



BMVBS-Online-Publikation, Nr. 05/2010

ÖPNV:

Planungspraxis und Anforderungen älterer Menschen

FOPS 73.0331 Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität
in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung
der Belange älterer Menschen

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Bearbeitung

TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Verkehrswesen
und Verkehrsplanung (Auftragnehmer)
Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau (Leitung)
Stephan Günthner
Florian Krummheuer

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn (Auftraggeber)
Thomas Wehmeier (Leitung)

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS (Hrsg.): ÖPNV: Planungspraxis und Anforderungen älterer Menschen.
BMVBS-Online-Publikation 05/2010.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der
des Herausgebers identisch.

ISSN 1869-9324

© BMVBS Februar 2010

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Stadtverkehr“ des Bundesministeriums für
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Planungspraxis: Screening von 50 Nahverkehrsplänen	6
2.1	Methodik	6
2.2	Formale Eigenschaften der Pläne	12
2.3	Dokumentierte Arbeitsschritte der Pläne	16
2.4	Umgang mit Zielen und Standards	25
2.5	Qualitätssicherung	35
2.6	Verständnis von Daseinsvorsorge	39
2.7	Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel	42
2.8	Thematisierung der Ansprüche von Nutzergruppen insbesondere älterer Menschen	47
3	Planungspraxis: Analyse 15 aktueller Fallbeispiele	49
3.1	Empirisches Vorgehen und Forschungsfragen	49
3.2	Die 15 Fallbeispiele im Einzelnen	55
3.3	Diskussion der empirischen Ergebnisse	85
3.4	Fazit und Ausblick	110
4	Delphi-Befragung: Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV	113
4.1	Empirisches Vorgehen und Forschungsfragen	113
4.2	Für die Nahverkehrsplanung zu unterscheidende Gruppen älterer Menschen	116
4.3	Daseinsvorsorge: Sicherung der Teilhabe	123
4.4	Bedeutung und Realisierung von Mobilität	126
4.5	Ansätze zur Sicherung der Erreichbarkeit	129

4.6	Besondere Bedürfnisse an den und Probleme mit dem ÖPNV in unterschiedlichen Räumen	133
4.7	Wichtige Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV und Verbesserungsmöglichkeiten	148
4.8	Aktuelle Entwicklungen im ÖPNV und Mobilitätschancen älterer Menschen	154
4.9	Wissenslücken bei wichtigen Akteuren im Handlungsfeld öffentlicher Nahverkehr	162
4.10	Ergebnisse der dritten Befragungswelle: Bewertung der vorgeschlagenen Aussagen für den Leitfaden	168
4.11	Fazit und Ausblick	174
5	Folgerungen für den Leitfaden	176
5.1	Schwerpunktsetzungen im Leitfaden	176
5.2	Folgerungen für den Themenschwerpunkt ältere Menschen	179
5.3	Weitere Schritte zur Konzeption des Leitfadens	182
5.4	Gliederung des Leitfadens	182
6	Der Prozess der Nahverkehrsplanung und das Instrument des Nahverkehrsplans	184
6.1	Relevanz eines vollständigen Planungsprozesses	184
6.2	Vororientierung	186
6.3	Probleme analysieren	187
6.4	Maßnahmen untersuchen	193
6.5	Umsetzen und Wirkungen kontrollieren	197
6.6	Informieren und beteiligen	198
6.7	Evaluieren	199
7	Anhang	201
7.1	Abbildungsverzeichnis	201
7.2	Tabellenverzeichnis	202
7.3	Abkürzungsverzeichnis	204

7.4	Verzeichnis der Expertinnen und Experten der Delphi-Befragung	206
7.5	Literaturverzeichnis	209
7.6	Fragebögen der Delphi-Befragungswellen	213

1 Einleitung

Das Forschungsvorhaben „Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Verkehrsteilnehmer“ (FoPS 73.0331) wurde von der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung gemeinsam mit dem Dortmunder Büro Planersocietät im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bearbeitet. Ziel des Vorhabens war die Entwicklung eines Leitfadens für die Nahverkehrsplanung. Aufgrund der zentralen Bedeutung für den zukünftigen ÖPNV sollte die systematische Darstellung der Ansprüche älterer Menschen an die Nahverkehrsplanung unter Berücksichtigung von Interessenskonflikten mit anderen Nutzergruppen eine besondere Stellung innerhalb des Leitfadens einnehmen.

Der konkrete Erkenntnisbedarf wurde durch einen Vergleich der aktuellen Planungspraxis mit den Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV ermittelt. Diese empirischen Grundlagen dieses Folgerungen wurden am Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung der TU Dortmund erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden hier veröffentlicht. Des Weiteren enthält diese Publikation eine Empfehlung für den Prozess einer Nahverkehrsplanung (Kapitel 6, Seite 184).

Die Planungspraxis wurde in einem zweistufigen Verfahren erhoben. Zunächst erfolgte ein Screening über ca. 50 Nahverkehrspläne (Kapitel 2, Seite 6). Untersucht wurden neben formalen Aspekten, die in den Plänen dokumentierten Arbeitsschritte und das Vorgehen der 50 Pläne bei der Definition von Zielen und Standards, Ansätze zur Qualitätssicherung, das Verständnis von „Daseinsvorsorge“, sowie die Auseinandersetzung mit den Themen demographischer Wandel, ältere Menschen und mit Interessenskonflikten zwischen Nutzergruppen.

Auf diesen breiten Überblick aufbauend wurden 15 Fallbeispiele intensiver untersucht. Mittels Dokumentenanalysen der Pläne und Interviews mit deren Bearbeiterinnen und Bearbeitern war ein vertieftes Verständnis dieser Fallbeispiele möglich (Kapitel 3, Seite 49). Im Zentrum des Interesses standen wiederum die Themen Planungsprozess, „Daseinsvorsorge“, Dienstleistungsqualität, demographischer Wandel und ältere Menschen. Zusätzlich konnte ein aktuelles Bild der vielfältigen Organisationsformen des öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland geschaffen werden.

Die Anforderungen älterer Menschen an den öffentlichen Personennahverkehr wurden neben der Aufarbeitung des Forschungsstandes durch eine dreistufige Delphi-Befragung erhoben (Kapitel 4, Seite 113). Im Zentrum des Interesses standen die Mobilität älterer Menschen, Möglichkeiten der Mobilitätssicherung bzw. Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV, die Auswirkung aktueller

Entwicklungen auf die Mobilitäts-Chancen älterer Menschen und die Einflüsse und Probleme von Raum- und Siedlungsstrukturen. Die Fragen wurden jeweils vor dem Hintergrund der Erstellung des Leitfadens für die Nahverkehrsplanung gestellt. Befragt wurden etwa 30 Expertinnen und Experten. Dies waren einerseits Praktikerinnen und Praktiker aus Aufgabenträger-Organisationen, Verkehrsunternehmen und Planungs-/Beratungsbüros. Und andererseits wurden Vertreterinnen und Vertreter von Politik und Senioren-Organisationen sowie Forscherinnen und Forscher der Verkehrswissenschaften und der Alterswissenschaften befragt.

Die Differenz zwischen der Planungspraxis und den Anforderungen wurde durch den Vergleich der Ergebnisse des Screenings und der Fallbeispiele mit den Ergebnissen der Delphi-Befragung ermittelt. Diese Folgerungen für den Leitfaden schließen die Veröffentlichung ab (Kapitel 5, Seite 176).

Die Untersuchung der Planungspraxis zeigte, dass der Begriff der Daseinsvorsorge nur eine untergeordnete Rolle spielt und kein einheitliches Begriffsverständnis besteht. Die Sicherung der Dienstleistungsqualität wurde inzwischen von den Aufgabenträgern (und größeren Verkehrsunternehmen) als Aufgabe erkannt. Die Instrumente zu ihrer Sicherung sind noch uneinheitlich. Ältere Menschen werden in der Planung fast ausschließlich in Zusammenhang mit Barrierefreiheit angesprochen.

Die Delphi-Befragung zeigte dagegen, dass Barrierefreiheit alleine nicht ausreicht, um die Mobilität älterer Menschen zu sichern. Weitere Handlungsansätze sind zentrale Qualitäten des ÖPNV wie Sicherheit, Pünktlichkeit und Erreichbarkeit, Unterstützung durch das Personal sowie der Umfang des ÖPNV-Angebots. Daneben wurde deutlich, dass der Wohnstandort die Teilhabechancen älterer Menschen entscheidend beeinflusst und dass aktivierende Formen der Ansprache nötig sind, um ältere Menschen (wieder) an den ÖPNV heran zu führen.

2 Planungspraxis: Screening von 50 Nahverkehrsplänen

Mit einem Screening wurden 50 Nahverkehrspläne auf zentrale Fragestellungen des Forschungsprojektes überprüft. Dieses Kapitel stellt zunächst die Methodik der Auswahl der Pläne, sodann formale Eigenschaften der untersuchten Pläne dar. Anschließend wird auf die in den Plänen verfolgte Methodik und deren Arbeitsschritte eingegangen. Abschließend wird der Umgang der Nahverkehrspläne mit für dieses Forschungsprojekt zentralen inhaltlichen Fragen dargestellt.

2.1 Methodik

Das Verfahren der Stichprobe zielte auf eine Auswahl von etwa 50 Nahverkehrsplänen. Mittels einer bevölkerungsgewichteten Zufallsauswahl wurden die in 40 Gemeinden gültigen Nahverkehrspläne des übrigen ÖPNV und des SPNV zur Betrachtung ausgewählt.

2.1.1 Verfahren der Stichprobenziehung

Die Zufallsstichprobe wurde wie folgt gezogen:

1. Erzeugen einer fiktiven Einwohnerdatei anhand der Einwohnerzahl der deutschen Gemeinden
2. Zufallsauswahl von 40 Personen sowie von 10 Reservepersonen aus dieser Einwohnerdatei
3. Ermitteln der jeweiligen Wohnortgemeinden (Doppelziehung von Hamburg und Frankfurt am Main, so dass zwei Personen aus der Reserveziehung hinzugezogen wurden)
4. Bestimmung des jeweils zuständigen Aufgabenträgers für den SPNV und des Aufgabenträgers für den übrigen ÖPNV für die ausgewählten 40 Wohnortgemeinden

Die Nahverkehrspläne der anhand der Wohnortgemeinden ermittelten „zuständigen Aufgabenträger“ werden in das Screening einbezogen.

Da jeweils mehrere zufällig bestimmte Wohnorte im Zuständigkeitsgebiet je eines Aufgabenträgers für den SPNV liegen, werden so weniger als 40 Aufgabenträger

für den SPNV bestimmt. Damit ist insgesamt mit etwa 50 Aufgabenträgern zu rechnen.

Dieses Vorgehen bei der Auswahl der Gemeinden sichert eine Verteilung der zu untersuchenden Nahverkehrspläne, die der Einwohnerverteilung in Deutschland entspricht.

Anhand dieses Verfahrens wurden die Gemeinden und die damit verbundenen Aufgabenträger ausgewählt, die in Tabelle 1 und Tabelle 2 aufgezählt sind.

Tabelle 1: Durch die Stichprobe bestimmte Aufgabenträger

Gemeinde der Stichprobe (Bundesland)	Aufgabenträger: SPNV	Aufgabenträger: übriger ÖPNV
Altenholz (Schleswig-Holstein)	Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Rendsburg-Eckernförde, Landkreis
Aue (Sachsen)	Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen	Aue-Schwarzenberg, Landkreis
Augsburg (Bayern)	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	Augsburg, Stadt
Bad Nauheim (Hessen)	Rhein-Main-Verkehrsverbund	Wetterauer Verkehrsgesellschaft mbH
Berlin (Berlin)	Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt und Technologie	Berlin
Bielefeld (Nordrhein-Westfalen)	Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe	Bielefeld, Stadt
Bockstadt (Thüringen)	Thüringisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur	Hildburghausen, Landkreis
Bous (Saarland)	Saarländisches Ministerium für Wirtschaft	Saarlouis (Bous), Landkreis
Brandis (Sachsen)	Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig	Muldentalkreis
Burgthann (Bayern)	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	Nürnberger Land, Landkreis

Gemeinde der Stichprobe (Bundesland)	Aufgabenträger: SPNV	Aufgabenträger: übriger ÖPNV
Dahme (Schleswig-Holstein)	Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ostholstein, Landkreis
Delmenhorst (Niedersachsen)	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (kein NVP des Landkreises)
Dorsten (Nordrhein-Westfalen)	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	Recklinghausen, Landkreis
Essen (Nordrhein-Westfalen)	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	Essen, Stadt
Floh-Sehligenthal (Thüringen)	Thüringisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur	Schmalkalden-Meiningen, Landkreis
Frankfurt/Main (Hessen)	Rhein-Main-Verkehrsverbund	Frankfurt/Main, Stadt
Gehren (Thüringen)	Thüringisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur	Ilm-Kreis
Gernsheim (Hessen)	Rhein-Main-Verkehrsverbund	Lokale Nahverkehrsgesellschaft mbH des Kreises Groß Gerau
Goch (Nordrhein-Westfalen)	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	Kleve, Landkreis
Grünheide (Mark) (Brandenburg)	Brandenburgisches Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung	Oder-Spree, Landkreis
Ingolstadt (Bayern)	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	Ingolstadt, Stadt
Itzehoe (Schleswig-Holstein)	Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Steinburg, Landkreis
Konstanz (Baden-Württemberg)	Konstanz, Landkreis (kein NVP des Landes)	Konstanz, Landkreis

Gemeinde der Stichprobe (Bundesland)	Aufgabenträger: SPNV	Aufgabenträger: übriger ÖPNV
Kropp (Schleswig-Holstein)	Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Schleswig-Flensburg, Landkreis
Lindau (Bayern)	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	Lindau, Landkreis
Neumünster (Schleswig-Holstein)	Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Neumünster, Stadt
Nordhausen (Thüringen)	Thüringisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur	Nordhausen, Stadt
Offenbach (Hessen)	Rhein-Main-Verkehrsverbund	Offenbach, Stadt
Oschersleben (Bode) (Sachsen-Anhalt)	Sachsen-Anhaltinisches Ministerium für Bau und Verkehr	Börde, Landkreis
Pforzheim (Baden-Württemberg)	Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis (kein NVP des Landes)	Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis
Radeberg (Sachsen)	Verkehrsverbund Oberelbe	Kamenz, Landkreis
Rheda-Wiedenbrück (Nordrhein-Westfalen)	Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe	Gütersloh, Landkreis
Schwedt/Oder (Brandenburg)	Brandenburgisches Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung	Uckermark, Landkreis
Seesen (Niedersachsen)	Zweckverband Großraum Braunschweig	Zweckverband Großraum Braunschweig (kein NVP des Landkreises)
Tangerhütte (Sachsen-Anhalt)	Sachsen-Anhaltinisches Ministerium für Bau und Verkehr	Stendal, Landkreis
Velbert (Nordrhein-Westfalen)	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	Mettmann, Landkreis
Zwenkau (Sachsen)	Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig	Leipziger Land, Landkreis

Quelle: FOPS 73.0331

Tabelle 2: Durch die Ersatzstrichprobe bestimmte Aufgabenträger

Gemeinde der Stichprobe (Bundesland)	Aufgabenträger SPNV	Aufgabenträger übriger ÖPNV
Laer (Niedersachsen)	Osnabrück, Landkreis	Osnabrück, Landkreis
Königswinter (Nordrhein-Westfalen)	Verkehrsverbund Rhein-Sieg	Rhein-Sieg-Kreis

Quelle: FOPS 73.0331

2.1.2 Auswahl der untersuchten Pläne

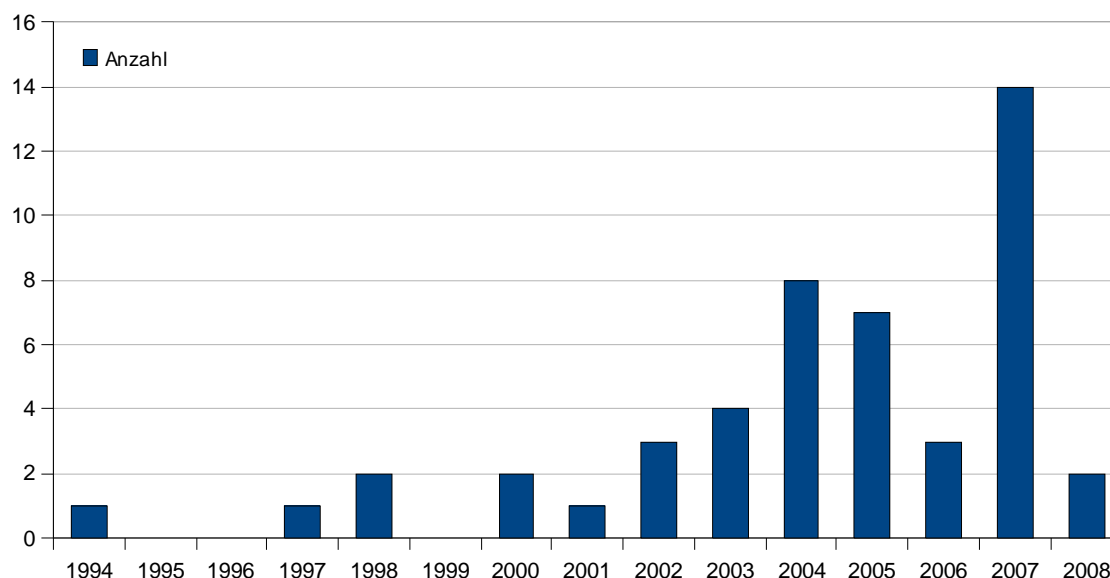
Aus der ursprünglichen Auswahl konnten die Nahverkehrspläne der Stadt Ingolstadt (Bayern) und des Landkreises Börde (Sachsen-Anhalt) nicht ausgewertet werden. Diese beiden Aufgabenträger wollten ihre Pläne nicht für die Analyse zur Verfügung stellen, da sie veraltet und die enthaltenen Informationen nicht mehr relevant seien. Anstelle dieser beiden Pläne wurden aus der Ersatzstichprobe die Pläne für die Gemeinden Königswinter (übriger ÖPNV: Rhein-Sieg-Kreis, SPNV: Verkehrsverbund Rhein-Sieg/Nahverkehr Reinland) und Laer (Landkreis Osnabrück) betrachtet. Auch der Nahverkehrsplan des Landkreises Rendsburg-Eckernförde konnte nicht ausgewertet werden. Trotz mehrfacher Zusage, uns den Plan zu schicken, liegt er noch nicht vor.

Durch die Zufallsauswahl wurden nur wenige Aufgabenträger aus dem ländlich geprägten süddeutschen Raum bestimmt. Deren Pläne waren zudem relativ alt. Daher wurden zusätzlich die Landkreise Biberach/Riß (Baden-Württemberg) und Landsberg-Lech (Bayern) zur Untersuchung bestimmt. Der Landkreis Landsberg-Lech verzichtet jedoch auf die Aufstellung eines Nahverkehrsplanes. Dieser ungewöhnliche Fall wird in den Fallbeispielen dargestellt (vgl. 3.2.15, Seite 83). So wurden im Screening schließlich 49 Pläne untersucht.

2.2 Formale Eigenschaften der Pläne

2.2.1 Beschlussjahr der Pläne

Abbildung 1: Pläne des Screenings nach Beschlussjahr



Quelle: FOPS 73.0331

Abbildung 1 zeigt, in welchen Jahren die untersuchten Pläne beschlossen wurden. Der jüngste vorliegende Plan stammt aus Essen und wurde im Juni 2008 beschlossen. 34 der vorliegenden Pläne (69 %) wurden seit Beginn des Jahres 2004 beschlossen. Diese Pläne liegen innerhalb jenes Turnus, den die meisten ÖPNV-Gesetze der Länder zur Fortschreibung vorsehen. Für 14 Pläne gilt diese Aussage nicht. Dafür kann es vor Ort unterschiedliche Gründe geben. So gab das Landratsamt des Bördekreises die Auskunft, dass der neue Nahverkehrsplan erst nach der Kreisreform erarbeitet werden wird¹. Im Landkreis Leipziger Land wurde der neue Nahverkehrsplan zwei Mal vom Kreistag abgelehnt². Die ältesten vorliegenden Pläne stammen aus den Jahren 1994 (Landkreis Lindau/Bayern³) und 1997 (Landkreis Kleve/Nordrhein-Westfalen).

¹ E-Mail von Amtsleiter Hevekerl am 24. April 2008.

² Gespräch mit Amtsleiter Voigt am 10. April 2008.

³ Lindau stellt derzeit einen neuen Nahverkehrsplan auf.

2.2.2 Beschlussjahr und Siedlungsstruktur

Auf Basis eines Vergleichs der 32 lokalen Nahverkehrspläne, die von kreisfreien Städten (inkl. Berlin) und Landkreisen beschlossen wurden, zeigen sich in der Stichprobe Unterschiede in der Aktualität der Pläne differenziert nach den siedlungsstrukturellen Typen des BBSR.

Auf Ebene der Kreistypen (vgl. Tabelle 6) ist Anteil von jüngeren Plänen in den Kernstädten deutlich höher als in den Landkreisen. Überraschend ist, dass der Anteil jüngerer Nahverkehrsplänen aus ländlichen Kreisen etwas höher ist, als in den hochverdichteten und verdichteten Kreisen. Entsprechend ist der Anteil älterer Pläne in den hochverdichteten und verdichteten Kreisen etwas höher als in den ländlichen Kreisen. Aufgabenträger in Kernstädten scheinen ihre Nahverkehrspläne also häufiger zu aktualisieren als Aufgabenträger im Umland. Allerdings gilt ein ähnlicher Befund auch für ländliche Kreise: Sie scheinen ihrem ÖPNV etwas mehr Aufmerksamkeit zu schenken, als dichter besiedelte Kreise.

Ähnliches gilt für eine Betrachtung auf Ebene der Regionsgrundtypen (vgl. Tabelle 7): Aufgabenträger in Agglomerations- und verstärkten Räumen scheinen ihre Pläne häufiger zu aktualisieren, als Aufgabenträger in ländlichen Räumen.

Aus diesen Befunden wird deutlich, dass die Kernstädte und Agglomerationsräume sich der Bedeutung ihres ÖPNV am deutlichsten bewusst sind.

Die von Zweckverbänden oder Ländern beschlossenen Nahverkehrspläne konnten in dieser Auswertung nicht berücksichtigt werden, da sie jeweils mehrere siedlungsstrukturelle Typen umfassen und nicht eindeutig zugeordnet werden können.

Tabelle 3: Beschlussjahr der lokalen Nahverkehrspläne nach Verdichtungstyp

Beschluss	Kernstädte	Hochverdichtete und verdichtete Kreise	Ländliche Kreise	Gesamt
bis Ende 2002	0 von 6 (0 %)	4 von 13 (31 %)	3 von 13 (23 %)	7 von 32 (22 %)
2003 bis 2005	1 von 6 (17 %)	5 von 13 (38 %)	4 von 13 (31 %)	10 von 32 (32 %)
2006 bis 2008	5 von 6 (83 %)	4 von 13 (31 %)	6 von 13 (46 %)	15 von 32 (47 %)
Gesamt	6	13	13	32

Quelle: FOPS 73.0331

Tabelle 4: Beschlussjahr der lokalen Nahverkehrspläne nach Regionsgrundtyp

Beschluss	Agglomerationsräume	Verstädterte Räume	Ländliche Räume	Gesamt
bis Ende 2002	3 von 17 (18 %)	1 von 7 (14 %)	3 von 8 (38 %)	7 von 32 (22 %)
2003 bis 2005	5 von 17 (29 %)	2 von 7 (29 %)	3 von 8 (38 %)	10 von 32 (31 %)
2006 bis 2008	9 von 17 (53 %)	4 von 7 (57 %)	2 von 8 (25 %)	15 von 32 (47 %)
Gesamt	17	7	8	32

Quelle: FOPS 73.0331

2.2.3 Beschlussjahr und geregelte Verkehrsart

Von den 49 untersuchten Nahverkehrsplänen regelten 10 ausschließlich den SPNV. Zu dieser Gruppe gehören die Landesnahverkehrspläne von Bayern und Brandenburg sowie einiger Verkehrsverbände⁴.

29 Nahverkehrspläne enthielten ausschließlich Festsetzungen zum übrigen ÖPNV (der teilweise auch als straßengebundener ÖPNV bezeichnet wird). Zu diesen Plänen gehören die Nahverkehrspläne der meisten kreisfreien Städte und Landkreise⁵.

Neben diesen beiden Gruppen gibt es aber auch 10 Nahverkehrspläne, die Festsetzungen für den SPNV und den übrigen ÖPNV enthalten. Für die spätere Untersuchung werden diese Pläne nach ihrem Schwerpunkt den SPNV-Plänen (Verkehrsverbände) oder den Plänen des übrigen ÖPNV (überwiegend Landkreise und Kreisfreie Städte) zugeordnet⁶.

⁴ Bayern 2003, Brandenburg 2008, Saarland 1998, Sachsen-Anhalt 2005, Schleswig-Holstein 2003, Thüringen 2003, Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe 2003, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2007, Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2002, Zweckverband Nahverkehrsraum Leipzig 2000.

Beim Nahverkehrsplan des Landes Thüringen ist das Jahr des Beschlusses nicht im Plan erkennbar, liegt aber wsl. im Jahr 2003.

⁵ Aue-Schwarzenberg 2006, Augsburg 2006, Bielefeld 2007, Essen 2008, Frankfurt/Main 2005, Groß-Gerau 2005, Gütersloh 2007, Hildburghausen 2002, Ilm-Kreis 2007, Kleve 1997, Landkreis-Oder-Spree 2007, Leipziger Land 2000, Lindau 1994, Mettmann 2004, Muldentalkreis 2006, Nordhausen 2002, Neumünster 2005, Nürnberger Land 2007, Offenbach 2007, Ostholstein 2004, Recklinghausen 2007, Rhein-Sieg-Kreis 2004, Saarlouis 2004, Schleswig-Flensburg 2005, Schmalkalden-Meiningen 2007, Steinburg 2005, Stendal 2005, Uckermark 2007, Wetteraukreis 2001.

⁶ Schwerpunkt SPNV: Berlin 2007, Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004, VV Oberelbe 2004, Zweckverband Großraum Braunschweig 2007, Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007,

Tabelle 5: In den NVP behandelte Verkehrsarten des ÖPNV

Nur SPNV	Nur übriger ÖPNV	ÖPNV und SPNV	Gesamt
10 (20 %)	29 (60 %)	10 (20 %)	49 (100 %)

Quelle: FOPS 73.331

Nach der geregelten Verkehrsart differenziert, ist bei den Plänen, die ausschließlich den SPNV regeln, der Anteil älterer Pläne in der Stichprobe etwas höher (vgl. Tabelle 8).⁷ Da jedoch während der Bearbeitungszeit dieses Forschungsvorhabens mehrere der betroffenen Aufgabenträger ihre Nahverkehrspläne überarbeiteten, können hieraus keine tragfähigen Schlussfolgerungen gezogen werden.

Tabelle 6: Nahverkehrspläne des Screenings nach Verkehrsart und Beschlussphase

Beschluss	ÖPNV und SPNV	Nur SPNV	Nur übriger ÖPNV	Gesamt
bis Ende 2002	1 von 10 (10 %)	3 von 10 (30 %)	6 (21 %)	10 (20 %)
2003 bis 2005	4 von 10 (40 %)	5 von 10 (50 %)	10 (35 %)	19 (39 %)
2006 bis 2008	5 von 10 (50 %)	2 von 10 (20 %)	13 (49 %)	20 (41 %)
Gesamt	10	10	29	49

Quelle: FOPS 73.331

2.2.4 Beschlussjahr und Bearbeiter der Pläne

Die Pläne der Stichprobe wurden überwiegend von den zuständigen Aufgabenträgern oder von beauftragten Planungsbüros bearbeitet (vgl. Tabelle 9). Eine Minderheit der Pläne wurde gemeinsam von den Aufgabenträgern und Büros, nur ein Plan von einem städtischen Verkehrsunternehmen und Büros (Mobiel/Bielefeld) erarbeitet. Unter alten und neuen Plänen sind in dieser Hinsicht die Unterschiede gering. Lediglich die alleinige Bearbeitung durch Büros hatte in der Anfangsphase höhere Bedeutung.

Verkehrsverbund Mittelsachsen 2007.

Schwerpunkt übriger ÖPNV: LK Konstanz 1998, Osnabrück 2004, Pforzheim-Enzkreis 2004.

⁷ Dies korrespondiert nicht mit den oben dargestellten siedlungsstrukturellen Unterschieden, da in dieser Kategorie vor allem die großräumigen NVP enthalten sind, die oben nicht betrachtet werden konnten.

Tabelle 7: Bearbeiter der im Screening untersuchten Pläne nach Beschlussjahr

Beschluss-Jahr des NVP	AT	AT und Büro	Verkehrsunternehmen und Büro	Planungs-Büro	Bearbeiter unklar	Gesamt
Bis Ende 2002	2 von 10 (20 %)	0 von 10 (0 %)	0 von 10 (0 %)	6 von 10 (60 %)	2 von 10 (20 %)	10
2003 bis 2005	9 von 19 (47 %)	2 von 19 (11 %)	0 von 19 (0 %)	7 von 19 (37 %)	0 von 19 (0 %)	19
2006 bis 2008	8 von 20 (40 %)	3 von 20 (15 %)	1 von 20 (5 %)	8 von 20 (40 %)	0 von 20 (0 %)	20
Gesamt	19 von 49 (39 %)	5 von 49 (10 %)	1 von 49 (2 %)	21 von 49 (43 %)	2 von 49 (4 %)	49

Quelle: FOPS 73.331

2.3 Dokumentierte Arbeitsschritte der Pläne

Planungsleitfäden (von Fachministerien) und Hinweise (etwa der FGSV) strukturieren den Planungsprozess in mehrere aufeinander aufbauende und rückkoppelnde Arbeitsschritte. Nach früheren Analysen hängt „der Erfolg eines Nahverkehrsplans maßgeblich mit der Sorgfalt zusammen (..), mit der im Planungsprozess vorgegangen wurde.“ (Holz-Rau 2003: 135). Dort wurden folgende Arbeitsschritte empfohlen:

- a) Definition von Zielen und Anforderungsprofilen
- b) Bestandsaufnahme
- c) Bestandsbewertung
- d) Maßnahmenplanung (entwickeln alternativer Handlungskonzepte)
- e) Wirkungsabschätzung (zur Auswahl geeigneter Handlungskonzepte)
- f) Finanz- und Investitionsplanung
- g) Prioritätenreihung (Reihung der Maßnahmen von zur Umsetzung ausgewählten Handlungskonzepten u. a. nach Dringlichkeit)
- h) Umsetzungs- und Wirkungskontrolle (Holz-Rau 2003: 135 ff.).

Im Screening wurde geprüft, welche Arbeitsschritte in den Nahverkehrsplänen erkennbar bearbeitet wurden. Voraussetzung dazu ist, dass der Arbeitsschritt oder seine Ergebnisse im beschlossenen Plan dokumentiert oder auf seine externe Bearbeitung verwiesen wurden.

Zunächst wurde unterschieden, ob die Pläne folgende vier zentrale Arbeitsschritte erkennen lassen:

- Ziele definieren,
- den Bestand aufnehmen
- den Bestand bewerten und
- eine Konzeption entwickeln.

Diese vier Bestandteile enthalten zumindest ansatzweise 44 der 49 Pläne. Diese 44 Pläne werden im Folgenden vereinfacht als „klassische Pläne“ bezeichnet. Jedoch enthalten zehn der 44 „klassischen Pläne“ einige dieser vier Arbeitsschritte, überwiegend die Bestandsbewertung, nicht.

Für die 44 „klassischen Pläne“ wird im nächsten Abschnitt (2.3.1) dargestellt, welche Bestandteile sie im Vergleich zu einem vollständigen Planungsprozess enthalten. Abschnitt 2.3.2 „Fünf Sonderfälle“ charakterisiert die fünf anderen Pläne.

Abschnitt 2.4 vertieft für alle Pläne den Umgang mit Zielen und Standards. Der darauf folgende Abschnitt geht auf die Verbreitung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung in den Nahverkehrsplänen ein.

2.3.1 Klassische Pläne

Von den 44 klassischen Plänen bearbeiten nur zwei die empfohlenen acht Arbeitsschritte vollständig. Es handelt sich dabei um die beiden jüngeren Pläne der Städte Bielefeld (beschlossen 2007) und Essen (Beschluss 2008).

Neben diesen beiden Plänen setzen acht weitere Pläne diese Empfehlungen weitgehend um (vgl. Tabelle 10). In ihnen fehlt jeweils nur ein Arbeitsschritt: entweder die Umsetzungskontrolle oder eine Prioritätenreihung der zu realisierenden Maßnahmen. Damit sind gleichzeitig die beiden Arbeitsschritte angesprochen, die am häufigsten fehlen: Die Umsetzungskontrolle und die Prioritätenreihung.

