-Rau et al. (2010), S. 498.

4 | Vorhandene Empfehlungen für die Qualität des ÖPNV

Im Folgenden werden bereits existierende grundlegende Richtlinien und Empfehlungen für die Bewertung der Qualität im öffentlichen Personennahverkehr vorgestellt. Dazu wird zunächst auf die europäische Norm eingegangen, die als wichtige Referenz für die Bestellung und Bewertung von ÖPNV-Leistungen dient. Anschließend werden die bedeutendsten Empfehlungen aus Deutschland dargestellt, welche die wichtigsten Aspekte der Qualität im ÖPNV abdecken. Die vorgestellten Dimensionen der ÖPNV-Qualität ermöglichen einen umfassenden Überblick über die Kriterien und Vorgaben, die bei einer bundesweiten Definition von Bedienstandards Verwendung finden könnten.

4.1 Europäische Norm: Dimensionen der Qualität des Nahverkehrsangebots

Qualitätsstandards für eine „ausreichende Daseinsvorsorge“ stellen die konkrete Ausprägung von Qualitätskriterien dar. Messbare Kriterien der Qualität des ÖV werden in der europäischen Norm EN 13816¹⁹ beschrieben und können als Vertragsgrundlage für die Bestellung öffentlicher Verkehre dienen. Dabei beschreiben sie jedoch kein bestimmtes Qualitätsniveau, sondern dienen als Rahmen für die Festlegungen der öffentlichen Ver-

kehre im Einzelfall. Die EN 13816 bewertet die Qualität des öffentlichen Verkehrs dabei als den Grad der Zufriedenheit der Kund:innen entlang von acht Dimensionen.

In der Fachliteratur werden diese Kriterien häufig nach „harten“ und „weichen“ Merkmalen unterschieden. Harte Qualitätskriterien, wie die Häufigkeit von Fahrten, die Zahl der verfügbaren Sitzplätze oder die Pünktlichkeit, lassen sich objektiv messen. Weiche Qualitätskriterien, wie Sauberkeit, Freundlichkeit des Personals, Komfort oder Sicherheitsgefühl, können dagegen subjektiv beurteilt und etwa durch Fahrgastbefragung erhoben werden.

Der Einfluss von harten und weichen Kriterien auf die Verkehrsmittelwahl (Nachfrage) lässt sich nicht eindeutig beschreiben. Einige Studien zur Bedeutung von Faktoren zeigen, dass harte Leistungsgrößen wie (relative) Fahrtzeit, Preis, Pünktlichkeit, Haltestellentfernung und Umsteighäufigkeit eine herausragende Rolle bei der Verkehrsmittelwahl spielen. Andere Studien kommen zu dem Schluss, dass auch weiche Angebotsmerkmale einen ähnlich großen Einfluss haben können. Die Bedeutung einzelner Faktoren variiert dabei stark je nach Nutzungsgruppe und der verfügbaren Angebotssituation.²⁰

19 Die europäische Norm EN 13816 wurde im Juli 2002 unverändert in Deutschland als DIN übernommen.

20 Pätzold (2008), S. 81.

Dimensionen der Qualität des ÖPNV nach EN 13816

Tabelle 1

Dimension	Beschreibung
Verfügbarkeit	Umfang der angebotenen Bedienung in Bezug auf geografisches Gebiet, Häufigkeit und Verkehrsmittel
Zugänglichkeit	Zugang zum ÖPNV-System (u.a. Barrierefreiheit, Ticketing) einschließlich der Schnittstellen zu anderen öffentlichen Verkehrsmitteln
Information	Bereitstellung von Informationen, die die Planung und Durchführung einer Reise innerhalb des ÖPNV erleichtern
Zeit	Dauer der Fahrt mit dem vorgesehenen Verkehrsmittel einschließlich der Einhaltung des Fahrplans, der Sicherung von Anschlussfahrten und der Pünktlichkeit
Kundenbetreuung	Betreuung der Kund:innen vor und während der Fahrt durch verschiedene Maßnahmen wie zum Beispiel Auskunftsschalter und Begleitpersonal
Komfort	Elemente, die Fahrten mit dem ÖPNV komfortabel machen (z.B. Niederflurbusse, Klimaanlage)
Sicherheit	vom Kunden erfahrener Eindruck persönlicher Sicherheit durch Sicherheitsvorkehrungen
Umwelteinflüsse	Auswirkungen auf die Umwelt, die sich durch das Angebot des ÖPNV ergeben

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: EN 13816

Das System zentraler Orte

Als Basis für die Raumplanung und die Netzstruktur des ÖPNV ist in Deutschland das System der zentralen Orte verankert (§ 2 Abs. 2 ROG). Demnach werden Orte nach ihrer Bedeutung für ihr Umland klassifiziert. Dabei lassen sich Gemeinden je nach Ausstattungsmerkmalen der Versorgung unterscheiden nach:

Grund-/Unterzentrum: Zentren der Grundversorgung zur Deckung des täglichen Bedarfs für den jeweiligen Nahbereich (z. B. Grundschule in Schwanau oder Maxdorf).

Mittelzentren: Zentren zur Deckung des gehobenen Bedarfs beziehungsweise des selteneren spezialisierten Bedarfs und als Schwerpunkt für Gewerbe, Industrie und Dienstleistung (z. B. Gymnasium in Wismar oder Radeberg).

Oberzentren: Verwaltungs-, Versorgungs-, Kultur- und Wirtschaftszentren für die höhere spezialisierte Versorgung (z. B. Universität in Münster oder Bamberg).

Die Bundesländer strukturieren dabei durch Landesplanungsgesetze und -entwicklungspläne ihre Regionen nach diesem Grundkonzept (§ 13 Abs. 1 ROG). Häufig werden die drei Grundtypen zentraler Orte weiter differenziert. Nicht immer finden sich in den Orten tatsächlich alle Versorgungsangebote, die theoretisch einen zentralen Ort auszeichnen.

Es ist daher schwierig, eine allgemeine und präzise Abbildung der Wechselwirkungen zwischen Angebot und Nachfrage im ÖPNV zu erreichen. Grundsätzlich kann aber von einem klar positiven Zusammenhang zwischen den genannten Qualitätskriterien und der ÖPNV-Nachfrage ausgegangen werden.

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Kriterien und Standards, die in Fachpublikationen aufgeführt und in vielen Nahverkehrsplänen wiederzufinden sind. Sie stellen keine verbindlichen Regelwerke oder verbindliche Standards dar, sondern bieten eine Orientierung für die Aufgabenträger. Zu den wichtigsten Empfehlungen zählen die Publikationen des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)²¹ und der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV)²², welche auf dem räumlichen System zentraler Orte (siehe Infokasten) basieren.

4.2 VDV: Verkehrserschließung, Verkehrsangebot und Netzqualität im ÖPNV

Die zuletzt 2019 aktualisierte Schrift *Verkehrerschließung, Verkehrsangebot und Netzqualität im ÖPNV* des VDV gibt auf Basis umfassender Erfahrungen aus der ÖPNV-Planung Empfehlung zu notwendigem Umfang und Qualität des Linienverkehrs in verschiedenen räumlichen Strukturen. Soweit keine anderen Quellen angegeben sind, stammen die Informationen in diesem Kapitel aus der VDV-Schrift.

Der VDV verwendet die „Bedienungsqualität“ als Oberbegriff. Die Bedienungsqualität beschreibt die räumliche und zeitliche Bedienung und setzt sich zusammen aus der **Erschließungsqualität**, **Angebotsqualität** und **Netzqualität**. Darüber hinaus spielt die Qualität der Beförderung (Zuverlässigkeit, Komfort, Information etc.) bei der Bewertung des ÖPNV-Angebots eine wichtige Rolle, was in dieser Empfehlung des VDV jedoch nicht weiter vertieft wird.

4.2.1 Erschließungsqualität

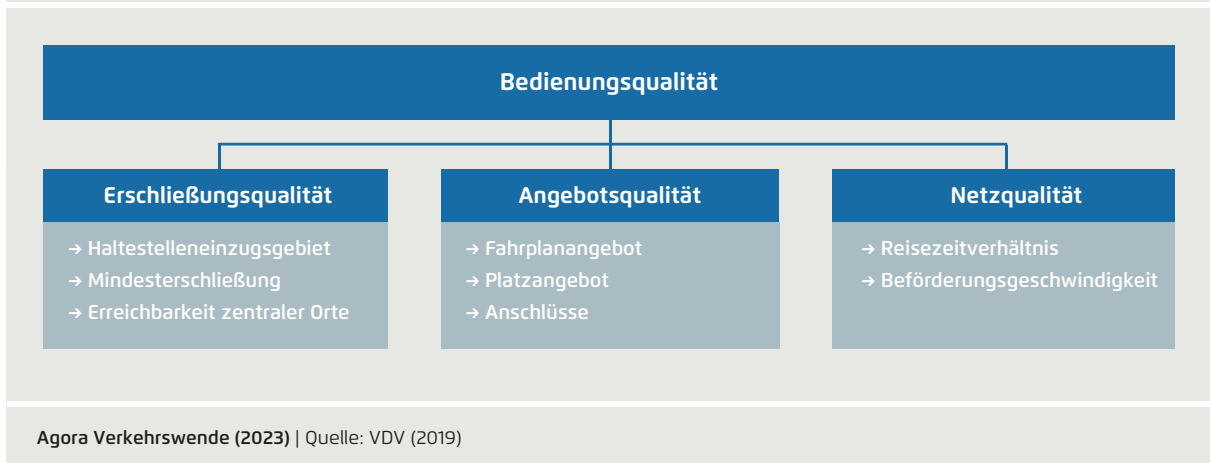
Die Qualität der räumlichen Erschließung beschreibt die Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsanbindungen,

21 VDV (2019).

22 FGSV (2008); FGSV (2010).

Systematik der Bedienungsqualität laut VDV-Empfehlung

Abbildung 5



die es ermöglicht, zu zentralen Orten zu gelangen. Sie wird daher maßgeblich durch die Größe der Haltestelleneinzugsgebiete sowie Vorgaben zur Mindesterschließung und Erreichbarkeit zentraler Orte beeinflusst.

Haltestelleneinzugsgebiete: Die Richtwerte zur Luftlinienentfernung zur nächsten Haltestelle sind nach der Zentralität des räumlichen Gebiets und der Nutzungsdichte (Anzahl Einwohner:innen, Beschäftigte, Schü-

ler:innen, Studierende [EAA] pro km²) festgelegt. Eine hohe bis sehr hohe Nutzungsdichte entspricht dabei mehr als 300 EAA pro km², eine geringe Nutzungsdichte weniger als 150 EAA pro km². 300 Meter Luftlinie entsprechen typischerweise einem Fußweg von fünf Minuten. Die Empfehlung größerer Haltestellenabstände in weniger dicht besiedelten Räumen weist dabei auf den Zielkonflikt zwischen der Erreichbarkeit und der Wirtschaftlichkeit des ÖPNV hin.

Empfohlene Luftlinienentfernung zur Haltestelle laut VDV

Tabelle 2

Zentraler Ort	SPNV / S-Bahn / U-Bahn	Straßenbahn / Bus
Oberzentrum mit den Gebieten		
Kernbereich	400 m	300 m
Gebiet mit hoher Nutzungsdichte	600 m	400 m
Gebiet mit geringer Nutzungsdichte	1.000 m	600 m
Mittelzentrum mit den Gebieten		
zentraler Bereich	400 m	300 m
Gebiet mit hoher Nutzungsdichte	600 m	400 m
Gebiet mit geringer Nutzungsdichte	1.000 m	600 m
Grundzentrum mit den Gebieten		
zentraler Bereich	600 m	400 m
übriges Gebiet	1.000 m	500 m
Gemeinde	1.000 m	600 m

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: VDV (2019)

Sehr kleine Gemeinden

Eine untere Grenze für die Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln wird ebenfalls von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) empfohlen (200 Einwohner:innen)²³ und ist auch in der Schweiz die Praxis (100 Einwohner:innen, Art. 5 VPB). In Deutschland haben lediglich 669 der über 10.000 Gemeinden eine Bevölkerung von weniger als 200 Personen. Betroffen von einer Nicht-Anbindung wären lediglich 85.000 Personen. Weitere 3.159 Gemeinden haben zwischen 200 und 1.000 Einwohner:innen. In diesen Gemeinden leben 1,8 Millionen Menschen.²⁴

Mindesterschließung der Bevölkerung: Gebiete gelten in den Empfehlungen des VDV als erschlossen, wenn sich mindestens 80 Prozent der dort lebenden oder arbeitenden Personen im Einzugsbereich (Tabelle 2) einer Haltestelle befinden. Dabei wird eine Mindestgröße von 200 Einwohner:innen oder eine entsprechende Anzahl von Berufspendelnden und Auszubildenden für die Realisierung eines ÖPNV-Anschlusses empfohlen.

23 FGSV (2008).

24 Eigene Berechnungen auf Datenbasis von BMVI.

Erreichbarkeit zentraler Orte: Zur Abschätzung der Erreichbarkeit zentraler Orte lässt sich die Gesamtreisezeit betrachten. Um die Erreichbarkeit zentraler Orte zu gewährleisten, wird empfohlen, dass das einer Gemeinde zugeordnete Grundzentrum in 40 Minuten, das Mittelzentrum in 60 Minuten und das Oberzentrum in 90 Minuten von der Haustür erreichbar sein soll (vgl. Tabelle 4).

In manchen Gemeinden kann es vorkommen, dass einige Ortsteile aufgrund ihrer geografischen Lage und topografischer Gegebenheiten weiter vom Gemeindezentrum entfernt liegen. Die Empfehlung hierfür ist, dass jenes Gemeindezentrum innerhalb von maximal 40 Minuten Reisezeit von allen Ortsteilen aus erreichbar ist, die weiter als drei Kilometer vom Gemeindezentrum entfernt sind.

4.2.2 Angebotsqualität

Die Dimension der Angebotsqualität bezieht sich auf die zeitlichen Merkmale (Häufigkeit, Betriebszeit und -tage, Umsteigezeiten). Darüber hinaus spielt auch das Platzangebot eine wichtige Rolle.

Fahrplanangebot: Zur Ausgestaltung des Fahrplans soll sich prinzipiell ein Taktfahrplan über möglichst lange Tagesabschnitte erstrecken und sich innerhalb einer Taktfamilie²⁵ befinden (Tabelle 3). Damit ist sichergestellt,

25 Der Begriff „Taktfamilie“ bezieht sich auf eine Gruppe von Linien, die miteinander koordiniert sind und in einem bestimmten Taktverhältnis verkehren.

Empfohlene Taktfolge nach Gebietstyp und Verkehrszeiten laut VDV

Tabelle 3

Gebiet	Normalverkehrszeit		Schwachverkehrszeit	
	Taktfamilie 1	Taktfamilie 2	Taktfamilie 1	Taktfamilie 2
sehr hohe Nutzungsdichte	5 / 10 Min.	7,5 / 15 Min.	10 / 20 Min.	15 / 30 Min.
hohe Nutzungsdichte (> 300 EEA pro km ²)	10 / 20 Min.	15 / 30 Min.	20 Min.	30 / 60 Min.
mittlere Nutzungsdichte (150 bis 300 EEA pro km ²)	20 / 40 / 60 Min.	30 / 60 Min.	60 Min.	60 Min.
geringe Nutzungsdichte (< 150 EEA pro km ²)	60 Min.	60 Min.	60 / 120 Min.	60 / 120 Min.
sonstige Verkehrsverbindungen	120 Min. / nach Bedarf	120 Min. / nach Bedarf	120 Min. / nach Bedarf	120 Min. / nach Bedarf

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: VDV (2019)

dass Verbindungen aufeinander abgestimmt sind und in einem leicht merkbaren Abstand verkehren. Der VDV differenziert die Empfehlungen dazu für die Normal- und Schwachverkehrszeit²⁶ (NVZ/SVZ). Zu diesen Verkehrszeiten ist das Fahrplanangebot angebotsorientiert abzuwägen, während der Fahrplan in der Hauptverkehrszeit²⁷ (HVZ) nachfrageorientiert zu verdichten ist.

In Gebieten, in denen die Nachfrage ganztägig gering ausfällt, sollte das Fahrplanangebot gezielt an die Nachfrage angepasst oder es sollten bedarfsgesteuerte Bedienungsformen eingerichtet werden.

Platzangebot: Es wird empfohlen, dass der Besetzungsgrad eines öffentlichen Verkehrsangebots als Mittelwert über die 20-Minuten-Spitze in der Hauptverkehrszeit grundsätzlich maximal 80 Prozent beträgt, da ansonsten ein reibungsloser Betrieb (Ein- und Ausstiege in vorgesehener Zeit) nicht mehr möglich ist. Für die Normalverkehrszeit wird ein Besetzungsgrad von nicht mehr als 50 Prozent als Mittelwert über eine Stunde vorgeschlagen, für die Schwachverkehrszeit sollte für jeden Fahrgast ein Sitzplatz vorgesehen sein.

Anschlüsse: Für die Sicherung einer Anschlussverbindung ist die am meisten genutzte Umsteigebeziehung einer Linie heranzuziehen. Sollte der Fahrplankontakt dieser Linie mehr als zehn Minuten betragen, so wird empfohlen, hier einen regelmäßigen Anschluss einzurichten.

Außerdem wird vorgeschlagen, eine Anschlussgarantie als Marketinginstrument einzuführen, um den ÖPNV in der Wahrnehmung der Fahrgäste als verlässlich darzustellen. Im Falle eines verpassten Anschlusses erhält der Fahrgast dann eine Entschädigung für das Ticket oder für entstandene Taxikosten.

26 Die NVZ bezieht sich auf die Zeit zwischen den Verkehrsspitzen von Montag bis Freitag sowie auf die Geschäftsöffnungszeiten am Samstag. Die SVZ umfasst die Zeiten vom Ende der Normalverkehrszeit bis Betriebsschluss sowie vom Betriebsbeginn bis zum Einsetzen der morgendlichen HVZ, außerdem Sonn- und Feiertage sowie samstags die Zeit außerhalb der Geschäftsöffnungszeiten.

27 Die HVZ umfasst die Zeiten mit dem höchsten Verkehrsaufkommen, während des Berufs- und Schülerverkehrs von Montag bis Freitag.

4.2.3 Netzqualität

Die Netzqualität umfasst die Gesamtheit der Faktoren, die die Qualität der verkehrlichen Bedienung beeinflussen.

Reisezeitverhältnis: Die Reisezeit im ÖPNV und die vergleichbare Reisezeit im Pkw sollen sich nicht zu stark unterscheiden. Der VDV empfiehlt ein Reisezeitverhältnis (ÖPNV/MIV) kleiner 1,5. Größere Werte machen das ÖPNV-Angebot bei der Verkehrsmittelwahl dagegen sehr unattraktiv.

Beförderungsgeschwindigkeitsindex: Der Beförderungsgeschwindigkeitsindex beschreibt den Quotienten aus der zu erwartenden mittleren Beförderungsgeschwindigkeit und der optimalen Beförderungsgeschwindigkeit auf einem Streckenabschnitt zur Bemessungsstunde. Es wird empfohlen, die Qualitätsstufe A (> 0,95) oder B (> 0,90) anzustreben, wodurch sichergestellt ist, dass Fahrzeuge nicht durch zu lange Wartezeiten an Ampeln, Haltestellen oder durch sonstige Störungen auf der Strecke beeinträchtigt werden.

4.3 FGSV: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung und Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs

Die FGSV erstellt die in Deutschland angewandten technischen Regelwerke für das gesamte Straßen- und Verkehrswesen. Die *Richtlinie zur integrierten Netzgestaltung (RIN)* behandelt daher nicht nur den öffentlichen Personenverkehr, sondern auch Kfz-Verkehre sowie Rad- und Fußverkehr. Sie hat zum Ziel, eine bundesweite funktionale Gliederung, Bewertung sowie Vorgaben zur Gestaltung von Verkehrsnetzen bereitzustellen.²⁸

Daneben sollen die *Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs* aus dem Jahr 2010 dazu beitragen, die RIN so zu ergänzen, dass der ÖPNV in Deutschland nach einheitlichen Prinzipien geplant wird.

Zur besseren Vergleichbarkeit werden die Empfehlungen der FGSV nachfolgend nach dem Schema Erschließungs- und Angebotsqualität des VDV eingeordnet.

28 FGSV (2008), S. 5.

4.3.1 Erschließungsqualität

Erreichbarkeit zentraler Orte: Die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) legen für die Qualität der Erschließung ebenfalls Zeitvorgaben für die Erreichbarkeit zentraler Orte vom Wohnstandort fest. Diese sind für den öffentlichen Verkehr zwar länger als für den Individualverkehr (Tabelle 4), gehen aber leicht über die Empfehlungen des VDV hinaus.

Haltestelleneinzugsgebiete: Die Empfehlungen der FGSV zur Größe der Haltestelleneinzugsgebiete sind denen des VDV sehr ähnlich. (Tabelle 2, Tabelle 5): Während für die Entfernung zur nächsten Bushaltestelle ein Fußweg von höchstens 5 bis 10 Minuten empfohlen wird, wird für die Entfernung zur nächsten Bahnstation in kleineren Gemeinden eine fußläufige Entfernung von bis zu 20 Minuten als angemessen betrachtet. In den Außenbereichen der Zentren sind größere Entfernungen möglich.

Mindesterschließung der Bevölkerung: Für eine Anbindung an das Liniennetz des ÖPNV wird ebenfalls eine Mindestzahl von 200 Einwohner:innen, von denen mindestens 80 Prozent im Einzugsgebiet

einer Haltestelle wohnen, in den Empfehlungen der FGSV vorgeschlagen.

4.3.2 Angebotsqualität

Fahrplanangebot: Die RIN empfiehlt, Angebote öffentlicher Verkehrsmittel grundsätzlich in einem festen Takt zu betreiben. Zur Verbesserung der linienübergreifenden Verbindungsqualitäten sollen die Fahrpläne der Linieneingänge dabei zu einem integralen, also aufeinander abgestimmten, Taktfahrplan zusammengefügt werden.²⁹

Tabelle 6 zeigt die Empfehlungen zur Taktfolge in der Normalverkehrszeit innerhalb von Gemeinden nach zentralem Ort und Raumtyp. Aufgrund der unterschiedlichen Systematik lassen sich die Werte nicht direkt mit denen des VDV vergleichen, bewegen sich aber grundsätzlich in einem ähnlichen Rahmen.

Für Gebiete mit geringer Verkehrsnachfrage empfiehlt die RIN die Einführung von Bedarfsverkehren mit Rufbussen oder Anrufsammeltaxis. Dies soll eine effiziente

²⁹ FGSV (2008), S. 24.

Empfohlene Erreichbarkeit zentraler Orte von Wohnstandorten laut FGSV und VDV			Tabelle 4
Zentraler Ort	FGSV		VDV
	MIV	ÖPNV	ÖPNV
Oberzentrum	60 Min.	90 Min.	90 Min.
Mittelzentrum	30 Min.	45 Min.	60 Min.
Grundzentrum	20 Min.	30 Min.	40 Min.

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Eigene Darstellung nach FGSV (2008); VDV (2019); Hinweis: Angaben beziehen sich auf die Reisezeit von Tür zu Tür.

Empfohlene Luftlinienentfernung zur Haltestelle laut FGSV			Tabelle 5
Zentraler Ort	SPNV / S-Bahn / U-Bahn	Straßenbahn / Bus	
Oberzentrum	400 bis 800 m	300 bis 500 m	
Mittelzentrum	400 bis 800 m	300 bis 500 m	
Grundzentrum	600 bis 1.000 m	400 bis 600 m	
Gemeinde	800 bis 1.200 m	500 bis 700 m	

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: FGSV (2010)

Empfohlene Taktfolgezeit für Normalverkehrszeit laut FGSV

Tabelle 6

	Verdichtungsraum	Verstädterter Raum	Ländlicher Raum
Oberzentrum	5 bis 15 Min.	15 Min.	–
Mittelzentrum	15 bis 30 Min.	30 bis 60 Min.	30 bis 60 Min.
Unterkern	30 bis 60 Min.	30 bis 60 Min.	60 Min.
Gemeinde	≥ 60 Min.	≥ 60 Min.	≥ 60 Min.

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: FGSV (2010)

Nutzung des öffentlichen Verkehrs auch in weniger frequentierten Gebieten ermöglichen.