Tabelle 8: Pläne mit weitgehender Umsetzung der Hannah-Empfehlungen

	Alle acht Arbeitsschritte der Hannah-Empfehlungen	Alle acht Arbeitsschritte außer Umsetzungs-kontrolle	Alle acht Arbeitsschritte außer Prioritätenreihung
SPNV		Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004 Land Berlin 2007	Verkehrsverbund Oberelbe 2004
Übriger ÖPNV	Bielefeld 2007 Essen 2008	Landkreis Kleve ⁸ 1997 Landkreis Nürnberger Land 2007	Frankfurt/Main 2005 Stadt Neumünster 2005 Stadt Augsburg 2006

Quelle: FOPS 73.331

Bei allen anderen Plänen ist die Bearbeitung von mehr als einem der empfohlenen Bausteine nicht dokumentiert. Einen Überblick über die in den Plänen dokumentierten Arbeitsschritte gibt Tabelle 11. Sie zeigt, dass vor allem Wirkungsabschätzung, Finanz- und Investitionsplanung, Prioritätensetzung und Umsetzungs-/Wirkungskontrolle fehlen. Bei einem kleineren Teil der Pläne fehlt auch die Bestandsbewertung. Die Bearbeitung dieser Schritte wird nun näher betrachtet.

a) Definition von Zielen und Anforderungsprofilen

In der großen Mehrzahl der klassischen Pläne werden Ziele oder ein Anforderungsprofil definiert. Bei den Plänen des SPNV liegt der Anteil mit 79 % niedriger als bei den Plänen des übrigen ÖPNV (97 %).

Unter den SPNV-Plänen fehlt die Ziel-/Anforderungsdefinition bei den ältesten und bei den jüngsten Plänen etwa gleich häufig. Unter den ÖPNV-Plänen fehlt dieser Arbeitsschritt nur bei einem Plan, der vor 2002 beschlossen wurde.

⁸ Der Nahverkehrsplan Landkreis Kleve hat jedoch keinen Vorgänger, dessen Umsetzung im hier betrachteten Plan hätte untersucht werden können.

Tabelle 9: Dokumentierte Arbeitsschritte der klassischen Pläne

Arbeitsschritt	erkennbar in .. NVP	fehlend in .. NVP	Gesamt
Definition Ziele und Anforderungsprofil	40 (91 %)	4 (9 %)	44
Bestandsaufnahme	43 (98 %)	1 (2 %)	44
Bestandsbewertung	36 (84 %)	8 (18 %)	44
Maßnahmenplanung/alternative Handlungskonzepte	43 (98 %)	1 (2 %)	44
Wirkungsabschätzung	17 (40 %)	27 (61 %)	44
Finanz-/Investitionsplanung	32 (73 %)	12 (28 %)	44
Prioritätenreihung	13 (30 %)	31 (70 %)	44
Umsetzungs- und Wirkungskontrolle (nur fortgeschriebene Pläne)	13 (34 %)	26 (67 %)	39

Quelle: FOPS 73.331

Tabelle 10: Klassische Pläne mit Zieldefinition

Klassische Pläne mit Zieldefinition	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	2 von 3 (66 %)	7 von 7 (100 %)	2 von 4 (50 %)	11 von 14 (79 %)
Nur übriger ÖPNV	5 von 6 (83 %)	10 von 10 (100 %)	14 von 14 (100 %)	29 von 30 (97 %)
Gesamt	7 von 9 (78 %)	17 von 17 (100 %)	16 von 18 (89 %)	40 von 44 (91 %)

Quelle: FOPS 73.331

b) Bestandsaufnahme

98 % der klassischen Pläne enthalten eine Bestandsaufnahme. Dieser Arbeitsschritt fehlt lediglich einem Nahverkehrsplan des übrigen ÖPNV. Der Anteil

der Pläne, die diesen Arbeitsschritt dokumentieren, ist mit Ausnahme dieses einen Planes (beschlossen zwischen 2003 und 2005) konstant hoch.

Tabelle 11: Klassische Pläne mit Bestandsaufnahme

Klassische Pläne mit Bestandsaufnahme	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	3 von 3 (100 %)	7 von 7 (100 %)	4 von 4 (100 %)	14 von 14 (100 %)
Nur übriger ÖPNV	6 von 6 (100 %)	9 von 10 (90 %)	14 von 14 (100 %)	29 von 30 (97 %)
Gesamt	9 von 9 (100 %)	16 von 17 (94 %)	18 von 18 (100 %)	43 von 44 (98 %)

Quelle: FOPS 73.331

c) Bestandsbewertung

Eine Bestandsbewertung dokumentieren 36 (82 %) der 44 klassischen Pläne. Die Bestandsbewertung fehlt vor allem bei älteren SPNV-Plänen (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 12: Klassische Pläne mit Bestandsbewertung

Klassische Pläne mit Bestandsbewertung	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	2 von 3 (66 %)	3 von 7 (43 %)	4 von 4 (100 %)	9 von 14 (64 %)
Nur übriger ÖPNV	6 von 6 (100 %)	9 von 10 (90 %)	12 von 14 (86 %)	27 von 30 (90 %)
Gesamt	8 von 9 (89 %)	12 von 17 (71 %)	16 von 18 (88 %)	36 von 44 (82 %)

Quelle: FOPS 73.331

d) Maßnahmenplanung/alternative Handlungskonzepte

Die umgangssprachlich als „Planung“ verstandene Konzeption von Maßnahmen oder Konzepten enthalten 98 % der klassischen Pläne. Jedoch entwickelt nur ein kleiner Teil der Pläne *alternative* Handlungskonzepte oder Maßnahmen und eröffnet hierdurch unterschiedliche Handlungsoptionen.

Tabelle 13: Klassische Pläne mit Konzeption

Klassische Pläne mit Konzeption	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	3 von 3 (100 %)	7 von 7 (100 %)	3 von 4 (75 %)	13 von 14 (93 %)
Nur übriger ÖPNV	6 von 6 (100 %)	10 von 10 (100 %)	14 von 14 (100 %)	30 von 30 (100 %)
Gesamt	9 von 9 (100 %)	17 von 17 (100 %)	17 von 18 (94 %)	44 von 44 (98 %)

Quelle: FOPS 73.331

e) Wirkungsabschätzung

Die Wirkungsabschätzung dient der transparenten Auswahl eines oder mehrerer geeigneter Handlungskonzepte. Sie ist also notwendig, um von verschiedenen möglichen Handlungsoptionen die geeigneten zur Realisierung auszuwählen.

In vielen Plänen des Screenings fehlt eine Wirkungsabschätzung der entwickelten alternativen Handlungskonzepte (vgl. Tabelle 16): Sie wurde nur bei 39 % der Pläne durchgeführt, bei SPNV-Plänen noch seltener. Im Verlauf der Zeit nimmt die Zahl jener Pläne zu, die eine Wirkungsabschätzung dokumentieren.

Tabelle 14: Klassische Pläne mit dokumentierter Wirkungsabschätzung

Klassische Pläne mit Wirkungsabschätzung	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	1 von 3 (33 %)	2 von 7 (29 %)	2 von 4 (50 %)	5 von 14 (35 %)
Übriger ÖPNV	1 von 6 (17 %)	5 von 10 (50 %)	6 von 14 (43 %)	12 von 30 (40 %)
Gesamten ÖPNV	2 von 9 (22 %)	7 von 17 (41 %)	8 von 18 (44 %)	17 von 44 (39 %)

Quelle: FOPS 73.0331

f) Finanz- und Investitionsplanung

Die Finanz- und Investitionsplanungen unterstützen bei der Auswahl geeigneter Handlungskonzepte und bei zeitlichen Reihungen zu realisierender Maßnahmen.

In 32 von 44 Plänen wurde eine Finanz- und Investitionsplanung durchgeführt⁹. Sie ist bei SPNV- und übrigen ÖPNV-Plänen gleichermaßen häufig dokumentiert. Im Verlauf der Zeit stieg der Anteil jener Pläne, die diesen Arbeitsschritt dokumentieren vor allem bei den Plänen des übrigen ÖPNV (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 15: Klassische Pläne mit dokumentierter Finanz- und Investitionsplanung

Klassische Pläne mit Finanz- und Investitionsplanung	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	3 von 3 (100 %)	5 von 7 (71 %)	2 von 4 (50 %)	10 von 14 (71 %)
Übriger ÖPNV	3 von 6 (50 %)	6 von 10 (60 %)	13 von 14 (93 %)	22 von 30 (73 %)
Gesamt	6 von 9 (70 %)	11 von 17 (65 %)	15 von 18 (83 %)	32 von 44 (73 %)

Quelle: FOPS 73.0331

g) Prioritätenreihung

Nur 13 der 44 klassischen Pläne besitzen eine Prioritätenreihung der zu realisierenden Maßnahmen. Unter den SPNV-Plänen ist dieser Arbeitsschritt etwas häufiger vertreten. Während nur ein Viertel der ÖPNV-Pläne diesen Schritt dokumentiert, gilt dies für die Hälfte der Pläne, die den SPNV betrachten. Bei den SPNV-Plänen nimmt die Dokumentation dieses Schrittes unter den jüngeren Plänen zu (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 16: Klassische Pläne mit Prioritätenreihung zu realisierender Maßnahmen

Klassische Pläne mit Prioritätenreihung	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	0 von 3 (0 %)	3 von 7 (43 %)	3 von 4 (75 %)	6 von 14 (50 %)
Übriger ÖPNV	2 von 6 (33 %)	0 von 10 (0 %)	5 von 14 (36 %)	7 von 30 (23 %)
Gesamt	2 von 9 (22 %)	3 von 17 (18 %)	8 von 18 (44 %)	13 von 44 (30 %)

Quelle :FOPS 73.0331

⁹ Einige Bundesländer verpflichten ihre Aufgabenträger zur Durchführung dieses Arbeitsschrittes.

h) Umsetzungs- und Wirkungskontrolle

Eine Umsetzungskontrolle hilft, aus früheren Planungen zu lernen. Sie kann die Gründe für die Umsetzung, das Scheitern oder die Verzögerung geplanter Maßnahmen ans Licht bringen und Folgerungen für die aktuelle und zukünftige Planungen ermöglichen. Die Wirkungskontrolle prüft darüber hinaus, ob die mit einer Maßnahme angestrebten Ziele erreicht werden konnten.

Von den 44 untersuchten klassischen Plänen haben 39 einen Vorgänger (vgl. Tabelle 19). Nur diese fortgeschriebenen Pläne können eine Umsetzungs- und Wirkungskontrolle durchführen. 19 der fortgeschriebenen Pläne enthalten eine Umsetzungskontrolle. Zusätzlich prüfen fünf Pläne auch die Wirkung. Diese Überprüfungen sind in der Regel sehr knapp gehalten.

Tabelle 17: Klassische Pläne mit Umsetzungs- und Wirkungskontrolle.

Klassische Pläne mit Umsetzungs- und Wirkungskontrolle	Klassische Pläne mit Vorgänger	Mit Umsetzungs-kontrolle	Mit Umsetzungs- und Wirkungskontrolle
SPNV	13 (100 %)	7 (54 %)	1 (8 %)
Übriger ÖPNV	26 (100 %)	17 (65 %)	4 (15 %)
Gesamt	39 (100 %)	19 (49 %)	5 (13 %)

Quelle: FOPS 73.0331

Der Anteil jener Pläne, die keine Umsetzungskontrolle durchführen, ist im Verlauf der Zeit konstant hoch (vgl. Tabelle 20).

Tabelle 18: Pläne mit Umsetzungskontrolle, jedoch ohne Wirkungskontrolle des Vorgängers nach ÖPNV-Bereich und Zeitraum

Pläne mit Umsetzungs-kontrolle	Vor 2002	2003 bis 2005	2006 bis 2008	Gesamt
SPNV	1 von 2 (50 %)	3 von 7 (29 %)	2 von 4 (50 %)	6 von 13 (46 %)
Übriger ÖPNV	0 von 2 (0 %)	8 von 10 (80 %)	5 von 14 (36 %)	13 von 26 (50 %)
Gesamt	1 von 4 (25 %)	11 von 17 (65 %)	7 von 18 (39 %)	19 von 39 (49 %)

Quelle: FOPS 73.0331

2.3.2 Fünf Sonderfälle

Die fünf Sonderfälle orientieren ihre Vorgehensweise nicht am klassischen Planungsprozess. Dies sind die Nahverkehrspläne des Landkreises Hildburghausen (2002), des Landkreises Osnabrück (2004), des Verkehrsverbundes Pforzheim-Enzkreis (2004), des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR 2007), und des Zweckverbandes Verkehrsverbund Mittelsachsen (VMS 2007).

Der Nahverkehrsplan Landkreis Hildburghausen entwickelt und beschließt kein Angebotskonzept. Stattdessen werden Szenarien (NVP Hildburghausen: 55 ff.) dargestellt, wie sich der ÖPNV entwickeln könnte und der Landkreis aufgerufen: „Es ist zu entscheiden, in welchem Maß der Landkreis Hildburghausen sich als Aufgabenträger ... engagieren möchte“ (NVP Hildburghausen: 67).¹⁰

Der Nahverkehrsplan des Landkreises Osnabrück ersetzt Bestandsaufnahme und Bestandsbewertung durch eine ausführliche Umsetzungskontrolle des Planvorgängers (NVP Offenbach: Kap 2 S. 1 ff.). Für die entwickelten Maßnahmen werden keine Wirkungsabschätzung und Prioritätenreihung durchgeführt. Die Umsetzungskontrolle enthält keine Wirkungskontrolle.

Ähnlich, doch weniger ausführlich, baut der NVP des Verkehrsverbundes Pforzheim-Enzkreis auf seinem Vorgänger aus dem Jahre 1998 auf. Er beginnt direkt mit der Nennung bereits umgesetzter Maßnahmen und stellt dann die zum Zeitpunkt der Bearbeitung und des Beschlusses in Umsetzung befindlichen und schließlich die zukünftigen Maßnahmen dar.

Der Nahverkehrsplan des größten deutschen Verkehrsverbundes (Verkehrsverbund Rhein-Ruhr) stellt vor allem ein berichtendes Werk dar. Es stellt vor allem die Änderungen des Jahres 2007 zum Vorjahr und im Folgejahr 2008 vorgesehene Änderungen dar. Eine weitere Besonderheit der Nahverkehrspläne dieses Verkehrsverbundes ist deren kontinuierliche, jährliche Berichterstattung, die auch im Titel deutlich wird: „Nahverkehrsplan – Sachstandsbericht 2007“. Im Vergleich zu einem vollständigen Planungsprozess fehlen in diesem Plan die Zieldefinition, die Bestandsbewertung, die Konzeption, die Wirkungsabschätzung, die Finanz-/Investitionsplanung, Prioritätenreihung und die Umsetzungs-/Wirkungskontrolle.

Der Nahverkehrsplan des Verkehrsverbundes Mittelsachsen beschreibt lediglich die Rahmenbedingungen und das Angebotskonzept. Ihm fehlen im Vergleich zur Empfehlung die Definition der Ziele, die Bestandsaufnahme und die Bewertung des bestehenden Verkehrsangebotes.

¹⁰ Dieser Plan ist zur vertiefenden Analyse in den Fallbeispielen vorgesehen.

Diese Pläne sind also im Sinne des Planungsprozesses unvollständig. Trotzdem können sie durchaus im Sinne einer kontinuierlichen Planung vor allem bei kürzeren Abständen der Fortschreibung ein mögliches Vorgehen darstellen.

2.4 Umgang mit Zielen und Standards

Definierte Ziele und Bedienstungsstandards¹¹ sind für eine nachvollziehbare und transparente Gestaltung mehrerer Arbeitsschritte hilfreich:

- Sie beeinflussen die Sachgebiete der Bestandaufnahme,
- dienen als Maßstab in der Bestandsbewertung und
- fließen in die Konzeption ein.
- Sie sind Maßstab bei der Wirkungsabschätzung (zur Auswahl alternativer Handlungskonzepte) und
- können als Kriterien in der Wirkungskontrolle und der Qualitätssicherung dienen.

Der Frage, wie Aufgabenträger Ziele und Standards definieren, welche Verbindlichkeit diese haben und für welche Verfahrensschritte sie diese nutzen, wurde daher im Screening besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

Die folgenden Aussagen beziehen sich auf alle 49 Pläne des Screenings.

2.4.1 Entwicklung von Zielen

Hinsichtlich der Ziele wurde zunächst untersucht, ob Ziele genannt werden. Dies ist bei 45 Plänen der Fall. Vier Pläne nennen dagegen keine Ziele.

Unter den Plänen, die Ziele nennen, gibt es drei Gruppen. Die Verteilung auf diese drei Gruppen stellt Tabelle 19 dar:

Einige Pläne nennen Ziele lediglich. Sie stellen diese als gegeben dar oder verweisen auf die im jeweiligen Landesgesetz genannten Ziele. Zu dieser Gruppe gehören 16 Pläne.

Darüber hinausgehend können Nahverkehrspläne Ziele aus allgemeinen Zielvorstellungen ableiten und auf die lokale Situation übertragen. Zu dieser Gruppe gehören 15 Pläne. Ein typisches Beispiel ist folgende Formulierung des

¹¹ Unter Standards verstehen wir operationalisierte Ziele, unabhängig davon, ob sie im Plan als Standards bezeichnet werden oder nicht.

Nahverkehrsplanes Nürnberger Land¹²: „Vorrangig soll für den Schüler- und Berufsverkehr das Angebot des ÖPNV als mögliche Alternative zum motorisierten Individualverkehr dienen.“ (LK Nürnberger Land 2007 S. 6).

Zusätzlich können Ziele begründet und erläutert werden. Dies erfolgt in 14 Nahverkehrsplänen. So erfährt der Leser warum (aus Sicht des NVP) ein Ziel als solches erklärt wurde. Diese Vorgehensweise verfolgt der Nahverkehrsplan des Großraumes Braunschweig konsequent. Er stellt vor jedes Ziel eine Erläuterung. So werden umsteigefreie Verbindungen zwischen Ortsteil-Grundzentren sowie umsteigefreie und direkt geführte Verbindungen zwischen Grund- und übergeordneten Zentren mit der Attraktivitätssteigerung begründet. Nur durch direkte und umsteigefreie Verbindungen seien „adäquate Reisezeiten gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) und damit eine wettbewerbsgerechte Alternative zu erwarten“ (ZV BS 2008: 129).¹³

Zusätzlich zu diesen drei Gruppen kennzeichnen manche Aufgabenträger ihre Ziele als Ergebnis eines politischen Prozesses. So legten die Landkreise Kleve (1997) und Recklinghausen (2007) die Ziele ihrer Nahverkehrspläne in Workshops mit den Gemeinden fest. Ähnlich machen die Pläne der Landkreise Oder-Spree (2007) und Steinburg (2005) sowie der Stadt Frankfurt/Main (2005) deutlich, dass die Ziele Ergebnis einer politischen Entscheidung sind.

¹² Weitere Pläne, die Ziele nennen, sind:

SPNV: Bayern 2003, Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004, Thüringen 2003, Verkehrsverbund Oberelbe 2004, Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig 2000.

Übriger ÖPNV: Bielefeld 2007, Hildburghausen 2002, Ilm-Kreis 2007, Muldentalkreis 2006, Neumünster 2005, Nordhausen 2002, Ostholstein 2004, Saarlouis 2004, Stendal 2005.

¹³ Weitere Pläne mit begründeten oder erläuterten Zielen sind:

SPNV: Berlin 2007, Brandenburg 2008, Sachsen-Anhalt 2005, Schleswig-Holstein 2003, Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe 2003.

Übriger ÖPNV: Augsburg 2006, Essen 2008, Frankfurt/Main 2005, Gütersloh 2007, Leipziger Land 2000, Offenbach/Main 2007, Schleswig-Flensburg 2005, Schmalkalden-Meiningen 2007.

Tabelle 19: Darstellung von Zielen in Nahverkehrsplänen

Darstellung der Ziele	In Plänen des SPNV	In Plänen des übrigen ÖPNV	Gesamt
Keine Nennung von Zielen	3 von 16 (19 %)	1 von 33 (3 %)	4 von 49 (8 %)
Nennung von Zielen	2 von 16 (13 %)	14 von 33 (42 %)	16 von 49 (33 %)
Entwicklung regionaler bzw. lokaler Ziele	5 von 16 (31 %)	10 von 33 (30 %)	15 von 49 (31 %)
Begründung bzw. Erläuterung der Ziele	6 von 16 (38 %)	8 von 33 (24 %)	14 von 49 (29 %)
Gesamt	16	33	49

Quelle: FOPS 73.0331

2.4.2 Entwicklung von Standards aus den Zielen

Standards konkretisieren Ziele zu operationalisierten Größen. Durch Standards werden Ziele also mess- und nachprüfbar. Daher sollten die Standards mit den Zielen in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen, in der Regel aus ihnen entwickelt sein. Im Screening wurde geprüft, ob und welcher Zusammenhang zwischen definierten Standards mit genannten Zielen besteht oder ob Standards aus anderen Quellen, z. B. Richtlinien stammen. Eine Übersicht hierüber gibt Tabelle 20.

Tabelle 20: Beziehung von Standards und Zielen in den Plänen des Screenings

Zusammenhang von Zielen und Standards	In Plänen des SPNV	In Plänen des ÖPNV	Gesamt
Die Standards sind offensichtlich aus den Zielen entwickelt.	6 (38 %)	9 (27 %)	15 (31 %)
Standards beziehen sich auf Ziele, sind aber nicht aus ihnen entwickelt.	1 (6 %)	1 (3 %)	2 (4 %)
Standards sind nicht aus Zielen abgeleitet, sondern beruhen auf anderen Quellen.	0 (0 %)	6 (18 %)	6 (12 %)
Standards beziehen sich nicht auf Ziele, sondern auf den Status Quo.	0 (0 %)	1 (3 %)	1 (2 %)
Standards partizipatorisch entwickelt.	0 (0 %)	1 (3 %)	1 (2 %)
Beziehung zwischen Standards und Zielen sind unklar und nicht dargelegt.	5 (31 %)	7 (21 %)	12 (24 %)
Ziele oder Standards nicht definiert.	4 (25 %)	8 (24 %)	12 (24 %)
Gesamt	16	33	49

Quelle: FOPS 73.0331

Standards wurden in 15 Plänen¹⁴ ausdrücklich von den Zielen abgeleitet bzw. aus ihnen entwickelt.

Ein herausragendes Beispiel für die Verknüpfung von Zielen und Standards bietet der Landesnahverkehrsplan Sachsen-Anhalt. Aus den gesellschaftspolitischen, raumordnungs-, verkehrs- und umweltpolitischen sowie den finanzpolitischen Zielen werden 16 Leitlinien entwickelt. Jede der Leitlinien ist einem oder mehreren Handlungsfeldern zugeordnet. In den Handlungsfeldern werden die zugeordneten Leitlinien wiederholt und auf ihrer Basis Handlungsgrundsätze und Ausbau- sowie Mindeststandards entwickelt. So lautet z. B. Leitlinie 15: „Zur Erreichung der qualitativen Ziele gegenüber den unterschiedlichen Fahrgastgruppen, insbesondere der barrierefreien Zugänglichkeit, der Berücksichtigung der objektiven und subjektiven Sicherheit sowie zur Gewährleistung eines Integralen Taktfahrplans sind die Schnittstellen, die Verkehrswege und Verkehrsmittel entsprechend konstruktiv zu gestalten.“ Dieser Leitlinie ist unter anderem das

¹⁴ SPNV: Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004, Sachsen-Anhalt 2005, Schleswig-Holstein 2003, Thüringen 2003, Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe 2003, Zweckverband Großraum Braunschweig 2007.

Übriger ÖPNV: Frankfurt/Main 2005, Groß-Gerau 2005, Ilm-Kreis 2007, Landkreis Oder-Spree 2007, Muldentalkreis 2006, Offenbach/Main 2007, Osnabrück 2004, Schleswig-Flensburg 2005, Schmalkalden-Meiningen 2007.

Handlungsfeld 6.1.3 „Schnittstellen und Zugangsstellen“ zugeordnet. Einer der drei zugehörigen Handlungsgrundsätze lautet: „Da die bauliche Qualität der Schnittstellen die Nutzbarkeit des ÖPNV für alle Fahrgastgruppen gewährleisten muss, sind sie weitestgehend barrierefrei zu errichten bzw. umzugestalten.“ Dadurch sollen die Aufenthaltsqualität und die objektive und subjektive Sicherheit verbessert, die Verkehrsmittel räumlich und zeitlich verknüpft und Zugangsstellen durch Neuerrichtung oder Verlegung besser erreicht werden. Schließlich werden drei Ausbaustandards für größere Stationen und ein Mindeststandard für alle Stationen definiert (Sachsen-Anhalt 2005: 51 ff.).

In zwei Plänen¹⁵ lassen sich die Standards auf die Ziele beziehen, sind aber nicht explizit aus diesen entwickelt.

Bei sechs Plänen¹⁶ beruhen die Standards ausdrücklich nicht auf den Zielen. Sie werden ingenieurwissenschaftlich begründet und aus anderen Quellen (Empfehlungen des VDV, Richtlinien des Landes Bayern) oder von räumlich übergeordneten Verkehrsverbänden übernommen. Als Sonderfall dieser Gruppe kann der Nahverkehrsplan Recklinghausen verstanden werden. Dieser Plan bezieht seine Standards nicht aus anderen Quellen, sondern aus der Realität. Der Landkreis hat sich bewusst entschlossen, Standards nicht zur Verbesserung des Angebotes zu formulieren (und aus den Zielen abzuleiten), sondern diese am Status Quo zu orientieren (Landkreis Recklinghausen 2007: 83).

Ein gänzlich anderer Weg wurde beim Nahverkehrsplan Bielefeld gewählt. Hier wurden die Standards in einem Workshop des Aufgabenträgers „mit Vertreter/-innen von Zielgruppen und Verkehrsunternehmen diskutiert“ (Bielefeld 2007: 18).

Bei den 12 Plänen der folgenden Gruppe¹⁷ sind die Beziehungen zwischen den Standards und den Zielen unklar, sie stehen ohne Verbindung nebeneinander. So nennt der Nahverkehrsplan Leipziger Land abstrakte Ziele und definiert konkrete Standards. Als Ziele werden Daseinsvorsorge (Mindestangebot an Mobilitätsmöglichkeiten), Schülerverkehr (Schüler sollen Schulen günstig und sicher erreichen können), freie Verkehrsmittelwahl („für immer mehr Fahrtenlässe soll eine brauchbare Alternative zum privaten Pkw zur Verfügung stehen“) und Umwelt-/Ressourcenschonung genannt (Landkreis Leipziger Land 2000: 39 f.). Die Verbindung dieser Ziele und weiterer Handlungsgrundsätze zu Standards wie

¹⁵ SPNV: Verkehrsverbund Oberelbe 2004.
Übriger ÖPNV: Gütersloh 2007

¹⁶ Übriger ÖPNV: Uckermark 2007 (Standards übernommen vom Verkehrsverbund Berlin Brandenburg), Nürnberger Land 2007 (Standards übernommen aus Richtlinie des Landes Bayern), Lindau 1994 (Standards übernommen aus Richtlinie des Landes Bayern), Aue-Schwarzenberg 2006 (Standards übernommen vom Zweckverband Mittelsachsen), Steinburg 2005 (Standards des VDV), Essen 2008 (Standards des VDV)

¹⁷ PNV: Bayern 2003, Berlin 2007, Saarland 1998, Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007, Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig 2000.
Übriger ÖPNV: Augsburg 2006, Leipziger Land 2000, Neumünster 2005, Nordhausen 2002, Ostholstein 2004, Stendal 2005.

den Mindestforderungen für die Hauptrelationen des Landkreises sind jedoch unklar. In ihnen werden in vier Bedienungsklassen Betriebszeiten und Takte definiert (Landkreis Leipziger Land 2000: 46).

Bei weiteren 12 Plänen¹⁸ lassen sich keine Beziehungen zwischen Zielen und Standards feststellen, weil diese Pläne entweder keine eigenen Ziele oder keine Standards definieren.

2.4.3 Inhalte der Standards

Angesichts der Vielzahl möglicher Standards und der daraus resultierenden Kombinationen, lassen sich kaum Aussagen über übliche oder ungewöhnliche Standards treffen. Im Gegenteil gilt für die Pläne des Screenings: 49 Pläne – 49 unterschiedliche Sets von Standards. Eine Auswertung auf aggregierter Ebene war für die Zielstellung des Projektes (Erarbeitung eines Leitfadens) nicht zielführend und wurde deshalb nicht verfolgt.

2.4.4 Verbindlichkeit der Standards

In den Plänen gibt es unterschiedliche Stufen von Verbindlichkeiten der Standards. Einen Überblick gibt Tabelle 21.

Knapp die Hälfte der Pläne setzt verbindliche Standards. Hier werden die Standards als Mindeststandards oder verbindliche Angebotsstandards in den Plänen formuliert. Manche Pläne stellen eine vertragliche Fixierung mit den Verkehrsunternehmen in Aussicht.

Teilweise verbindliche Standards setzen sechs Pläne. Im Unterschied zur ersten Gruppe werden hier Standards definiert, die teilweise Empfehlungscharakter haben. Im Gegensatz hierzu sind bei der nächsten Gruppe von vier Plänen sämtliche Standards Empfehlungen.

Bei fünf Plänen werden Standards vorsichtig in die örtliche Diskussion eingeführt. So formuliert der Nahverkehrsplan Mettmann, die Qualitätsstandards seien ein Diskussionsvorschlag, der „allgemeine Schilderungen und Beispiele“ enthalte, mit dem Ziel „darauf aufmerksam zu machen, wie umfassend der Bereich Qualität im ÖPNV ist“ (S. 120 ff.).

Bei vier Plänen geht die Verbindlichkeit der Standards nicht aus dem Planwerk hervor.

¹⁸ SPNV: Verkehrsverbund Mittelsachsen 2007, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2007, Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2002.
Übriger ÖPNV: Hildburghausen 2002, Kleve 1997, Konstanz 1998, Mettmann 2004, Rhein-Sieg-Kreis 2004, Saarlouis 2004, Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis 2004, Wetteraukreis-Kreis 2001.
Ausnahme: Brandenburg 2008 (hat Ziele und Standards, letztere sind aber nicht im Plan genannt).

Neun Pläne setzen keine Standards.

Tabelle 21: Verbindlichkeit von Standards in den Plänen des Screenings

Verbindlichkeit von Standards	In Plänen des SPNV	In Plänen des übrigen ÖPNV	Gesamt
Verbindliche Standards ¹⁹	6 (38 %)	15 (45 %)	21 (43 %)
Teilweise verbindliche Standards ²⁰	2 (12 %)	4 (12 %)	6 (12 %)
Empfehlungscharakter ²¹	3 (19 %)	1 (3 %)	4 (8 %)
Standards in Diskussion ²²	1 (6 %)	4 (12 %)	5 (10 %)
Verbindlichkeit unklar ²³	3 (19 %)	1 (3 %)	4 (8 %)
Keine Standards ²⁴	1 (6 %)	8 (24 %)	9 (18 %)
Gesamt	16	33	49

Quelle: FOPS 73.0331

¹⁹ SPNV: Bayern 2003, Berlin 2007, Sachsen-Anhalt 2005, Verkehrsverbund Oberelbe 2004, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2007, Zweckverband Großraum Braunschweig 2007.
 ÖPNV: Aue-Schwarzenberg 2006, Bielefeld 2007, Essen 2008, Gütersloh 2007, Landkreis Oder-Spree 2007, Leipziger Land 2000, Lindau 1994, Muldentalkreis 2006, Neumünster 2005, Nordhausen 2002, Nürnberger Land 2007, Offenbach/Main 2007, Stendal 2005, Steinburg 2005, Uckermark 2007.

²⁰ SPNV: Thüringen 2003, Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007.
 ÖPNV: Augsburg 2006, Recklinghausen 2007, Frankfurt/Main 2005.

²¹ SPNV: Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe 2003, Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2002, Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig 2000.
 ÖPNV: Rhein-Sieg-Kreis 2004.

²² SPNV: Verkehrsverbund Mittelsachsen 2007.
 ÖPNV: Mettmann 2004, Osnabrück 2004, Schmalkalden-Meiningen 2007, Wetteraukreis 2001.

²³ SPNV: Brandenburg 2008, RMV 2004, Schleswig-Holstein 2003.
 ÖPNV: Groß-Gerau 2005.

²⁴ SPNV: Saarland 1998.
 ÖPNV: Hildburghausen 2002, Ilm-Kreis 2007, Kleve 1997, Konstanz 1998, Ostholstein 2004, Saarlouis 2004, Schleswig-Flensburg 2005, Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis 2004.

2.4.5 Nutzung von Standards für mehrere Planungsschritte

Standards lassen sich in mehreren Arbeitsschritten anwenden. Dies sind vor allem:

- Bestandsaufnahme
- Bestandsbewertung
- Konzeption
- Wirkungsabschätzung
- Wirkungskontrolle
- Qualitätssicherung.

Dabei ist es in der Regel sinnvoll bei allen Arbeitsschritten die gleichen Standards zu verwenden. Hinsichtlich der Qualitätssicherung ist in der Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen unter Umständen eine Konkretisierung erforderlich. Eine mögliche Grundlage bilden die Normen DIN EN ISO 9001 und DIN EN 13816.

Die überwiegende Zahl der Nahverkehrspläne des Screenings nutzt Standards jedoch nur für einen Arbeitsschritt, meistens für die Qualitätssicherung (hierzu Abschnitt 2.5.2). Manche Pläne nutzen Standards für die Bestandsaufnahme oder die Konzeption. Nur eine kleine Zahl von Nahverkehrsplänen nutzt die gleichen Standards für mehrere Arbeitsschritte.

a) **Nutzung unterschiedlicher Bündel von Standards für mehrere Arbeitsschritte**

So nutzt der Landkreis Oder-Spree ein Bündel von Standards für die Konzeption (Landkreis-Oder-Spree 2007: 40 ff.), während ein weiteres für die Qualitätssicherung entwickelt werden soll (ebd. 60). Dies soll in Zusammenarbeit des Aufgabenträgers mit den Verkehrsunternehmen auf Basis der DIN EN ISO 9001 geschehen. Einen ähnlichen Weg ging der Rhein-Sieg-Kreis. Hier wurden Standards für die Bewertung und andere für die Konzeption genutzt. In die Bestandsbewertung flossen Standards über die Haltestellen, deren Einzugsbereiche, die Erreichbarkeit von Zielgebieten, Bedienungshäufigkeit, Umstiegsnotwendigkeiten, die Nachfrage und Auslastung sowie die Geschwindigkeit ein (Rhein-Sieg-Kreis 2004: 30 ff.). In der Konzeption wurden Standards zur Barrierefreiheit, dem Platzangebot, der Anschlusssicherung, Personal (Kompetenz, Verhalten u. ä.), der Pünktlichkeit, der Verknüpfung zum Individualverkehr und dem Komfort (inklusive Haltestellen und Fahrzeugausstattung), sowie den Informationsmöglichkeiten und Tarifen/Vertrieb (ebd. 39 ff.) genutzt. Diese Standards stehen jedoch ausdrücklich unter Finanzierungsvorbehalt (ebd. 39).

b) Nutzung gleicher Bündel von Standards für mehrere Arbeitsschritte

Verkehrsverbund Oberelbe

Der Verkehrsverbund Oberelbe nutzt ein Bündel von Standards für die Bestandsbewertung (Verkehrsverbund Oberelbe 2004: 2-1 ff.) und die Konzeption (ebd. 4-26 ff.). Dieses Bündel umfasst Verbindungs-, und Erschließungsqualitäten. Daneben sind Anforderungen an die Verkehrsunternehmen als Mindeststandards für die Beförderungsqualität definiert. Diese basieren auf der DIN EN 13816 und umfassen Vorgaben zu Sicherheit, Pünktlichkeit, Information, Sauberkeit, Personal, Fahrzeuge, Haltestellen, Umweltbelastungen und Störungsmanagement (ebd. 4-12 und Anlage 4/1).

Landkreis Nürnberger Land

Ähnlich geht der Nahverkehrsplan Nürnberger Land vor. Er definiert messbare Grenz- und Richtwerte als "ausreichende Verkehrsbedienung" und differenziert diese räumlich (Nürnberger Land 2007: 16). Die Standards werden streng logisch genutzt zur Angebotsbewertung (ebd. 21 ff.), zur Klassifizierung des Handlungsbedarfs (ebd. 24 ff.) und darauf aufbauend zur transparenten Entwicklung von Maßnahmen (S. 35 ff.).

Inhaltlich umfassen die Standards u. a.

- Einzugsbereiche von Haltestellen (Bus 500 m, Bahn 1 000 m),
- Erschließungsquote (in Ortsteilen ab 150 Einwohnern sollen 80 % der bebauten Fläche innerhalb der Haltestelleneinzugsbereiche liegen),
- Erreichbarkeit übergeordneter Orte (Reisezeit zu Hauptorten max. 30 Minuten, zu Unterzentren max. 40 Minuten, zu Mittel-/ Oberzentrum max. 60 Minuten. Bei Umstiegen maximal 15 Minuten Wartezeit sowie maximal zwei Umstiege. Die Zu- und Abgangswege zu Haltestellen dürfen summiert zehn Minuten nicht überschreiten).
- Bedienungshäufigkeit, die mittels dreier über den Tag verteilter Zeitfenster festgelegt ist, in denen jeweils mindestens eine Hin- und Rückfahrt angeboten werden muss.

kreisfreie Stadt Bielefeld

Der Bielefelder Nahverkehrsplan nutzt Standards ebenfalls für die Bestandsbewertung (Bielefeld 2007: 40 ff.) und die Konzeption (ebd. 56 ff.). Die Nutzung auch in der Qualitätssicherung wird angestrebt. Bei Schlechterfüllung werden „wirtschaftlich vertretbare Gegenmaßnahmen“ empfohlen (ebd. 25 ff.). Eine verbindliche Umsetzung sieht der Plan jedoch noch nicht vor (ebd. 114).

Das Standardbündel des Bielefelder Nahverkehrsplanes ist geordnet nach den Kategorien Erschließungsqualität, Bedienungsqualität, Verbindungsqualität, Fahrzeugqualität und Stationsqualität (ebd. 18 ff.).

Landkreis Gütersloh

Ähnlich definiert der Nahverkehrsplan Gütersloh Standards, die für Bestandsbewertung und Konzeption genutzt werden. Offenbar ist eine Verbindlichkeit gegenüber Verkehrsunternehmen angestrebt, diese wird jedoch nicht durch Sanktionen untermauert (ebd. 563).

Die Standards umfassen ausführliche Vorgaben über Fahrzeugeinsatz, Sauberkeit, Pünktlichkeit und Anschlusssicherung und Personal/Service. Auch Messmethoden werden festgelegt (Güterloh 2007: 41 ff.).

Kreisfreie Stadt Essen

Weitergehend nutzt der Nahverkehrsplan Essen seine Standards. Er entwickelt messbare Kriterien für die Bestandsbewertung und die Konzeption (Essen 2008: 116 ff.). Sie sind gleichzeitig vertraglich fixierte Angebotsstandards, deren Nichteinhaltung die Verkehrsunternehmen dem Aufgabenträger melden und dessen Zustimmung einholen müssen (ebd. 183 ff.).

Die Standards umfassen Kriterien der Erschließungs-, Bedienungs- und Verbindungsqualität (S. 116 ff.). Zusätzlich gelten Grundsätze für Vertaktung, Pünktlichkeit, Anschlüsse, Platzangebot, Infrastruktur und Betrieb (S. 190 ff.).

Muldentalkreis

Auch in mindestens einem ländlichen Kreis werden Standards umfassend genutzt. Der Muldentalkreis nutzt seine Standards zur Bewertung des Bestandes, zur Konzeption und als Mindestanforderung an die Bedienung durch Verkehrsunternehmen (S. A-16 ff.)

Das Anforderungsprofil umfasst die Netzgestaltung, die Erschließung (flächenhaft, Haltestellen-Einzugsbereiche, Schwerpunkte), die Verbindungsqualität (Erreichbarkeit, Umsteigehäufigkeit), Bedienungsqualität (Zeiten, Takte) und Verknüpfungspunkte. Für die Schülerbeförderung werden maximale Werte für Warte-, Beförderungs- und Reisezeiten und die Fahrzeugauslastung festgelegt. Auch die Barrierefreiheit der Zugangsstellen wird thematisiert. Die Beförderungsqualität wird auf Basis der DIN EN 13816 für Sicherheit, Pünktlichkeit, Information, Sauberkeit, Fahrzeugqualität, und Störungsmanagement festgelegt.

2.5 Qualitätssicherung

2.5.1 Ein aktuelles Thema

Qualitätssicherung ist bei den Aufgabenträgern ein aktuelles Thema. Insgesamt 28 Nahverkehrspläne thematisieren Qualitätssicherung. Die Nahverkehrspläne des Screenings zeigen, dass die Aufgabenträger dies in den letzten Jahren zunehmend erkannt haben: Je jünger ein Plan ist, desto höher ist der Anteil derjenigen, die sich mit der Sicherung der Qualität auseinandersetzen (Tabelle 22 und Tabelle 23).

Im Vergleich der Pläne des SPNV und des übrigen ÖPNV fällt auf, dass die SPNV-Aufgabenträger das Thema früher erkannt haben: So sehen bereits mehr als die Hälfte der untersuchten SPNV-Pläne aus dem Beschlusszeitraum 2003 bis 2005 Qualitätssicherung fest vor. Die Nahverkehrspläne des übrigen ÖPNV erreichen diesen Wert erst im Beschlusszeitraum 2006 bis 2008. Die Pläne der großen SPNV-Aufgabenträger dieses Zeitraums sehen stets Maßnahmen zur Qualitätssicherung vor²⁵. Der einzige jüngere SPNV-Plan, der Qualitätssicherung nicht thematisiert, stammt von einem relativ kleinen Zweckverband²⁶.

Tabelle 22: SPNV-Pläne mit Thematisierung von Qualitätssicherung nach Beschlussjahr

Qualitätssicherung in SPNV-Plänen	nicht im Plan erkennbar	in Diskussion/ Vorbereitung	fest beschlossen/ installiert	Gesamt (SPNV)
Pläne vor 2002	2 von 3 (66 %)	0 von 3 (0 %)	1 von 3 (33 %)	3
2003 bis 2005	2 von 7 (29 %)	1 von 7 (14 %)	4 von 7 (57 %)	7
2006 bis 2008	1 von 6 (17 %)	0 von 6 (0 %)	5 von 6 (83 %)	6
Gesamt	5 von 16 (31 %)	1 von 16 (6 %)	10 von 16 (63 %)	16

Quelle: 73.0331

²⁵ Berlin 2007, Brandenburg 2008, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2007, Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007, Zweckverband Großraum Braunschweig 2007.

²⁶ Zweckverband Mittelsachsen 2007

Tabelle 23: Übrige ÖPNV-Pläne mit Thematisierung von Qualitätssicherung nach Beschlussjahr

Qualitätssicherung in ÖPNV-Plänen	nicht im Plan erkennbar	in Diskussion/ Vorbereitung	fest beschlossen/ installiert	Gesamt (übriger ÖPNV)
Pläne vor 2002	6 von 7 (86 %)	1 von 7 (14 %)	0 von 7 (0 %)	7
2003 bis 2005	5 von 12 (42 %)	6 von 12 (50 %)	1 von 12 (8 %)	12
2006 bis 2008	5 von 14 (36 %)	1 von 14 (7 %)	8 von 14 (57 %)	14
Gesamt	16 von 33 (48 %)	8 von 33 (24 %)	9 von 33 (27 %)	33

FOPS: 73.0331

2.5.2 Genutzte Maßnahmen und Grundlagen zur Qualitätssicherung

Unter den 28 Nahverkehrsplänen, die Qualitätssicherung diskutieren, nennen 26 konkrete Schritte zur Umsetzung. Tabelle 24 zeigt, welche Maßnahmen und Grundlagen sie nutzen.

Knapp die Hälfte dieser 26 Nahverkehrspläne sieht explizit vor, Qualitätsmanagement mit den Verkehrsunternehmen vertraglich zu fixieren.

Als konkrete Maßnahme zur Qualitätssicherung werden am häufigsten Mindeststandards verwendet. Wie bereits in Abschnitt 2.4.3 dargestellt, besteht kein einheitlicher Satz von Qualitätskriterien und Standards. Zwar verweisen einige Pläne (s. u.) auf die DIN EN 13816, doch schlägt diese über 100 Qualitätskriterien vor und nennt keine Standardwerte. Die Auswahl der verwendeten Kriterien und Werte bleibt dem Anwender überlassen. Die realisierten Werte der Standards werden teilweise vom Aufgabenträger selbst, teilweise von den Verkehrsunternehmen erhoben. Einige Nahverkehrspläne sehen für diesen Fall die Überlassung der Daten an den Aufgabenträger vor.

Werden die vorgeschriebenen Standards nicht eingehalten, sehen 14 Pläne finanzielle Sanktionen vor. Einen anderen Weg gehen die Städte Berlin, Offenbach und Essen. In Berlin werden im Fall der Nichteinhaltung vorgeschriebener Standards Sanktionen im Genehmigungsverfahren angekündigt (Berlin 2007: 4). Offenbach sieht in diesem Fall vor, über zusätzliche Mittel zu entscheiden (Offenbach/Main 2007: 14 f.). Essen will sich lediglich informieren lassen (Essen 2008: 183).

Am zweithäufigsten sehen die Nahverkehrspläne die Nutzung von Beschwerdemanagement zur Qualitätssicherung vor. Daneben werden weitere

Instrumente wie Kundenbarometer, Testkundenverfahren oder Fahrgastbeiräte genannt.

Etwa ein Drittel der 26 Pläne nennt mit der DIN EN 13816 die für Qualitätssicherung im öffentlichen Verkehr einschlägige Norm ausdrücklich als Grundlage ihrer Bemühungen. Die Norm hat also praktische Relevanz. Daneben werden die Normen der DIN EN ISO 9000-Reihe zum Qualitätsmanagement mehrfach genannt. Die VDV-Mitteilung 10008 (VDV 2002) zur Messung der Dienstleistungsqualität im ÖPNV wird von den hier betrachteten Plänen dagegen kaum als Grundlage genannt.

Tabelle 24: Grundlagen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung in den Nahverkehrsplänen des Screenings

Nahverkehrsplan ²⁷	Vertrag	genutzte Maßnahmen ²⁸	Sanktionen ²⁹	Grundlagen
(Augsburg 2006)		Daten u. a.		DIN EN 13816
Bayern 2003	X	MS	F	
Berlin 2007	X	MS	G	
(Bielefeld 2007)		KB, TK, WS, Daten	F	DIN EN 13816
Brandenburg 2008	X	BM, KB, QS, MS		DIN EN 13816
Essen 2008	X	BM, Daten, MS		DIN EN 13816
Gütersloh 2007		BM, KB		

²⁷ Angaben in Klammern, wenn Qualitätssicherung noch nicht fest beschlossen ist.

²⁸ BM: Beschwerde-Management

Daten: Verkehrsunternehmen müssen dem Aufgabenträger Daten über die Qualität zur Verfügung stellen

KB: Kundenbarometer

KG: Kundengarantien

MS: Mindeststandards

QS: Qualitätsscouts

TK: Testkunden

WS: Workshops

²⁹ F: Finanzielle Sanktionen

G: Versagung von Genehmigungen

Z: Zusätzliche Finanzierung

?: Es sind Sanktionen vorgesehen aber im NVP nicht spezifiziert.

Nahverkehrsplan ³⁰	Vertrag	genutzte Maßnahmen ³¹	Sanktionen ³²	Grundlagen
Ilm-Kreis 2007				DIN EN ISO 9000 ff.
(Landkreis-Oder-Spree 2007)		KB, MS		DIN EN ISO 9001
(Neu-Münster 2005)	X		F	
Offenbach/Main 2008	X	Daten, MS	Z	
(Pforzheim-Enzkreis 2004)		MS		
(Recklinghausen 2007)		BM		
Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004	X	MS	F	DIN EN 13816 VDV 10008
Schleswig-Flensburg 2005		BM	F	
(Schleswig-Holstein 2003)		MS	F	
(Steinburg 2005)				DIN EN 13816
Stendal 2005		MS	F	
Uckermark 2007		KG, Daten	F	
Verkehrsverbund Oberelbe 2004	X	MS		DIN EN 13816

³⁰ Angaben in Klammern, wenn Qualitätssicherung noch nicht fest beschlossen ist.

³¹ BM: Beschwerde-Management

Daten: Verkehrsunternehmen müssen dem Aufgabenträger Daten über die Qualität zur Verfügung stellen

KB: Kundenbarometer

KG: Kundengarantien

MS: Mindeststandards

QS: Qualitätsscouts

TK: Testkunden

WS: Workshops

³² F: Finanzielle Sanktionen

G: Versagung von Genehmigungen

Z: Zusätzliche Finanzierung

?: Es sind Sanktionen vorgesehen aber im NVP nicht spezifiziert.

Nahverkehrsplan ³³	Vertrag	genutzte Maßnahmen ³⁴	Sanktionen ³⁵	Grundlagen
Verkehrsverbund Ostwestfalen 2003	X	BM, KB, Daten, MS	?	
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2007	X	MS	F	
(Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2002)		MS		
(Wetteraukreis 2001)				DIN EN 13816
Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007		BM, KB, MS		
Zweckverband Großraum Braunschweig 2007	X	MS	F	
Gesamt	12	MS: 16 BM: 7	F: 13	DIN EN 13816: 8

Quelle: FOPS 73.0331

2.6 Verständnis von Daseinsvorsorge

In der Verkehrsplanung wird Daseinsvorsorge im ÖPNV häufig mit dem ländlichen Raum verbunden. So sehen z. B. Kirchhoff und Tsakarestos (2007: 1) die Aufgaben des ÖPNV in großen Städten als Gegengewicht zum motorisierten Individualverkehr und beschreiben davon abgrenzend den ÖPNV in ländlichen Räumen mit dispersen Siedlungsstrukturen vorrangig als Instrument der Daseinsvorsorge. Dieser, in der Verkehrsplanung als „üblich“ geltenden

³³ Angaben in Klammern, wenn Qualitätssicherung noch nicht fest beschlossen ist.

³⁴ BM: Beschwerde-Management

Daten: Verkehrsunternehmen müssen dem Aufgabenträger Daten über die Qualität zur Verfügung stellen

KB: Kundenbarometer

KG: Kundengarantien

MS: Mindeststandards

QS: Qualitätsscouts

TK: Testkunden

WS: Workshops

³⁵ F: Finanzielle Sanktionen

G: Versagung von Genehmigungen

Z: Zusätzliche Finanzierung

?: Es sind Sanktionen vorgesehen aber im NVP nicht spezifiziert.

Auffassung, Daseinsvorsorge als Grundsicherung zu verstehen, folgen jedoch nur vier Pläne³⁶ des Screenings.

Ein differenziertes Verständnis von Daseinsvorsorge vertreten 13 Pläne³⁷. So versteht Thüringen unter Daseinsvorsorge „die Stärkung und Sicherung der Mobilität der Bevölkerung in allen Landesteilen“ als Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Sicherung der Erreichbarkeit zentraler Orte. Auch die Verbesserung der Teilhabechancen mobilitätseingeschränkter Menschen und damit die Umsetzung von Barrierefreiheit werden in diesem Zusammenhang genannt (Thüringen 2003: 9 f.).

Der brandenburgische Landkreis Uckermark versteht Daseinsvorsorge als Sicherung ausreichender Verkehrsbedienung, um nicht-MIV-gebundene Mobilität zu ermöglichen und die Anbindung an „übergeordnete Zentren“ sicher zu stellen. Auch die Sicherung der Erreichbarkeit wichtiger Einrichtungen für ältere Menschen wird unter Daseinsvorsorge gefasst. In Abgrenzung zur Daseinsvorsorge werden dort Aufgaben, wie die Wirtschaftsstruktur zu unterstützen oder gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen, verstanden (Landkreis Uckermark 2004: 36).

Das Land Brandenburg versteht unter Daseinsvorsorge eine „angemessene Bedienung in der Fläche sowie ein ausreichendes Verkehrsangebot auf nachfragestarken Strecken“ (Brandenburg 2008: 63).

Weiter geht der Rhein-Main-Verkehrsverbund, bei dem der ÖPNV als „Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge die Mobilität zwischen Wohnstandorten und Arbeits-, Bildungs-, und Versorgungs- sowie Freizeit- und Erholungsstätten ökologisch verträglich sicherstellen soll“ (Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004: 11).

Ein weiteres mögliches Verständnis von Daseinsvorsorge unterscheidet sich von den beiden Vorherigen darin, dass mit ihr keine inhaltlichen Ziele, sondern eine Zuweisung von Verantwortung an die öffentliche Hand verbunden ist. Dieses Verständnis vertreten zwei Pläne³⁸ des Screenings.

In einer weiteren Gruppe von Plänen³⁹ wird Daseinsvorsorge entweder nicht verwendet oder nicht erläutert, doch werden statt ihr eines oder mehrere der bereits angesprochenen verwandten Ziele und Aufgaben verwendet. So nennt das

³⁶ SPNV: Saarland 1998 Thüringen 2003.
ÖPNV: Groß-Gerau 2005, Offenbach/Main 2007.

³⁷ SPNV: Brandenburg 2008, Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004, Schleswig-Holstein 2003.
ÖPNV: Augsburg 2006, Landkreis Oder-Spree 2007, Leipziger Land 2000, Muldentalkreis 2006, Nordhausen 2002, Nürnberger Land 2007, Uckermark 2007.

³⁸ SPNV: Verkehrsverbund Mittelsachsen 2007.
ÖPNV: Schmalkalden-Meiningen 2007.

³⁹ SPNV: Bayern 2003, Berlin 2007, Zweckverband Großraum Braunschweig 2007.
ÖPNV: Essen 2008, Mettmann 2004, Neumünster 2005, Ostholstein 2004, Steinburg 2005.

Land Bayern den Begriff Daseinsvorsorge nicht, aber die Erhöhung des Verkehrsanteils auf der Schiene (Bayern 2003: 16). Auch der Nahverkehrsplan

Tabelle 25: Verständnis von Daseinsvorsorge in den Plänen des Screenings

Verständnis von Daseinsvorsorge	In Plänen des SPNV	In Plänen des übrigen ÖPNV	Gesamt
Verstanden als Grundversorgung	4 von 16 (25 %)	2 von 33 (6 %)	4 von 49 (8 %)
Verstanden als breites Zielbündel	3 von 16 (19 %)	7 von 33 (21 %)	10 von 49 (20 %)
Verstanden als öffentliche Aufgabe	1 von 16 (6 %)	1 von 33 (3 %)	2 von 49 (4 %)
Daseinsvorsorge nicht, aber andere ähnliche Begriffe	3 von 16 (19 %)	6 von 33 (18 %)	9 von 49 (18 %)
Nur Verweis auf den Begriff Daseinsvorsorge	5 von 16 (31 %)	10 von 33 (30 %)	15 von 49 (31 %)
Keine Verwendung	2 von 16 (13 %)	7 von 33 (21 %)	9 von 49 (18 %)
Gesamt	16	33	49

Quelle: FOPS 73.0331

Mettmann verwendet den Begriff der Daseinsvorsorge nicht, zielt aber auf die Verbesserung der Effizienz bei gleichzeitiger Sicherung der Erreichbarkeit. Ähnlich wird im NVP Steinburg der Begriff Daseinsvorsorge nicht genannt, aber als Aufgabe des ÖPNV die Sicherstellung der Mobilität der Bevölkerung verstanden (Steinburg 2005: 33 f.). Die Stadt Essen nennt dagegen den Begriff Daseinsvorsorge, führt ihn nicht aus, nutzt aber implizit dessen breites Verständnis (Essen 2008: 175 ff.).

Eine Gruppe von 16 Plänen⁴⁰ verwendet den Begriff Daseinsvorsorge (oder alternativ „ausreichende Bedienungsqualität“), verweist teilweise auf die entsprechenden Landesgesetze, lässt aber kein bestimmtes Verständnis des Begriffes erkennen.

⁴⁰ SPNV: Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007, Verkehrsverbund Oberelbe 2004, Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe 2003, Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2002, Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig 2000.
ÖPNV: Bielefeld 2007, Frankfurt/Main 2005, Gütersloh 2007, Hildburghausen 2002, IIm-Kreis 2007, Konstanz 1998, Osnabrück 2004, Recklinghausen 2007, Schleswig-Flensburg 2005, Stendal 2005.

In neun Plänen⁴¹ werden weder der Begriff Daseinsvorsorge noch entsprechende ähnliche Begriffe verwendet.

2.7 Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel

Die 49 Pläne des Screenings setzten sich in unterschiedlicher Weise mit dem demographischen Wandel auseinander. Die Spannweite reicht von der Nicht-Thematisierung bis zur Darstellung seiner Folgen auf den öffentlichen Nahverkehr. Die zunehmende Internationalisierung wird jedoch in keinem der Pläne angesprochen.

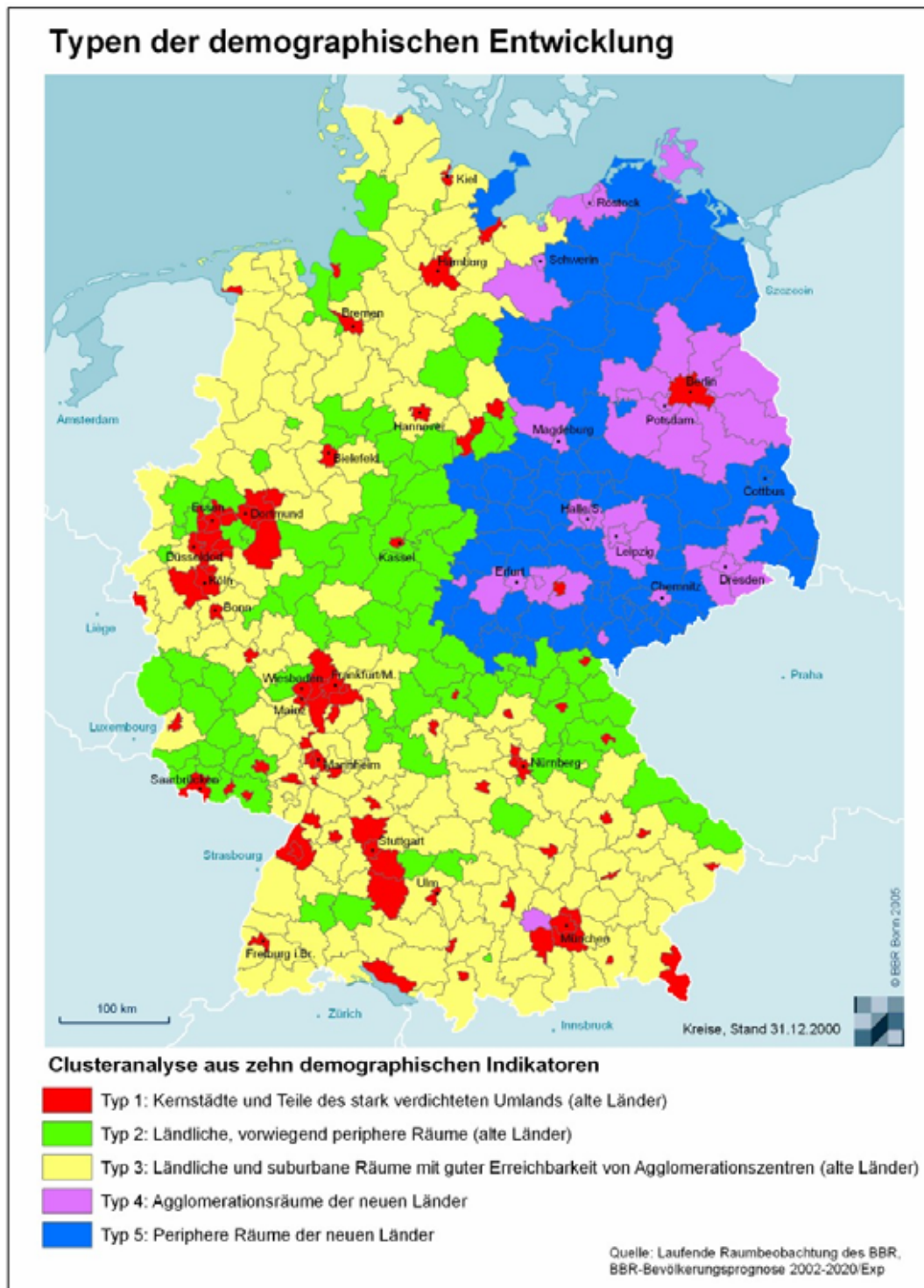
Da der demographische Wandel sich in den Regionen Deutschlands unterschiedlich auswirkt, ist eine entsprechende Differenzierung dieser Betrachtung sinnvoll. Dazu wurden die Nahverkehrsregionen nach der Entwicklung ihrer Einwohnerzahl bis 2020 in „wachsende“, „stabile“, „sich uneinheitlich entwickelnde“ und „schrumpfende“ Regionen unterschieden. Grundlage für die Einordnung war eine Clusterbildung auf Basis der Bevölkerungsprognose 2020 (vgl. BBR 2006 sowie Abbildung 2) und ergänzender Daten der Nahverkehrspläne. Im Vergleich zu den dort wieder gegebenen 5 Typen, wurde die hier verwendete Einteilung um einen sechsten Typus erweitert, der Nahverkehrsregionen umfasst, die wachsende und schrumpfende Kreise enthalten.

Einen Überblick über den Umgang der Pläne aus den unterschiedlichen Regionen mit dem demographischen Wandel gibt Tabelle 26.

⁴¹ SPNV: Schleswig-Holstein 2003, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2007.
ÖPNV: Aue-Schwarzenberg 2006, Kleve 1997, Lindau 1994, Rhein-Sieg-Kreis 2004, Saarlouis 2004, Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis 2004, Wetteraukreis 2001.

Abbildung 2: Typen der demographischen Entwicklung (Quelle: BBR/Schlömer 2006: 3)

Quelle: BBSR Laufende Raumbewachung



Quelle: BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020

Tabelle 26: Auseinandersetzung der Pläne mit dem demographischen Wandel

Regionstyp	Weitgehende Auseinandersetzung	Teilweise Auseinandersetzung	Geringfügige Auseinandersetzung	Gesamt
Wachsend	7 von 16 (44 %)	4 von 16 (25 %)	5 von 16 (31 %)	16
Stabil	2 von 8 (25 %)	0 von 8 (0 %)	6 von 8 (75 %)	8
Uneinheitlich	2 von 6 (33 %)	1 von 6 (17 %)	3 von 6 (50 %)	6
Schrumpfend	11 von 18 (61 %)	1 von 7 (6 %)	6 von 7 (33 %)	18
Gesamt	22 von 49 (45 %)	6 von 49 (12 %)	21 von 49 (43 %)	49

Quelle: FOPS 73.0331

2.7.1 Wachsende Regionen

Als wachsende Regionen wurden solche eingestuft, deren Einwohnerzahl weitestgehend zunimmt. Beispiele sind das Land Bayern, der Rhein-Main-Verkehrsverbund oder die Städte Konstanz und Bielefeld. Dort kann die Zunahme der Einwohnerzahl insgesamt aber auch die der älteren Menschen neue Anforderungen, an den ÖPNV stellen.

Unter den 16 wachsenden Regionen des Screenings ziehen sieben⁴² Schlüsse aus der veränderten Einwohnerzahl und Altersstruktur. Für einen Plan⁴³ gilt dies nur bezüglich wachsender Einwohnerzahlen, nicht aber bezüglich der sich verändernden Altersstruktur. Drei Pläne⁴⁴ stellen lediglich die wachsende Zahl der Einwohner, nicht aber deren veränderte Zusammensetzung dar, ziehen daraus aber keine Schlüsse für ihre Planung. Fünf Pläne verweisen⁴⁵ nur allgemein auf den demographischen Wandel oder thematisieren ihn überhaupt nicht⁴⁶.

⁴² Übriger ÖPNV: Bielefeld 2007, Gütersloh 2007, Kleve 1997, Konstanz 1998, Leipziger Land 2000, Osnabrück 2004, Steinburg 2005.

⁴³ Übriger ÖPNV: Offenbach/Main 2007.

⁴⁴ SPNV: Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2002.
Übriger ÖPNV: Lindau 1994, Nordhausen 2002.

⁴⁵ Übriger ÖPNV: Frankfurt/Main 2005.

⁴⁶ SPNV: Bayern 2003, Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004, Schleswig-Holstein 2003.
Übriger ÖPNV: Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis 2004.

2.7.2 Stabile Regionen

Als „stabil“ wurden Regionen eingestuft, deren Einwohnerzahl sich in den nächsten Jahren leicht positiv verändern wird. Beispiele sind das Land Berlin, der Geltungsbereich des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg, die Stadt Augsburg oder der Landkreis Nürnberger Land. In stabilen Regionen können Geburtenrückgang und Alterung die Nachfrage nach ÖPNV-Dienstleistungen senken, da der Schülerverkehr zurückgeht und mehr und mehr ältere Menschen über einen eigenen Pkw/Führerschein verfügen.

Unter den acht Nahverkehrsplänen aus stabilen Regionen ziehen zwei Pläne⁴⁷ entsprechende Schlussfolgerungen aus der Entwicklung der Zahl und Struktur der Bevölkerung. Ein weiterer Plan⁴⁸ spricht die veränderte Altersstruktur an, zieht daraus jedoch keine Schlussfolgerungen. Vier Pläne⁴⁹ nennen lediglich die stabile Entwicklung der Einwohnerzahlen und ein Plan⁵⁰ spricht den demographischen Wandel überhaupt nicht an.

2.7.3 Uneinheitliche Regionen

Im Gegensatz zu stabilen Regionen besitzen „sich uneinheitlich entwickelnde Regionen“ Teilräume mit deutlichen Zuwächsen und mit deutlichen Abnahmen der Einwohnerzahl. Beispiele sind die Aufgabengebiete der Verkehrsverbände Zweckverband Bremen/Niedersachsen, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr sowie der Landkreis-Oder-Spree und der Landkreis Recklinghausen. Aufgrund der räumlich stark differenzierten Entwicklung ist die Nahverkehrsplanung im Vergleich zu sich stabil entwickelnden Regionen zusätzlich gegensätzlichen Entwicklungen konfrontiert. Aufgrund dieser kann sich die Nachfrage beispielsweise räumlich verschieben. Sechs Pläne des Screenings stammen aus solchen Regionen.

Drei Pläne⁵¹ gehen auf die Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Altersstruktur ein und nennen Auswirkungen auf den öffentlichen Nahverkehr. Zwei Pläne⁵² verweisen lediglich auf den demographischen Wandel, ohne seine regionale Ausprägung darzustellen und ein Plan⁵³ spricht den demographischen Wandel überhaupt nicht an.

⁴⁷ SPNV: Berlin 2007.