Platzangebot: Je nach anzustrebender Qualitätsstufe der Beförderung und Länge der Fahrt werden Empfehlungen für die Verfügbarkeit von Sitz- und Stehplätzen abgegeben. Ein Vergleich mit den Werten des VDV ist aufgrund der unterschiedlichen Systematiken nicht möglich.

4.4 Verbraucherzentrale: Recht auf Hausanschluss Mobilität

Die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert seit 2011 das Recht auf einen sogenannten *Hausanschluss Mobilität*. Die Verbraucherschutzorganisation hat 2020 im Rahmen eines Rechtsgutachtens³⁰ Vorschläge gemacht, wie das Recht im Grundgesetz verankert werden kann. Diese Garantie soll unter anderem folgende Merkmale umfassen:

- Anschluss aller Gemeinden mit mindestens 500 Einwohner:innen
- Stundentakt von 6 bis 22 Uhr an Werktagen
- Fahrtzeit soll maximal das 1,3-Fache gegenüber der Fahrtzeit mit einem Pkw betragen
- maximal 300 Meter bis zur Haltestelle für mindestens 80 Prozent der Einwohner:innen
- Die Anbindung kann alternativ zu den Linienverkehren auch mit flexiblen Bedienformen erbracht werden.

Zur Umsetzung müsste dieses Recht nach Ergebnis des Gutachtens durch ein zusätzliches Finanzierungsinstrument des Bundes sowie eine neu zu schaffende Institu-

tion unterstützt werden, die für das Monitoring und die gerechte Verteilung der Fördermittel verantwortlich ist.

4.5 VCD: Bedienungsstandards für den ÖPNV

Der Verkehrsclub Deutschland e. V. (VCD) hat ebenfalls Vorschläge für eine bundesweite Mobilitätsgarantie mit einheitlichen Mindeststandards für den ÖPNV unterbreitet.³¹ Er fordert zudem eine Definition von „ausreichender“ Verkehrsbedienung und eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Erstellung von Nahverkehrsplänen.³² Nach dem Vorbild der Schweiz soll der bundesweite Standard dabei folgende Eigenschaften aufweisen:

- Alle Orte mit mehr als 200 Einwohner:innen werden mindestens mit einem Ein-Stunden-Takt bedient.
- Das Angebot soll mindestens von 6 bis 22 Uhr bestehen, ergänzt um zusätzliche Nachtfahrten an Wochenenden, und umfasst Alternativen für den Fall, dass das planmäßige Angebot ausfällt (Mobilitätsgarantie).
- In Siedlungsgebieten mit weniger als 500 Einwohner:innen sowie zu Schwachverkehrszeiten kann das Angebot durch alternative Bedienformen (zum Beispiel durch einen Rufbus oder On-Demand-Ride-sharing) erbracht werden.
- Auf regionalen Hauptachsen im ländlichen Raum bestehen dichtere Takte von mindestens 30 Minuten, in urbanen Räumen 10 Minuten.
- Alle Regionen werden in einem künftigen Deutschlandtakt integriert.

31 VCD (2022).

32 VCD (2020).

30 Rödl & Partner (2020).

Neben den genannten Merkmalen des Verkehrsangebots, sieht der VCD den barrierefreien Zugang zu Verkehrssystemen, eine sichere Radinfrastruktur und die Bezahlbarkeit für alle Menschen durch soziale Tarife als notwendigen Teil einer Mobilitätsgarantie.

4.6 Allianz pro Schiene: Neun von 16 Bundesländern ohne „akzeptable“ Anbindung

Die Allianz pro Schiene erstellte zuletzt im Juni 2023 ein Erreichbarkeitsranking der ÖV-Angebote nach Bundesländern, Kreisen und kreisfreien Städten. Die Grundlage bildete eine Analyse von Daten zu Fahrplänen und Bevölkerungsverteilung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Ein „akzeptables“ Bus- und Bahnangebot ist laut der Organisation gegeben, sobald 90 Prozent der Bevölkerung im Umkreis von 600 Metern um eine Bushaltestelle oder 1.200 Metern um einen Bahnhof wohnen, an dem werktags mindestens stündlich Busse oder Bahnen fahren.³³

Die Untersuchung stellt große regionale Unterschiede fest. Lediglich das Saarland, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen können neben den drei Stadtstaaten diesen Mindeststandard derzeit erfüllen. Als Lösung fordert Allianz pro Schiene ein „Recht auf Mobilität ohne den Zwang zum Pkw“, in Form einer Mobilitätsgarantie. Für diese sehen sie die verschiedenen politischen Ebenen gemeinsam in der Verantwortung, denn der ÖPNV-Ausbau sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.³⁴

4.7 Zusammenfassung

Sowohl die Empfehlungen des VDV als auch der FGSV beschreiben Standards und Vorgaben für den öffentlichen Personennahverkehr. Obwohl beide Empfehlungen teilweise eine unterschiedliche Systematik aufweisen, besteht eine starke Ähnlichkeit in den beschriebenen Anforderungen. Beide bedienen sich dem System der zentralen Orte, wobei die FGSV im Vergleich zum VDV etwas schnellere Erreichbarkeiten der nächsten Zentren empfiehlt (Tabelle 4). Beim minimalen Takt an Werk-

tagen differenziert der VDV bei seinen Empfehlungen stärker nach der Nutzung im Umfeld der Haltestelle, wobei beide Institutionen vergleichbare Taktfolgen empfehlen. So rät beispielsweise der VDV auch bei geringer Nutzungsdichte zu einem Stundentakt in der Normalzeit (Tabelle 3). Die FGSV empfiehlt einen Stundentakt innerhalb von Grundzentren in ländlichen Räumen (Tabelle 6).

Hinsichtlich der Angebotsqualität für Fahrgäste besteht eine Wechselwirkung zwischen der Entfernung zur Haltestelle und dem dortigen Angebot. Wenn an der Haltestelle besonders schnelle oder dicht getaktete Angebote vorhanden sind, werden längere Fußwege zur Haltestelle in Kauf genommen und umgekehrt. FGSV und VDV berücksichtigen das nur zum Teil, indem sie in zwei Verkehrsmittelgruppen unterscheiden und eine ähnliche maximale Entfernung zur Haltestelle empfehlen. Die in Österreich und der Schweiz etablierten ÖV-Güteklassen bilden diese Wechselwirkung genauer ab. Die ÖV-Güteklassen werden im folgenden Kapitel 5 beschrieben.

Die Forderungen von VZBV und VCD gehen in eine ähnliche Richtung wie die Empfehlungen von FGSV und VDV, wobei sie nicht den gleichen Detailgrad aufweisen. Höhere Ansprüche stellt die Verbraucherzentrale etwa bei den Fahrtzeitverhältnissen (maximal 1,3-fache Fahrtzeit des ÖPNV gegenüber dem MIV) sowie einem Stundentakt bis 22 Uhr. VCD und VZBV ergänzen On-Demand-Dienste als mögliches Verkehrsmittel zur Absicherung einer Mobilitätsgarantie.

Inwiefern die empfohlenen Standards eine gute Verkehrsbedienung beschreiben oder als „ausreichend“ im Sinne der Daseinsvorsorge gelten können, soll an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Die zu diesem Thema folgende Publikation von Agora Verkehrswende wird sich dieser Frage tiefergehend widmen. Vielmehr soll hier aufgezeigt werden, dass es verschiedene Ansätze gibt, um eine „ausreichende“ Versorgung mit Angeboten des ÖPNV zu definieren, sei es durch Erreichbarkeitsziele, Fahrplanvorgaben oder die Infrastruktur.³⁵

33 Allianz pro Schiene (2023).

34 Allianz pro Schiene (2023).

35 Vgl. hierzu: Peter et. al (2011), S. 77–97.

5 | ÖV-Güteklassen ermöglichen überregionales Monitoring

Sowohl bei der Planung neuer öffentlicher Verkehrsverbindungen als auch bei der Raum- und Siedlungsentwicklung spielt die aktuelle Versorgung mit öffentlichen Verkehrsangeboten eine zentrale Rolle. Die Qualität der Versorgung kann je nach Standort erheblich variieren. Wie in Kapitel 4 dargestellt, sind für die Bewertung der Bedienungsqualität verschiedene Faktoren von Relevanz, darunter die Verfügbarkeit verschiedener Verkehrsmittel, die Entfernung zur nächsten Haltestelle und die Häufigkeit von Fahrten.

Um die Bedienungsqualität im öffentlichen Verkehr überregional vergleichbar zu machen, ist es daher sinnvoll, die wichtigsten Informationen des ÖV-Angebots zu einem Indikator zusammenzuführen. Denn die bloße Verfügbarkeit einer Haltestelle ist zwar ein wichtiges Kriterium, liefert jedoch allein keine Aussage über die Art und Häufigkeit des angebotenen Verkehrs. In der Schweiz und Österreich stellen sogenannte ÖV-Güteklassen einen solchen Indikator dar. Sie dienen dort als Evaluierungs- und Planungsinstrument zur räumlichen Erschließung durch den öffentlichen Verkehr. Durch die

Kombination mit demografischen Daten ermöglicht die Einteilung von Gebieten in ÖV-Güteklassen zusätzlich Rückschlüsse auf den Versorgungsgrad und das Nachfragepotenzial eines Gebiets.

Die Berechnung der ÖV-Güteklassen erfolgt anhand der Haltestellenkategorie und der Distanz zur Haltestelle.³⁶ Die Haltestellenkategorie ergibt sich aus der Art des Verkehrsmittels und dem Takt der Abfahrten im Betrachtungszeitraum (zum Beispiel werktags 6 bis 20 Uhr). Beide Informationen werden durch die Auswertung von öffentlich zugänglichen Fahrplandaten im GTFS-Format³⁷ bestimmt. Abhängig von der Entfernung zur Haltestelle einer bestimmten Kategorie wird dann die entsprechende Güteklasse festgelegt. Die Qualität des ÖPNV-Angebots lässt sich somit in mehrere Klassen (zum Beispiel A bis D) unterteilen, wobei

36 ARE (2022).

37 GTFS (General Transit Feed Specification) ist ein standardisiertes Dateiformat, das Informationen über den öffentlichen Verkehr, wie Fahrpläne und Haltestellen, bereitstellt.

Vorgehen zur Bestimmung der ÖV-Güteklasse eines Standortes in der Schweiz

Tabelle 7

Schritt 1	Verkehrsmittel			
Takt	Bahnknoten	Bahnlinie	Tram / Bus	Orts- / Kleinbus
< 5 Min.	I	I	II	III
5 – 10 Min.	I	II	III	IV
10 – 20 Min.	II	III	IV	V
20 – 40 Min.	III	IV	V	V
40 – 60 Min.	IV	V	V	-
Schritt 2	Distanz zur Haltestelle			
Kategorie	< 300 m	300 – 500 m	501 – 750 m	751 – 1.000 m
I	A	A	B	C
II	A	B	C	D
III	B	C	D	keine
IV	C	D	keine	Keine
V	D	keine	keine	Keine

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: ARE (2022); Hinweis: In der oberen Tabellenhälfte wird die Kategorie (römische Ziffern) einer Haltestelle bestimmt. Auf Basis dieser Kategorie wird in der unteren Tabellenhälfte die ÖV-Güteklasse bestimmt. A = sehr gute Erschließung; D = geringe Erschließung. Im dargestellten Beispiel wird an einer Tram- oder Bushaltestelle, an einem Werktag zwischen 6 und 20 Uhr, alle 10 bis 20 Minuten je Richtung gefahren. Die Bevölkerung, die in einer Luftlinienentfernung von 300 bis 500 Metern zur Haltestelle wohnt, ist damit „gering“ mit dem ÖPNV erschlossen. Die Systematik Österreichs ist nahezu identisch.

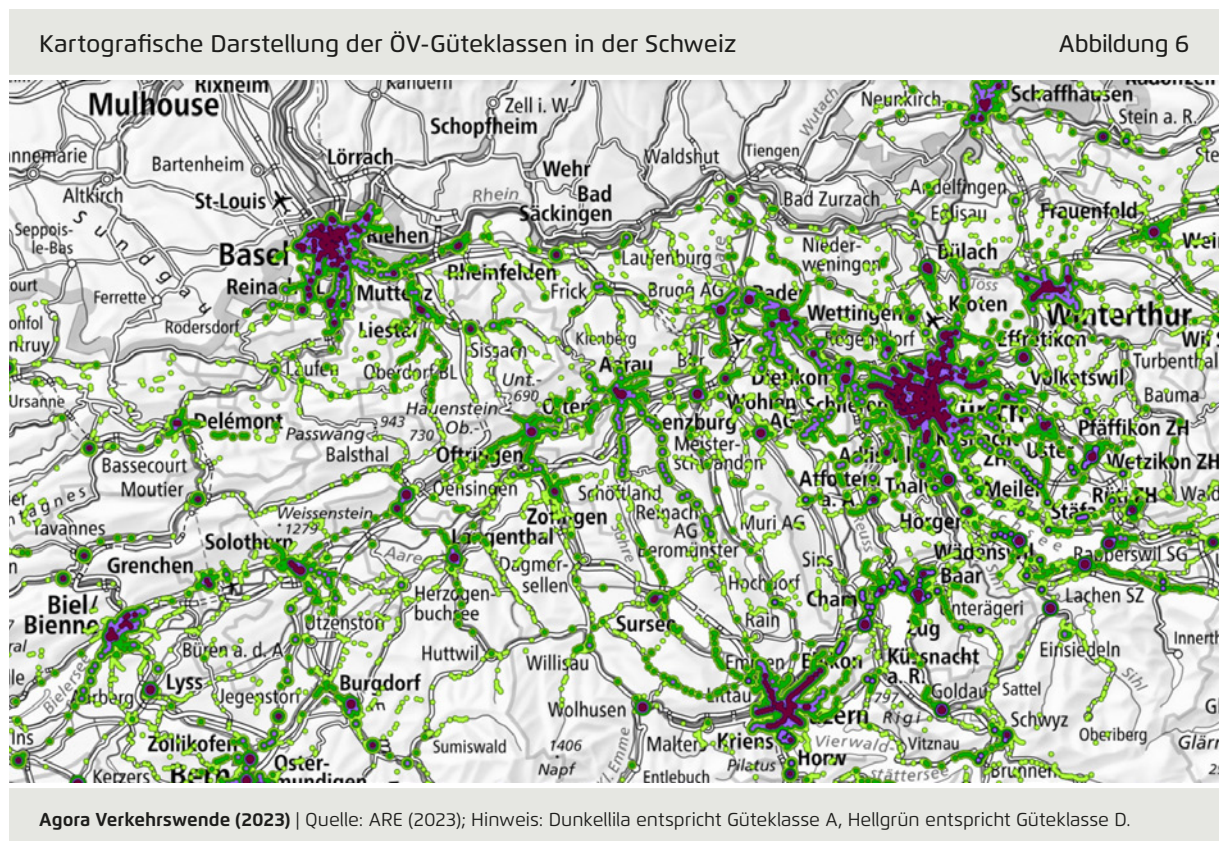
eine höhere Güteklasse eine bessere Erschließung mit öffentlichem Verkehr bedeutet. Die detaillierte Methodik der ÖV-Güteklassen (Intervallgrenzen, Haltestellenabstände) ist dabei flexibel und anpassbar.

Die Ergebnisse lassen sich in interaktiven Karten ([Schweiz](#), [Österreich](#)) darstellen, um sowohl die Planenden als auch die Bevölkerung über die Qualität der Verkehrsanbindung an bestimmten Standorten zu informieren. Zusätzlich ermöglichen sie Aussagen über die Anzahl der Personen, die Zugang zu einem hoch- beziehungsweise minderwertigen öffentlichen Verkehrsangebot haben.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgte eine Studie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2020.³⁸ Auf Basis der durchschnittlichen Abfahrten je Stunde und der Entfernung zur nächsten Haltestelle wurden fünf Versorgungsklassen („sehr hoch“ bis „kein Zugang“) gebildet. Dabei wurde angenommen, dass

für eine Bus- oder Tramhaltestelle ein Weg von bis zu 500 Metern in Kauf genommen wird, während für eine S- oder U-Bahn-Verbindung ein Weg von bis zu einem Kilometer akzeptiert wird. Anschließend wurden diese Klassen mit demografischen Daten kombiniert. Daraus lässt sich beispielsweise ableiten, dass in Hamburg und Berlin circa 90 Prozent der Bevölkerung mit einer hohen oder sehr hohen ÖPNV-Qualität versorgt sind, während im Ruhrgebiet nur 59 Prozent der Menschen Zugriff auf ein solches Angebot haben. Spitzenreiterin unter den analysierten europäischen Städten ist Barcelona, wo 99 Prozent der Bevölkerung in einem Gebiet mit hoher bis sehr hoher ÖPNV-Qualität leben. Die Ergebnisse wurden auch in einer [interaktiven Karte](#) visualisiert.

38 EU (2020).



6 | Situation in ausgewählten Staaten und Ländern

Es gibt bereits Länder und Regionen, die landesweite Garantien für das Fahrangebot des ÖPNV umsetzen oder in denen ein Grundangebot in kleinen, ländlichen Gemeinden eine Selbstverständlichkeit ist. Im Folgenden werfen wir einen Blick auf Österreich, die Schweiz und Baden-Württemberg. Diese Praxisbeispiele veranschaulichen auch die unterschiedliche Herangehensweise und Schwerpunktsetzung in den jeweiligen Regionen. Dabei wird gezeigt, wie die Mobilitätsgarantie jeweils ausgestaltet ist, wie die Angebote finanziert werden und ob sich Elemente daraus eignen, Teil einer deutschlandweiten Mobilitätsgarantie für Bus und Bahn zu werden.

6.1 Schweiz: Kantone erhalten finanzielle Unterstützung vom Bund

Die Schweiz ist sowohl in den urbanen als auch in ländlichen Räumen führend bei der Qualität und Nutzung des öffentlichen Verkehrs. 28 Prozent der Distanzen legt die Bevölkerung der Schweiz mit Bus und Bahn zurück.³⁹ Auch kleine Ortschaften sind meist gut erschlossen. Dieses im Vergleich zu Deutschland hohe Angebotsniveau kommt ohne schweizweite gesetzliche Verpflichtung für ein garantiertes ÖPNV-Angebot zustande. Lediglich auf Ebene der Kantone und Gemeinden gibt es unterschiedliche Festlegungen für die öffentlichen Verkehre. Es lässt sich vielmehr ein gesellschaftlicher Grundkonsens wahrnehmen, der dem öffentlichen Verkehr als Teil des *service publique*, also einer Grundversorgung der gesamten Bevölkerung mit wichtigen Diensten, eine große Bedeutung beimisst.

Die hohe Angebotsqualität auch in kleinen und abgelegenen Gemeinden wird durch eine Kofinanzierung des Bundes möglich. Regionalverkehre werden von den Kantonen geplant und bestellt. Wenn die erbrachte Verkehrsleistung eine Erschließungsfunktion erfüllt, übernimmt der Bund 50 Prozent der Kosten, die nicht über die Ticketeinnahmen gedeckt werden können (Art. 30 PBG). Ob eine Linie eine (finanzierungswürdige) Erschließungsfunktion für Ortschaften erfüllt, wird anhand der Nachfrage bewertet. Wenn auf dem meistbelasteten Teilstück einer Verkehrslinie (Art. 4 ARPV) durchschnittlich mindestens 500 Personen pro Tag befördert werden, wird ein **durchgehender Stundentakt** mit mindestens 18 Kurspaaren pro Werktag kofinanziert

(Art. 7 ARPV). Dies entspricht etwa dem Mindestangebot der *Regiobus*-Linien in Baden-Württemberg (Kapitel 7.2), der Empfehlung des VDV für Gebiete mit geringer Nutzungsdichte (Tabelle 3) und der Empfehlung der FGSV für Grundzentren (Tabelle 6). Bei geringerer Nachfrage wird in der Schweiz eine Mindesterschließung von **täglich vier Kurspaaren gewährleistet**, sofern auf dem am schwächsten belasteten Teilstück einer Linie durchschnittlich mindestens 32 Personen pro Tag befördert werden (Art. 7 ARPV).

Potenzial als bundesweite Mobilitätsgarantie: Die Abwesenheit einer gesetzlich festgeschriebenen, bundesweiten Mobilitätsgarantie (etwa eines schweizweiten Stundentakts) stellt in der Schweiz kein Problem dar, denn der ÖPNV operiert hier bereits auf einem sehr hohen Niveau. Dies wird durch eine hohe finanzielle Beteiligung des Bundes ermöglicht, der bereits ab einer mittleren Nachfrage beispielsweise einen Stundentakt kofinanziert.

Das Schweizer System ist daher eher für finanzstarke Regionen geeignet, in denen eine mittlere ÖPNV-Nachfrage besteht. Für Regionen, für die diese Mindestnachfrage nicht erfüllbar ist, würden nur vier Kurspaare täglich kofinanziert – das allein wäre eine sehr schwache Mobilitätsgarantie.

6.2 Österreich: Stundentakt für Orte ab 5.000 Einwohner:innen

Die oben beschriebenen Güteklassen (siehe Kapitel 5) werden österreichweit bei der Evaluierung und Planung des ÖPNV genutzt. Die österreichische Politik beschäftigt sich bereits seit über zehn Jahren mit dem Thema Mobilitätsgarantie im ÖPNV.⁴⁰ 2014 wurde eine Empfehlung für ÖV-Mindeststandards durch Bund, Länder, Städte und Gemeinden im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) erarbeitet (Tabelle 8). Diese Empfehlung ist nicht rechtsverbindlich, jedoch hat sich unter anderem die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm 2020–2024 zu deren Umsetzung bekannt.⁴¹

39 LITRA, VöV, ARE (2019).

40 ÖROK (2011), S. 52.

41 Bundeskanzleramt Österreich (2020), S. 85.

Garantierte Abfahrten pro Tag von österreichischen Gemeinden zu deren nächsten zentralen Orten

Tabelle 8

nach Zentrum /Knoten ...	von Gemeinde ab 250 EW	... ab 500 EW	... ab 1.000 EW	... ab 2.500 EW	... ab 5.000 EW
... überregionales Zentrum		–	–	6	8	13*
... regionales Zentrum		–	–	6	8	8
... ÖV-Knoten		4	4	4	4	4

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: ÖROK (2014). * Entspricht etwa einem Stundentakt, ohne Verkehr am späteren Abend. Vgl. mit PlusBus (Kapitel 7.1) oder Empfehlungen der FGSV für Gemeinden unterhalb der Ebene der Grundzentren (Tabelle 6).

Die ÖREK gibt das notwendige Fahrtenangebot in Abfahrten pro Tag an und richtet sich nach der Einwohner:innenzahl der sogenannten Siedlungskerne, also in sich geschlossener Siedlungsgebiete.⁴² Verbindungen werden jeweils ins nächste regionale und überregionale Zentrum angeboten. Die Klassifizierung dieser Zentren ist zwar ähnlich wie das in Deutschland verbreitete System zentraler Orte (vgl. Tabelle 6), enthält aber mehr als drei Stufen. Oft sind regionale Zentren die Bezirkshauptstädte, in denen „die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Diensten vorgehalten“ wird⁴³ und die deshalb am ehesten mit den Mittelzentren im System zentraler Orte verglichen werden können. Als überregionale Zentren gelten in Österreich vor allem die Landeshauptstädte, was sie mit Oberzentren vergleichbar macht.⁴⁴ Zusätzlich zu den garantierten Abfahrten gibt es ein nachfrageabhängiges Angebot. Nicht definiert ist, wie hoch die Mindestnachfrage sein muss, um das garantierte Angebot aufzustocken.

Die Umsetzung dieser Empfehlung wurde 2017 evaluiert. Bis dahin war sie in allen Bundesländern zumindest in Strategien berücksichtigt und teilweise bereits umgesetzt.⁴⁵ Im aktuellen Regierungsprogramm wird noch einmal bekräftigt, dass dieses bisher beschlossene Angebot rasch und vollständig umgesetzt werden soll. Zusätzlich ist vorgesehen, das Gesetz über den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV-G) so

anzupassen, dass die Finanzierung an den ÖV-Mindeststandards von 2014 orientiert ist.⁴⁶

Potenzial als bundesweite Mobilitätsgarantie:

Österreich kann insbesondere mit dem über alle politischen Ebenen getroffenen Konsens und der Evaluierung des Fortschritts bei den gesteckten Zielen Vorbild sein. In Österreich besteht eine Übereinkunft von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden über ein garantiertes öffentliches Verkehrsangebot. Dieses orientiert sich an der Anzahl der Einwohner:innen eines Ortes und den nächsten zentralen Orten. Orte ab 5.000 Einwohner:innen sollen etwa in einem Stundentakt an das nächste überregionale Zentrum angebunden werden. Unregelmäßig finden Evaluierungen statt, zu denen auch die Methodik der ÖV-Güteklassen genutzt wird.