Übriger ÖPNV: Schleswig-Flensburg 2005.

⁴⁸ Übriger ÖPNV: Ostholstein 2004.

⁴⁹ SPNV: Verkehrsverbund Oberelbe 2004.

³ Übriger ÖPNV: Augsburg 2006, Groß-Gerau 2005, Rhein-Sieg-Kreis 2004.

⁵⁰ Übriger ÖPNV: Nürnberger Land 2007.

⁵¹ 2 Übriger ÖPNV: Landkreis Oder-Spree 2007, Recklinghausen 2007.

⁵² 2 SPNV: Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe 2003, Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007.

⁵³ SPNV: Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2007.

2.7.4 Schrumpfende Regionen

Als schrumpfende Regionen wurden hier solche eingeordnet, deren Einwohnerzahl teilweise deutlich sinkt. Dies sind u. a. die Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen, das Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig oder die Landkreise Aue-Schwarzenberg, Stendahl und Mettmann. In den schrumpfenden Regionen wäre eine Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel besonders dringlich. Hier treffen häufig sinkende Bevölkerungszahl, starke Zunahme der älteren Bevölkerung und starke Abnahme des Schülerverkehrs aufeinander. Einige dieser Regionen sind durch ohnehin bereits geringe Bevölkerungsdichten gekennzeichnet, was die Mobilitätssicherung mit dem ÖPNV zusätzlich erschwert.

Ein Großteil der Pläne⁵⁴ stellt regionale Auswirkungen der sinkenden Einwohnerzahlen und der veränderten Altersstruktur auf den ÖPNV dar. Dort wird der demographische Wandel als Aufgabe erkannt und mit ihm umgegangen. Für einen Plan⁵⁵ gilt dies nur in Bezug auf den Rückgang der Einwohnerzahl. Zwei Regionen⁵⁶ stellen die zurückgehenden Einwohnerzahlen und die Änderung der Altersstruktur dar, ziehen jedoch keine Folgerungen für die Gestaltung ihres Nahverkehrs. Je zwei weitere Nahverkehrspläne stellen⁵⁷ lediglich den Rückgang der Einwohnerzahlen dar oder thematisieren den demographischen Wandel nicht⁵⁸.

2.7.5 Zusammenfassung

In den 49 Nahverkehrsplänen des Screenings wird also nur teilweise auf den demographischen Wandel und seine Folgen für den Nahverkehr eingegangen. Immerhin setzt sich ein großer Anteil der Pläne aus besonders vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen auseinander.

⁵⁴ 4 SPNV: Brandenburg 2008, Sachsen-Anhalt 2005, Thüringen 2003, Zweckverband Großraum Braunschweig 2007.

⁷ Übriger ÖPNV: Aue-Schwarzenberg 2006, Essen 2008, Hildburghausen 2002, Ilm-Kreis 2007, Muldentalkreis 2006, Stendal 2005, Uckermark 2007.

⁵⁵ Übriger ÖPNV: Schmalkalden-Meiningen 2007.

⁵⁶ SPNV: Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig 2000.
Übriger ÖPNV: Neumünster 2005.

⁵⁷ SPNV: Saarland 1998.
Übriger ÖPNV: Mettmann 2004.

⁵⁸ SPNV: Verkehrsverbund Mittelsachsen 2007.
Übriger ÖPNV: Saarlouis 2004.

2.8 Thematisierung der Ansprüche von Nutzergruppen insbesondere älterer Menschen

2.8.1 Ältere Menschen

Auch für die Thematisierung der Anforderungen älterer Menschen – eines zentralen Themas unseres Forschungsprojektes – gibt es eine große Spannbreite unter den 49 Nahverkehrsplänen des Screenings. Fast immer werden ältere Menschen im Zusammenhang mit Mobilitätsbeeinträchtigungen angesprochen. Häufig werden ihre besonderen Anforderungen nicht wahrgenommen, sondern mit den Anforderungen mobilitätsbeeinträchtigter Menschen gleichgesetzt.

Insgesamt 22 Pläne⁵⁹ gehen nicht auf ältere Menschen als besondere Nutzergruppe des öffentlichen Nahverkehrs ein.

Lediglich im Zusammenhang mit Barrierefreiheit sprechen elf Pläne⁶⁰ ältere Menschen an. Sie werden hier überwiegend als Beispiel für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen genannt.

In weiteren zwölf Plänen⁶¹ werden ältere Menschen zusätzlich punktuell in unterschiedlichen Zusammenhängen genannt.

In einem eigenen Abschnitt (jedoch auch zusammen mit „Personen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen“) thematisiert der Nahverkehrsplan des Kreises Schleswig-Flensburg die Bedürfnisse älterer Menschen. Genannt werden die vereinfachte Merkbarkeit des Fahrplanes durch Vertaktung, „hinreichende Zeitvorgaben“ für Umstiege und die Erreichbarkeit zentraler Einrichtungen „insbesondere von Arztpraxen, Krankenhäusern sowie sozialen und Alten-

⁵⁹ 7 SPNV: Bayern 2003, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, Saarland 1998, Schleswig-Holstein 2003, Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe 2003, Verkehrsverbund Mittelsachsen 2007, Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig 2000.

14 ÖPNV: Aue-Schwarzenberg 2006, Essen 2008 (strebt jedoch umfassende Barrierefreiheit an), Gütersloh 2007 (setzt jedoch teilweise für ältere Menschen geeignete Standards), Groß-Gerau 2005, Hildburghausen 2002, Ilm-Kreis 2007, Kleve 1997, Konstanz 1998, Landkreis Oder-Spree 2007, Schmalkalden-Meiningen 2007, Stendal 2005 (setzt jedoch teilweise für ältere Menschen geeignete Standards), Muldentalkreis 2006, Neumünster 2005, Rhein-Sieg-Kreis 2004.

⁶⁰ 2 SPNV: Brandenburg 2008, Zweckverband Großraum Braunschweig 2007.
9 ÖPNV: Augsburg 2006, Frankfurt/Main 2005 (setzt jedoch teilweise für ältere Menschen geeignete Standards), Mettmann 2004, Nürnberger Land 2007, Offenbach/Main 2007 (setzt jedoch teilweise für ältere Menschen geeignete Standards), Ostholstein 2004, Saarlouis 2004, Steinburg 2005, Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis 2004.

⁶¹ 7 SPNV: Berlin 2007, Brandenburg 2008, Rhein-Main-Verkehrsverbund 2004, Sachsen-Anhalt 2005, Thüringen 2003, Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2002, Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007.

5 ÖPNV: Bielefeld 2007, Leipziger Land 2000, Nordhausen 2002, Recklinghausen 2007, Uckermark 2007.

Einrichtungen“. „Zu beachten“ seien die Belange älterer Menschen auch bei der „Ausstattung von baulichen Anlagen und Fahrzeugen ...“, sowie bei Art, Umfang und Gestaltung der Fahrgastinformation“ (Kreis Schleswig-Flensburg 2005: 41).

Eine andere Herangehensweise wurde für den Nahverkehrsplan Osnabrück gewählt: Hier wurden Vertreter älterer Menschen explizit an der Planung beteiligt. Dies gilt außerdem für die Pläne aus Bielefeld und Augsburg.

Die im Screening festgestellte geringe Thematisierung älterer Menschen in den Nahverkehrsplänen wird durch die Fallbeispiele bestätigt (vgl. Abschnitte 3.2, Seite 55 sowie 3.3.5, Seite 105).

2.8.2 Interessenskonflikte zwischen Nutzergruppen

Interessenskonflikte zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen wurden in keinem der Pläne des Screenings behandelt. Dagegen gingen zwei Pläne⁶² explizit davon aus, dass Maßnahmen, die bestimmten Nutzergruppen dienen, für alle Nutzer sinnvoll sind. So wurde in einem dieser beiden Pläne davon ausgegangen, dass Maßnahmen für mobilitätsbeeinträchtigte Menschen allen zugute kommen (ZV Bremen/Niedersachsen 2007: Kap. C S. 3-9). Der Nahverkehrsplan der Stadt und des Landkreises Osnabrück bezog in diese Aussage zusätzlich Frauen und Kinder ein (Osnabrück 2004: Kap. 3 S. 4). Ob dies in dieser Pauschalität zutreffend ist, kann jedoch nur im Einzelfall jeder Maßnahme geprüft werden.

⁶² SPNV: Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007.
übriger ÖPNV: Osnabrück 2004.

3 Planungspraxis: Analyse 15 aktueller Fallbeispiele

Zur Untersuchung der derzeitigen Praxis in der Nahverkehrsplanung durch die Aufgabenträger werden fünfzehn Aufgabenträger und ihre NVP vertieft betrachtet. Während im Screening eine überblicksartige Betrachtung ausreichte, um die darin gestellten Forschungsfragen zu beantworten, soll an dieser Stelle tiefer in die jeweilige Planungspraxis eingestiegen werden. Dabei wird durch eine systematische Inhaltsanalyse der jeweilige Nahverkehrsplan betrachtet sowie in Gesprächen mit den verantwortlichen Bearbeitern in den Verwaltungen die Planungspraxis analysiert.

3.1 Empirisches Vorgehen und Forschungsfragen

Im Screening wurde erfasst, ob und in welchen Zusammenhang bestimmte Themen behandelt wurden. In diesem Teil der Untersuchung wird ein hermeneutischer, das heißt den Inhalt interpretierender Zugang gewählt. Die Forschungsfragen dazu ergeben sich aus dem Gesamtzusammenhang des FOPS-Projektes. Analysiert wird dabei, inwiefern das Instrument Nahverkehrsplan geeignet ist und genutzt wird, um planerische Vorgaben zur Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im ÖPNV zu machen. Dabei gilt den Belangen älterer Menschen ein besonderes Augenmerk.

3.1.1 Forschungsfragen

Die Auflistung der Forschungsfragen stellt den ersten systematischen Schritt in diesem Teil der empirischen Untersuchung dar (vgl. Atteslander, 2006: 194). Dabei handelt es sich zum einen um komplexere Inhalte der Pläne wie etwa die Argumentationen und zum anderen den planerischen und politischen Prozess der NVP-Aufstellung, die vorzugsweise in den ergänzenden Expertengesprächen thematisiert werden.

Die Forschungsfragen für die vertiefende Betrachtung von 15 Fallbeispielen gliedern sich in folgende vier nicht scharf voneinander abgrenzbare Komplexe:

a) Prozess der Nahverkehrsplanung:

- Wird ein nachvollziehbarer Planungsprozess der Nahverkehrsplanung (wie FGSV 2001 oder Hannah) eingehalten?
- Wird ein solcher Prozess im NVP dargestellt?
- Werden Ziele im NVP definiert? Wie kommen diese zustande?

- Inwiefern findet Partizipation bei der Nahverkehrsplanung statt?
- Werden ältere Menschen bzw. ihre Belange bei der Zieldefinition einbezogen?
- Wie werden abstrakte Ziele in konkretere planerische Ziele und Standards für die Gestaltung des ÖPNV übersetzt?
- Welche Rolle spielt der NVP im Verhältnis des Aufgabenträgers zum Verkehrsunternehmen?

b) Daseinsvorsorge

- Wie wird der Begriff „Daseinsvorsorge“ im Politikfeld Nahverkehrsplanung verstanden?
- Welche Vorgaben machen die Nahverkehrspläne zur Daseinsvorsorge im ÖPNV?
- Wird Daseinsvorsorge aus der Sicht unterschiedlicher ÖPNV-Nutzergruppen diskutiert? Wie wird mit Zielkonflikten umgegangen?
- Wie wird eine „ausreichende Verkehrsbedienung“ definiert?

c) Dienstleistungsqualität

- Wird Dienstleistungsqualität im NVP thematisiert? Wie wird Dienstleistungsqualität verstanden?
- Wird der NVP als Instrument zur Festlegung und Sicherung von Dienstleistungsqualität wahrgenommen und eingesetzt?
- Wie wird die Dienstleistungsqualität gemessen? Werden Standards definiert?
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Verkehrsunternehmen diese Standards einhalten?
- Werden bei den Festlegungen von Dienstleistungsqualitäten im NVP die Belange älterer Menschen besonders berücksichtigt?

d) Belange älterer Menschen / Demographischer Wandel

- Wie werden älterer Menschen im ÖPNV wahrgenommen?
- Werden der demographische Wandel und die Alterung der Bevölkerung bei Zieldefinition, Analyse und Konzeption im NVP berücksichtigt?
- Was wird unter „älteren Menschen“ verstanden?

- Inwiefern werden die Belange ältere Menschen im Planungsverlauf beachtet?
- Wie erkennen Planende die relevanten Belange älterer Menschen?
- Wie werden die Belange älterer Menschen berücksichtigt, wenn diese im Widerspruch zu anderen planerischen Zielen stehen?

3.1.2 Auswahl der Fallbeispiele

Die hier untersuchten Pläne sind überwiegend eine Teilmenge der für das AP 220 gezogenen Stichprobe (vgl. vorheriges Kapitel). Erstes Kriterium für die Auswahl war die Aktualität der Pläne. Sie wurden aufgrund ihres noch geringen Alters ausgewählt. Fast alle in diesem AP untersuchten NVP wurden in den Jahren 2007 oder 2008 verabschiedet. Da aber alle Raumkategorien unter den 15 Fallbeispielen vertreten und ein gewisser Fokus auf die dünn besiedelten Räume gelegt werden soll, musste diese Auswahl ergänzt werden. Dabei wurde ein Schwerpunkt bei Aufgabenträgern mit einer geringen Siedlungsdichte gewählt. Weiterhin wurden Häufungen bei den Bundesländern vermieden, damit ein weiterer Überblick über die deutsche NVP-Praxis erreicht werden kann. So wurde in der Kategorie Kernstädte in Agglomerationsräumen auf eine vertiefende Betrachtung Berlins, Bielefelds und Essens verzichtet. Dafür wurden die aus den Jahren 2005 oder 2006 verabschiedeten NVP der Stadt Augsburg und des Kreises Steinburg näher betrachtet. Zusätzlich wurden mit dem Kreis Biberach/Riss und dem Enzkreis noch zwei Aufgabenträger aus dem ländlich geprägten süddeutschen Raum ausgewählt. Schließlich wurde der Aufgabenträger des Landkreises Landsberg am Lech interviewt. In diesem Kreis wurde bisher auf die Aufstellung eines NVP verzichtet, daher ist er in das Interesse der Untersuchung gerückt (vgl. Tabelle 27).

Neben den so ausgewählten NVP für den straßengebundenen ÖPNV wurden noch zwei SPNV-NVP ausgewählt. Dabei wurde auch hier eine Mischung unterschiedlicher Räume angestrebt (vgl. Quelle: FOPS 73.0331

Tabelle 28).

Tabelle 27: 14 Fallbeispiele des übrigen ÖPNV

Siedlungsstruktureller Typ	Stadt	Bundesland	Jahr
Kernstadt im Agglomerationsraum	Offenbach	Hessen	2008
Hochverdichteter Kreis im Agglomerationsraum	Gütersloh	Nordrhein-Westfalen	2007
	Recklinghausen	Nordrhein-Westfalen	2007
Verdichteter Kreis im Agglomerationsraum	Nürnberger Land	Bayern	2007
Ländlicher Kreis im Agglomerationsraum	Landsberg/Lech	Bayern	-
Ländlicher Kreis im Agglomerationsraum	Landkreis Oder-Spree	Brandenburg	2007
Kernstadt im verstädterten Raum	Augsburg	Bayern	2006
Verdichteter Kreis im verstädterten Raum	Osnabrück	Niedersachsen	2004
Ländlicher Kreis im verstädterten Raum	Ilm-Kreis	Thüringen	2007
Ländlicher Kreis im verstädterten Raumkategorien	Biberach/Riß	Baden-Württemberg	2007
Ländlicher Kreis höherer Dichte	Schmalkalden-Meiningen	Thüringen	2007
	Steinburg	Schleswig-Holstein	2005
Ländlicher Kreis niedrigerer Dichte	Uckermark	Brandenburg	2007
	Stendal	Sachsen-Anhalt	2005

Quelle: FOPS 73.0331

Tabelle 28: 2 Fallbeispiele des SPNV

Aufgabenträger	Bundesland	Beschluss- Jahr
Rhein-Main-Verkehrsverbund	Hessen	2004
Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe	Nordrhein-Westfalen	2003

Quelle: FOPS 73.0331

3.1.3 Methode: Inhaltsanalyse und ergänzende Expertengespräche

Das methodische Vorgehen bei der qualitativen Inhaltsanalyse und den Expertengesprächen unterliegt keiner Theorie oder keinem Paradigma, das eine Anleitung oder Einordnung erlauben würde (Atteslander, 2006). Die hier näher zu untersuchenden 15 Nahverkehrspläne werden einer hermeneutischen Inhaltsanalyse unterzogen, die es erlaubt die vergleichsweise große Datenmenge (Texte, Karten, Grafiken aus den teilweise mehrere hundert Seiten umfassenden Nahverkehrsplänen) zu erfassen. Ergänzt wird diese durch die Expertengespräche, die stärker den Prozess hinter dem NVP beleuchten sollen.

Die Expertengespräche (vgl. Tabelle 31) ergänzen die Inhaltsanalyse und setzen nach der Erfassung der Merkmalsausprägungen an. Experteninterviews gehören zur Gruppe der qualitativen Gespräche. Ein Experte ist dabei ein besonderer Gesprächspartner, der nach Meuser und Nagel (1991):

1. „in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder
2. wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“.

Diese spezifischen Eigenschaften der Experten haben Auswirkungen auf die Auswertung der Gespräche. Anders als bei qualitativen Gesprächen in der Sozialforschung sonst üblich, gilt es bei Experten nur die verbale Kommunikation in Form konkreter Aussagen zu erfassen. Daher kann auf einen Tonband-Mitschnitt sowie eine wörtliche Transkription zu Gunsten von Ergebnisprotokollen der Gespräche verzichtet werden.

Qualitative Forschung erlaubt keine Trennung von Erhebung und Interpretation. Entsprechend können die hier gewonnen Erkenntnisse nur sehr eingeschränkt verallgemeinert werden. Nach Atteslander (2006) dienen derartige Verfahren daher eher der Theoriebildung denn der Verifikation und Falsifikation von Thesen. Diesen methodischen Grundlagen entsprechend, zeigt diese Analyse der Nahverkehrspläne ein beispielhaftes Spektrum möglicher Vorgehensweisen durch die Aufgabenträger. Eine zentrale Rolle nimmt dabei eine Strukturierung der Inhalte ein: Um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Nahverkehrsplänen feststellen zu können, müssen die für die Fragestellungen relevanten Textabschnitte oder Abbildungen erkannt, zusammengefasst und schließlich zusammengetragen werden.

Diesem Konzept folgend werden die Pläne in mehreren Phasen gesichtet: Zunächst wird – teilweise auf Basis des Screenings – ein Überblick über die Pläne hergestellt, der es erlaubt, die für die Forschungsfragen relevanten Merkmale zu benennen. Darauf aufbauend werden die Pläne nebeneinander systematisch analysiert und die relevanten Merkmalsausprägungen erfasst (Abschnitt 3.2, Seite 55). In einem nächsten Schritt folgen eine alle 15 NVP übergreifende Zusammenfassung und schließlich die Interpretation (vgl. Abschnitt 3.3, Seite 85).

Tabelle 29: Telefonische Expertengespräche bei den Aufgabenträgerorganisationen

Nahverkehrsplan	Gesprächspartner	Institution	Datum	Zitierweise
Offenbach (Main)	Anja Georgi	Lokale Nahverkehrsorganisation Offenbach (LNO)	25.7.2008 13.00 Uhr	Gespräch I
NVP Ostwestfalen-Lippe	Achim Overrath	Verkehrsverbund Zweckverband Ostwestfalen-Lippe (VV OWL)	30.7.2008 10.00 – 10.30	Gespräch II
Landkreis und Stadt Osnabrück	Harald Schulte	Planungsgesellschaft Nahverkehr Osnabrück (PlaNOS)	30.7.2008 14.30- 15.10	Gespräch III
Kreis Nürnberger Land	Herr Nennsiel	Kreisverwaltung Nürnberger Land	7.08.2008 10.30 – 11.20	Gespräch IV
Kreis Uckermark	Thomas Hoffmann	Kreisverwaltung Uckermark	7.08.2009 16.00-16.30	Gespräch V
Rhein-Main-Verkehrsverbund	Thomas Busch	Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)	4.08.2008 11.00-11.30	Gespräch VI
Ilm-Kreis	Herr Räppold	Kreisverwaltung Ilm-Kreis, Arnstadt	21.8.2008, 10.00-11.00	Gespräch VII
Kreis Recklinghausen	Herr Jünemann	Kreisverwaltung Recklinghausen	27.8.2008, 10.00-11.00	Gespräch VIII
Landkreis Oder-Spree	Rainer Hellmich	Kreisverwaltung Oder-Spree	28.8.2008, 9.30 – 10.15	Gespräch IX
Stadt Augsburg	Andreas Posch	Stadtverwaltung Augsburg	27.10.2008, 14.00-14.45	Gespräch X
Kreis Gütersloh	Stephan Honerkamp	Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe (VV OWL)	12.11.2008, 10.00-10.45	Gespräch XI
Enz-Kreis	Matthias Gruber	Verkehrsverbund Pforzheim-ENZ (VPE)	20.11.2008 17.00-17.45	Gespräch XII

Nahverkehrsplan	Gesprächspartner	Institution	Datum	Zitierweise
Kreis Biberach an der Riss	Karl-Ulrich Moser	Kreisverwaltung Biberach/Riss	15.12.2008, 10.00-10.45	Gespräch XIII
Kreis Steinburg	Martin Scholz	Zweckverband ÖPNV Steinburg	15.1.2009, 10.00-11.00	Gespräch XIV
Landsberg/Lech	Ditmar Winkler	Landratsamt in Landsberg am Lech	4.2.2009, 11.00	Gespräch XV

Quelle: FOPS 73.0331

3.2 Die 15 Fallbeispiele im Einzelnen

Die Befunde aus der Analyse der Nahverkehrspläne werden zunächst in diesem Abschnitt wiedergegeben. Anschließend werden die Befunde im Kontext der gesamten Arbeit diskutiert (Abschnitt 3.3, Seite 85).

3.2.1 Offenbach

Das hessische Oberzentrum Offenbach liegt im Rhein-Main-Raum östlich von Frankfurt. Der Nahverkehrsplan wurde 2007 durch ein Planungsbüro für den Aufgabenträger in Gestalt der Lokalen Nahverkehrsorganisation Offenbach (LNO) für den straßengebundenen ÖPNV angefertigt. Er regelt den städtischen ÖPNV des kommunalen Busunternehmens und einfallender Linien (einschließlich der Straßenbahn aus Frankfurt am Main).

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Der Nahverkehrsplan spiegelt dabei ein sehr systematisches planerisches Vorgehen wider. Es werden alle typischen Schritte eines formal-logischen Planungsprozesses durchgeführt. Dabei wurde ein aus mehreren Ebenen bestehendes Zielsystem verfolgt, in dem die von der kommunalen Politik verabschiedeten Leitbilder konkretisiert wurden. Übergeordnet gelten dabei die Klimaschutzziele, die sich die Stadt Offenbach als Mitglied des Europäischen Klimabündnisses gegeben hat (NVP Offenbach, 2007: 1). Sie werden als angebotsorientierte ÖPNV-Planung adaptiert, indem der ÖPNV als Konkurrenzsystem zum MIV entwickelt und so eine deutliche Steigerung des ÖV am Modal-Split angestrebt wird. Daher werden insbesondere Relationen mit hoher Nachfrage gestärkt, während für andere dünn besiedelte Bereiche nur eine Grundversorgung vorgesehen wird (NVP Offenbach, 2007: 12). Konkret werden dabei Erschließungs- und Angebotsstandards in Form von Einzugsbereichen bzw. Taktzeiten für die Siedlungsbereiche der Stadt festgelegt. Dies dient dann dem

Verkehrsunternehmen als Orientierung für die konkrete Verkehrsplanung. Ebenso definiert der NVP Ausstattungsmerkmale für Fahrzeuge und Haltestellen.

Die im Plan dokumentierte Analyse beschreibt den Status quo, die Rahmenbedingungen, zeigt Entwicklungen (wie Demografie, Siedlungsentwicklung) auf und prognostiziert mit Hilfe eines Verkehrsmodells die Entwicklung des Verkehrs in Offenbach (NVP Offenbach, 2007: 35 ff). Als Ergebnis der Analyse wird festgestellt, dass für ein Erreichen der gesetzten Ziele ein Ausbau des ÖPNV nötig ist (NVP Offenbach, 2007: 113). Die konzipierten Maßnahmen werden einzeln und als Pakete maßgeblich anhand des Verkehrsmodells auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.

b) Daseinsvorsorge im NVP Offenbach

Da der ÖPNV im vergleichsweise dicht besiedelten Oberzentrum Offenbach als hochwertige Alternative zum MIV entwickelt wird, spielen Aspekte der Erreichbarkeitssicherung im NVP nur eine untergeordnete Rolle und werden im Zielsystem nur nachrangig behandelt. Ohnehin wird eine fast flächendeckende ÖPNV-Erschließung im Plan vorgesehen, sodass sich die Fragestellung nach der Erreichbarkeitssicherung kaum stellt („Die nicht behobenen Erschließungsdefizite betreffen kleinräumige Siedlungsbereiche bzw. Ziele mit geringen Nachfragepotenzialen ...“ NVP Offenbach 2007: 47).

Die Geschäftsführerin der LNO (Gespräch I) definiert Daseinsvorsorge dennoch als Erreichbarkeitssicherung: Daseinsvorsorge sei die Vorhaltung eines Minimalangebotes oder des Betriebens nicht lukrativer Linien. Die Ausgestaltung des Begriffs „ausreichende Verkehrsbedienung“ liege dabei im Rahmen der Vorgaben des NVP bei den Verkehrsunternehmen. Dieser Rahmen gestalte sich hingegen nach dem planerischen Ermessen des Aufgabenträgers.

c) Dienstleistungsqualität

Der NVP legt sehr dezidiert Standards für Fahrzeugausstattung (Niederflurigkeit, Kameraüberwachung, Sitzplatzausstattung, Polsterung, Fahrgastinformationssysteme, Logo des Verkehrsverbundes usw.; NVP Offenbach, 2007: 25), Personal („freundlich und zuvorkommend“; NVP Offenbach 2007: 26) und Haltestellenausstattung fest. Daneben beschreibt der NVP die Angebotsqualität durch konkrete Vorgaben zu Linien und Takten. Der Begriff Dienstleistungsqualität wird von der LNO auf die gesamte Prozesskette (Vor, während und nach der Fahrt) bezogen. Dienstleistungsqualität stelle in Abgrenzung zur Daseinsvorsorge den Teil des Angebotes dar, der über die reine Personenbeförderung hinausgehe. Aufgrund der Vergabesituation an das kommunale Verkehrsunternehmen ist die Kontrolle der Dienstleistungsstandards aus Sicht der LNO von zentraler Bedeutung, da sie das Verkehrsunternehmen kontrollierbar machen und als Druckmittel fungieren. Kontrolliert werde die Dienstleistungsqualität durch einen eigens dafür abgestellten Mitarbeiter, regelmäßige Erhebungen, Stichproben, das Berichtswesen des Verkehrsunternehmens sowie des Beschwerdeeinganges bei der Aufgabenträgerorganisation. (Gespräch I)

d) Ältere Verkehrsteilnehmer

Die Belange älterer Verkehrsteilnehmer haben einen gewissen Stellenwert im Offenbacher NVP. Schon im Zielsystem finden sich Hinweise auf deren Bedürfnisse, indem „gleiche Mobilitätschancen für alle Bevölkerungsgruppen“ gefordert und ein „flächendeckender Ausbau der Barrierefreiheit [...] als wesentliches Ziel“ festgelegt wird (NVP Offenbach, 2007: 4). Der analytische Teil des Planes geht auf den demografischen Wandel ein. Es wird festgestellt, dass wegen der Zunahme älterer Menschen ihre Belange zunehmend wichtiger werden. Die Analyse differenziert dabei auch räumlich, indem Stadtteile benannt werden, die besonders von der Alterung ihrer Bevölkerung betroffen sind (NVP Offenbach, 2007: S. 109).

Ebenso findet sich mit dem Abschnitt 3.4 ein eigenes Kapitel „Anforderungen an die Barrierefreiheit und Anforderungen spezieller Benutzergruppen“, das sich auch mit Älteren befasst. Bei der Konzeption einzelner Maßnahmen, etwa der Umgestaltung von Verknüpfungspunkten, werden die Ziele zur Barrierefreiheit als Bewertungsmaßstab angelegt. Im Gespräch I wurden auch die Vertriebs- und Informationswege als altersspezifische Schnittstellen benannt, bei denen Zugangshürden vermieden werden müssten.

Die LNO stellt im Gespräch klar, dass sie ältere Menschen nicht als überwiegend mobilitätseingeschränkt ansehen würde. Es sei vielmehr eine inhomogene Gruppe, die in weiten Teilen auch als interessante Kundengruppe wahrgenommen, um die mit gezieltem Marketing (wie etwa einer Senioren-Busschule) geworben würde.

Die Beteiligung älterer Menschen an der ÖPNV-Planung solle entsprechend ausgebaut werden. In dem für die Bürgerbeteiligung bestehendem Gremium „Verkehrskommission“ sei daher ein überproportionaler Anteil älterer Bürger Offenbachs vertreten. Leider kämen aus diesem Gremium bisher nur zurückhaltende Anregungen (Gespräch I).

3.2.2 Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe

Der Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe VVOWL ist als kommunaler Zweckverband Aufgabenträger für den SPNV. Aufgrund der Besteller-Ersteller-Strukturen im SPNV ist seine Aufgabe klar umrissen: Der VVOWL beauftragt Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in Verkehrsverträgen mit der Leistungserbringung. Dabei geben die Anforderungen des Aufgabenträgers eingeschränkt durch die Systemeigenschaften der Eisenbahn und des integrierten Taktfahrplans (ITF) weitgehend die Angebotsgestaltung vor. Die Festlegungen umfassen daher schon beinahe den konkreten Fahrplan. Beim Aufgabenträger sind dafür umfassende planerische Kompetenzen angesiedelt. Die Verkehrsunternehmen können nur innerhalb des vertraglichen Rahmens selbst gestaltend aktiv werden. Neben der Angebotsplanung umfasst der NVP des VVOWL auch zahlreiche Konzepte für den Infrastrukturausbau. Diese reichen von der Haltepunktgestaltung bis zu Streckenausbau. Ebenfalls werden im NVP

Marketing, Vertrieb und der Tarif maßgeblich gestaltet. Darin spiegelt sich die doppelte Funktion des VVOWL als Aufgabenträger und Verkehrsverbund wider.

a) **Prozess der Nahverkehrsplanung**

Im Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe wird versucht einen formal-logischen Planungsprozess bei der NVP-Aufstellung einzuhalten. Dabei ist der Gestaltungsspielraum im Eisenbahnbereich eingeschränkt, weil die Infrastruktur und der ITF viele systemimmanente Zwänge bedingen. Auch die langfristigen, schon geschlossenen Verkehrsverträge binden den Aufgabenträger und schränken den Gestaltungsspielraum des NVP ein.

Dennoch besteht ein differenziertes Zielsystem. Das Oberziel, durch eine „nachfragegerechte Gestaltung des Produkts Nahverkehr weiterhin mehr Fahrgäste für Bus und Bahn zu gewinnen“, wird durch zahlreiche Unterziele konkretisiert (NVP VVOWL, 2003: 19). Diese umfassen die fünf Felder „Qualitative und quantitative Verbesserungen des Verkehrsangebotes“, „Modernisierung und Reaktivierung der Infrastruktur“, „Weiterentwicklung des kundenfreundlichen Tarif- und Vertriebssystems“, „Marketing, Kundeninformation und Imageverbesserung“ und „Verbesserung der Verknüpfungen von Bus und Bahn“. Diese fünf Handlungsfelder werden durch jeweils zwei bis vier konkretere Unterziele gefüllt (vgl. NVP VVOWL, 2003:19ff). Der analytische Teil des NVP ist sehr knapp (NVP OWL, 2003: 10ff.). Hier werden rechtliche und strukturelle (Siedlungs- und Verkehrsstruktur, Verkehrsprognose) Grundlagen nur äußerst oberflächlich dargelegt. Im Gespräch II zeigte sich allerdings, dass eine umfassende Analyse bei der Aufstellung des NVP beim VVOWL üblich ist, sie lediglich nicht dokumentiert wird. Im NVP ist allerdings nicht erkennbar, ob die Ziele zur Bewertung später entwickelten Maßnahmen systematisch angelegt werden.

Die Beteiligung am Planungsprozess wird weit angelegt. Neben den Trägern öffentlicher Belange und den Eisenbahnverkehrsunternehmen werden auch die Öffentlichkeit und diverse relevante Verbände gehört.

Die Festlegungen des Planes sind für die Vergabe von Verkehrsleistungen wesentlich. Die im NVP geforderten Leistungen werden im Ausschreibungsverfahren in konkretere Standards übersetzt. Diese sind entweder für die Unternehmen bindend oder werden als zusätzliche Leistungen bei der Vergabe positiv angerechnet. Damit besteht ein Leistungs- und Ideenwettbewerb. Mit fortschreitendem Alter des NVP relativieren sich die Festsetzungen des NVP zunehmend, da sich Rahmenbedingungen (Fahrpläne, Trassen) ändern, sodass in Ausschreibungen von den Festsetzungen des NVP abgewichen werden muss (Gespräch II). Die abstrakten Zielvorstellungen bleiben davon aber unberührt. Im NVP befasst sich ein großes Kapitel mit dem „Zukunftsmarkt ÖPNV“ – hier werden die Konzepte aus den vorangegangenen Kapiteln in Teilnetzen zusammengefasst, und so ein erster Schritt zur Ausschreibung der Verkehre geleistet.

b) Daseinsvorsorge

Der Begriff der Daseinsvorsorge wird als sehr unspezifisch wahrgenommen. Grundsätzlich wird mit dem Begriff des ÖPNV als Daseinsvorsorge ein Anspruch auf eine flächendeckende Versorgung verstanden. Dies sei aber mit dem SPNV nicht zu leisten. Ähnliches gilt für die „ausreichende Verkehrsbedienung“. Der Terminus wird von Herrn Overath als unglücklich angesehen, da er an eine schlechte Schulnote erinnere. Das entspräche nicht den Zielen des VVOWL, ein gutes ÖPNV-Angebot zu machen. Darüber hinaus spiele der Begriff im NVP keine Rolle. (Gespräch II)

c) Dienstleistungsqualität

Beim VVOWL wird der Begriff der Dienstleistungsqualität weit gefasst. Dienstleistungsqualität beginnt demnach weit vor Fahrtbeginn mit der Informationsbereitstellung und endet mit ggf. auftretenden Beschwerden. Im NVP werden vor allem auch die Qualitätsanforderungen an die EVU thematisiert. Die Verkehrsverträge bilden das „wichtigste Instrument zur Festschreibung eines bestimmten Qualitätsstandards“ (NVP VV OWL, 2003: 53). Zur Messung der Dienstleistungsqualität der von den EVU erbrachten Leistungen wird ein hoher Aufwand getrieben. Die EVU müssen teilweise täglich über ihre Pünktlichkeit Berichte für den AT verfassen, daneben sind im Schnitt alle drei Monate Qualitätsberichte abzugeben. Kontrolliert werden diese Berichte in regelmäßigen Stichproben (Gespräch II). Für die Messung der Qualität wird ein Punktesystem verwendet (vgl. Beispielrechnung NVP VVOWL, 2003: 57). Bonus-Malus-Regelungen in den Verkehrsverträgen sanktionieren Mängel bei der Dienstleistungsqualität.

Qualitätsanforderungen an die Infrastruktur werden ebenfalls in dem Plan thematisiert, werden aber nicht als Teile der Dienstleistungsqualität bezeichnet, sondern gelten als Ziele und werden als Bewertungsmaßstab für die Investitionsplanung und Konzeptentwicklung der Infrastruktur angelegt. Ähnlich gilt es für die Anforderungen an Tarif und Vertrieb: Hier hat der NVP den Charakter einer Selbstverpflichtung, da der VVOWL als Verkehrsverbund selbst für diese Teile der Leistungserbringung im ÖPNV zuständig ist. Die Ziele des NVP werden im Bereich Infrastruktur und Vertrieb entsprechend nicht so systematisch als verbindliche Standards operationalisiert.

d) Belange älterer Verkehrsteilnehmer

Der VVOWL plant seinen SPNV als Angebot für alle Bevölkerungsgruppen. Dies bedeutet einerseits, dass kein Bevölkerungsteil vom Angebot ausgeschlossen werden soll, andererseits aber auch, dass es wenig spezialisierte Angebote für z. B. ältere Verkehrsteilnehmer gibt. Ältere Verkehrsteilnehmer werden daher auch nicht explizit im NVP erwähnt. Während der Planaufstellung werden verschiedene Bevölkerungsgruppen direkt oder durch die Interessensverbände eingebunden. Dabei werde auch den Anliegen älterer Nutzer ein hoher Stellenwert beigemessen. Als Beispiel werden die Standards für den Sitzabstand genannt: Ein hoher Sitzabstand käme zwar allen Fahrgästen zu gute und werde daher im NVP

nicht den älteren Fahrgästen zugeschrieben, sei aber insbesondere im Blick auf ältere und mobilitätseingeschränkte Nutzer festgelegt worden (Gespräch II).

Ältere Verkehrsteilnehmer werden darüber hinaus in Ostwestfalen als wichtige wachsende Kundengruppe gesehen. Zwar sei sich der VVOWL bewusst, dass ältere Menschen zunehmend mit dem Auto mobil sein werden, dennoch hoffe man auf wachsende Nachfrage aus dieser Gruppe. Die Ausweitung erfolgreicher Senientickets in Bielefeld auf den gesamten Verbundraum werde diskutiert. Konkrete Anpassungen des Verkehrsangebotes auf die Bedürfnisse älterer Menschen gibt es allerdings nicht. (Gespräch II)

3.2.3 Landkreis Osnabrück

Die Planungsgesellschaft Nahverkehr Osnabrück (PlaNOS) verantwortet auf der Regieebene zwischen den Gebietskörperschaften Landkreis bzw. Stadt Osnabrück und den Verkehrsunternehmen die Planung des straßengebundenen ÖPNV. Sie ist dabei räumlich und personell eng mit dem kommunalen Verkehrsunternehmen der Stadt Osnabrück verflochten, dennoch formal unabhängig. Daneben haben sich die privaten Busunternehmen im Kreis Osnabrück nach geographischem Zuschnitt zu Verkehrsgemeinschaften zusammengeschlossen. (vgl. NVP Osnabrück, 2004: Kapitel 2 S. 32) Dies wird als Osnabrücker Modell bezeichnet, es besteht seit 1993. Lange bestand Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit dieser Konstellation, sie wird aber derzeit von der PlaNOS als rechtskonform angesehen. Es zeige sich, dass hierbei die Konflikte zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen intern ausgetragen werden müssten. (Gespräch III).

Der NVP hilft dabei den Planenden einen mittelfristigen Rahmen zu setzen und die Kommunikation zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen abzustimmen. Die Funktion geht damit über die eines Abwägungsbelangs bei der Konzessionierung hinaus. Die niedersächsische Landesnahverkehrsgesellschaft als Genehmigungsbehörde achte in erster Linie nur auf die Quantität des ÖPNV-Angebots, andere Leistungsmerkmale aus dem NVP würden aber von den Verkehrsunternehmen kooperativ befolgt. (Gespräch III)

a) **Prozess der Nahverkehrsplanung**

Im NVP Osnabrück ist kein klassisches formal-logisches, planerisches Vorgehen erkennbar. Die verbindende Wirkung planerischer Ziele als Bewertungsmaßstab bei der Analyse und bei der Maßnahmenkonzeption wird nicht genutzt. Dennoch wird eine sehr umfangreiche Analyse der räumlichen und verkehrlichen Gegebenheiten in Stadt und Landkreis Osnabrück dokumentiert.

Die Zielfindung für den Planungsprozess basiere auf einzelnen analytischen Schritten wie einer Potenzialanalyse und Fahrgastwünschen und der Sammlung eigener Ideen (Gespräch III). Daraus ergebe sich, dass die Ziele für den NVP in Osnabrück vergleichsweise konkret seien und sich nicht unbedingt von der Maßnahmenkonzeption unterscheiden ließen (Gespräch III). Es würden auch Alternativen zu den Maßnahmen untersucht und verglichen, aber nicht unbedingt

dokumentiert. Zielkonflikte zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen würden auf der relativ konkreten Ebene durch Kompromisse ausgeglichen.

Im Rahmen des Planungsprozesses treten Interessenskonflikte zwischen verschiedenen Kunden bzw. Nutzergruppen nicht stark zu Tage. Im Gebiet der Stadt versuche man ein dichtes Angebot, das allen Nutzergruppen zugute kommt, zu halten. Im Landkreis hätten deutliche Angebotsausweitungen und Verbesserungen dazu geführt, dass die Zufriedenheit bei allen Nutzern groß sei und spezifische Verbesserungswünsche für ein Kundensegment bisher nicht formuliert worden seien. (Gespräch III)

b) Daseinsvorsorge

Der Begriff der Daseinsvorsorge hat im NVP keine zentrale Bedeutung. Er wird vom Aufgabenträger als schwer fassbar angesehen. Er leitet ihn aus einem grundsätzlichen Recht der Menschen auf Mobilität ab. Daraus ergebe sich auch, dass der ÖPNV für alle da sein müsse. Konkret sei Daseinsvorsorge im ÖPNV die absolute Basis des Angebotes, also ein Minimalstandard.

Die „ausreichende Verkehrsbedienung“ gehe dabei über einen ÖPNV der Daseinsvorsorge hinaus. Sie sei durch die AT zu definieren. Die Genehmigungsbehörde in Niedersachsen wünsche sich dabei eine einheitliche Definition, welches Verkehrsangebot einer ausreichenden Verkehrsbedienung entspricht. Allerdings könnten sich die Aufgabenträger einen solchen einheitlichen landesweit gültigen Standard nicht vorstellen, da es ihre Gestaltungsfreiheit einschränke (Gespräch III). Die Festlegung, was konkret eine „ausreichende Verkehrsbedienung“ ist, obliegt nach Ansicht der Planenden in Osnabrück den jeweiligen Aufgabenträgern.

c) Dienstleistungsqualität

Auch „Dienstleistungsqualität“ wird in Osnabrück als ein schlecht fassbarer Begriff angesehen. Zwar befasst man sich auch in Osnabrück mit der Qualität der Dienstleistung ÖPNV, nutzt dabei allerdings diesen Begriff nicht (Gespräch III). Ein ÖPNV der auch nach Maßstäben der Dienstleistungsqualität beurteilt werde, liege wiederum deutlich über dem einer „ausreichenden Verkehrsbedienung“. Er beschreibe einen attraktiven, konkurrenzfähigen ÖPNV.

Die Dienstleistung ÖPNV in Stadt und Landkreis Osnabrück umfasse weit mehr als die reine Personenbeförderung, sondern beschreibe die gesamte Beziehung zum Fahrgast. Der NVP in Osnabrück legt dabei verbindliche Standards für die Dienstleistungsqualität fest. Sie umfassen das Personal, die Fahrzeuge und auch die Infrastruktur (vgl. NVP Osnabrück Kapitel 3 S. 5ff). Diese Standards würden von den VU eingehalten. Stichproben durch die PlaNOS gebe es nur selten. Dabei spiegle sich auch hier das Osnabrücker Modell wieder, das eine enge Kooperation und Abstimmung zwischen den VU und dem AT vorsehe. (Gespräch III)

d) Belange älterer Menschen

Ältere Menschen werden im NVP nicht gesondert betrachtet. Ihre spezifischen Belange werden im NVP und von PlaNOS bisher fast ausschließlich unter der Thematik „Barrierefreiheit“ abgehandelt.

Jenseits der Thematik Mobilitätseinschränkungen werden ältere Menschen als eine sich stark verändernde Nutzer- und Kundengruppe wahrgenommen. Dabei unterscheiden sich Stadt und Kreis deutlich. Spezifische Bedürfnisse, die sich auf die Erreichbarkeit des ÖPNV und die Netzgestaltung auswirken, würden aber zunehmend relevant. Das leicht bergige Relief im Stadtgebiet lasse zunehmend Forderungen nach einem feinmaschigeren Netz aufkommen. Es würden Konzepte wie Stadtteilbusse geprüft, um Wohngebiete mit älterer Bevölkerung besser an das Zentrum anzubinden (Gespräch III).

Im ländlich geprägten Landkreis Osnabrück hingegen werde der ÖPNV nach wie vor durch den Schülerverkehr bestimmt, der auch die wirtschaftliche Grundlage der dortigen VU ausmache. Es werde aber erwartet, dass auch in diesem Bereich ältere Menschen ihre Anforderungen an den ÖPNV verstärkt artikulieren.

Neben den Auswirkungen auf das Verkehrsangebot sieht PlaNOS in den älteren Menschen eine Zielgruppe die z. B. im Freizeitverkehr verstärkt nach ÖPNV-Leistungen nachfragen wird. Eine stärkere Betrachtung der Belange älterer Menschen in Zukunft sei absehbar (Gespräch III).

3.2.4 Nürnberger Land

Der Landkreis Nürnberger Land ist als Aufgabenträger verantwortlich für den straßengebundenen ÖPNV, der Kreistag hat dazu 2007 den Endbericht des Nahverkehrsplans beschlossen. Ausgearbeitet wurde der NVP durch den Verkehrsverbund Großraum Nürnberg. Dabei handelt es sich um einen Unternehmer-Verbund. Die Erstellung des NVP geschieht also mittelbar durch die Verkehrsunternehmen, Beschluss und Verantwortung dafür liegen aber beim Kreistag und der Kreisverwaltung. In der Kreisverwaltung befassen sich sechs Verwaltungsmitarbeiter mit dem ÖPNV, allerdings ist kein ausgebildeter Verkehrsplaner darunter. Der Verkehrsverbund wird dabei durch das große kommunale Verkehrsunternehmen in der Stadt Nürnberg beherrscht. Die privaten und kommunalen Verkehrsunternehmen der angrenzenden Kreise sind durch Verträge mit dem Verbund assoziiert. Diese Assoziationsverträge legen auch Qualitätsstandards fest.

Der ÖPNV im Kreisgebiet wird durch kleine private Busunternehmen erbracht, die in der Regel eigene Konzessionen halten. In einigen Fällen (Stadtbusse u. ä.) ist der Kreis Inhaber von Konzessionen und damit Verkehrsunternehmen i. S. des PBefG. Die Leistungen werden in diesen Fällen ausschließlich von Subunternehmern erbracht.

a) **Prozess der Nahverkehrsplanung**

Der Prozess der Nahverkehrsplanung im Landkreis Nürnberger Land orientiert sich an einem Leitfaden der Bayerischen Landesregierung (NVP Nürnberger Land 2007: 8). Der Planungsablauf gliedert sich in 4 Phasen die jeweils mit einem Bericht enden. Zunächst werden konkrete Zielstandards für das Kreisgebiet als Vorgaben dargestellt („Zwischenbericht Vorgaben“). Auf diesen aufbauend beginnt die analytische Arbeit: Im „Zwischenbericht Auswertung“ werden Schwachstellen dargestellt. Darauf hin wird politisch unter Beteiligung der Unternehmen entschieden, wie die festgestellten Mängel zu gewichten sind. Die zuständigen politischen Gremien entscheiden dann, welche Mängel zu beheben sind und definieren so selbst die „ausreichende Verkehrsbedienung“ als zentrale Kenngröße des NVP. Dabei wird zwischen einem Grenzwert im Sinne des Mindestangebotes und dem Richtwert als „gutem ÖPNV“ unterschieden. Konkrete planerische Maßnahmen sollen zur Herstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung führen, diese Maßnahmen wurden schließlich im endgültigen NVP durch den Kreistag beschlossen.

Beteiligte beim Aufstellungsprozess des NVP sind die Verkehrsunternehmen, die Verwaltung (Sachgebiete Verkehr, ÖPNV, Behindertenbeauftragter), die kreisangehörigen Städte, in geringem Umfang die benachbarten Aufgabenträger und ein dem Kreistag untergeordneter, vorbereitender Arbeitskreis Nahverkehr). Fahrgastbeiräte gibt es nicht.

b) **Daseinsvorsorge**

Der Auftrag zur Daseinsvorsorge im ÖPNV wird in der Kreisverwaltung Nürnberger Land sowohl als Sicherstellung eines ÖPNV im Sinne einer Erreichbarkeitssicherung als auch als Zuständigkeitszuweisung verstanden. So begründet die Verwaltung gegenüber der Politik die Notwendigkeit eines ÖPNV und etwaiger Zuschüsse mit dem Auftrag zur Daseinsvorsorge im Bayerischen ÖPNV-Gesetz. ÖPNV als Daseinsvorsorge wird dabei als Notwendigkeit der Aufrechterhaltung einer ausreichenden Bedienung begriffen und beispielsweise analog zur hoheitlichen Aufgabe der Feuerwehr gesehen. Ein politisch festgelegter Minimalstandard im Sinne einer ausreichenden Verkehrsbedienung darf nach Auffassung der Kreisverwaltung (Gespräch IV) nicht unterboten werden.

Mit der Festlegung der ausreichenden Verkehrsbedienung befasst sich im NVP Nürnberger Land (2007: 16) ein eigenes Kapitel. Es werden auf Basis der Leitlinie des Bayerischen Verkehrsministeriums für die Kriterien „Einzugsgebiet von Haltestellen“, „räumliche Erschließung“, „Erreichbarkeit übergeordneter Orte“ und „Bedienungshäufigkeit“ durch die örtlichen politischen Gremien Zielstandards entwickelt. In der Analyse wird dann der Ist-Zustand beschrieben und die Auslastung ausgewertet. Darauf aufbauend werden diese zuvor festgelegten Zielstandards angepasst und als „ausreichende Verkehrsbedienung“ beschlossen. Es liegen also zunächst formale einheitliche und politisch legitimierte Kriterien als Ziele für die Verkehrsbedienung vor, die bei der Konkretisierung auf konkrete Fragestellungen im Kreis noch einmal durch die Politik modifiziert werden – so

wird für jeden Einzelfall (bspw. Teilräume des Kreises) festgelegt, welches Verkehrsangebot einer „ausreichenden Verkehrsbedienung“ genügt.

Diese Festlegungen sind für die Gestaltung des ÖPNV durch die Unternehmer und für die Politik bindend. In der formalisierten und transparenten Festlegung der „Ausreichenden Verkehrsbedienung“ wird der größte Nutzen des NVP gesehen, da so Wünschen aus der lokalen Politik argumentativ begegnet werden könne (Gespräch IV).

c) Dienstleistungsqualität

Die Verkehrsunternehmen in Verkehrsverbund Großraum Nürnberg erfassen Ihre Dienstleistungsqualität nach der DIN 13816 und haben untereinander Standards für die Dienstleistungsqualität definiert. Für die Verkehrsunternehmen sind diese Standards verbindlich, da sie sich durch Assoziationsverträge mit dem Verkehrsverbund zur Einhaltung verpflichtet haben. Die Dienstleistungsqualität wird also nicht im Verhältnis zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen festgelegt, sondern im Binnenverhältnis der Verkehrsunternehmen zueinander. Der Verbund ist auch für die Kontrolle der Dienstleistungsqualität zuständig; er lässt sie durch externe Dienstleister überprüfen. Daher entsteht beim Kreis als Aufgabenträger kein Aufwand für die Kontrolle der Dienstleistungsqualität der Verkehrsunternehmen.

d) Die Belange älterer Menschen

Die Belange älterer Menschen werden bei der Nahverkehrsplanung bisher nicht explizit thematisiert, fließen aber durchaus in Planungsentscheidungen ein. Die Wahrnehmung älterer Verkehrsteilnehmer ist dabei durchaus inhomogen. Es wird beobachtet, dass es eine stetige Zunahme dieser Gruppe gebe, diese teilweise spezifische Bedürfnisse an Fahrzeuge, Takt und Tarif haben. Es überwiegt dabei das Bild von den tendenziell gebrechlichen Alten (Gespräch IV).

3.2.5 Landkreis Uckermark

Der Landkreis Uckermark im Nordosten Brandenburgs ist der flächenmäßig größte Landkreis der Bundesrepublik und eines ihrer am dünnsten besiedelten Gebiete. Infolge des hier schon virulenten demografischen Wandels und gleichzeitiger Abwanderung verschärft sich die Situation stetig (NVP Uckermark I 2004: 9).

Der ÖPNV im Kreisgebiet wird von zwei konzessionierten kommunalen Verkehrsunternehmen und deren Subunternehmern erbracht. Ein Unternehmen davon befindet sich komplett im Eigentum des Kreises, das zweite gehört zur Hälfte der Stadt Schwedt (Oder). Eine Fusion der beiden Verkehrsunternehmen ist geplant, eine Privatisierung oder ein Ausschreibungswettbewerb werden derzeit ausgeschlossen (NVP Uckermark II 2007: 23; Gespräch V).

a) Planungsprozess

Der NVP dokumentiert einen logischen Planungsprozess, der aus einer Abfolge von Zielsetzung, Analyse, Maßnahmenkonzeption und Bewertung besteht. Bemerkenswert ist, dass der NVP in der Uckermark in zwei Teilen verabschiedet wurde. Der analytische Teil wurde 2004 verabschiedet, die Maßnahmenkonzeption musste allerdings wegen der gekürzten Regionalisierungsmittel bis 2007 neu erarbeitet werden (Gespräch V).

Der planerische Gestaltungsspielraum ist durch den hohen Stellenwert, den der Schülerverkehr in diesem dünn besiedelten Raum einnimmt, eingeschränkt. Das spiegelt sich auch in den Planungszielen wider, die sich den Anforderungen der Schülerbeförderung unterzuordnen haben. Daneben ergeben sich die planerischen Ziele aus dem brandenburgischen ÖPNV-Gesetz, wobei die finanziellen Möglichkeiten des Kreises den Gestaltungsrahmen festlegen. Betrieben wird die Planung durch die Fachleute der Kreisverwaltung. Beteiligt werden die Verkehrsunternehmen, der Nahverkehrsbeirat mit Vertretern aller Fraktionen des Kreistages sowie auch Umwelt- und Verkehrsverbände (wie BUND oder VCD) und auch Behinderten- bzw. Seniorengruppen.

b) Daseinsvorsorge

Der Begriff der Daseinsvorsorge wird im Landkreis Uckermark in erster Linie mit der ausreichenden Verkehrsbedienung gleichgesetzt. Der ÖPNV dürfe als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe ein gewisses Minimum nicht unterschreiten (Gespräch V). Eine Grundsicherung der Versorgung muss es also aufrechterhalten sein. In der Praxis sei dies unter den strukturellen Rahmenbedingungen in der Uckermark schwierig. Umweltbelange fallen nach Auffassung der Kreisverwaltung ebenfalls unter die Daseinsvorsorge, allerdings habe in der Uckermark die Erreichbarkeitssicherung Vorrang. (Gespräch V)

c) Dienstleistungsqualität

Der Stellenwert der Dienstleistungsqualität im ÖPNV wird hoch eingeschätzt; der Nahverkehrsplan gibt in seinem konzeptionellen Teil sehr konkrete Vorgaben. Diese Vorgaben werden einem Leitfaden des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg (VBB) entnommen bzw. orientieren sich an diesem (NVP Uckermark Teil II 2007: 10). Der Verbund gibt als Aufgabenträgerverbund diese Standards vor, die Aufgabenträger sind verpflichtet diese Vorgaben in die Verkehrsverträge bzw. die Kooperationsverträge zu übernehmen. Vorgaben werden sowohl für die Fahrzeugausstattung oder die Haltestellengestaltung als auch für die Angebotsgestaltung einschließlich Erschließungsqualitäten getroffen. Der Leitfaden bindet also zunächst die Aufgabenträger und mittelbar auch die Verkehrsunternehmen. Über den Verbund sind die Unternehmen darüber hinaus gezwungen ein so genanntes „Qualitätsversprechen“ abzugeben, in dem sie sich verpflichten bei Schlechtleistung in gewissen Umfängen Schadensersatz zu leisten (NVP Uckermark Teil II 2007: 18).

Im Landkreis Uckermark wird nur wenig Arbeit in die Überprüfung der Dienstleistungsqualität der Unternehmen investiert, da es sich um kommunale Unternehmen handelt. Allerdings werden Stichproben gemacht; die Pünktlichkeit kann aus dem rechnergestützten Betriebsleitsystem (RBL) vom Aufgabenträger eingesehen werden (NVP Uckermark Teil II 2007: 17). Gleichzeitig lässt die Kreisverwaltung die wirtschaftlichen Leistungen der Verkehrsunternehmen regelmäßig mit anderen Kreisen vergleichen (Benchmarking). Dies diene zum einen der rechtlichen Absicherung der Direktvergabe (EuGH-Kriterien), biete aber zum anderen auch eine Kontrollmöglichkeit der Unternehmen (Gespräch V).

d) Belange älterer Menschen

Die Belange älterer Menschen haben einen äußerst hohen Stellenwert in der Uckermark. Die Region zeichnet sich nicht nur durch ihre geringe Siedlungsdichte aus, sondern ist auch schon fortgeschritten von Alterung und Abwanderung betroffen. Diese besonders durch den demografischen Wandel geprägten strukturellen Rahmenbedingungen sind der Kreisverwaltung bewusst und werden ausführlich im NVP dargestellt (NVP Uckermark I 2004: 9ff). Nach dem Schülerverkehr, der die wirtschaftliche Grundlage für den ÖPNV bildet, sind die älteren Menschen die wichtigste Kundengruppe. In dieser Bevölkerungsgruppe finden sich in der Region noch verstärkt Männer mit Führerschein und Frauen ohne Führerschein, dabei nimmt der Anteil der führerscheinlosen Frauen stetig ab. Es wurden die Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV untersucht und Anpassungen des ÖPNV-Angebotes initiiert: Die Zu- und Abwege der Haltestellen wurden durch Netzanpassungen verringert und die Möglichkeit eingerichtet, aus dem Bus abseits der Haltestellen auszusteigen. Ebenso wurde die Bedeutung des Busses für Arztfahrten erkannt und durch entsprechende Angebote umgesetzt. Es wurden zudem flexible Bedienformen erprobt und eingerichtet. Die Nachfrage nach ÖPNV unterscheidet sich dabei stark zwischen den ländlichen Regionen und den kreis-angehörigen Städten: In den mit ein bis zwei Fahrtenpaaren am Tag erschlossenen Siedlungen des ländlichen Raumes könnten keine älteren Menschen als ÖPNV-Kunden gewonnen werden. Auch Hochbetagte, die nicht (mehr) in der Lage sind Auto zu fahren, würden den ÖPNV nur äußerst selten nutzen. In den Kleinstädten mit einem attraktiveren Angebot könnten Ältere als Fahrgäste gehalten bzw. erschlossen werden. Bei der Einführung flexibler Bedienformen sei beobachtet worden, dass sehr flexible Angebote gänzlich ohne Linienweg und Fahrplan von älteren Menschen nur schlecht verstanden und angenommen würden (Gespräch V).

3.2.6 Rhein-Main-Verkehrsverbund

Wie beim VVOWL handelt es sich bei dem Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) ebenfalls um einen Aufgabenträger für den SPNV. Der hier betrachtete NVP bezieht sich entsprechend auf eine größere Region. Der RMV ist ein Zusammenschluss der Gebietskörperschaften im Verbundsraum und für die Planung des regionalen ÖPNV zuständig. Für die Durchführung der Verkehre werden Eisenbahnverkehrsunternehmen beauftragt, sie erhalten dazu sehr enge

Vorgaben zu Fahrplan, Kapazität und Qualitätsmerkmalen. Daher plant der RMV zusammen mit dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen äußerst detailliert den SPNV und trifft eine Vielzahl an Festlegungen zu Fahrplan, Bedienzeiten und Fahrzeugkapazitäten. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen werden durch Verkehrsverträge verpflichtet die Vorgaben des NVP zu übernehmen. Daneben behandelt der NVP auch zahlreiche bauliche Konzepte. (Gespräch VI, NVP RMV: 2004)

a) Planerisches Vorgehen

Beim Rhein-Main-Verkehrsverbund sind mehrere Mitarbeiter mit der NVP-Aufstellung betraut gewesen, ebenfalls wurden gleich mehrere Planungsbüros hinzugezogen. Der NVP dokumentiert ein logisches planerisches Vorgehen. Leitbilder und Ziele werden aus den Vorgaben der Raumordnung abgeleitet (NVP RMV 2004: 11). Allerdings werden diese abstrakten Ziele für die Bewertung der Maßnahmen nur wenig transparent operationalisiert.

Der analytische Teil der Planungsarbeit wird nur knapp dargestellt: In nur kurzen Absätzen werden zunächst rechtliche, dann raumstrukturelle Rahmenbedingungen und schließlich der Status-Quo des ÖPNV skizziert (NVP RMV 2004: 13).

Die Maßnahmenkonzeption des NVP im Rhein-Main-Verkehrsverbund umfasst zunächst die Angebotsplanung im SPNV (Kapitel 4 „Regionales Maßnahmenkonzept“). Sofern die Angebotsgestaltung investive Maßnahmen nötig macht, werden sie ebenfalls in diesem Kapitel erwähnt (bspw. Erneuerung der Leit- und Sicherungstechnik für eine Erhöhung von Steckenkapazitäten, vgl. S. 26).

Weitere investive Maßnahmen werden in den Kapiteln sechs, sieben, acht und neun thematisiert. Hier geht es um die Festlegung von Strategien für die Infrastruktur, die Bahnhöfe und die Fahrzeuge. Allerdings haben diese Kapitel eher einen Leitbildcharakter. Es werden keine konkreten Festlegungen getroffen, sondern nur grundsätzliche Ziele als Orientierungswerte definiert.

Bemerkenswert ist die Kombination einer Nutzen-Kosten-Analysen und der Standardisierten Bewertung bei der Beurteilung der Planungen. Diese setzt sowohl bei i. d. R. baulichen Einzelmaßnahmen (diese wurden teilweise nachrichtlich übernommen) und auf der Netzebene an. So werden im NVP zwei Netzvarianten als Planfälle bewertet und ihr gesamtwirtschaftlicher Nutzen festgestellt (vgl. Gespräch VI).

b) Daseinsvorsorge

Der NVP des RMV stellt als Grundlage für die Planungen auf Basis des Landesentwicklungsplanes fest, dass „der ÖPNV auf Schiene und Straße als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge die Mobilität zwischen Wohnstandorten und Arbeits-, Bildungs-, Versorgungs- sowie Freizeit- und Erholungsstätten ökologisch verträglich sicherstellen soll“ (vgl. S. 11). In diesem Grundsatz spiegelt sich ein Verständnis von Daseinsvorsorge wider, das sowohl als

Aufgabenzuweisung zu verstehen ist, als auch ein gestalterisches Leitbild darstellt. Im Gespräch wurden dabei durchaus definitorische Schwierigkeiten mit den Begriffen der Daseinsvorsorge und der ausreichenden Bedienung eingestanden. Man behilft sich dabei eines Kunstgriffes: Der ÖPNV wird dann als Daseinsvorsorge verstanden wenn er der Allgemeinheit nutzt. Als Indikator dafür wird der in der standardisierten Bewertung festgestellte Nutzen herangezogen. Damit werden alle Maßnahmen und das Gesamtsystem auf eine anerkannte Weise hin auf ihren Nutzen hin überprüft.

Mit diesem Vorgehen wird die Wirtschaftlichkeit der ÖPNV-Planungen in den Vordergrund gestellt. Für die im NVP des RMV fast ausschließlich betrachteten SPNV-Projekte gilt dann, dass die Verkehrsbedienung ausreichend ist, wenn sie im Sinne der standardisierten Bewertung einen volkswirtschaftlichen Nutzen erbringt. Der von den Planern festgelegte Mindeststandard wird also dann unterschritten, wenn die Bewertung keinen zusätzlichen Nutzen bescheinigt. (Gespräch VI)

c) Dienstleistungsqualität

Die Festlegung von Dienstleistungsqualitäten hat einen sehr hohen Stellenwert. Ein eigenes Kapitel befasst sich mit den Qualitätsanforderungen im ÖPNV. Der RMV nutzt die Vorgaben des NVP, um in den Verkehrsverträgen die Anforderungen an die Verkehrsunternehmen zu spezifizieren. Dabei besteht ein „Verfahren zur Erfassung und monetären Bewertung der Qualität der Leistungserstellung im SPNV und BPNV [Buspersonennahverkehr]“ (NVP RMV, 2003: 75), das ausführlich dargestellt wird. Im Wesentlichen werden Anreize oder Pönalen in den Verkehrsverträgen verankert. Der RMV beschreibt regelmäßig die von den Verkehrsunternehmen zu erbringen Leistungen zunächst im NVP, dann auch in den Verkehrsverträgen und kontrolliert diese auf vielfältige Weise. Es werden dazu im SPNV sechs bzw. im Busbereich fünf Felder, in denen die Unternehmen definierte Dienstleistungsqualitäten zu leisten haben, definiert (vgl. NVP RMV 2003: 77f). Für die Kontrolle werden die Eisenbahnverkehrsunternehmen zu einem Berichtswesen verpflichtet und Stichproben systematisch durchgeführt (Gespräch VI).

d) Die Belange älterer Menschen

Ältere Menschen werden als zunehmend relevante, nicht homogene Kundengruppe wahrgenommen. Sie verfolgen andere Verkehrszwecke als die Pendler oder Schüler, der Freizeitverkehr dominiert. Dies wird in der Bewertung der Planungen durch die standardisierte Bewertung mit abgebildet, da räumlich differenzierte soziodemografische Daten in das zu Grunde liegende Verkehrsmodell einfließen.

Keinen besonderen, darüber hinausgehenden Stellenwert haben im NVP Erwägungen zu den Belangen älterer Menschen. Im Wesentlichen beschränkt sich der NVP auf Vorgaben zur Barrierefreiheit. Im Planungsprozess fließen die Bedürfnisse Älterer ebenfalls nicht explizit ein. Bei den Dienstleistungsstandards wird auf Leitfäden etwa der BAG SPNV oder die einschlägigen Vorschriften

zurückgegriffen, die teilweise auch Aspekte beinhalten, die Ältere besonders betreffen.