6.3 Baden-Württemberg: Takt für Fahrgastverdopplung

Baden-Württemberg verfolgt das Ziel, die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030 zu verdoppeln. Um einen Überblick über den Status quo des ÖPNV zu bekommen und Handlungsoptionen von Best-Practice-Regionen abzuleiten, wurde 2020 der ÖPNV-Report vorgestellt.⁴⁷ Auf dieser Basis hat die ÖPNV-Zukunftskommission die *ÖPNV-Strategie 2030* erarbeitet, die sich unter anderem mit der Entwicklung und Abstimmung einer landesweiten Mobilitätsgarantie befasst. Diese soll nach Raumtypen und Tageszeiten differenziert sein. Vorgeschlagen wird ein 15-Minuten-Takt in urbanen und ein

42 ÖROK (2014).

43 ÖROK (2018).

44 Mitterer et al. (2016), S. 11 f.

45 S. Mayerhofer, persönliche Kommunikation, 13. Juli 2023.

46 Bundeskanzleramt Österreich (2020), S. 86.

47 Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (2020).

30-Minuten-Takt in ländlichen Räumen.⁴⁸ Das Mindestangebot soll an Werktagen von 5 bis 24 Uhr und an Wochenenden von 6 bis 1 Uhr gewährleistet werden.⁴⁹

Die baden-württembergische Mobilitätsgarantie soll zu den Hauptverkehrszeiten des Berufsverkehrs bereits 2026 umgesetzt sein, zu den übrigen Zeiten soll bis 2026 einen Stundentakt in ländlichen und ein 30-Minuten-Takt in Ballungsräumen gewährleistet werden. Die vollständige Umsetzung der Garantie plant die Landesregierung bis 2030.

„Urbane und ländliche Räume“ sind in der Strategie nicht näher definiert. Allerdings berücksichtigt die ÖPNV-Strategie, dass der klassische Linienverkehr mit dem ÖPNV zu bestimmten Zeiten und in bestimmten Gebieten an seine Grenzen kommt. Daher sollen analog zum ambitionierten Linienverkehrsangebot die bedarfs-gesteuerten Angebote ausgebaut werden. Auch diese Angebote sollen landesweit angeglichen werden, um deren Nutzung zu vereinfachen.

Der hohe Finanzierungsbedarf soll über mehrere Quellen gedeckt werden. Unter anderem soll die Bundesregierung die Regionalisierungsmittel erhöhen, das

48 Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (2022), S. 25.

49 Krewer (2022), S. 6.

Land Baden-Württemberg die ÖPNV-Zuweisungen aufstocken und die Kommunen sollen höhere Beträge für die ÖPNV-Finanzierung bereitstellen. Zudem sollen zusätzliche Quellen für die ÖPNV-Finanzierung erschlossen werden, indem die Kommunen berechtigt werden, einen bestimmten Beitrag für die ÖPNV-Finanzierung zu erheben. Dieser könnte die Form eines Bürgertickets, einer Abgabe für Pkw-Fahrer:innen, einer Straßennutzungsgebühr oder einer Arbeitgeberabgabe haben.

Potenzial als bundesweite Mobilitätsgarantie:

Baden-Württemberg sieht die ambitionierteste der hier vorgestellten Mobilitätsgarantien vor. Der ganztägig bis in den späten Abend angebotene Halbstundentakt würde eine erhebliche Verbesserung für Menschen darstellen, die in den ländlichen Regionen Deutschlands leben. Zudem trüge diese Mobilitätsgarantie nicht nur zu einer höheren sozialen Teilhabe bei, sondern wäre auch mit den Zielen zur Verkehrsverlagerung und Steigerung der Fahrgastzahlen kompatibel. Auch das zielgerichtete und datenbasierte Vorgehen über den ÖPNV-Report ist lobend hervorzuheben. Allerdings befindet sich die Mobilitätsgarantie, ähnlich wie der landesweite Stundentakt in Österreich, noch im Umsetzungsprozess. Die Finanzierung würde vor allem für weniger steuerkräftige ÖPNV-Aufgabenträger eine Herausforderung werden.

7 | Marken für ÖPNV-Produkte

Wichtig ist, Fahrgästen einfach und klar zu vermitteln, welches ÖPNV-Angebot an welcher Haltestelle verfügbar ist. Differenzierte Marken für ÖPNV-Produkte können das ermöglichen. Eine Marke kann dabei mit verschiedenen Qualitätsmerkmalen wie einer hohen Reisegeschwindigkeit (ICE), einer zeitlichen Verfügbarkeit (Nachtbus) oder einer hohen Taktfrequenz (Metrobus) verbunden sein. Sind diese Marken den (potenziellen) Fahrgästen bekannt, vereinfachen sie den Informationsfluss und schaffen Orientierung in der komplexen ÖPNV-Welt. So können sich auch Menschen ohne viel Wissen über den örtlichen öffentlichen Verkehr schnell zurechtfinden. Die Marken helfen dabei, hochwertige Angebote gegenüber einem im Allgemeinen gerade außerhalb von Großstädten oft unzureichenden ÖPNV-Angebot abzugrenzen. Im Sinne eines Wiedererkennungswertes und einer bundesweiten Garantie für das Angebot und die Erreichbarkeit im ÖV, sollten auch die Marken eine bundesweit einheitliche Bedeutung haben.

Im Bahnverkehr sind Angebote seit jeher durch verschiedene Marken differenziert, auch wenn diese nicht streng definiert sind. So verbinden Fahrgäste beispielsweise mit S-Bahnen einen dichten Takt im Verkehr zwischen Großstädten und ihrem Umland, während die Regionalexpresszüge Städte über hunderte Kilometer verbinden und dabei eine relativ hohe Beförderungsgeschwindigkeit erreichen, indem kleinere Halte ausgelassen werden. Im Busverkehr, insbesondere im Regionalverkehr, haben solche Ausdifferenzierungen weniger Tradition. Gerade um im ländlichen Raum Fahrgäste abseits des Schulverkehrs zu gewinnen, sind jedoch Busverkehre notwendig, die auf die Mobilitätsbedürfnisse anderer Gruppen (zum Beispiel berufliches Pendeln) ausgerichtet sind.

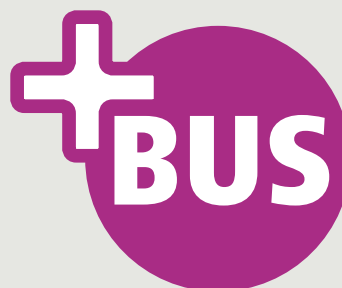
Im Folgenden werden einige im deutschsprachigen Raum regional etablierte Linienbusprodukte beispielhaft vorgestellt, die als ÖPNV-Marke bundesweit genutzt werden könnten, gegebenenfalls auch als Teil bundesweiter Standards. Dabei lässt sich zwischen regionalen Angeboten, die mehrere Gemeinden (im ländlichen Raum) verbinden, und innergemeindlichen Angeboten, die den Verkehr meist innerhalb einer Großstadt abwickeln, unterscheiden.

7.1 PlusBus: Studentakt auch ohne Regionalzug

Bei *PlusBus* handelt es sich um eine geschützte Marke, die im Mitteldeutschen Verkehrsverbund MDV 2013 eingeführt wurde und heute für Regionalbuslinien lizenziert werden kann. Die Marke hat sich zunächst in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Teilen Thüringens etabliert und wurde 2022 im Saarland eingeführt. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein befassen sich derzeit mit ihrer Einführung. *PlusBus*-Linien zeichnen sich durch eine direkte Linienführung ohne Stichstrecken im ländlichen Raum, einen immer gleichen Linienverlauf, einen Stundentakt an Werktagen und Anschlüsse zu Regionalzügen innerhalb von bis zu 15 Minuten aus.⁵⁰

Logo des PlusBus

Abbildung 7

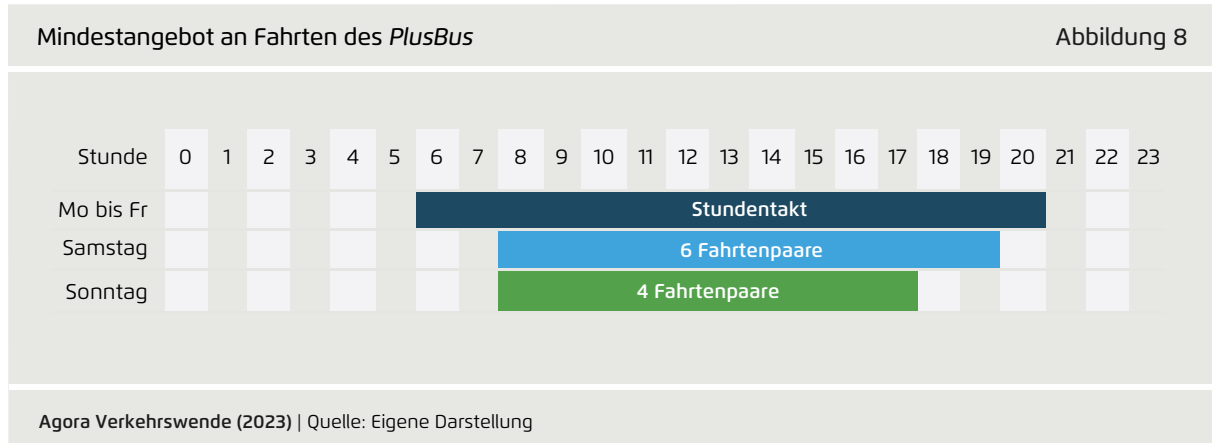


Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: MDV

Die Umstellung von Linien auf das *PlusBus*-Konzept hat in vielen Fällen bereits zu deutlichen Fahrgastzuwächsen geführt. Zum Beispiel konnten zwei Linien in Brandenburg durch die Umstellung des Linienkonzepts die Anzahl der Fahrgäste um 23 und 32 Prozent steigern, ohne die Fahrplanleistung nennenswert zu erhöhen.⁵¹ Meist wird jedoch zeitgleich mit der Umstellung das Angebot ausgeweitet. Der Einführung einer Linie geht meist eine umfangreiche lokale Werbung voraus. Die Planung erfolgt dabei typischerweise auf Ebene des Bundeslandes in Zusammenhang mit den Regionalbahn-Angeboten. Dabei sollen die *PlusBus*-Linien insbesondere

50 MDV (2023).

51 VBB (2020), S. 6.



auf Strecken mit hohem Pendelaufkommen Lücken im Bahnnetz schließen und Verknüpfungen zum Zugverkehr herstellen. Die Marke *PlusBus* wurde 2022 von Allianz pro Schiene mit dem Deutschen Verkehrswendepreis ausgezeichnet.⁵²

Die Bestellung der Verkehre ist unterschiedlich organisiert, häufig erfolgt sie durch die Landkreise als Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV. Für diese „landesbedeutsamen Buslinien“ stellt das Land den Aufgabenträgern zusätzliche Finanzhilfen bereit. Das Land Brandenburg zahlt beispielsweise einen Zuschuss von 40 Cent je Fahrplankilometer.⁵³ In Ergänzung zum *PlusBus* existiert in Sachsen und Sachsen-Anhalt der *TaktBus*. Es handelt sich um eine schnelle Regionalbusverbindung, jedoch mit weniger Fahrten als beim *PlusBus*. Er kommt auf Strecken mit sehr geringer Nachfrage zum Einsatz.