3.2.7 Ilm-Kreis

Die Kreisverwaltung in Arnstadt ist Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV im Ilm-Kreis. Der Kreis befindet sich südlich der thüringischen Landeshauptstadt Erfurt und reicht bis an den Hauptkamm des Thüringer Waldes heran. Als Aufgabenträger nutzt der Kreis den NVP nur für grobe Rahmenvorgaben. Diese werden durch die Verkehrsunternehmen konkretisiert und eingehalten. Lediglich ein Unternehmen im Kreis hält Linienkonzessionen. Es ist die vollständig kreiseigene Ilm-Kreis-Personenverkehrsgesellschaft mbH, die nach § 675 BGB Betriebsübertragungsverträge mit zwei Busunternehmen geschlossen hat. Von diesen Unternehmen hält der Kreis jeweils eine Sperrminorität von 34 Prozent. Das Einnahmerisiko liegt bei den Unternehmen, der Kreis gewährt gemäß den EuGH-Kriterien Zuschüsse zum Betrieb, die allerdings keine Gemeinwirtschaftlichkeit bedingen (Gespräch VII). Zudem werden einzelne Leistungen von drei privaten Subunternehmern erbracht (vgl. NVP Ilm-Kreis 2006: 31f).

a) **Prozess der Nahverkehrsplanung**

Wegen seines Rahmen setzenden Charakters hat der NVP im Ilm-Kreis einen vergleichsweise geringen Umfang. Er wird im Wesentlichen durch nur einen Bearbeiter in der Kreisverwaltung erstellt. Dennoch verfolgt er eine planerische Systematik und setzt sich aus folgenden Arbeitsschritten zusammen: Darstellung der Rahmenbedingungen (insbesondere die rechtlichen Aspekte werden thematisiert), Analyse des ÖPNV im Kreis, Bewertung des ÖPNV, Darlegung von verkehrspolitischen Zielstellungen und schließlich Konzeptentwicklung.

Erarbeitet wird der NVP durch die Kreisverwaltung in Zusammenarbeit mit einem ÖPNV-Beirat. Dieser setzt sich aus Vertretern des Kreistages, der Verkehrsunternehmen und der Gemeinden zusammen (Gespräch VII). Ein so entstandener Vorentwurf wird in den Gemeinden nach ortsüblicher Bekanntmachung ausgelegt, sodass Bürgerinnen und Bürger Stellungnahmen abgeben können (NVP Ilm-Kreis 2006: 27). Diese Beteiligungsmöglichkeit wird nach Aussage der Kreisverwaltung umfänglich genutzt. Bei Zielkonflikten und insbesondere Wünschen aus dem politischen Raum würden Kompromisse gesucht, wesentliches Kriterium für die Umsetzung sei allerdings die Finanzierbarkeit.

b) **Daseinsvorsorge**

Der Begriff der Daseinsvorsorge wird von der Kreisverwaltung nicht zu definieren versucht und spielt im NVP keine tragende Rolle. Es wird dabei erkannt, dass es öffentliche Aufgaben zur Bereitstellung der Lebensgrundlage für die Bevölkerung gibt, bei denen allerdings die Kosten für die Allgemeinheit nicht überhand nehmen dürften (Gespräch VII).

Zentral dagegen ist der Begriff der „ausreichenden Verkehrsbedienung“. Er dient als Bewertungsmaßstab für den Status-Quo und die Planungen. So wird für alle bestehenden Linien die ausreichende Verkehrsbedienung im Sinne des § 8 Abs. 4 PBefG im NVP festgestellt, dabei werden Kriterien benannt (vgl. NVP IIm-Kreis 2006: 13). Die Entscheidung liegt aber letztendlich bei dem Kreistag. Entscheidend ist dabei die festgestellte Nachfrage; die ÖPNV-Planung ist also strikt nachfrageorientiert (Gespräch VII).

c) Dienstleistungsqualität

Der NVP ist im IIm-Kreis kein Instrument zur Definition von Dienstleistungsqualitäten. Auch in den Verträgen mit den Verkehrsunternehmen werden keine Dienstleistungsqualitäten vorgeschrieben. Durch die spezifische Organisationsform des ÖPNV hat die Kreisverwaltung allerdings großen Einfluss auf die unternehmerischen Entscheidungen der Verkehrsunternehmen und stellt so sicher, dass Qualitätsanforderungen, etwa bei der Beschaffung neuer Fahrzeuge, gewahrt werden.

Systematisch wird die Qualität der Verkehrsunternehmen nicht überwacht, allerdings beobachtet die Kreisverwaltung nach eigenen Angaben die erbrachte Qualität der Unternehmen. Bei der Pünktlichkeit gebe es wenige Probleme, Umsteigebeziehungen kämen ohnehin kaum vor. (Gespräch VII)

d) Ältere Menschen

Ältere Menschen sind eine zunehmend bedeutende Bevölkerungsgruppe im IIm-Kreis. In naher Zukunft werden über 25 Prozent der Einwohner mindestens 65 Jahre alt sein. In der Kreisverwaltung werden sie als gleichberechtigte Nutzer des ÖPNV wahrgenommen, die spezifische Anforderungen an den ÖPNV stellen: Fahrten zu Ärzten, für Besorgungen oder Verwandten sind die überwiegenden Wegzwecke. Allerdings ist der Anteil der älteren Bevölkerung an den ÖPNV-Nutzern gering. Sie sind überwiegend mit dem Auto mobil oder verlassen ihr direktes Wohnumfeld nur sehr selten.

Ihre Belange fließen nicht in besonderem Maße in den NVP ein. Sowohl bei der Analyse also auch bei den Zielen und dem Konzept sind sie nur untergeordnet relevant. Eine höhere Gewichtung ihrer Belange würde die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV nicht erheblich verbessern, damit ließe sich eine Stärkung ihrer Belange nicht rechtfertigen. (Gespräch VII)

3.2.8 Kreis Recklinghausen

Der Kreis Recklinghausen liegt in Nordrhein-Westfalen. Er umfasst Städte des nördlichen Ruhrgebietes (bspw. Herne, Recklinghausen, Gladbeck) und des südlichen Münsterlandes (Haltern, Dorsten). Der nördliche Teil des Kreises ist deutlich dünner besiedelt. Der Kreis fungiert selbst als Aufgabenträger für den ÖSPV, während der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Aufgabenträger für den SPNV ist. Der NVP des Kreises befasst sich also nur mit dem straßengebundenen

ÖSPV. In ihm wird der ÖPNV äußerst konkret geregelt, indem linienscharf ein dezidiertes Anforderungsprofil erstellt wird. Dieses bildet die Grundlage für die Liniengenehmigung bei der Konzessionserstellung und ist somit für das kreiseigene und die anderen im Kreis verkehrenden kommunalen und privaten Unternehmen verbindlich.

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Der Nahverkehrsplan dokumentiert bewusst einen sehr konsequenten formal-logischen Planungsprozess (Gespräch VIII). Die Analyse der Raumstruktur, des bestehenden Verkehrs sowie Prognosen werden umfänglich, vielfach auch kartographisch dargestellt. Der ÖPNV wird nachfrageorientiert geplant. Dazu wird in einer räumlichen Analyse erfasst, wie hoch die Nachfrage in den Teilgebieten des Kreises sein wird (NVP Recklinghausen: 21). Daraus leiten sich so genannte Kreisstandards ab: Sie legen für unterschiedliche siedlungsstrukturelle Typen Mindeststandards für das ÖPNV-Angebot fest (NVP Recklinghausen: 83). An diesen Kreisstandards orientiert sich die Konzeptentwicklung. Das Angebot wird so geplant, dass die Kreisstandards erreicht werden. Politische Legitimation erfahren die Kreisstandards erst, wenn der NVP einschließlich seiner konzeptionellen Teile durch den Kreistag beschlossen wurde. Abstraktere planerische Ziele als die Kreisstandards bestehen nicht, allerdings werden aus dem ÖPNV-Gesetz Nordrhein-Westfalens Rahmen gebende Leitbilder übernommen. In Einzelfällen können Kreis und Städte von den Kreisstandards abweichende Regelungen treffen, sie müssen sich dazu insbesondere auf die Finanzierung verständigen (Gespräch VIII).

Das Planungsverfahren wird federführend durch die Kreisverwaltung geleitet, die dabei von externen Gutachtern unterstützt wird. Begleitet wird der Planungsprozess durch einen Arbeitskreis der sich aus Vertretern der Verkehrsunternehmen, der Städte und des Kreises zusammensetzt, sodass alle entscheidenden Akteure involviert sind. Planerische Ideen können von all diesen Akteuren eingebracht und konkretisiert werden, die Entscheidung über die Aufnahme in den NVP liegt allerdings immer beim Kreis als Aufgabenträger. (Gespräch VIII)

b) Daseinsvorsorge

Daseinsvorsorge wird in der Kreisverwaltung als unbestimmter Begriff angesehen. Im NVP findet sich der Begriff lediglich als Zitat aus dem RegG (NVP Recklinghausen: 11). Es wird nicht versucht aus der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge unmittelbar Standards für eine Verkehrsbedienung zu definieren. Vielmehr wird eine Verpflichtung erkannt, sich als Aufgabenträger intensiv um den ÖPNV zu kümmern und relativ detailliert zu planen. Dies wird allerdings weniger mit der öffentlichen Zuständigkeit für den ÖPNV im Sinne der Daseinsvorsorge begründet, sondern aus dem Ziel abgeleitet, Bestandsschutz für das kommunale Verkehrsunternehmen zu sichern. Vielmehr wird die Notwendigkeit im NVP detaillierte Vorgaben zu machen, von den europarechtlichen Vorgaben der EuGH-Kriterien abgeleitet. So soll der Ausschreibungswettbewerb umgangen werden.

c) **Dienstleistungsqualität**

Das Themenfeld Dienstleistungsqualität nimmt im NVP des Kreises Recklinghausen einen umfangreichen Raum ein. Es wird sehr systematische unter Rückgriff auf die einschlägige DIN EN 13816 aufgezeigt, welche unterschiedlichen Dimensionen Dienstleistungsqualität haben kann (NVP Recklinghausen: 84). Es werden zahlreiche Merkmale der Norm aufgegriffen und erläutert. Allerdings wird eine konkrete Ausgestaltung der Qualitätsmerkmale nur für die ohnehin im NVP geregelten Aspekte wie Erschließung, Bedienungshäufigkeiten und Betriebszeiten geleistet. Bei zahlreichen anderen Teilen der Leistungserbringung im ÖPNV listet der NVP lediglich auf, woran Dienstleistungsqualität zu messen ist, legt aber nicht fest welche Qualität nötig ist. Jenseits der originär verkehrsplanerischen Aspekte des ÖPNV, werden keine darüber hinaus gehenden Vorgaben zum Umgang mit Qualitätsfragen gemacht.

Während also die Vorgaben für das Verkehrsangebot explizit im NVP geregelt und durch die Liniengenehmigungen durchgesetzt werden, hat der Aufgabenträger nur äußerst mittelbar Einfluss auf die allgemeine Dienstleistungsqualität der Verkehrsunternehmen. Lediglich als Eigentümer des eigenen Verkehrsunternehmens kann auf die Qualität Einfluss genommen werden. Eine Kontrolle durch den Aufgabenträger findet nicht systematisch und nur sporadisch statt (vgl. Gespräch VIII).

d) **Ältere Menschen**

Der NVP des Kreises Recklinghausen verfügt über einen umfassenden analytischen Teil. Hier werden ausführlich die Bevölkerungsentwicklung und deren Implikationen auf Siedlungsstruktur und den Verkehr dargelegt (NVP Recklinghausen 2007: 21). Dabei wird allerdings die Bevölkerung nicht nach Altersgruppen differenziert. Auch bei der Beschreibung der Verkehrs- und insbesondere der ÖPNV-Situation werden die Belange älterer Menschen nicht thematisiert.

Das Gleiche gilt für die konzeptionellen Kapitel. Bei der Zieldefinition werden durchaus für ältere Menschen besonders relevante Aspekte wie die Zugänglichkeit oder die Informationsverfügbarkeit thematisiert, allerdings geschieht dies allgemeiner und alle Nutzer umfassend. Auch die gesetzlich geforderte Barrierefreiheit ist nur nebensächlich Gegenstand des NVP, da die Baulast für ÖPNV-Infrastrukturen wie Haltestellen bei den kreisangehörigen Gemeinden liegt. (Gespräch VIII)

3.2.9 Landkreis Oder-Spree

Der Landkreis Oder-Spree befindet sich im Südosten Berlins, erstreckt sich bis an die Oder und grenzt an das Oberzentrum Frankfurt/Oder. Die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV nimmt der Kreis gemäß dem brandenburgischen ÖPNV-Gesetz als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahr. Der straßengebundene ÖPNV wird nach einer Ausschreibung durch ein konzessioniertes Unternehmen erbracht, das zu 49 Prozent dem Kreis und zu 51

Prozent der Deutschen Bahn gehört. Die Verkehrsleistungen werden vielfach durch Subunternehmer erbracht (NVP Oder-Spree: 51; Gespräch IX).

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Seit dem 01.01.2005 ist im Bundesland Brandenburg die Aufstellung von Nahverkehrsplänen durch die Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger nicht mehr zwingend vorgeschrieben. Dies wird von der Kreisverwaltung bedauert, da das Instrument als Analysewerkzeug und als Grundlage für die Ausschreibung von Verkehren benötigt wird. Der Kreistag des Landkreises Oder-Spree ließ sich von der Verwaltung allerdings vom Nutzen eines NVP überzeugen, sodass mit Hilfe eines Planungsbüros ein NVP erarbeitet und beschlossen werden konnte (Gespräch IX). Der NVP legt dabei die Grundlagen; die Konkretisierung des Verkehrsangebotes erfolgt darauf aufbauend regelmäßig in Abstimmung zwischen Kreis und Verkehrsunternehmen. Eine zentrale Rolle spielt neben den ÖPNV-Fachbehörden die Schulverwaltung. Da der ÖPNV im Landkreis Oder-Spree überwiegend dem Schülerverkehr dient, ist die Anpassung des Fahrplanes im Turnus der Schuljahre nötig (Gespräch IX).

Planerische Ziele werden in der Verwaltung zusammen mit dem Verkehrsunternehmen entwickelt. Orientierung bietet dabei der Vergleich mit anderen Kreisen in Brandenburg sowie die Vorgaben zur Beförderungsqualität des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg. Der Kreistag beschließt schließlich Bedienstandards (NVP Oder-Spree: 40). Zielsysteme werden nicht systematisch eingesetzt. Dies geht auf den hohen Anteil des Schülerverkehrs zurück, der den Gestaltungsspielraum in der Planung stark einschränkt und eine sehr konkrete Angebotsplanung nötig macht. Die im NVP festgelegten Bedienstandards werden als Selbstbindung für die Kreispolitik und bei Eingaben von Bürgern als Argumentationshilfe genutzt. (Gespräch IX)

Beteiligt an der Aufstellung sind neben der federführenden Kreisverwaltung ein Nahverkehrsbeirat in dem andere Verwaltungsstellen, insbesondere das Schulamt, das Verkehrsunternehmen, Seniorengruppen und andere Träger öffentlicher Belange vertreten sind. Dieser Beirat hat nach Auskunft der Kreisverwaltung „quasi ein Vetorecht“. Allerdings wägt schließlich die Kreisverwaltung die unterschiedlichen Belange ab. Der Beschluss durch den Kreistag wird durch einen Fachausschuss vorbereitet. (Gespräch IX)

b) Daseinsvorsorge

Die Begriffe „Daseinsvorsorge“ und „ausreichende Verkehrsbedienung“ im ÖPNV werden durch die Kreisverwaltung problematisiert. Letztlich hätten die Akteure zu definieren, wie Daseinsvorsorge im ÖPNV gestaltet sein kann. Im Landkreis Oder-Spree wird die Größenordnung von einem Fahrtenpaar pro Tag als Leistung der Daseinsvorsorge angesehen. Die Festlegung der ausreichenden Verkehrsbedienung richtet sich strikt nach dem finanziell Möglichen. Konsequenz bedeutet das konkret, dass die Verkehre ausreichen, die als Schülerverkehr nach § 45a PBefG finanziert werden. Umweltbelange werden als Bestandteil der

Daseinsvorsorge gesehen, der Aufgabenträger nimmt darauf zum Beispiel durch Vorgaben zur Fahrzeugausstattung Einfluss.

c) Dienstleistungsqualität

Bestandteil der Dienstleistungsqualität ist zum einen das Verkehrsangebot wie es im NVP dargelegt wird zum anderen auch die Art und Weise, wie die Dienstleistung erbracht wird. Festlegungen zur Dienstleistungsqualität finden sich in den auf dem NVP basierenden Verkehrsverträgen. Sie fußen auf Vorgaben des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg. Es werden im Verkehrsvertrag allerdings keine Bonus-Malus-Regelungen festgelegt. Der Kreis stellt die Dienstleistungsqualität als Miteigentümer mit Sperrminorität sicher. Die Kontrolle der durch das Verkehrsunternehmen erbrachten Leistungen erfolgt nicht systematisch. Der Sachbearbeiter nutzt gelegentlich selbst den ÖPNV, in Zukunft stehen zudem die Daten des Betriebleitsystems zur Überwachung der Pünktlichkeit und der Anschlusssicherung zu Verfügung. (NVP Oder Spree: 56; Gespräch IX)

d) Belange älterer Menschen

Der ÖPNV im Landkreis Oder-Spree dient ganz überwiegend der Beförderung von Schülern. Dies ist eine Pflichtaufgabe des Kreises und trägt zur Finanzierung des Angebotes bei. Innerhalb dieses engen Rahmens wird versucht bei der Netzgestaltung die Belange älterer Fahrgäste zu berücksichtigen, indem spezifische Ziele (Ärzte, Krankenhäuser) angebunden werden. Ältere Menschen sind aus Sicht der Kreisverwaltung entweder keine Kunden des ÖPNV oder nur äußerst selten mit dem System unterwegs. (Gespräch IX)

3.2.10 Stadt Augsburg

Die Stadt Augsburg bildet zusammen mit den umliegenden Kreisen die drittgrößte Agglomeration Bayerns. Innerhalb des Stadtgebiets ist die Stadt Augsburg Aufgabenträger, in der Region übernimmt der Augsburger Verkehrsverbund die Aufgabenträgerfunktionen. Gesellschafter des AVV sind die Gebietskörperschaften. In Augsburg werden die Verkehrsleistungen mit Straßenbahnen und Bussen überwiegend durch ein kommunales Verkehrsunternehmen erbracht, in den angrenzenden Kreisen sowie auf einfallenden Regionallinien sind private Omnibusunternehmer konzessioniert. Der Verkehrsverbund stimmt Tarif und Angebot ab, seine Gesellschafter sind die Stadt Augsburg sowie drei benachbarte Landkreise. Zuständig für den SPNV ist der Freistaat Bayern durch die Bayerische Eisenbahn Gesellschaft (BEG). Der ÖPNV im Raum Augsburg befindet sich derzeit im Umbruch, da ein S-Bahn-ähnliches SPNV-Produkt eingeführt werden soll. Dazu sind im straßengebundenen ÖPNV Netzanpassungen wie das Brechen einfallender Regionalbuslinien zum Abbau von Parallelverkehren oder die Schaffung von Verknüpfungen an den Haltepunkten des SPNV nötig (Gespräch X).

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Für die Stadt Augsburg besteht ein eigener NVP, der federführend durch die Verwaltung der Stadt erarbeitet wurde. Er wurde parallel mit dem für das Umland geltenden NVP erstellt. Die NVP des Umlandes und der Stadt wurde durch dasselbe Planungsbüro auf Basis vielfach gleicher Grundlagendaten erstellt. Der vom Rat verabschiedete Plan dokumentiert einen logischen Planungsablauf. Der analytische Teil des Planes ist umfangreich und durch die Nutzung eines Verkehrsberechnungsmodells quantitativ fundiert (NVP Augsburg: 30ff insbesondere 55ff). Er bildet die Grundlagen für die zahlreichen konzeptionellen Festlegungen des Planes. Der anstehende Ausbau des SPNV und der Straßenbahn sowie der dazu nötigen Anpassungen des Busnetzes erfordern diese tiefgehende Analyse einschließlich der Abstimmung mit dem benachbarten ÖPNV-NVP und dem SPNV-NVP (Gespräch X).

Das Planungsbüro wurde laut Stadtverwaltung Augsburg wegen seiner Erfahrungen mit den benachbarten NVP und den Gutachten zum SPNV-Ausbau ausgewählt. Der Planungsprozess und die Abstimmung mit dem Stadtrat erfolgten durch die Verwaltung in mehreren Wellen und durch unterschiedliche formelle und informelle Gremien wie einer ständigen Arbeitsgruppe ÖPNV. Diese Arbeitsgruppe entwickelt Ziele, die durch den Rat legitimiert werden, sie überwacht den Planungsprozess. Schließlich werden Entwürfe des Planes von den politischen Vertretern diskutiert und verabschiedet. Beteiligt sind in dem Abstimmungsverfahren die Verkehrsunternehmen, örtliche Verbände und Interessensgruppen einschließlich des Senioren- und Behindertenbeirates. (Gespräch X)

b) Daseinsvorsorge

Der Begriff der Daseinsvorsorge wird von der Stadtverwaltung in Augsburg vor dem Hintergrund der gleichwertigen Lebensverhältnisse interpretiert. Die Daseinsvorsorge wird als Aufgabe betrachtet, allen Bürgern ein adäquates Leben zu ermöglichen. Darunter fallen auch Aspekte des Umweltschutzes. Um die ausreichende Verkehrsbedienung festzulegen, bezieht man sich auf die Vorgaben des zuständigen Landesministeriums bzw. der zuständigen Genehmigungsbehörde. Es werde versucht etwa 80 Prozent der Bevölkerung mit ÖPNV zu erschließen. (Gespräch X)

c) Dienstleistungsqualität

Die Dienstleistungsqualitäten im ÖPNV werden von der Verwaltung, dem Verkehrsverbund und den Unternehmen gemeinschaftlich definiert, im NVP festgeschrieben (NVP Augsburg: 38) und überwacht. Der Begriff wird weit interpretiert, sowohl die eigentliche Angebotskonzeption wie Fahrplan und Takt als auch die mittelbar auf die Fahrgäste wirkende Art und Weise der Leistungserbringung werden als Teilaspekte der Dienstleistungsqualität im ÖPNV angesehen (Gespräch X).

Wesentliche Festlegungen für die von den Verkehrsunternehmen zu erbringende Dienstleistungsqualität ergeben sich aus den Betrauungsakten. Im Wesentlichen überwacht das Verkehrsunternehmen seine Dienstleistungsqualität in Eigenregie. Kontrolle findet theoretisch durch die Aufsichtsbehörde bzw. die Kommune als Eigentümer statt. Diese Kontrolle würde allerdings nur bei eklatanten Mängeln greifen, sei aber in der Regel auch nicht nötig (Gespräch X).

d) Belange älterer Menschen

Ältere Menschen werden in Augsburg als inhomogene Kunden- bzw. Nutzergruppe angesehen. Sie seien in Teilen aber mehr auf den ÖPNV als Daseinsvorsorge angewiesen als andere Bevölkerungsgruppen, daher sei insbesondere für ältere Bürgerinnen und Bürger ein flächendeckendes Angebot nötig. Die Belange älterer Verkehrsteilnehmer werden neben denen von Behinderten und Familien bei dem barrierefreien Neu- und Umbau von Verkehrsanlagen beachtet (Gespräch X). Einen darüber hinaus gehenden Fokus gibt es nicht. Der derzeitige Netzbau in Augsburg führt durch zusätzliche Schienenverkehrsangebote zu einer Beschleunigung und Konzentration auf Achsen. Dies führt in Einzelfällen zu neuen zusätzlichen Umsteigeverbindungen und zu einer ausgedünnten Flächenerschließung. Es wird also ein Grundkonzept verfolgt, das den ÖPNV als Massentransportmittel und Alternative zum MIV entwickelt. Daneben bemüht sich der Aufgabenträger um die Gewährleistung einer feingliedrigen Grunderschließung (Gespräch X).

3.2.11 Kreis Gütersloh

Im Raum Gütersloh sind sowohl der Kreis Gütersloh als auch die kreisangehörige Stadt Gütersloh mit ihrem eigenen Verkehrsunternehmen jeweils Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV. Es gibt allerdings keinen gesonderten NVP für die Stadt. Der Kreis Gütersloh hat mit dem Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe (VVOWL) einen Geschäftsbesorgungsvertrag für die Nahverkehrsplanung geschlossen. Der Nahverkehrsplan wird von diesem kommunalen Zweckverband erstellt. Das diesen Ausführungen zugrunde liegende Expertengespräch wurde daher nicht mit einem/er Mitarbeiter/in der Kreisverwaltung, sondern mit einem Bearbeiter des Verbundes geführt.

Neben dem kommunalen durch einen Querverbund teilfinanzierten Verkehrsunternehmen in Gütersloh verkehren unterschiedliche private Anbieter. Bis auf wenige Ausnahmen sind diese Verkehre eigenwirtschaftlich. Vereinzelt bezuschussen die kreisangehörigen Städte Angebote für ihre Feinerschließung, der Kreis verwendet keine Mittel für den ÖPNV-Betrieb. Derzeit werden Linienbündel ausgeschrieben, es kommt zu einem Genehmigungswettbewerb der absehbar zu einer Angebotsausweitung führen wird (Gespräch XI).

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Der Nahverkehrsplan des Kreises Gütersloh dokumentiert ein logisches Planungsverständnis. Es werden systematisch eine Vielzahl an Zielen definiert,

der Raum und das Verkehrsangebot analysiert, demografische Trends beschrieben und schließlich konzeptionelle Vorgaben für die in Bündel zusammengefassten Linien gemacht (NVP Gütersloh: 99). In der Praxis stellt der NVP Gütersloh allerdings eine behutsame Fortschreibung des Status quo dar. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Kreises sind beschränkt, da regelmäßig keine Mittel aus dem Haushalt für den ÖPNV ausgegeben werden. Die planerischen Vorgaben orientieren sich in Umfang und Qualität an dem eigenwirtschaftlich durch die Unternehmen ohnehin erbrachten Angebot (NVP Gütersloh: 567 / Gespräch XI). Zentral ist der NVP daher vor allem zur Angebotserhaltung, als formaler Genehmigungsbelang und für die Linienbündelung. Die planerischen Ziele leiten sich dabei aus gesetzlichen bzw. gesamtplanerischen Vorgaben ab. Im Wesentlichen kann der NVP daher nur die bestehenden Linien definieren und faktisch wenig konzeptionelle Vorgaben machen. Tiefgehende Veränderungen ergeben sich vor allem im Bereich des Schülerverkehrs, diese werden aber durchaus auch unabhängig von der NVP-Aufstellung und regelmäßiger mit den Verkehrsunternehmen abgestimmt. Der NVP ist nur Rahmen setzend und überlässt den Verkehrsunternehmen große Gestaltungsspielräume (Gespräch XI).

Die vorgeschriebene, formale Beteiligung der Verkehrsunternehmer findet statt, hat aber keinen hohen Stellenwert. Gerade die mittelständischen Verkehrsunternehmer haben laut VVOWL nur wenige Ressourcen, um sich bei der strategischen Nahverkehrsplanung beteiligen zu können. Beteiligt werden daneben die Gemeinden (als Schulträger sehr relevant) und die Verbände (Handelskammer, Umwelt-, Verkehrsvereine). (Gespräch XI)

b) Daseinsvorsorge

Als Grundsatz der Daseinsvorsorge gilt im Kreis Gütersloh, dass unabhängig von der Wirtschaftlichkeit eine Versorgung mit öffentlichem Verkehr aufrechterhalten wird. Dies wird durch die Linienbündelung zu erreichen versucht. Dabei seien alle Bürger gleich zu behandeln. Gleichzeitig ist sich die Kreisverwaltung aber bewusst, dass ein flächendeckender ÖPNV nicht ohne Zuschüsse möglich ist, es wird daher in Kauf genommen, dass Teile des Kreises nicht erschlossen werden. Die ausreichende Verkehrsbedienung ergibt sich aus diesem Verständnis von Daseinsvorsorge. Eine Abkopplung großer Teilräume sei wiederum nicht zulässig, Mobilität müsse ermöglicht werden. Dieser Zielkonflikt sei aber auch mit flexiblen Angeboten lösbar. (Gespräch XI)

c) Dienstleistungsqualität

Das Verständnis von Dienstleistungsqualität im ÖPNV reicht weit und umfasst neben der reinen Angebotsqualität auch weichere Aspekte wie die Fahrzeugausstattung, Information oder Personal (Gespräch XI). Indes sind differenzierte Festlegungen zur Dienstleistungsqualität jenseits von Fahrplan und Linienwegen im NVP des Kreises Gütersloh nur unverbindlich (NVP Gütersloh: 57). Da die im Kreisgebiet erbrachten Verkehre überwiegend eigenwirtschaftlich erbracht werden, können detaillierte Festlegungen kaum gegenüber den Verkehrsunternehmen durchgesetzt werden. In Kooperation mit der

Genehmigungsbehörde wird allerdings derzeit angestrebt, einzelne Vorgaben zur Qualität als Bestandteil der Liniengenehmigung festzulegen. Bei dem derzeit bestehenden Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Linienbündel sollen auch Qualitätskriterien in die Entscheidung einfließen. (Gespräch XI)

Die Kontrolle der Dienstleistungsqualität wird im VVOWL durch vier bis fünf Profitester schwerpunktmäßig im SPNV aber auch im straßengebundenen ÖPNV erhoben und ausgewertet.

d) Belange älterer Menschen

Ältere Menschen werden als inhomogene und wachsende Fahrgastgruppe angesehen, deren Belange in Zukunft eine zunehmende Relevanz haben werden. Dennoch betont der VVOWL, dass es sich beim Kreis Gütersloh um eine wachsende Region handelt, in der die Problematik des demografischen Wandels nur äußerst moderat auftritt (Gespräch XI). Der Schülerverkehr wird daher auch weiterhin insbesondere in den vom Oberzentrum Bielefeld entfernt liegenden Kreisteilen dominieren und die wirtschaftliche Grundlage des ÖPNV darstellen.

Die verantwortlichen Planer fassen die Belange Älterer vornehmlich unter dem Stichwort der Barrierefreiheit zusammen. Es wird daneben beobachtet, dass Ältere den ÖPNV insbesondere dann nutzen würden, wenn sie einen hochwertigen und schnellen ÖPNV nutzen könnten. Als Beispiel dafür werden die Schnellbuslinien genannt. (Gespräch XI)

3.2.12 Enzkreis

Der Enzkreis liegt nördlich der kreisfreien Stadt Pforzheim in Baden-Württemberg. Er hat seine Aufgabenträgerfunktionen an den Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis (VPE) übertragen. Der Verbund übernimmt die Aufgabenträgerfunktionen für den Kreis. Im Kreisgebiet sind zahlreiche private Verkehrsunternehmen, die überwiegend eigenwirtschaftlich verkehren, konzessioniert. Der aktuelle Nahverkehrsplan des Enzkreises ist vergleichsweise alt. Er wurde 2004 verabschiedet und stellt eine Aktualisierung des ersten Nahverkehrsplans von 1998 dar (Gespräch XII). Der aktuelle Plan wird im Titel lediglich als Aktualisierung bezeichnet, setzt bei der Kapitelnummerierung am Ende des ersten Planes an und hat mit rund 40 Seiten einen bescheidenen Umfang. Inhaltlich verzichtet der Plan auf einen eigenen Analyseteil. Vielmehr werden die Fortschritte bei der Umsetzung der im ersten Plan beschriebenen Maßnahmen thematisiert sowie ausstehende Maßnahmen aufgelistet. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Infrastrukturmaßnahmen. Der nächste NVP ist für das Jahr 2009 vorgesehen und soll erheblich detailliertere Festlegungen zur Angebotsgestaltung enthalten.

Die Planungskompetenzen teilen sich zwischen Verkehrsverbund und Unternehmen auf. Die strategische Planung und die Netzgestaltung sowie die Entwicklung der Infrastruktur liegen beim Verkehrsverbund, die betriebliche Planung liegt bei den Unternehmen. Die Unternehmen haben wegen ihrer geringen Größe oftmals nur beschränkte Ressourcen für planerische Aufgaben.

Daher werden auch betriebsnahe Planungen zunehmend durch den Verbund erledigt (Gespräch XII).