Merkmale:

- im ländlichen Raum, zwischen Mittel- und Oberzentren; Straßen mit hohem Pendelverkehr
- Haltepunkte sind Grundzentren ohne Bahnverkehr und häufig Orte ohne zentrale Funktion
- schließt Lücken im Bahnnetz des Bundeslandes
- Anschlüsse zu Regionalzugverbindungen
- in fünf Bundesländern
- erhöhte Beförderungsgeschwindigkeiten, durch direkte Streckenführung (30 bis 45 km/h)

- Fahrzeuge besitzen oft (nicht zwingend) etwas gehobene Innenausstattung
- weiterführende Informationen: <https://www.plusbus-deutschland.de/anbieter/>; https://www.vbb.de/fileadmin/user_upload/VBB/Dokumente/PlusBus/plusbus-infobroschuere.pdf

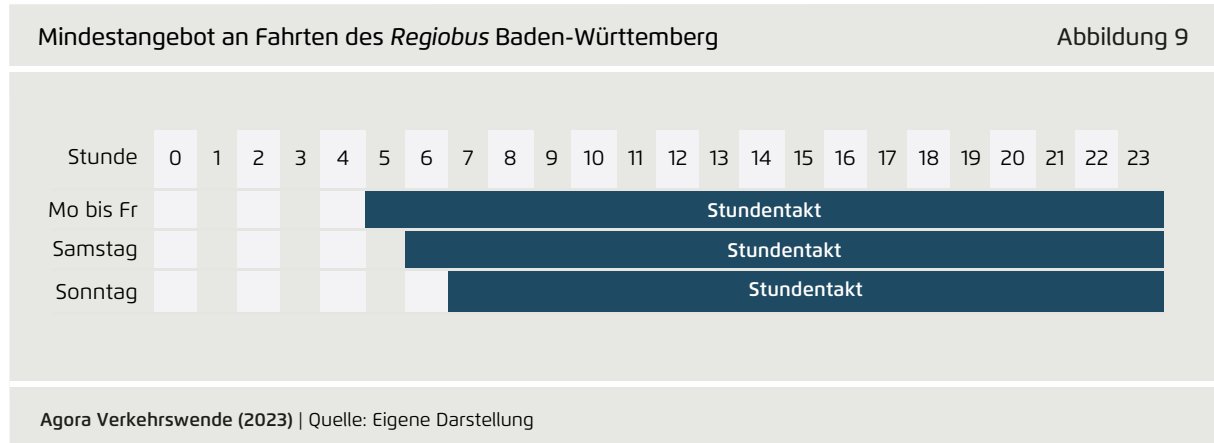
Potenzial als bundesweite Mobilitätsgarantie: In ländlichen Regionen, die bisher schlecht erschlossen sind und keine regelmäßigen Verbindungen bieten, stellt der *PlusBus* eine deutliche Verbesserung dar. Mit einem Stundentakt an Werktagen und ohne Abfahrten ist der Angebotsstandard jedoch relativ gering. Er ist bereits in mehr Bundesländern als jede andere Busmarke etabliert. Eine flächendeckende Einführung des *PlusBus*-Konzepts würde nach Schätzungen auf Grundlage des ÖV-Atlas für etwa 27 Millionen Menschen einen deutlichen Fortschritt im Angebot bedeuten (siehe Abbildung 1).

7.2 Regiobus Baden-Württemberg: Bis Mitternacht durchs Ländle

Der *Regiobus* wird derzeit schrittweise in Baden-Württemberg eingeführt. Ende 2022 gab es 46 *Regiobus*-Linien. Das entspricht 1.182 Kilometern oder rund einem Drittel des Schienennetzes des Landes. Im Endausbau könnte das *Regiobus*-Netz bis zu 90 Linien umfassen. Die Linien sollen vor allem Unter- und Mittelzentren, aber auch Nationalparks und Verkehrsflughäfen erschließen, soweit diese Orte nicht Bestandteil des *Zielkonzept 2025 für den Schienenpersonennahverkehr in Baden-Württemberg* sind. Das *Regiobus*-Konzept

52 Allianz pro Schiene (2022).

53 VBB (2022), S. 22.



ist Teil der ambitionierten *ÖPNV-Strategie 2030* des Landes (siehe Kapitel 6.3). Für die Buslinien besteht seit 2015 ein Förderprogramm des Landesministeriums für Verkehr. Die Nachfrage der kommunalen Aufgabenträger bezüglich der Unterstützung von *Regiobus*-Linien ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Die Linienbus-Marke wird landesweit im Rahmen der ÖPNV-Kampagne *bwegt* beworben. Die Linien selbst haben keine eindeutige Kennzeichnung. Einzelne Verkehrsverbünde stellen der Liniennummer ein X oder R voran. Der Fahrplan des *Regiobus* folgt dem Schienennahverkehr, bei dem bereits ein landesweiter Stundentakt bis Mitternacht verwirklicht ist. An vielen Bahnhöfen werden Anschlüsse zum Zug berücksichtigt, auch bei Zugverspätungen. Auf einer der ersten *Regiobus*-Linien – der Linie 500 von Sigmaringen nach Überlingen – konnte eine Verdreifachung der Fahrgastnachfrage nach wenigen Jahren erreicht werden. Mit der Umstellung wurde (wie fast immer) auch die Fahrplanleistung auf dieser Strecke erhöht.

Merkmale:

- im ländlichen Raum, zwischen Unter-, Mittel- und Oberzentren
- Haltepunkte sind Grundzentren ohne Bahnverkehr und häufig Orte ohne zentrale Funktion.
- schließt Lücken im Bahnnetz des Bundeslandes
- Anschlüsse zu Regionalzugverbindungen
- im Ausbau in Baden-Württemberg
- erhöhte Beförderungsgeschwindigkeiten, durch Festlegung von durchschnittlichen Mindestgeschwindigkeiten sowie direkte Streckenführung (30 bis 45 km/h)

- überwiegend rollstuhlgerichte Niederflurbusse
- Fahrzeuge besitzen gehobene Innenausstattung (WLAN, Klimaanlage, USB-Steckdose).
- weiterführende Informationen: <https://www.bwegt.de/land-entdecken/regiobus>

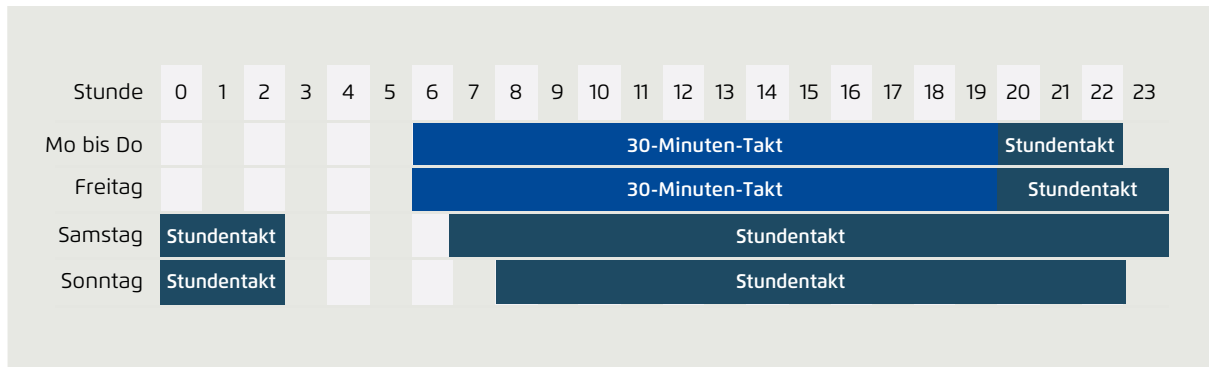
Potenzial als bundesweite Mobilitätsgarantie: Der Stundentakt des *Regiobus* stellt ein akzeptables garantiertes Angebot in ländlichen Räumen dar. Bemerkenswert ist, dass das Angebot bis Mitternacht verfügbar ist, was im Regionalbusmarkt eine Seltenheit darstellt. Das Angebot ist vom Umfang zwischen *PlusBus* und *Vorarlberger Landbus* angesiedelt. *Regiobus*-Linien können als geeigneter bundesweiter Angebotsstandard für Grundzentren oder kleinere Orte dienen, die nicht durch den SPNV oder On-Demand-Verkehre erschlossen sind.

7.3 Landbus Vorarlberg: Doppeltes Angebot, doppelte Fahrgastzahlen

Im westlichsten Bundesland Österreichs gibt es ein sehr gut ausgebauten öffentlichen Mobilitätsverbund. Fast alle Klein- und Mittelstädte sind durch einen S-Bahn-Verkehr im 15-Minuten-Takt sowie Stadtbusse und Caring-Stationen angebunden, während kleinere Ortschaften in den bergigen Regionen durch *Landbus*-Linien erschlossen werden. Je nach Region innerhalb Vorarlbergs wird auf den *Landbus*-Linien typischerweise ein Stundentakt gefahren, der zeitweise zu einem 30-Minuten-Takt verdichtet wird; oder ein 30-Minuten-Takt, der zeitweise zu einem 15-Minuten-Takt verdichtet wird. Viele Landbusse verkehren bis etwa 22 Uhr mit zusätzlichen Nachtfahrten am Wochenende. Dadurch leben 56 Prozent der Bevöl-

Typisches Angebot an Fahrten des *Landbus* in Vorarlberg

Abbildung 10



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Eigene Darstellung

kerung unmittelbar zu einer Haltestelle der Güteklasse C oder besser (siehe Kapitel 5), also beispielsweise weniger als 300 Meter Luftlinie von einer Bushaltestelle mit einem 15-Minuten-Takt entfernt.⁵⁴ Seit den 90er-Jahren wurde schrittweise das heute bestehende Konzept von möglichst einheitlichen Takten und Linienverläufen etabliert. Die absolvierten Fahrplankilometer wurden damit in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt.

Die Endhaltestellen der *Landbus*-Linien sind häufig an Bahnhöfen. Die Einheitlichkeit der Fahrpläne ist weniger konsequent und die Markenkommunikation weniger ausgeprägt als etwa beim *PlusBus* und *Regiobus*. Vorarlberg kann jedoch als ein Vorreiter anspruchsvoller Taktbusverkehre in ländlichen Regionen gesehen werden. 14 Prozent der Wege beziehungsweise 23 Prozent der Verkehrsleistung an einem Werktag werden hier mit öffentlichen Verkehrsmitteln absolviert, was nach Tirol und Wien der höchste Anteil in Österreich ist.⁵⁵ Zum Vergleich: In den deutschen Bundesländern liegt der ÖV-Anteil – mit Ausnahme der Stadtstaaten – zwischen 7 und 14 Prozent an allen Wegen.⁵⁶ Das Mobilitätskonzept sieht eine Steigerung auf 16 Prozent der Wege beziehungsweise 29 Prozent der Verkehrsleistung bis zum Jahr 2030 vor. Die soll insbesondere durch den weiten Ausbau des Angebots erreicht werden.⁵⁷

Merkmale:

- zwischen allen Gemeinden und Städten
- täglich bis 22 Uhr, am Wochenende auf vielen Linien Nachtverkehr
- Beförderungsgeschwindigkeit im Stadtbereich 20 bis 25 km/h, über Land bis 40 km/h
- Fahrzeuge besitzen etwas gehobene Innenausstattung (WLAN, Klimaanlage).
- weiterführende Informationen: <https://www.vmobil.at/ueber-vmobil/mobilitaetspartner>

Potenzial als bundesweite Mobilitätsgarantie: Der *Landbus* in Vorarlberg zeigt, dass ein langfristig angebotener 60- und 30-Minuten-Takt mit Nachtfahrten in ländlichen Regionen eine hohe Nachfrage nach sich zieht. Dabei sind in Vorarlberg weitere Qualitätsmerkmale hervorzuheben, wie die hohe Zuverlässigkeit, niedrige Ticketpreise, moderne Fahrzeuge und ein leistungsstarker Bahnverkehr. Die heutige Nachfrage in Vorarlberg entspricht etwa der Zielstellung beziehungsweise der für die Klimaschutzziele im Verkehr in Deutschland notwendigen Verlagerung hin zum ÖPNV in ländlichen Regionen. Die Marke *Landbus* wird lediglich in Vorarlberg genutzt, tritt aber auch dort hinter der Marke des Verkehrsverbundes zurück und bietet daher wenig Übertragbarkeit für Deutschland.