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Die Nahverkehrsplanung im Enzkreis unterliegt keinem streng systematischen Vorgehen. Weil der derzeitige aktuelle NVP als Aktualisierung des vorhergegangenen Dokumentes angelegt ist, wird auf eine dezidierte Zieldefinition und eine systematische Analyse verzichtet. Die Planenden beim Verbund entwickeln nach eigenen Angaben die Maßnahmen für den Plan unmittelbar aus den alltäglichen Erfahrungen mit dem ÖPNV heraus. Entsprechend wird auf die Festlegung abstrakter Zielvorstellungen verzichtet (Gespräch XII). Der Verkehrsverbund ist dazu personell mit zwei Planern ausgestattet. In den Planungsprozess werden die üblichen Träger öffentlicher Belange, wie die Verkehrsunternehmen, verschiedene Ämter des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden sowie die Stadt Pforzheim und die relevanten Interessensvertretungen (IHK, VCD, Umweltgruppen) involviert.

b) Daseinsvorsorge

Der Begriff Daseinsvorsorge wird von den Planenden im VPE nicht verwendet, da er als zu unbestimmt angesehen wird. Es wird als ein althergebrachtes, inzwischen überholtes Verständnis vom öffentlichen Verkehr angesehen. Im Wesentlichen wird Daseinsvorsorge mit einem Minimalangebot (etwa drei Fahrtenpaare pro Tag) gleichgesetzt. Auch die Auslegung einer ausreichenden Verkehrsbedienung wird als nicht mehr zeitgemäß angesehen. Es ließe sich zwar für zu erschließende Teilräume Standards anhand der Einwohnerzahlen festlegen, dennoch orientiert sich die Planung eher an der tatsächlichen Nachfrage. (Gespräch XII)

c) Dienstleistungsqualität

Die im ÖPNV erbrachte Dienstleistungsqualität wird für den Kreis als Aufgabenträger in Zukunft eine höhere Bedeutung erlangen. Sie wird unter anderem in den Dimensionen Pünktlichkeit, Reisezeiten, Erreichbarkeit, Fahrzeugausstattung und Freundlichkeit des Personals als relevant angesehen (Gespräch XII).

Der relativ alte, derzeit aktuelle NVP macht allerdings nur wenige Vorgaben zur Dienstleistungsqualität. Im sich derzeit in Arbeit befindlichen NVP soll sich das ändern. Gerade für die bezuschussten Linien soll es anders als im derzeit gültigen Plan konkretere Vorgaben geben als in der Vergangenheit. Zudem sollen Vorgaben zur Dienstleistungsqualität auch Bestandteil der Liniengenehmigungen werden. Grundsätzlich beobachtet der zuständige Aufgabenträger bei vielen Verkehrsunternehmen verstärkte Bemühungen um eine gute Dienstleistungsqualität. Diese werden auf die veränderten Rahmenbedingungen und drohenden Wettbewerb zurückgeführt. (Gespräch XII)

Eine systematische Kontrolle der Dienstleistungsqualität durch die Unternehmen findet noch nicht statt. Allerdings besteht ein ehrenamtliches Bus-und-Bahn-Team, das Fahrgästen hilft und auch der Verwaltung ein Feedback über die Leistung der Unternehmen gibt (Gespräche XII).

d) Belange älterer Menschen

Die älteren Fahrgäste als eine nicht homogene Kundengruppe haben im Enzkreis keine hohe Bedeutung. Im NVP werden sie daher bisher nicht ausdrücklich erwähnt, es werde vielmehr versucht eine für alle Bevölkerungsteile attraktive Planung zu erreichen (Gespräch XII). Der Schülerverkehr nimmt allerdings eine dominierende Rolle ein. Die Bedürfnisse älterer Fahrgäste erreichen die planende Verwaltung in der Regel über das ehrenamtliche Bus-und-Bahn-Team und dessen überwiegend ältere Mitglieder. Einzelne Zielsetzungen des NVP könnten allerdings auch den Bedürfnissen älterer Menschen entgegenlaufen. So sieht der Plan eine Beschleunigung der Beförderungsgeschwindigkeit vor, da diese für alle Fahrgäste Vorteile bringe (NVP Enzkreis: 25).

3.2.13 Landkreis Biberach

Im Landkreis Biberach ist die Kreisverwaltung Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV. Sie befasst sich mit planerischen Fragen zum ÖPNV seit 1972, also lange vor Einführung des Instrumentes NVP. Zu diesem Engagement kam es, als ein Schulzentrum für den Landkreis eingerichtet und damit eine übergeordnete Koordination für die Schülerverkehre nötig wurde. In diesem Zeitraum wurden zudem Lücken in der Erschließung geschlossen. Seitdem sind allerdings auch Zuschüsse des Kreises bzw. der Gemeinden für den ÖPNV nötig (Gespräch XIII).

Die Kreisverwaltung hat dementsprechend in erster Linie planerischen Einfluss auf die bezuschussten Verkehre. Sofern private Busunternehmer eigenwirtschaftlich verkehren, können nur vage Vorgaben im NVP formuliert werden. In der Kreisstadt Biberach wird der Stadtverkehr seit den 1970er Jahren durch ein kommunales Verkehrsunternehmen erbracht. Auch hier werden vom Kreis als Aufgabenträger nur geringe planerische Vorgaben formuliert. Der zunehmende, sich zunächst nur im Landkreis Biberach abzeichnende Wettbewerbsdruck führt bei den mittelständischen Verkehrsunternehmen zu vermehrten Kooperationen untereinander und einen die Rolle des Aufgabenträgers verstärkenden Einfluss. (Gespräch XIII)

a) Der Prozess der Nahverkehrsplanung

Der vorliegende Nahverkehrsplan wurde am 23.07.2008 beschlossen. Es handelt sich um eine Fortschreibung des vorangegangenen Planes und wurde von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit einem externen Gutachter erarbeitet. Die drei ersten Teile des Planes, „Allgemeines“, „Rahmenplanungen“ und „Spezialplanungen“, legen die Grundlage für den konzeptionellen vierten Teil, dem „ÖPNV-Leistungsangebot im Landkreis Biberach“. Planerische Ziele werden dabei

aus übergeordneten Gesetzes- bzw. Planwerken übernommen oder durch die politischen Gremien des Kreises definiert (NVP Biberach: 7; Gespräch XII). Tatsächlich orientieren sich die Planungen überwiegend am Bestand. Veränderungen werden eher in kleinen Maßnahmen vorgenommen, oft werden sie aufgrund geänderter Anforderungen aus dem Schülerverkehr nötig (Gespräch XIII).

Der Nahverkehrsplan wird von der Verwaltung als „unbedingt“ nötig angesehen. Insbesondere der nächste Plan soll den anstehenden Wettbewerb steuern und erhalte daher eine noch größere Bedeutung erhalten. Auch bietet der politisch beschlossene NVP den Akteuren in Politik und Verwaltung eine verbindliche Orientierung im Tagesgeschäft (Gespräch XIII).

b) Daseinsvorsorge

Der aktuelle NVP nutzt den Begriff „Daseinsvorsorge“ an verschiedenen Stellen des Planes. Zunächst wird klargestellt, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des ÖPNV eine „freiwillige Pflichtaufgabe“ ist (NVP Biberach: 5). Weiterhin wird der Begriff in Zusammenhang mit den gleichwertigen Lebensverhältnissen gesetzt (NVP Biberach: 13). Bestimmte Wegzwecke (Einkauf, Arzt, Freizeit) werden in Abgrenzung zum Berufsverkehr als „Fahrten der Daseinsvorsorge“ (NVP Biberach: 26) bezeichnet. „Daseinsvorsorge“ wird in diesem NVP folglich eher als Versorgungssicherung interpretiert.

Der Aufgabenträger hat nur Einfluss auf die von ihm bestellten und bezahlten Verkehre. Dies ist zum ganz überwiegenden Teil der Schülerverkehr, in dessen Rahmen eine Erreichbarkeitssicherung auch kleiner Siedlungseinheiten für alle Bevölkerungsteile gesichert wird. An schulfreien Tagen reduziert sich das Fahrtenangebot auf ein bis drei Fahrtenpaare pro Tag. Auf Verkehrsachsen und im eher städtischen Umland Biberachs ist das Angebot dichter. Auch dieser dichtere Fahrplan wird in der Regel von den Unternehmen eigenwirtschaftlich erbracht, sodass die Kreisverwaltung nur geringe Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des Verkehrsangebotes hat (Gespräch XIII).

c) Dienstleistungsqualität

Auch bei der Dienstleistungsqualität begrenzt sich der Einfluss der Kreisverwaltung auf die bestellten Verkehre. Hier werden Standards vorgeschrieben und überwacht. So wird der Einsatz von niederflurigen und umweltfreundlichen Fahrzeugen erwartet. Instrument zur Durchsetzung dieser Standards sind die Verkehrsverträge. Eine systematische Kontrolle der Vorgaben erfolgt nicht. Darüber hinaus hält sich der Aufgabenträger mit Vorgaben zurück und überlässt die Gestaltung der Dienstleistungsqualität bewusst den Unternehmern. (Gespräch XIII)

d) Belange älterer Menschen

Der ÖPNV hat nicht nur wegen der hohen Bedeutung des Schülertransportes für ältere Nutzer eine geringe Bedeutung, sondern auch weil Sozialdienste (Arbeiter-

Samariter-Bund, Deutsches Rotes Kreuz) ein alternatives, durch die Kommunen pauschal finanziertes Angebot vorhalten. Ältere Menschen werden daher zwar als relevante, aber nicht als spezielle Zielgruppe für den ÖPNV wahrgenommen. Insofern werden ihre Belange im Planungsprozess nicht gesondert gewichtet. Im Planungsprozess werden ihre Belange durch die Senioren- bzw. Behindertenbeauftragten in der Verwaltung und die Vertreter der Sozialverbände (VdK) vertreten (Gespräch XIII).

3.2.14 Kreis Steinburg

Der Kreis Steinburg liegt in Südwesten Schleswig-Holsteins am nördlichen Ufer der Elbemündung. Die Kreisstadt ist Itzehoe. Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV ist allerdings nicht allein der Kreis, sondern ein kommunaler Zweckverband, der sich aus dem Kreis und den kreisangehörigen, teilweise sehr kleinen Gemeinden (weniger als 10 Einwohner) zusammensetzt. Die Planungskompetenzen des Zweckverbandes erstrecken sich vor allem auf das so genannte Netz der starken Linien. Hier verkehren die Verkehrsunternehmer nach Ausschreibungen gemeinwirtschaftlich (Gespräch XIV). Grundlage für dieses Leistungsangebot ist der Nahverkehrsplan. Die Vorgaben in den Ausschreibungen des Aufgabenträgers bauen darauf auf, sind aber erheblich detaillierter. Die von den Unternehmen eigenwirtschaftlich gefahrenen Linien können nur in geringem Umfang von dem Aufgabenträger geplant werden, werden aber dennoch im NVP erwähnt.

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Der Zweckverband nimmt seine Rolle als Aufgabenträger mit der Aufstellung eines NVP wahr und hält im Unterschied zu anderen Kreisen in Schleswig-Holstein an diesem Instrument fest. Der NVP bildet die Grundlage für alle detaillierten Planungen. Seine Aufstellung beruht auf den gesetzlichen Vorgaben des Landes-ÖPNV-Gesetzes. Planerische Ziele ergeben sich aus übergeordneten Planwerken, werden durch den externen Gutachter ergänzt und von den zuständigen Gremien diskutiert. Dabei haben, bedingt durch die Konstruktion des Zweckverbandes, alle Bürgermeister der kreisangehörigen Gemeinden ein formales Mitspracherecht in der Verbandsversammlung (Gespräch XIV). Ein großer Bestandteil des NVP nimmt der analytische Teil ein, in dem Raum und Verkehrsstruktur sowie das bestehende ÖPNV-Angebot beschrieben werden (NVP Steinburg: 4, 12). Bemerkenswert ist, dass sich ein eigenes Kapitel (NVP Steinburg: 24) mit der Evaluation des vorherigen NVP aus dem Jahr 1997 beschäftigt. Die Bewertung des zuvor beschriebenen Status quo erfolgt im vierten Kapitel. Es ist dabei nicht transparent, welche Bewertungsmaßstäbe angelegt werden.

Laut Kreisverwaltung (Gespräch XIV) bieten die Planungsziele während der Gültigkeit des NVP Orientierung bei der Entscheidung über konkrete Vorhaben.

Bei der Aufstellung des NVP werden verschiedene Behörden des Kreises (Schulamt, Bauamt, Umweltamt, Behindertenbeauftragte) sowie die üblichen Interessensvertretungen (IHK u. ä.) involviert, indem sie Stellungnahmen zum

ersten Entwurf des NVP abgeben. Die Beteiligung der Bürger geschieht durch die Bürgermeister/innen. Wegen der geringen Größe der Gemeinden bestehe über die Gemeindevertreter eine große Bürgernähe. (Gespräch XIV)

b) Daseinsvorsorge

Gemäß dem schleswig-holsteinischen ÖPNV-Gesetz, analog zur Satzung des Zweckverbandes und unter Verweis auf einen Leitfaden des Verbandes deutscher Verkehrsunternehmen hat der Aufgabenträger den ÖPNV in einem ausreichenden Maße aufrecht zu erhalten. Die Ausgestaltung dieses Auftrags erfolgt durch den NVP (NVP Steinburg: 29). Es wird eine Erschließung aller Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern angestrebt. Nur insgesamt 15 Gemeinden des Kreises sind nicht angeschlossen, da hier keine Nachfrage besteht (Gespräch XIV). Der Begriff der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ wird in der Satzung des Zweckverbandes verwendet und durch die Gremien konkretisiert: Politisch wurde entschieden, dass eine Nachfrage von mindestens 7 Fahrgästen pro Tag mit einem ÖPNV-Angebot zu befriedigen ist.

c) Dienstleistungsqualität

Dienstleistungsqualität im ÖPNV wird an verschiedenen Stellen des ÖPNV-Planungsprozesses im Kreis Steinburg thematisiert. Der Fokus liegt dabei auf der Ausstattung der Fahrzeuge, dem Verkehrsangebot und der Zuverlässigkeit von Fahrplan und Umsteigebeziehungen. Die Verwaltung orientiert sich dabei an der DIN EN 13816 und an den verschiedenen Förderrichtlinien für Infrastrukturen oder Fahrzeuge (NVP Steinburg: 38).

Die Relevanz behördlicher planerischer Vorgaben für die Dienstleistungsqualität beschränkt sich allerdings im Wesentlichen auf die ausgeschriebenen, gemeinwirtschaftlichen Verkehre. Eine systematische Kontrolle der durch die Verkehrsunternehmen erbrachten Dienstleistungsqualität erfolgt nicht. (Gespräch XIV)

d) Belange älterer Menschen

Ältere Menschen sind eine wichtige Kundengruppe für den ÖPNV in der Region, dabei stellen die mobilen, relativ jungen Alten den Schwerpunkt dar, während Hochbetagte nur selten den ÖPNV nutzen. Besondere Berücksichtigung finden die Belange älterer Fahrgäste nicht; es werden die gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit eingehalten. (Gespräch XIV)

3.2.15 Landsberg am Lech

Der bayerische Landkreis Landsberg am Lech ist ein Sonderfall der hier untersuchten Fallbeispiele. Während es bei den anderen Fallbeispielen in der Regel schon mehrere Nahverkehrspläne gab, gibt und gab es im Landkreis Landsberg bisher keinen NVP. Der Kreis ist dennoch Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV. Die diversen im Kreis konzessionierten

Verkehrsunternehmen (zwei Tochterunternehmen der DB Stadtverkehr und diverse kleine und mittelständische Unternehmen) haben sich zu einer Verkehrsgemeinschaft zusammengeschlossen. Die Geschäftsführung dieser Verkehrsgemeinschaft liegt gemäß eines Vertrages zwischen der Verkehrsgemeinschaft und dem Kreis als Aufgabenträger bei dem Bearbeiter in der Kreisverwaltung. Die Kreisverwaltung übernimmt im großen Umfang planerische und administrative Aufgaben insbesondere der kleinen Verkehrsunternehmen. Dabei leistet sie teilweise auch Hilfestellungen bei den originär den Verkehrsunternehmern obliegenden Aufgaben wie beispielsweise der Beantragung von § 45a-Mitteln für die Durchführung des Schülerverkehrs (Gespräch XV). Die Verkehrsunternehmen betreiben sowohl eigen- als auch gemeinwirtschaftliche Linien. Die öffentliche Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Linien wird zwischen dem Kreis und den betroffenen Gemeinden geteilt. Auf die eigenwirtschaftlichen Linien hat der Kreis nur einen geringen direkten Einfluss. Allerdings besteht durch die Planung des Schülerverkehrs durch den Kreis ein mittelbares Druckmittel auf die Verkehrsunternehmen. (Gespräch XV)

a) Prozess der Nahverkehrsplanung

Einen dokumentierten Prozess der Nahverkehrsplanung gibt es in Ermangelung eines NVP naturgemäß nicht. Dennoch gibt es im Kreisgebiet ein geplantes ÖPNV-Angebot, abgestimmte Linien und die Möglichkeit des Kreises als Aufgabenträger ebenso wie die Gemeinden auf das ÖPNV-Angebot Einfluss zu nehmen. Nach Auskunft des Planers in der Kreisverwaltung erfolgt dies vor allem aus dem Status quo und aus der Betriebspraxis heraus. Eine planerische, analytische Systematik gibt es daher nicht. Das Verkehrsangebot wird bei akuten Problemen oder beim Auslaufen von Konzessionen oder Verträgen von der Verwaltung verändert. (Gespräch XV)

b) Daseinsvorsorge

Der Terminus der Daseinsvorsorge spielt in der Kreisverwaltung keine Rolle: Er könne nicht definiert werden und würde daher auch nicht verwendet. Die „ausreichende Verkehrsbedienung“ wird ebenfalls nicht einheitlich definiert. Die Kreisverwaltung hat als zwingendes Planungsziel eine gute Abwicklung des Schülerverkehrs und strebt darüber hinaus an, dass typische Wege (Arzt, Einkaufen) von den nicht automobilen Bevölkerungsteilen mit dem Bus erledigt werden können (Gespräch XV)

c) Dienstleistungsqualität

Für die Kreisverwaltung in Landsberg im ÖPNV relevante Dienstleistungsqualitäten decken ein weites Spektrum (Information, Fahrtenangebot, Fahrzeuge, Haltestellen) ab und betreffen sowohl die eigenwirtschaftlichen als auch die gemeinwirtschaftlichen Verkehre. Instrumente zur Durchsetzung sind die Verkehrsverträge einschließlich vereinbarter Malus-Regelungen oder die kooperative Zusammenarbeit mit den Unternehmen bei den

eigenwirtschaftlichen Linien. Eine Kontrolle der Dienstleistungsqualität erfolgt nur sporadisch, es gibt aber im Fall von schlechten Leistungen häufig ein direktes Feedback der Fahrgäste an die Verwaltung. (Gespräch XV)

d) Belange älterer Menschen

Ältere Menschen fragen den ÖPNV eher in den Zentren oder, in Verbindung mit dem SPNV, auf den Relationen zum Oberzentrum München nach. Im ländlichen Bereich wird der ÖPNV fast ausschließlich von den Schülern nachgefragt. In diesem Bereich treten auch Zielkonflikte auf. So eignen sich Niederflurbusse oftmals wegen der Straßenverhältnisse und der Topographie nicht für den die kleinen Gemeinden erschließenden Schülerverkehr. Es wird keine Möglichkeit gesehen in diesen Lagen einen ÖPNV einzurichten, der die Bedürfnisse Hochbetagter befriedigt.

3.3 Diskussion der empirischen Ergebnisse

3.3.1 Aufgabenverteilung und Organisationsformen in der Nahverkehrsplanung

Rund 15 Jahre nach der Einführung des Nahverkehrsplans und der Zuweisung eines Planungsauftrages an die kommunalen Aufgabenträger bietet sich ein uneinheitliches Bild über den Stand der Nahverkehrsplanung in Deutschland. In den 15 hier untersuchten Fallstudiengebieten ist die Nahverkehrsplanung höchst unterschiedlich organisiert. Im Rahmen des gesetzlichen Zulässigen – in einigen Fällen ist die rechtliche Zulässigkeit der ÖPNV-Organisation sogar fragwürdig – lässt sich eine Vielzahl von Organisationsformen beobachten, sodass hier kein einheitlicher Befund wiedergegeben werden kann. Dennoch lassen sich einige Trends erkennen. Insbesondere im Vergleich zu älteren Untersuchungen (Derichs, 2002; Holz-Rau et. al. 2003) zeigt sich eine zunehmende Erstarkung der Aufgabenträger.

a) Regionale Aufgabenträger für den SPNV

Die Strukturen bei den regionalen SPNV-Aufgabenträgern sind anders als bei den kommunalen Aufgabenträgern vergleichsweise klar geregelt. In den beiden untersuchten Verkehrsverbänden VVOWL und RMV, sind die Strukturen durch die Rahmenbedingungen des SPNV-Marktes und die Systemeigenschaften des Schienenverkehrs klar vorgegeben.

SPNV-Leistungen werden grundsätzlich durch die Aufgabenträger bezuschusst, sind also immer gemeinwirtschaftliche Verkehre. Die Aufgabenträger bestellen Verkehrsleistungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen und schließen Verkehrsverträge mit ihnen. Die Verkehrsverträge schreiben die von den

Unternehmen zu erbringenden Leistungen einschließlich dezidierter Qualitätskriterien sehr konkret fest.

Darüber hinaus setzen die spezifischen Systemeigenschaften der Eisenbahninfrastruktur (Trassen, Kapazitäten, Haltepunkte) und die Fahrplankonstruktion zahlreiche den Planungsspielraum einschränkende Zwangspunkte. Daher reicht die Planungstiefe seitens der SPNV-Aufgabenträger sehr weit, Vorgaben werden beinahe fahrplanscharf gemacht. Der planerische und unternehmerische Gestaltungsspielraum der in den Verbänden verkehrenden Eisenbahnverkehrsunternehmen ist dadurch äußerst eingeschränkt.

Es finden sich also sehr klare Besteller-Ersteller-Strukturen, bei denen ein großer Teil der Planungsaufgaben von den Aufgabenträgern erledigt wird.

b) Organisationsformen im straßengebundenen ÖPNV

Anders als im SPNV sind die Organisationsstrukturen zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen beim straßengebundenen ÖPNV erheblich komplexer. Eine vorherrschende Organisationsform, wie sie etwa in der Literatur (v. Berlepsch, v. Kretschmann: 2006) als Drei-Ebenen-Modell bezeichnet wird, kann nur in einigen Fällen erkannt werden. Die Abgrenzung der Ebenen ist oftmals nicht sauber definiert. In einigen Fällen lässt sich lediglich eine Aufteilung zwischen strategischer Planung und betrieblicher Planung in zwei Ebenen erkennen.

Bei allen untersuchten Beispielen ist ein politisches Gremium vorhanden, das für den ÖPNV verantwortlich ist und die Planungen, insbesondere in Form eines NVP, verabschiedet. Dies ist in der Regel der Stadt- oder Kreistag, oder ein legitimierter Ausschuss.

Die politischen Entscheidungen werden oftmals planerisch von der jeweiligen Kreis- oder Stadtverwaltung vorbereitet. Eine solche Konstellation findet sich vor allem in den ländlichen Kreisen, in denen der ÖPNV nur eine geringe Bedeutung hat und überwiegend dem Schülerverkehr dient (Uckermark, Ilm-Kreis, Landkreis-Oder-Spree) und in Landkreisen oder Städten, wo der ÖPNV überwiegend durch kommunale Verkehrsunternehmen (Recklinghausen, Stadt Augsburg) erbracht wird.

c) Zwei Arten von Drei-Ebenen-Modellen

Eine formale Dreiteilung der Zuständigkeiten findet sich nicht ganz so häufig: Nur in einigen Fällen wird die NVP-Aufstellung nicht unmittelbar in den kommunalen Verwaltungen, sondern vom jeweiligen Verkehrsverbund (Nürnberger Land, Pforzheim-Enzkreis, Gütersloh) oder einer Regieorganisation (Osnabrück, Offenburg) wahrgenommen. Diese sind entweder eng an die öffentliche Verwaltung angegliedert oder eher mit den Verkehrsunternehmen verbunden.

Beispiele für Regieorganisationen, die dem Aufgabenträger nahe stehen, finden sich in Landsberg/Lech, im Landkreis Steinburg, in Offenburg sowie in Gütersloh.

In Landsberg/Lech besteht die Regieorganisation aus einem Mitarbeiter der Kreisverwaltung. Auch im Kreis Steinburg (Schleswig-Holstein) übernimmt ein Mitarbeiter der Kreisverwaltung mit Sitz in Itzehoe die Aufgaben des Zweckverbandes, der aus Kreis und kreisangehörigen Gemeinden besteht. In beiden Fällen übernehmen Sachbearbeiter der Kreisverwaltungen die Geschäftsführung der ansonsten personallosen Regieorganisationen. Die Regieebene besteht also nur formal – faktisch wird die strategische ÖPNV-Planung in den Kreisverwaltungen erarbeitet. In Offenburg ist die Lokale Nahverkehrsorganisation räumlich in der Stadtverwaltung angesiedelt und greift auf deren Ressourcen (bspw. Tiefbauamt, Stadtplanungsamt) zurück. In Gütersloh übernimmt der Verkehrsverbund als regionaler Zweckverband der Kommunen die Nahverkehrsplanung für den Kreis.

Eine eher den Verkehrsunternehmen verbundene Regieebene findet sich in Osnabrück und Nürnberg: Die PlanOs in Osnabrück teilt sich Räume und Mitarbeiter mit den kommunalen Verkehrsunternehmen. Der Unternehmer-Verkehrsverbund in Nürnberg übernimmt als eng mit den Verkehrsunternehmen verbundenes Organ strategische Planungsaufgaben wie die Erstellung des Nahverkehrsplans.

d) Kompetenzen und Ressourcen der Aufgabenträger

Die Verteilung der Kompetenzen und Ressourcen auf die Akteure Verkehrsunternehmen, Verkehrsverbünde und Aufgabenträger ist ähnlich vielfältig wie ihre institutionelle Aufstellung. Im Vergleich zu früheren Untersuchungen haben die Aufgabenträger zusätzliche Planungskompetenzen erworben. In der Regel befassen sich in den Kreisverwaltungen verkehrs- oder raumwissenschaftlich geschulte Mitarbeiter mit der Nahverkehrsplanung. Vielfach erschließen sich die Aufgabenträger zudem planerische Kompetenzen von Verbänden oder engagieren externe Beraterinnen und Berater. Die Nahverkehrspläne zeugen daher vielfach von einer planerischen Systematik und einer fundierten – oft mit Geographischen Informationssystemen (GIS) oder Verkehrsmodellierungen softwaregestützt durchgeführten – Analyse. Besonders bemerkenswert ist die Analysetiefe beim Kreis Recklinghausen, dessen NVP umfangreiche GIS-gestützte Analysen beinhaltet. Der Nahverkehrsplan Offenburg zeichnet sich durch die umfassende Nutzung des städtischen Verkehrsmodells aus. Der Nahverkehrsplan des RMV dokumentiert eine systematische Wirkungsanalyse seiner konzeptionellen Festlegungen. Hier wurde mit der Standardisierten Bewertung ein komplexes Analysewerkzeug eingesetzt, dessen Nutzung erhebliche Kompetenzen voraussetzt.

Diese gestiegenen Kompetenzen der Aufgabenträger drücken auch ihre gestiegene Verantwortung aus. Die Aufgabenträger haben ihren Auftrag den ÖPNV zu gestalten angenommen und fühlen sich für die Ausgestaltung des ÖPNV verantwortlich. In keinem Fall wird die Versorgung der Bevölkerung mit

ÖPNV als ein Feld reiner unternehmerischer Betätigung gesehen, sondern immer als hoheitliches Handeln zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge.

In einigen Fällen übernehmen die Aufgabenträger sogar originäre Aufgaben der Verkehrsunternehmen. Sind Konzessionen an sehr kleine Verkehrsunternehmen vergeben, unterstützen sie diese bei der betrieblichen Planung. In einigen Fällen wird die Fahrplan- und Umlaufplanung vom Aufgabenträger erledigt. In Landsberg/Lech werden die Unternehmen bei der Beantragung der § 45a-Mittel unterstützt. Hintergrund dieser Übernahme von Planungs- bzw. Verwaltungsaufgaben der Unternehmen durch die Behörden sind fehlende Ressourcen bei den Kleinstbetrieben (mit Geschäftsführern, die selbst im Betrieb als Fahrer tätig sind) und zunehmend komplexere Anforderungen an die Unternehmen. Inwiefern dieses Erstarken der Aufgabenträger einen Marktverbleib der kleinen, mittelständischen Unternehmen sicherstellen kann, konnte nicht ermittelt werden. Es könnte sich hierbei um einen Trend handeln, dass solche Unternehmen ähnlich wie im Landkreis Oder-Spree oder im IIm-Kreis in Zukunft lediglich als Subunternehmer internationaler Konzerne oder kommunaler Unternehmen agieren ohne eigene Konzessionen zu halten.

Zusammenfassend lässt sich bei der Kompetenzaufteilung feststellen, dass die Aufgabenträger in allen Fällen mächtiger geworden sind. Die Art der Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen bestimmt wesentlich die bei den Aufgabenträgern nötigen Kompetenzen. Je nach dem welche Instrumente dem Aufgabenträger zur Steuerung des ÖPNV zu Verfügung stehen kann und muss er detaillierter planen.

Neben der Kompetenz hat auch die Mittel-Ausstattung des Aufgabenträgers eine Auswirkung auf dessen Macht. Die SPNV-Aufgabenträger verfügen unter anderem durch die Regionalisierungsmittel über einen erheblichen Etat und bestellen daraus Verkehrsleistungen. Im straßengebundenen ÖPNV gibt es dagegen Aufgabenträger, die über keine Mittel für den Einkauf von Verkehrsleistungen verfügen (bspw. Kreis Gütersloh). Die Veränderung der Finanzierungsmechanismen des Schülerverkehrs in Brandenburg hat die Aufgabenträger gestärkt. Dort fließen die § 45 a-Mittel nicht mehr direkt vom Bundesland an die Verkehrsunternehmen, sondern werden von den Aufgabenträgern verwaltet. In den beiden Fallbeispielen Landkreis Oder-Spree und Landkreis Uckermark stärkte dies die Position der Aufgabenträger im Rahmen ihrer Finanzierungsverantwortung.

e) Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen

Wieweit die behördliche Planung des Aufgabenträgers die Gestaltungsfreiheit der Verkehrsunternehmen einschränkt ist freilich von den Arten der Zusammenarbeit und nicht zuletzt den Finanzierungsmechanismen abhängig. Es finden sich dabei grob drei Muster:

- Ein privates Verkehrsunternehmen unterhält eigenwirtschaftliche Linien

- Ein privates Verkehrsunternehmen erbringt gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen.
- Ein kommunales Unternehmen erbringt eigen- oder gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen.

Private Verkehrsunternehmen mit eigenwirtschaftlichen Linien

Anhängig von der Konstellation verteilen sich in der Regel auch die Planungskompetenzen. Sofern etablierte mittelständische Unternehmen eigenwirtschaftlich konzessionierten Linienverkehr betreiben, ist der Einfluss der Aufgabenträger nach wie vor sehr beschränkt. Dies wird vor allem von den Aufgabenträgern in den süddeutschen Landkreisen (Biberach, Nürnberg, Enzkreis, Landsberg/Lech), aber auch im norddeutschen Kreis Steinburg festgestellt. Dort sichert lediglich der bei der Konzessionierung als öffentliches Verkehrsinteresse zu beachtende Nahverkehrsplan den Aufgabenträgern formal Einfluss. Oftmals nutzen diese Aufgabenträger diese Einflussmöglichkeit auf die eigenwirtschaftlichen Linien nicht. Sie nehmen diese lediglich nachrichtlich in ihre Pläne auf. Der Planungseinfluss der Aufgabenträger beschränkt sich in diesen Fällen auf das gemeinwirtschaftliche Netz. Die eigenwirtschaftlichen Linien blieben von der Einführung des Nahverkehrsplans weitgehend unberührt und wurden lediglich dem sich verändernden Schülerverkehr angepasst.

Allerdings deutet sich eine Trendwende beim Umgang mit eigenwirtschaftlichen Verkehren an. Zunehmend machen Landkreise positive Erfahrungen mit dem Genehmigungswettbewerb. So nehmen der Kreis Gütersloh und die Genehmigungsbehörde gemeinsam auch auf die eigenwirtschaftlichen Linien stärker Einfluss. Als Instrumente nutzen sie Linienbündelungen und die Genehmigungsbehörde übernimmt Qualitätsvorgaben des Nahverkehrsplans als verbindliche Nebenbestimmungen in die Liniengenehmigungen. So gelang es, die Zahl der Fahrplankilometer durch den Genehmigungswettbewerbs zu steigern und das ÖPNV-Angebot aus Sicht des Aufgabenträgers kostenneutral zu erweitern.

Privates Unternehmen mit gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen

Bei den gemeinwirtschaftlichen Verkehren sind die Verhältnisse im straßengebundenen ÖPNV zunehmend vergleichbar mit dem SPNV: Es dominieren Besteller-Ersteller-Strukturen. Zwar werden die Verkehre nicht immer ausgeschrieben, regelmäßig werden aber Verkehrsverträge geschlossen, in denen teilweise fahrplanscharf der Leistungsumfang, die zu erbringende Qualität und Bonus-/Malusregelungen vereinbart werden.

Sofern Aufgabenträger erste Erfahrungen mit ausgeschrieben Verkehren haben, ist der Tenor einheitlich positiv. Ausschreibungen führten zu Einsparungen (Landkreis Oder-Spree), einer guten Dienstleistungsqualität durch moderne Fahrzeuge (Kreis Steinburg) oder sogar Angebotsausweitungen (Kreis Gütersloh).

Andere Aufgabenträger äußern sich eher skeptisch und vertrauen den etablierten Unternehmen (Nürnberger-Land, Landsberg/Lech) oder nehmen eine abwartende Haltung ein (Enzkreis).