54 Vmobil (2023).

55 Vmobil (2023).

56 MiD 2018.

57 Vmobil (2023).

7.4 MetroBus: Rund um die Uhr durch die Metropole

Mit der Marke *MetroBus* werden in einigen Großstädten wichtige Linien mit umfangreichem Fahrtenangebot hervorgehoben. Bei diesen Linien handelt es sich um Verbindungen mit sehr hoher Nachfrage, einem dichten Takt und einem Betrieb rund um die Uhr. Sie sind in den drei größten Städten Berlin, Hamburg und München etabliert und bieten einen mindestens 10-minütigen Takt tagsüber sowie einen mindestens 30-minütigen Takt in der Nacht. Zu den Hauptverkehrszeiten werden viele Linien etwa zu einem 5-Minuten-Takt verdichtet. In Berlin existiert mit der *MetroTram* ein Pendant für die Straßenbahn, das dieselben Fahrplanmerkmale aufweist.

Die Metrobuslinien folgen meist Hauptstraßen, an denen keine S-Bahn, U-Bahn oder Straßenbahn verläuft und bilden sowohl Tangential- als auch Radialverbindungen. Die erschlossenen Stadtteile weisen in der Regel eine Bevölkerungsdichte von mindestens 2.000, meist aber mehr als 4.000 Bewohner:innen je Quadratkilometer auf. Mit dem weißen M im orangefarbenen Kreis gibt es in Berlin und München ein eigenes Logo, nicht jedoch in Hamburg oder anderen Städten. Die Bezeichnung *MetroBus* wird auch in anderen Großstädten genutzt, teils unter abweichenden Merkmalen. Die Fahrzeuge unterscheiden sich in der Regel nicht von denen, die im übrigen Stadtverkehr eingesetzt werden. Auch die Reisegeschwindigkeit ist nicht überdurchschnittlich, da sämtliche Haltepunkte entlang einer Strecke bedient werden. Das unterscheidet sie von den mancherorts eingesetzten Expressbussen.

Logo des Metrobus, wie es in Berlin und München verwendet wird Abbildung 11



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Wikimedia

Mindestangebot an Fahrten: Betrieb rund um die Uhr; 10-Minuten-Takt von morgens (je nach Wochentag) bis 20 Uhr, 20-Minuten-Takt bis Mitternacht, danach 30-Minuten-Takt.

Merkmale:

- Betrieb rund um die Uhr
- in Metropolen (Berlin, Hamburg, München ...)
- entlang von Hauptstraßen ohne Schienenverkehr, zwischen dicht besiedelten Stadtteilen
- durchschnittliche Beförderungsgeschwindigkeit im Stadtverkehr (circa 20 km/h); oft hoher Anteil an Busspuren
- Stadtbusse verschiedener Bauarten
- weiterführende Informationen: <https://www.hamburg.de/bus/2310408/metrobusse-in-hamburg/>

Mindestangebot an Fahrten des *Metrobus* in Berlin

Abbildung 12

Stunde	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Mo bis Fr	30-Min.-Takt			20 Min.		10-Minuten-Takt										20-Min.-Takt								
Samstag	30-Minuten-Takt					20-Min.-Takt			10-Minuten-Takt										20-Min.-Takt					
Sonntag	30-Minuten-Takt						20-Min.-Takt			10-Minuten-Takt										20-Min.-Takt				

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Eigene Darstellung

Potenzial als bundesweite Mobilitätsgarantie: Die Marke *MetroBus* steht für einen sehr hohen Angebotsstandard, der bisher in wenigen Metropolen etabliert ist. Die Siedlungsstruktur, in der die genannten Metropolen diese Marke anwenden, findet sich auch in vielen anderen Großstädten, wenn auch nicht in der gleichen Ausdehnung. Diese Marke könnte damit auch in vielen anderen urbanen Räumen bundesweit etabliert werden. Derart umfangreiche Angebote in weiteren Städten sind

mit Blick auf das Ziel der Fahrgastverdopplung notwendig. Hinzu kommt, dass Fahrgäste in kleineren Großstädten oft Schwierigkeiten haben, die komplexen Linienkonzepte zu durchschauen.

Die bundesweite Etablierung dieser Marke würde daher allen Fahrgästen die Verständlichkeit des ÖPNV erleichtern. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Marke einfach für Straßenbahnlinien adaptiert werden kann.

8 | Zusammenfassung

Während die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland zumindest ein befriedigendes, zum Teil sogar sehr gutes ÖPNV-Angebot in ihrer Gemeinde hat, lebt rund ein Drittel (27 Millionen) in Gemeinden, in denen das Angebot sehr schlecht ist. Besonders dort sind deshalb viele Menschen auf den Pkw angewiesen. Dies führt zu sozialen Ungleichheiten und Mobilitätsarmut, insbesondere in Zeiten steigender Preise. Denn einkommensschwächere und andere vulnerable Gruppen in Regionen mit schlechtem ÖPNV-Angebot können nicht auf Bus und Bahn ausweichen, wenn die Betriebskosten des Pkw zu hoch sind oder sie aufgrund ihres Alters, körperlicher Einschränkungen oder anderen Gründen kein Auto nutzen können.

Das seit Mai 2023 erhältliche Deutschlandticket trägt dazu bei, kostenbedingte Mobilitätsarmut zu verringern und den ÖPNV durch eine vereinfachte Tarifstruktur leichter zugänglich zu machen. Als Folgeprodukt zum 9-Euro-Ticket, ist es auch eine Antwort auf den allgemeinen Anstieg der Lebenshaltungskosten. Aber es hilft nur denen, die sich monatlich 49 Euro für Mobilität leisten können, und dort, wo bereits ein befriedigendes Bus- und -Bahn-Angebot besteht.

Als weiteres Instrument wird die Einführung einer deutschlandweiten Mobilitätsgarantie diskutiert. Sie soll flächendeckende Mobilität ohne eigenes Auto sicherstellen, um die soziale Teilhabe verbessern und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Die Diskussion fand bisher vor allem in Fachkreisen statt. Die Ampelregierung hat jedoch im Koalitionsvertrag angekündigt, „Erschließungs- und Qualitätsstandards für ein alltagstaugliches Mobilitätsangebot“ zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu definieren, um eine „vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr“ und möglichst „gleichwertige Lebensverhältnisse in alle Regionen“ zu schaffen.

Der Begriff Mobilitätsgarantie betont die sozialstaatliche Verantwortung und den Grundsatz der Daseinsvorsorge im Bereich der Mobilität. Laut dem Regionalisierungsgesetz (RegG) ist die Bereitstellung von Verkehrsleistungen des ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die den Bundesländern obliegt. Die Länder bestimmen durch Landesrecht Aufgabenträger, die Nahverkehrspläne erstellen und das ÖPNV-

Angebot festlegen. Die föderale Verantwortung in Deutschland und die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der verschiedenen Aufgabenträger führen derzeit jedoch zu starken regionalen Unterschieden in den Ansprüchen an das bestellte ÖPNV-Angebot.

In Deutschland existieren bereits grundlegende Richtlinien und Empfehlungen für die ÖPNV-Qualität, wie die europäische Norm EN 13816 und Empfehlungen des VDV und der FGSV. Diese behandeln die verschiedenen Dimensionen der Qualität des ÖPNV-Angebots, wie Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Information, Zeit und Komfort. Dabei gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen der Qualität des ÖPNV-Angebots und der Nachfrage, der jedoch komplex und daher schwer zu prognostizieren ist.

Der VDV und die FGSV machen auch bereits konkrete quantitative Vorschläge für die einzelnen Qualitätsmerkmale. In der Praxis werden diese jedoch regelmäßig verfehlt. Beide betonen vor allem die Notwendigkeit von Taktfahrplänen und Bedarfsverkehren in gering frequentierten Gebieten. Die Verbraucherzentrale wiederum fordert das Recht auf einen „Hausanschluss Mobilität“, der die Anbindung aller Gemeinden mit mindestens 500 Einwohner:innen sowie bestimmte Mindeststandards für den ÖPNV vorsieht. Auch der VCD hat Vorschläge für eine bundesweite Mobilitätsgarantie gemacht. Dabei wird ein Stundentakt von den genannten Organisationen als notwendig erachtet – meist auch bei niedriger Siedlungsdichte, in Abhängigkeit von den ortsspezifischen Bedingungen.

Anders als in Deutschland gibt es in der Schweiz und Österreich bereits Güteklassen, die als Evaluierungs- und Planungsinstrument für den öffentlichen Verkehr dienen. Mit Hilfe dieser Klassen wird die Bedienungsqualität im Umkreis um Haltestellen bewertet, wodurch sich Aussagen über die ÖPNV-Versorgung der Bevölkerung treffen lassen. Die Schweiz ist gleichzeitig führend bei der Qualität und Nutzung des öffentlichen Verkehrs, sowohl in urbanen als auch in ländlichen Räumen. Die hohe Angebotsqualität in kleinen Gemeinden wird durch eine Kofinanzierung des Bundes ermöglicht. Es gibt jedoch keine bundesweite gesetzliche Verpflichtung für ein garantiertes ÖPNV-Angebot. Österreich hingegen arbeitet seit über zehn Jahren daran, eine Garantie für das ÖPNV-Angebot umzusetzen. Gemäß der österreichischen

Empfehlung sollen Orte ab 5.000 Einwohnern etwa im Stundentakt an das nächste überregionale Zentrum angebunden werden sollten.

Auf regionaler Ebene gibt es auch in Deutschland Strategien und Angebote, die als Vorbilder für ganz Deutschland dienen können. Baden-Württemberg zum Beispiel verfolgt das Ziel, die Fahrgastzahlen bis 2030 zu verdoppeln. Die ÖPNV-Strategie des Landes sieht unter anderem eine landesweite Mobilitätsgarantie mit einem 30-Minuten-Takt in ländlichen Räumen vor. Neben der großräumigen Planung der Angebote können bestimmte Marken den Fahrgästen Orientierung geben und hochwertige Angebote im ÖPNV hervorheben. Beispielfähig hierfür stehen Marken wie *PlusBus* im Saarland, Sachsen-Anhalt und Brandenburg und *Regiobus* in Baden-Württemberg. Wenn solche Marken – ähnlich wie das Deutschlandticket – bundesweit einheitlich wären, könnte das die Nutzung des ÖPNV vereinfachen und stärken.

Der vorliegenden Analyse wird eine zweite Publikation folgen. Diese wird auf Basis der bisherigen Erkenntnisse den möglichen Aufwand für eine bundesweite Mobilitätsgarantie in unterschiedlichen Qualitätsstufen abschätzen und Empfehlungen für nächste politische Schritte geben.

Quellenverzeichnis

Agora Verkehrswende (2022): *ÖV-Atlas Deutschland 2022.* URL: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/oev-atlas-deutschland/>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Allianz pro Schiene (2023): *Wir brauchen ein Recht auf Mobilität ohne Auto.* URL: <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/wir-brauchen-ein-recht-auf-mobilitaet-ohne-auto/>. Letzter Zugriff am 18.07.2023.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE der Schweizerischen Eidgenossenschaft. (ARE), (2022): *ÖV-Güteklassen – Berechnungsmethodik ARE.* URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/verkehr/ov-guteklassen-berechnungsmethodik-are.html>. Letzter Zugriff am 07.06.2023.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE der Schweizerischen Eidgenossenschaft. (ARE), (2023): *Karte ÖV-Güteklassen ARE.* URL: https://map.geo.admin.ch/?zoom=0&bglayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&layers=ch.are.gueteklassen_oev&layers_opacity=0.5&lang=de&topic=are&catalogNodes=954,959,965#selection. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

BBSR (2018): *Verkehrsbild Deutschland. Angebotsqualitäten und Erreichbarkeiten im öffentlichen Verkehr.* URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2018/ak-08-2018-dl.pdf>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

BMVI (2021): *RegioStaR – Regionalstatistische Raumtypisierung. Referenzdateien.* URL: <https://mcloud.de/web/guest/suche/-/results/detail/536149D1-2902-4975-9F7D-253191C0AD07>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Bundeskanzleramt Österreich (2020): *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024.* URL: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf>

Currie; Senbergs (2022): Currie, Graham; Sensbergs, Zed. *Identifying spatial gaps in public transport provision for socially disadvantaged Australians: the Melbourne ‚Needs-Gap‘ Study in Social Research in Transport (SORT) Clearinghouse.*

DB Regio (2023): *Stabile Finanzierung ist Voraussetzung für attraktive Mobilitätsangebote im ÖPNV.* URL: <https://www.dbregio.de/dialog/standpunkte/finanzierung>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Delbosc; Currie (2011): *Delbosc, Alexa; Curie, Graham. Transport problems that matter – social and psychological links to transport disadvantage, in Journal of Transport Geography 19.*

Die Bundesregierung (2021): *Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.* URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b-8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Europäische Union (2020): *How many people can you reach by public transport, bicycle or on foot in european cities?* URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/012020_low_carbon_urban.pdf. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), (2008): *Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN).*

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), (2010): *Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs.*

Fokken (2018). *Schulbusärger auf dem Land „Fünftklässler kommen nicht mehr hinein.“* URL: <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/schulwege-viele-schueler-leiden-unter-pendelei-mit-dem-bus-a-1227993.html>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Mobilitätsarmut. (FÖS), (2022): *Die soziale Frage der Verkehrspolitik (Teil 1/2).* URL: https://foes.de/publikationen/2022/2022-08_FOES_Policy-Brief_Mobilitaetsarmut.pdf. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Holz-Rau et al. (2010): Holz-Rau, Christian; Günthner, Stephan; Krummheuer, Florian. *Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2010.*

KfW (2022): *Verkehrswende in Deutschland braucht differenzierte Ansätze in Stadt und Land.* URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2022/Fokus-Nr.-363-Januar-2022-Verkehrswende.pdf>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Krewer (2022): *ÖPNV-Offensive in Baden-Württemberg – Mobilitätsgarantie.* URL: https://vcoe.at/files/vcoe/uploads/Veranstaltungen/2022-10_World%20Cafe%20Mobilit%C3%A4tsgarantie/VC%C3%96%20Veranstaltung%20Mobilit%C3%A4tsgarantie_Vortrag%20Krewer.pdf. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

LITRA, V&V, ARE (2019): *Der Modalsplit des Personenverkehrs in der Schweiz.* URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/verkehr/modalsplit-personenverkehr-schweiz.html>

Lucas et al. (2016): Lucas, Karen.; Mattioli, Giulio; Verlinghieri, Ersilia; Guzman, Alvaro. *Transport poverty and its adverse social consequences, in Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Transport 169.*

Mattioli (2021): Mattioli, Giulio. *Chapter Four – Transport poverty and car dependence: A European perspective, in Advances in Transport Policy and Planning: Social Issues in Transport Planning.* Hg. R. H. Pereira und G. Boisjoly, 101–133.

Mattioli et al. (2017): Mattioli, Giulio; Lucas, Karen; Marsden, Greg. *Transport poverty and fuel poverty in the UK: From analogy to comparison, in New Developments in Urban Transportation Planning 59.*

Mattioli et al. (2018): Mattioli, Giulio; Wadud, Zia; Lucas, Karen. *Vulnerability to fuel price increases in the UK: A household level analysis, in A Collection of Papers: Transportation in a World of Climate Change 113.*

MiD 2018: *Mobilität in Deutschland – MiD – Ergebnisbericht.* URL: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/mid-ergebnisbericht.pdf>. Letzter Zugriff am 07.06.2023.

Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (2020): *ÖPNV-Report Baden-Württemberg.* URL: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/oepnv/oepnv-report-baden-wuerttemberg>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (2022): *ÖPNV-Strategie 2030.* URL: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/publikation/did/oepnv-strategie-2030-broschuere>. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Mitterer et al. (2016): *Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden.* URL: https://www.researchgate.net/profile/Karoline-Mitterer/publication/350277143_Bestimmung_der_regionalen_Versorgungsfunktion_von_Gemeinden/links/60585892a6fdccbfeaf851c0/Bestimmung-der-regionalen-Versorgungsfunktion-von-Gemeinden.pdf. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

ÖROK (2011): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011.* URL: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/Dokumente_OEREK_2011/OEREK_2011_DE_Downloadversion.pdf. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

ÖROK (2014): *Positionspapier der ÖREK-Partnerschaft zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“.* URL: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_RO_Verkehr/Positionspapier_RO-Verkehr_final_2014-03-10.pdf. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

ÖROK (2018): *ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2018.* URL: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Schriftenreihe/203/OEROK-SR_203_web.pdf. Letzter Zugriff am 06.06.2023.

Pätzold (2008): Pätzold, Ricarda. *Zug um Zug: Die Aufgabe Öffentlicher Nahverkehr – Eine Chance für die Region. Potenziale – Akteure – Kooperationen.* Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.

Rödl & Partner (2020): *Bundeseinheitliche Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindestreichbarkeits-Standards im öffentlichen Personennahverkehr („Hausanschluss Mobilität“).* URL: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/vzbv_hausanschluss_mobilitaet.pdf. Letzter Zugriff am 15.06.2023.

Simcock et al. (2021): Simcock, Neil; Jenkins, Kirsten E. H.; Lacey-Barnacle, Max; Martiskainen, Mari; Mattioli, Giulio.; Hopkins, Debbie. *Identifying double energy vulnerability: A systematic and narrative review of groups at-risk of energy and transport poverty in the global north, in Energy demand for mobility and domestic life: new insights from energy justice* 82, 102351.

Peter et al. (2011): Peter, Martin; Bertschmann-Aeppli, Damaris; Zandonella, Remo; von Stokar, Thomas; Wanner, Karen. *Grundversorgung mit öffentlichem Verkehr, in Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft.*

Verkehrsclub Deutschland. (VCD), (2022): *Mobilität für alle mit der Mobilitätsgarantie.* URL: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Verkehrswende_sozial/FactSheet_Mobilitaetsgarantie.pdf. Letzter Zugriff am 26.06.2023.

Verkehrsclub Deutschland (VCD), (2020): *Der rechtliche Rahmen des ÖPNV.* URL: <https://www.vcd.org/service/presse/pressemitteilungen/der-rechtliche-rahmen-des-oepnv>. Letzter Zugriff am 26.06.2023.

VCÖ (2022): *Factsheet Mobilitätsgarantie flächendeckend umsetzen.* URL: <https://vcoe.at/files/vcoe/uploads/News/VCOe-Factsheets/2022/Mobilit%C3%A4tsgarantie%20fl%C3%A4chendeckend%20umsetzen/VC%C3%96-Factsheet%20Mobilit%C3%A4tsgarantie%20fl%C3%A4chendeckend%20umsetzen.pdf>. Letzter Zugriff am 26.06.2023.

Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), (2019): *Verkehrerschließung, Verkehrsangebot und Netzqualität im ÖPNV, VDV Schrift 4, 01/2019.*

Mitteldeutscher Verkehrsverbund GmbH (MDV), (2023): *Hintergründe des PlusBus.* URL: <https://www.plusbus-deutschland.de/hintergruende/>. Letzter Zugriff am 07.06.2023.

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB), (2022): *Der PlusBus – Konzept. Hintergründe. Angebot.* URL: https://www.vbb.de/fileadmin/user_upload/VBB/Dokumente/PlusBus/PlusBus_Handbuch_2022.pdf. Letzter Zugriff am 13.06.2023.

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, (VBB), (2019): *Fünf Jahre PlusBus in Brandenburg.* URL: https://www.vbb.de/fileadmin/user_upload/VBB/Dokumente/Presse/plusbus-diagramme-1.pdf. Letzter Zugriff am 07.06.2023.

Verkehrsverbund Vorarlberg (Vmobil), (2023): *Der Verkehrsverbund Vorarlberg im Überblick.*

Allianz pro Schiene (2022): *Die Siegerprojekte.* URL: <https://www.allianz-pro-schiene.de/wettbewerbe/deutscher-verkehrswendepreis/die-siegerprojekte/>. Letzter Zugriff am 07.06.2023.

Abbildungs- / Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Bevölkerung Deutschlands nach ÖV-Fahrtendichte und Raumtyp der Gemeinden	5
Abbildung 2:	Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln je bebauter Fläche im ÖV-Atlas Deutschland 2022	8
Abbildung 3:	Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Deutschland	10
Abbildung 4:	ÖPNV-Nutzung in den Bundesländern	11
Abbildung 5:	Systematik der Bedienungsqualität laut VDV-Empfehlung	15
Abbildung 6:	Kartografische Darstellung der ÖV-Güteklassen in der Schweiz	22
Abbildung 7:	Logo des <i>PlusBus</i>	26
Abbildung 8:	Mindestangebot an Fahrten des <i>PlusBus</i>	27
Abbildung 9:	Mindestangebot an Fahrten des <i>Regiobus</i> Baden-Württemberg	28
Abbildung 10:	Typisches Angebot an Fahrten des <i>Landbus</i> in Vorarlberg	29
Abbildung 11:	Logo des <i>Metrobus</i> , wie es in Berlin und München verwendet wird	30
Abbildung 12:	Mindestangebot an Fahrten des <i>Metrobus</i> in Berlin	30
Tabelle 1:	Dimensionen der Qualität des ÖPNV nach EN 13816	13
Tabelle 2:	Empfohlene Luftlinienentfernung zur Haltestelle laut VDV	15
Tabelle 3:	Empfohlene Taktfolge nach Gebietstyp und Verkehrszeiten laut VDV	16
Tabelle 4:	Empfohlene Erreichbarkeit zentraler Orte von Wohnstandorten laut FGSV und VDV	18
Tabelle 5:	Empfohlene Luftlinienentfernung zur Haltestelle laut FGSV	18
Tabelle 6:	Empfohlene Taktfolgezeit für Normalverkehrszeit laut FGSV	19
Tabelle 7:	Vorgehen zur Bestimmung der ÖV-Gütekategorie eines Standortes in der Schweiz	21
Tabelle 8:	Garantierte Abfahrten pro Tag von österreichischen Gemeinden zu deren nächsten zentralen Orten	24

Abkürzungsverzeichnis

ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie der Republik Österreich
EAA	Einwohner:innen, Arbeits- und Ausbildungsplätze
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HVZ	Hauptverkehrszeit
MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund
NVZ	Normalverkehrszeit
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RegG	Regionalisierungsgesetz
RIN	Richtlinien für integrierte Netzgestaltung
ROG	Raumordnungsgesetz
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SVZ	Schwachverkehrszeit
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Publikationen von Agora Verkehrswende

Mobilitätsoffensive für das Land

Wie Kommunen mit flexiblen Kleinbussen den ÖPNV von morgen gestalten können

Die Schwachstellen der Pendlerpauschale

Warum die gegenwärtige steuerliche Berücksichtigung der Kosten für den Arbeitsweg ökologisch schädlich und sozial unausgewogen ist und worauf es bei einer Reform ankommt

Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte (Gesamtbericht)

Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung

Schnellladen fördern, Wettbewerb stärken

Finanzierungsmodelle für den Aufbau von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Pkw

Linienbedarfsverkehr auf dem Land

Perspektiven für den öffentlichen Verkehr im ländlichen Raum durch flexible Kleinbussysteme

Mut zur lebenswerten Stadt

Anregungen für Kommunen, sich mit Nachdruck für bessere Mobilität einzusetzen

Car Policy für eine klimafreundliche Dienstwagenflotte

Wie Unternehmen ihre Richtlinien für die Beschaffung und Nutzung von Fahrzeugen auf Klimaschutz ausrichten können

StVO-Reform im Überblick

Zusammenfassung der Vorschläge zur Reform der Straßenverkehrsordnung für mehr Sicherheit, Gesundheit, Umwelt- und Klimaschutz sowie für bessere städtebauliche Entwicklung

Wirtschaft auf dem Weg zum E-DAX?

Stand der Flottenelektrifizierung in den DAX-40- und M-DAX-Unternehmen

Wende im Pendelverkehr

Wie Bund und Kommunen den Weg zur Arbeit fairer und klimagerechter gestalten können

Pkw-Maut für die Mobilitätswende

Eine verursachergerechte Straßennutzungsgebühr als Baustein für ein digitalisiertes und klimaneutrales Verkehrssystem

Faire Preise im Straßenverkehr

Leitlinien für eine klimagerechte, effiziente und sozial ausgewogene Reform der Steuern, Abgaben und Subventionen rund um den Pkw

Alle Publikationen finden Sie auf unserer Internetseite: www.agora-verkehrswende.de

Agora Verkehrswende ist ein Thinktank für klimaneutrale Mobilität mit Sitz in Berlin. Im Dialog mit Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft setzt sich die überparteiliche und gemeinnützige Organisation dafür ein, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor auf null zu senken. Dafür entwickelt das Team wissenschaftlich fundierte Analysen, Strategien und Lösungsvorschläge.

Agora Verkehrswende

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin
T +49 (0)30 700 14 35-000
F +49 (0)30 700 14 35-129
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