Kommunale Verkehrsunternehmen

Bei kommunalen Verkehrsunternehmen besteht neben den Instrumenten Nahverkehrsplan und Verkehrsvertrag die Möglichkeit für den Aufgabenträger als Eigentümer Einfluss zuzunehmen. Voraussetzung dafür ist, dass der Aufgabenträger selbst vollständiger Eigentümer oder Teilhaber des Unternehmens ist: So hat der Aufgabenträger Landkreis Biberach nur wenig Einfluss auf den Stadtverkehr in Biberach/Riss, da dieser vom städtischen Unternehmen erbracht wird. Oft fand sich unter den Fallbeispielen eine Konstellation, bei denen der Aufgabenträger nur Anteile des Verkehrsunternehmens gehalten hat. Miteigentümer können kreisangehörige Städte (Im Kreis Uckermark hält die Stadt Schwedt Unternehmensanteile) oder große Verkehrsunternehmen sein (im Landkreis Oder-Spree gehört dem Kreis eine Sperrminorität eines von der Deutschen Bahn beherrschten Verkehrsunternehmens).

Die Möglichkeit als Gesellschafter Einfluss auf die Geschäftspolitik des Verkehrsunternehmens und damit mittelbar auf das ÖPNV-Angebot zu nehmen, führt zu einem kooperativeren Umgang von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Die zeigt sich besonders im geringeren Aufwand für die Leistungskontrolle bei solchen Konstellationen. Beispiele hierfür sind die Kreise Uckermark und Recklinghausen oder die Städte Osnabrück und Augsburg.

Regelmäßig finden bei kommunalen Unternehmen keine Ausschreibungen statt. Zwei Ausnahmen wurden allerdings beobachtet. Das anteilig dem Kreis gehörende Unternehmen im Landkreis Oder-Spree musste sich in einer Ausschreibung durchsetzen, ebenso wird in Offenbach die Ausschreibung vorgesehen.

Vielfach sind bei kommunalen Verkehrsunternehmen private, mittelständische Subunternehmen mit der Durchführung der Verkehre beauftragt. Eine extreme Ausprägung zeigt der Ilm-Kreis, bei dem ein kommunales Verkehrsunternehmen alle Konzessionen hält, den Verkehr aber komplett durch Subunternehmer erbringen lässt.

Sofern kommunale Verkehrsunternehmen vorhanden sind, finden meist Inhouse-Vergaben statt. Der steuerliche Querverbund stellt dabei oftmals die Finanzierung des ÖPNV sicher. Alle Gesprächspartner ließen Unsicherheit bezüglich der europarechtlichen Zulässigkeit ihrer jeweiligen Organisationsform und des zukünftigen Bestandes des Querverbundes erkennen. Sie rechnen mit Veränderungen des Rechts und der Organisation.

Die geschilderte zunehmend enge Zusammenarbeit zwischen planerisch aktiver und damit auch mächtiger gewordenen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen findet über verschiedene teilweise schon angesprochene Instrumente statt. Zu nennen sind hierbei die Verkehrsverträge,

Eigentumsverhältnisse bei (teil-)kommunalen Unternehmen oder informelle Kooperationsformen und Absprachen. Daneben verfügen die Aufgabenträger über indirekte Möglichkeiten, ihre Vorgaben zur Gestaltung des ÖPNV zu realisieren. So sind die Verkehrsunternehmen flächendeckend in Verkehrsverbänden organisiert, deren Struktur den Kommunen als Aufgabenträgern Einfluss auf Tarif, Verkehrsangebot und die Dienstleistungsqualität sichert.

Grundsätzlich leiden die befragten Planenden bei den Aufgabenträgern unter der Rechtsunsicherheit in der ÖPNV-Organisation. In vielen Fällen ist nicht abschließend geklärt, ob die Konstellation mit dem aktuellen bzw. dem kommenden, an das EU-Recht angepasste Personenbeförderungsrecht und Vergaberecht konform geht. Auffällig ist, dass insbesondere die neueren untersuchten NVP sich umfangreich mit der rechtlichen Situation befassen und versucht wurde die jeweilige Konstellation als rechtskonform darstellen. Die Gesprächspartner beklagten oftmals, dass die Befassung mit den rechtlichen Aspekten Kapazitäten und finanzielle Mittel binde. Eine Befassung mit konzeptionellen Fragestellungen müsse zu oft hinten anstehen.

f) Rolle von Verkehrsverbänden

Die Verkehrsverbände spielen in vielen Fällen in der Verkehrsplanung und bei der Abstimmung eines Verkehrsangebotes zwischen den beteiligten Akteuren eine wichtige Rolle. Unwesentlich ist dabei, ob es sich um Aufgabenträger-Verbände oder Zusammenschlüsse der Verkehrsunternehmen handelt. Insbesondere in den Fallbeispielen mit einem hohen überregionalen Abstimmungsbedarf mit benachbarten Aufgabenträgern oder dem SPNV übernehmen die Verkehrsverbände Aufgaben von den Aufgabenträgern und stellen eine Integration der Planung her. Dies wird besonders deutlich bei Fallbeispielen mit starken verkehrlichen Verflechtungen zu benachbarten Zentren: So plant der SPNV-Aufgabenträger VVOWL den Busverkehr des an das Oberzentrum Bielefeld angrenzenden Kreises Gütersloh. Der Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis plant für die kreisfreie Großstadt Pforzheim und den benachbarten Enzkreis. Und auch in der Metropolenregion Nürnberg wird die strategische Nahverkehrsplanung durch den Verkehrsverbund als Zusammenschluss der Verkehrsunternehmen betrieben.

In anderen Regionen, in denen der ÖPNV unmittelbar zwischen den Kreisen als Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen abgestimmt wird, spielen Verkehrsverbände mittelbar eine Rolle und sorgen dafür, dass das Planungsverfahren verbundweit vereinheitlicht wird. So orientieren sich die beiden untersuchten brandenburgischen Landkreise stark an einem Leitfaden des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg. Im Kreis Recklinghausen wird eine Vorgabe des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr umgesetzt, die linienscharfe Vorgaben im Nahverkehrsplan fordert.

Die regionalen Verkehrsverbände sind also entweder direkt als Regieebene in der Planung beteiligt oder es werden ihre Kompetenzen mittelbar für die Planung des straßengebundenen, lokalen ÖPNV genutzt. Sie übernehmen damit in der Praxis

diverse zentrale Funktionen, indem sie das Angebot einer Großzahl von Akteuren abstimmen. Beteiligt sind häufig mehrere Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger und diverse private oder kommunale Verkehrsunternehmen. Wenn der koordinierende Verkehrsverbund selbst Aufgabenträger des SPNV ist, kommen noch die Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen hinzu. Damit sorgen die Verbünde für die Abstimmung verkehrsträgerübergreifend zwischen ÖSPV und SPNV einerseits, andererseits räumlich zwischen benachbarten, verkehrlich verflochtenen Gebietskörperschaften.

In Wahrnehmung ihrer originären Funktion als Tarifgemeinschaften halten die Verkehrsverbünde auch systematisch Kontakt zu den Fahrgästen und sorgen in den Bereichen Vertrieb, Tarif und Marketing für einen einheitlichen Auftritt des ÖPNV.

g) Rolle des Nahverkehrsplans

Das wichtigere indirekt wirkende Instrument, mit denen die Aufgabenträger den ÖPNV gestalten können, ist aber der Nahverkehrsplan. Mit der Ausnahme von Landsberg am Lech nutzen allen Aufgabenträger den Nahverkehrsplan als Planungsinstrument und legen so politisch das öffentliche Verkehrsinteresse fest. Nahverkehrspläne werden dabei in ihrer originären formalen Funktion als Abwägungsbelang bei der Konzessionserteilung genutzt, sie wirken also eigentlich nicht unmittelbar zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Darüber hinaus schätzen die Aufgabenträger den NVP zur Vorbereitung der Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Verkehren und als Orientierungshilfe für die eigene planerische Arbeit sowie als Argumentationshilfe gegenüber den politischen Entscheidungsträgern. Vielfältig ist das Bild, das sich bei der Auswertung der Pläne gezeigt hat (vgl. Abschnitt 2.3, Seite 16): Die Umfänge, der Aufbau, die analytische Herangehensweise und Tiefe, der Umgang mit Zielsystemen und der konzeptionelle Anspruch der Pläne variieren stark. Gegenüber den Nahverkehrsplänen der ersten und zweiten Generation kann tendenziell eine Professionalisierung festgestellt werden, da der Aufbau systematischer ist und das analytische und konzeptionelle Vorgehen nachvollziehbarer dokumentiert wird. Inhaltlich haben konzeptionelle Vorgaben einen höheren Stellenwert bekommen.

Die Rolle des Nahverkehrsplans im Verhältnis Aufgabenträger-Verkehrsunternehmen ist wesentlich von der Gestalt der jeweiligen lokalen Organisationsstruktur des ÖPNV abhängig. Die im vorangegangenen Kapitel idealisiert dargestellten drei Organisationsformen (eigenwirtschaftlich verkehrendes Unternehmen, gemeinwirtschaftlich verkehrendes Unternehmen oder kommunales Unternehmen) prägen auch wesentlich den Charakter des Nahverkehrsplans, seine Detailliertheit und Verbindlichkeit.

Bei eigenwirtschaftlichen Linien wird regelmäßig der Ist-Zustand des ÖPNV beschrieben, Vorgaben zur Gestaltung dieser Linien finden sich in den bestehenden NVP nicht. Die Entwicklung im Kreis Gütersloh deutet aber an, dass im Rahmen von Genehmigungswettbewerbs-Verfahren Vorgaben aus

Nahverkehrsplänen bei der Konzessionierung an Bedeutung gewinnen. Derzeit kann also nur eine geringe Bedeutung des NVP für die Planung eigenwirtschaftlicher Verkehre angenommen werden, allerdings könnte sich das in Zukunft ändern.

Schon heute sind die Nahverkehrspläne wichtige Dokumente für die Aufgabenträger um die gemeinwirtschaftlich erbrachten Verkehre zu steuern. Dies gilt insbesondere, wenn diese Verkehre in Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Der Nahverkehrsplan erfüllt in diesen Fällen keine unmittelbare Wirkung gegenüber den Verkehrsunternehmen, da die Festlegungen in diesen Dokumenten zu wenig konkret sind. Die NVP dienen allerdings den Aufgabenträgern zur Vorbereitung von Ausschreibungen und der Vergabe von Verkehrsleistungen. In ihnen werden regelmäßig der Umfang des zu bestellenden Verkehrsangebots umrissen und allgemeine Qualitätsanforderungen benannt. Der NVP ermöglicht dabei, dass die bestellten Verkehrsleistungen in einem ÖPNV-Gesamtsystem integriert sind. Hierbei dient der NVP vor allem der Verwaltung zur Vorbereitung von Ausschreibungs- bzw. Vertragsunterlagen.

Sowohl bei eigenwirtschaftlichen als auch bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren nutzen Aufgabenträger in der Praxis gemäß § 9 II PBefG die Möglichkeit im NVP Linien zu bündeln, um so einen Betrieb auf ertragsschwachen Linien sicherzustellen oder um eine zeitgleiche Ausschreibung von mehreren Linien vorzubereiten (bspw. Kreis Gütersloh). Die Bündel können auch, wie derzeit in Offenbach der Fall, von einem kommunalen Unternehmen betriebene Linien umfassen.

Neben der Wirkung die der NVP mittelbar als Vorbereitung von Ausschreibungen oder als „öffentliches Verkehrsinteresse“ bei der Genehmigungsbehörde gegenüber den Verkehrsunternehmen erfüllt, nutzt er dem Aufgabenträger selbst und entfaltet innerhalb der planenden Behörde und gegenüber den politischen Gremien eine Wirkung.

Mit Ausnahme der Kreisverwaltung in Landsberg halten alle Aufgabenträger den NVP für nötig, um in der Nahverkehrsplanung selbst eine Systematik einzuhalten. Er zwingt die planende Behörde zu einem analytischen Vorgehen. Von besonderer Bedeutung ist die transparente Festlegung von Standards: Der NVP erlaubt es, objektive Kriterien für die ÖPNV-Qualität in unterschiedlichen Teilräumen des Planungsgebietes festzulegen. Dies ist nach Auskunft der Gesprächspartner in den planenden Verwaltungen insbesondere für den Umgang mit Wünschen aus den politischen Gremien oder der Bevölkerung hilfreich. Der NVP wird von den Verwaltungen dann gerne für die Begründung der Nichterschließung von Teilräumen geschätzt: Den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik gegenüber kann dank der im NVP enthaltenen Analyse transparent dargelegt werden, warum ihren Wünschen an das ÖPNV-Angebot nicht entsprochen werden kann. Der Nahverkehrsplan bietet den Verwaltungen im Tagesgeschäft also die Möglichkeit einer Selbstbindung und dient als Argumentationshilfe gegenüber der Politik.

h) Inhalte der Nahverkehrspläne

Je nachdem welche Rolle des Nahverkehrsplans bei der Interaktion zwischen Verkehrsunternehmen, Aufgabenträgern und Verbänden spielt, variieren die Inhalte und das systematische Vorgehen bei seiner Erarbeitung. In einigen Plänen wird die Raum- und Verkehrsstruktur eher oberflächlich und ohne Bezug zu den planerischen Zielen und den konzeptionellen Teilen beschrieben (bspw. NVP IIm-Kreis, NVP Biberach, NVP Pforzheim-Enzkreis).

Andere NVP analysieren die ÖPNV-Erschließung, Verkehrsbeziehungen, und die Erreichbarkeit von Zentren sehr systematisch und nutzen dabei planerische Ziele als Bewertungsmaßstab. Voraussetzung dafür ist, dass die Ziele hinreichend als messbare Standards konkretisiert wurden (vgl. NVP Recklinghausen, NVP Offenbach). Bei einigen Aufgabenträgern verabschieden die verantwortlichen politischen Gremien sowohl die abstrakten Planungsziele und die daraus abgeleiteten Erschließungsstandards als auch die konzeptionellen Vorgaben des gesamten NVP. Sofern keine formellen Beschlüsse vorliegen werden oftmals Ziele und Standards in Ausschüssen oder Arbeitsgruppen erarbeitet.

Wenn bei einem Abgleich Mängel des ÖPNV-Angebots erkannt werden, werden in diesen Nahverkehrsplänen konzeptionelle Festlegungen getroffen. Dies können Vorgaben zum Takt, den Bedienzeiten, der Fahrzeugausstattung und zum Linienweg sein. Besonders ausführlich ist dabei der NVP Recklinghausen. Auch die SPNV-Nahverkehrspläne machen konkrete Vorgaben zu den Bedienzeiten und -häufigkeiten (vgl. NVP RMV und NVP VV OWL).

Im SPNV stehen den Aufgabenträgern erhebliche finanzielle Mittel zu Verfügung (u. a. Regionalisierungsmittel) mit denen sie auch Infrastruktur-Investitionen in Bahnhöfe und Strecken tätigen. So sieht der NVP des VV OWL Investitionen in die Schieneninfrastruktur zur Kapazitätssteigerung vor (Leit- und Sicherungstechnik, Beseitigung von Langsamfahrstellen, o. ä.). Der RMV plant neben Ausgaben für ähnliche Vorhaben auch einen weitgehenden Neubau einer tangentialen Stadtbahn im Westen Frankfurts. Auch für Investitionen in Bahnhöfe und Haltepunkte werden auf Basis der NVP Mittel bereitgestellt.

Bei den Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV sind Festlegungen zu Investitionen in die Infrastruktur hingegen nicht selbstverständlich. Abhängig von der Rolle des Aufgabenträgers bei der Gestaltung des ÖPNV, seinen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen, ergeben sich Unterschiede. Sofern der Aufgabenträger keinen nennenswerten eigenen Etat verwaltet oder die Baulast bei kreisangehörigen Gemeinden liegt, kann er auf Infrastrukturausbauten nur begrenzt Einfluss nehmen. Oft werden Haltestellenausbauten oder die Anlage von Busbahnhöfen nur nachrichtlich in den NVP erwähnt. Dennoch müssen diese Investitionen im NVP erwähnt werden, da davon vielfach die Förderfähigkeit z. B. nach GVFG abhängig ist.

i) **Beteiligung bei der NVP-Aufstellung**

Im Rahmen der Aufstellung der Pläne werden die Verkehrsunternehmen ausnahmslos beteiligt. Damit kommen die Aufgabenträger § 8 III PBefG nach, der diese Beteiligung zwingend vorschreibt. In der Praxis bedeutet dies, dass die Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger schon im Vorfeld der NVP-Aufstellung bzw. -Fortschreibung kommunizieren. Anregungen aus dem Betrieb können dann in den ersten Entwürfen des Planes beachtet werden. Regelmäßig werden den Verkehrsunternehmen Zwischenergebnisse des Planungsprozesses in Form von Entwürfen vorgelegt. Einwände der Unternehmen finden dann im Planungsprozess Beachtung.

Bei der Untersuchung besteht in diesem Zusammenhang ein methodisches Problem: Es wurden nur Aufgabenträger befragt. Ob die Zusammenarbeit und besonders die Beteiligung von den Verkehrsunternehmen selbst als ähnlich umfassend und positiv gesehen wird, konnte nicht ermittelt werden.

Praktisch wird die Beteiligung der Verkehrsunternehmen unterschiedlich gehandhabt. Eher selten erfolgt die Kommunikation rein schriftlich, häufiger bestehen informelle Arbeitskreise in denen sich Vertreter der Verkehrsunternehmen, des Aufgabenträgers und andere Akteure regelmäßig treffen.

Einige Aufgabenträger berichten allerdings, dass die Verkehrsunternehmen ihre Beteiligungsmöglichkeiten teilweise nur in geringem Umfang oder gar nicht wahrnehmen. Dies wird vor allem über kleine, mittelständische Unternehmen gesagt. Sie hätten in der Regel nicht ausreichend Personal, um kompetent an der Gestaltung des Nahverkehrsplans teilzunehmen (z. B. in Pforzheim-Enzkreis, Nürnberger Land). In anderen Fällen ist die Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen äußerst umfangreich und beschränkt sich nicht nur auf den Zeitraum der NVP-Aufstellung.

Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung der Verkehrsunternehmen werden andere Akteure regelmäßig bei der Nahverkehrsaufstellung gehört. So ist die Beteiligung von anderen Teilen der Verwaltung (besonders: die Schulverwaltung, Behindertenbeauftragte, Tiefbau- und Planungsbehörden) üblich. Sofern Kreise oder Verbände als Aufgabenträger agieren, werden auch die kreisangehörigen Kommunen beteiligt. Häufig werden auch benachbarte und übergeordnete regionale Aufgabenträger einbezogen.

Neben der öffentlichen Verwaltung werden außerdem verschiedene Interessensgruppen wie die Handelskammern, Fahrgast- (bspw. ProBahn, VCD), Umwelt- (bspw. NABU, BUND), Sozial- und Behindertenverbände zu verschiedenen Zeitpunkten des Planungsprozesses eingebunden.

Uneinheitlicher ist das Bild bei der direkten Bürgerbeteiligung. Einige Aufgabenträger machen die Entwürfe des NVP über das Internet einer breiten Öffentlichkeit zugänglich (Offenbach) oder geben ihn durch Offenlegung ortsüblich bekannt (Ilm-Kreis). Andere hingegen behandeln den Plan als behördeninternes

Dokument. Im Kreis Steinburg geht die Kreisverwaltung davon aus, dass eine Bürgerbeteiligung über die Bürgermeister der Gemeinden geschieht. Wenige Aufgabenträger arbeiten mit einem Fahrgastbeirat wie dem Bus-und-Bahn-Team des Verkehrsverbundes Pforzheim-Enzkreis.

Eine dezidierte Beteiligung älterer Menschen geschieht nicht. Ein Aufgabenträger verwies darauf, dass die Vertreter der Umwelt- oder Behindertenverbände und auch die gewählten Mitglieder der verantwortlichen politischen Gremien überwiegend zur Gruppe der älteren Menschen gehören würden.

3.3.2 Dominierender Stellenwert des Schülerverkehrs

Eine hohe Aufmerksamkeit widmen die Aufgabenträger der Planung des Schülerverkehrs. Dies spiegelt sich in den Nahverkehrsplänen wieder, wurde regelmäßig in den Expertengesprächen thematisiert und zudem von den Vertretern der Aufgabenträger bei den Fokusrunden angesprochen. Dies ist insofern bemerkenswert, da kein Forschungsinteresse in diese Richtung bestand und Fragen zum Schülerverkehr weder Bestandteil des Expertengesprächleitfadens waren noch auf der Tagesordnung der Fokusrunden standen. Aus der Initiative der Gesprächspartner kann geschlossen werden, dass die Planung des Schülerverkehrs die Aufgabenträger erheblich beschäftigt und aktuell zu bearbeitende Probleme macht. Lediglich bei den Aufgabenträgern in den Oberzentren oder im SPNV spielt der Schülerverkehr dagegen eine weniger dominierende Rolle.

Teilweise dürfte die Zusammensetzung der Fokusrunden und die Auswahl der Experten für diesen Effekt gesorgt haben. So wurden überwiegend Aufgabenträger aus den ländlichen oder suburbanen Raum befragt, bei denen der Schülerverkehr typischerweise den überwiegenden Anteil der ÖPNV-Nachfrage ausmacht. Auch bei der Zusammensetzung der Fokusrunden überwogen Vertreter aus ländlichen Regionen.

Hauptaufgabe des ÖPNV ist in diesen Regionen die Bewältigung des Schülerverkehrs. Dies ergibt sich nicht nur aus der Nachfrage, sondern insbesondere aus der rechtlichen Situation. So betonten die Aufgabenträger aus Brandenburg, dass die Bereitstellung des Schülerverkehrs eine Pflichtaufgabe der Aufgabenträger sei, wohingegen der allgemeine ÖPNV lediglich eine „freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe“ (§ 3 III ÖPNV-G BB) darstellt. Da zudem die finanzielle Situation der Aufgabenträger eine Finanzierung über den Schülerverkehr hinaus kaum erlaubt, gilt im Landkreis Oder-Spree die Formel: Daseinsvorsorge im ÖPNV sind die nach § 45 a PBefG finanzierten Schülerverkehre. Auch die Aufgabenträger im Enzkreis, im Kreis Gütersloh, IIm-Kreis, Nürnberger Land und im Kreis Landsberg/Lech sehen ihre Aufgabe überwiegend in der Abwicklung des Schülerverkehrs.

Entsprechend wird der demografische Wandel von den Aufgabenträgern weniger mit einer Zunahme der Anzahl älterer Menschen in Verbindung gebracht als vielmehr mit rückläufigen Schülerzahlen. Vor allem in den östlichen

Bundesländern wird ein erheblicher Rückgang der Schülerzahlen beobachtet. Eine Reaktion hierauf wird als planerisch notwendig angesehen: Genannt wurden die Schließung von Schulstandorten und dadurch neu entstehende Anforderungen an ÖPNV-Verbindungen und Finanzierungsprobleme in Folge sinkender § 45 a-Mittel.

Nicht unmittelbar Folge des demografischen Wandels, aber dafür ein flächendeckendes Problem in den ländlichen und suburbanen Gebieten sind Veränderungen der Schulorganisation. So führt die vermehrte Einführung von Ganztagsbetreuungen und Nachmittagsunterricht zu Erosion der Mittagsspitze und macht oftmals zusätzliche Fahrten im Verlauf des Nachmittags nötig.

Grundsätzlich bindet bei den ländlichen und suburbanen Aufgabenträgern die Abstimmung mit den Schulbehörden bzw. mit den Schulen direkt einen Großteil der planerischen Ressourcen. Eine Anpassung der ÖPNV-Fahrpläne ist in der Regel jährlich zu jedem Schuljahreswechsel nötig. Insofern spielen die eher auf Langfristigkeit angelegten Planungen der NVPs für die betriebliche Planung in solchen Regionen nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Die Aufgabenträger beklagen dabei in vielen Fällen die mangelnde Abstimmungsbereitschaft der Schulen bzw. der Schulverwaltungen und die Kurzfristigkeit mit der Änderungen der Stundenpläne an die ÖPNV-Akteure weiter getragen werden. Ebenfalls wird bedauert, dass der ÖPNV sich in der Regel Erfordernissen der Schulen anzupassen habe und eine Bereitschaft die Stundenpläne in gewissen Grenzen den betrieblichen Erfordernissen des ÖPNV anzupassen nicht vorhanden sei. Potenziale zur Senkung der für die Schülerbeförderung aufzuwendenden Kosten, beispielsweise durch die Staffelung von Schulanfangszeiten, werden dadurch vergeben.

Gut organisiert scheint der Schülerverkehr im Kreis Biberach. Hier entstand schon in den 1980er-Jahren, lange bevor der Begriff des Aufgabenträgers eingeführt wurde, eine kommunale kreisweite ÖPNV-Koordination. Sie wurde mit der Gründung eines Schulzentrums in Biberach notwendig. Auch hier spiegelt sich die Dominanz des Schülerverkehrs wieder. Für ihn wurde der bis dato weitgehend von den Verkehrsunternehmen organisierte ÖPNV in Teilen in die Verantwortung der öffentlichen Verwaltung geführt.

Allgemein gilt, dass insbesondere in den untersuchten Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte die Aufgabenträger sich für die Aufrechterhaltung des Schülerverkehrs verantwortlich fühlen. Bei anderen Funktionen und Leistungen des ÖPNV wird diese Zuständigkeit hingegen nicht zwingend bei den Aufgabenträgern gesehen. Die Aufgabe, den ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge zu planen, wird sehr unterschiedlich interpretiert.

3.3.3 Daseinsvorsorge im ÖPNV

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist Gegenstand der gesetzlichen Vorgaben für den ÖPNV. So findet er sich in § 1 RegG und auch in zahlreichen Landes-ÖPNV-

Gesetzen. Häufig taucht er zudem in den untersuchten Nahverkehrsplänen – in der Regel als Zitat aus den angesprochenen Gesetzen – auf.

In der Praxis ist der Begriff überwiegend nicht relevant. Er wird uneinheitlich interpretiert und verwendet. Die interviewten Aufgabenträger taten sich schwer mit einer Definition oder bekannten sich, den Begriff nicht definieren zu können. Entsprechend arbeiten die Mitarbeiter bei den Aufgabenträgern oder den Verbänden nicht an dem Ziel den ÖPNV als Daseinsvorsorge zu sichern oder zu entwickeln, da sie Daseinsvorsorge nicht in konkretere planerische Ziele operationalisieren können.

So ergibt sich bei der Untersuchung der Fallstudien ein äußerst diffuses Bild: Der Begriff wird teilweise als nicht zeitgemäß abgelehnt, da er ein althergebrachtes Verständnis von Versorgung beinhaltet, das den Anforderungen eines modernen, konkurrenzfähigen ÖPNV nicht gerecht werde (Enzkreis). Im Kreis Biberach wird ein ÖPNV der Daseinsvorsorge mit bestimmten Wegzwecken wie Arzt, Einkaufen und Freizeit in Verbindung gebracht und gegenüber dem Berufsverkehr abgegrenzt. In einigen Fällen wird unter Daseinsvorsorge eine Verpflichtung zur Erschließungssicherung verstanden: Dabei variieren die genannten Mindeststandards zwischen ein bis zwei Fahrtenpaaren pro Woche (bspw. Uckermark) und der Aufrechterhaltung eines Studentaktes in den Oberzentren.

Einheitlich fühlen sich die Aufgabenträger für den ÖPNV verantwortlich und sehen es als ihre Aufgabe, den ÖPNV gemäß den politisch beschlossenen Vorgaben zu entwickeln. Dies begründen sie jedoch nicht zwingend mit dem Auftrag zur Daseinsvorsorge. Zu konkreten Umfängen des ÖPNV-Angebotes sahen sie sich auf Grund des gesetzlichen Auftrags zur Daseinsvorsorge nicht verpflichtet. Das Verkehrsangebot ergebe sich vielmehr aus dem zu Verfügung stehenden finanziellen Rahmen und dem politischen Willen.

a) Ausreichende Verkehrsbedienung und Erreichbarkeitssicherung

Etwas klarer ist der Umgang mit dem Begriff der „ausreichenden Verkehrsbedienung“. Mit diesem aus dem europäischen Recht stammenden Begriff drückt der Gesetzgeber (in § 8 III PBefG) die Verpflichtung der Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden aus, für eine Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des ÖPNV zu sorgen. Offen lassen die gesetzlichen Bestimmungen allerdings den Umfang der ausreichenden Verkehrsbedienung bzw. Kriterien, wann eine Verkehrsbedienung nicht mehr als ausreichend gelten kann.

Bemühungen auf Landesebene, durch Gesetze oder Verordnungen verbindliche Bedienstandards oder Empfehlungen für unterschiedliche Raumkategorien zu erarbeiten, haben keine Bedeutung erlangt. So berichtet der Aufgabenträger in Osnabrück, dass die Aufgabenträger für den ÖSPV in Niedersachsen sich nicht auf einheitliche Standards einigen konnten. So konnten sie einem entsprechenden Wunsch der Genehmigungsbehörden nicht entsprechen.

In Ermangelung einheitlicher landes- oder bundesweit verbindlicher Standards für die Erschließungs- Verbindungs- und/oder Beförderungsqualität beschließen die Aufgabenträger in vielen Fällen selbst Standards für den ÖPNV. Sehr differenziert geht man in Offenburg oder Recklinghausen vor: Die NVP kategorisieren dabei nach raumstrukturellen Eigenschaften ihre Planungsteilräume. So wird beispielsweise nach Bevölkerungsdichte, Größe der zu erschließenden Siedlungseinheit oder eventueller zentraler Funktionen unterschieden. Die Qualität des ÖPNV wird mittels Geographischen Informationssystemen bezüglich Takt, Bedienzeiten und Zentrenreichbarkeit der Teilräume analysiert. Ein Abgleich, ob die ÖPNV-Erschließungsqualität den selbst gesetzten Standards entspricht, offenbart planerische Handlungsbedarfe. Sofern die Erschließung eines Teilraums unter dem für seine Raumkategorie festgesetzten Standard liegt, wird das Angebot ausgedehnt (bspw. Kreis Recklinghausen).

Oftmals wird die Erschließungssicherung aber unter den Vorbehalt der Nachfrage gestellt. Sofern ein Verkehrsangebot nicht von einer Mindestfahrgastzahl nachgefragt wird, sehen die Aufgabenträger keine Verpflichtung zur flächendeckenden Erreichbarkeitssicherung (NVP Steinburg, Aussage aus der Fokusrunde Burgsteinfurt). Untergrenzen für die Aufrechterhaltung der ÖPNV-Erschließung werden sowohl anhand der Größe von zu erschließenden Siedlungseinheiten als auch anhand der Nachfrage festgelegt. In einigen Fällen wird die Entscheidung über Erschließungsstandards und daraus bedingten Abkopplungen von Teilräumen durch die politischen Gremien gefällt (Fokusrunde Burgsteinfurt). Im Kreis Steinburg wird die Erschließungsnotwendigkeit von Teilräumen dann verneint, wenn weniger als sieben Fahrgäste pro Tag den ÖPNV nachfragen.

Selbst im Oberzentrum Augsburg wird lediglich versucht, 80 % der Bevölkerung mit dem ÖPNV zu erschließen. Andererseits gilt sogar in Regionen ohne ÖPNV-Mittel aus dem Etat des Aufgabenträgers, dass keine großen Teilgebiete unerschlossen sein dürfen (Kreis Gütersloh).

In einigen ländlichen Regionen gibt es ganz andere Ansätze die ausreichende Verkehrsbedienung festzulegen. Eine sehr einfache Herangehensweise verfolgt dabei der IIm-Kreis. Hier findet sich im NVP eine Liste aller bestehenden Linien einschließlich Informationen zum Takt und den Verkehrszeiten. Für jede Linie stellt der Aufgabenträger im NVP die ausreichende Verkehrsbedienung im Rahmen der NVP-Verabschiedung per Beschluss fest. Das Vorgehen des Landkreis Landsberg bezieht sich ausschließlich auf den Schülerverkehr: Da der Schülerverkehr eine Pflichtaufgabe ist, gilt der ÖPNV dann als ausreichend, wenn jeder Schüler seine Schule erreichen kann.

In den Oberzentren und im SPNV wird der Begriff der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ indes anders interpretiert als in den dünner besiedelten Untersuchungsgebieten. Hier wird die Verkehrsbedienung dann als nicht ausreichend angesehen, wenn die Kapazitäten nicht der Nachfrage entsprechen, also wenn Busse und Bahnen überfüllt sind.

Diese Bewertung des Verkehrsangebotes ist im Prinzip verbreitet: Bei anderen Aufgabenträgern ist der planerische Analyseaufwand zwar bisweilen erheblich höher, in letzter Konsequenz gelten aber aus Sicht der Aufgabenträger die im NVP beschlossenen Vorgaben als ausreichende Verkehrsbedienung. Die ausreichende Verkehrsbedienung muss nach Meinung der befragten Mitarbeiter bei den Aufgabenträgern vor Ort politisch festgelegt werden, um dann von den Genehmigungsbehörden beachtet zu werden.

Die Festlegung einer ausreichenden Verkehrsbedienung liegt letztlich im Ermessen der Aufgabenträger. Generell wird die ausreichende Verkehrsbedienung weitgehend als eine Bezifferung des Verkehrsangebotes verstanden. Die Dimensionen in denen sie festgelegt wird beschreibt vor allem die Quantität der Dienstleistung ÖPNV. Der Leitungsumfang beschreibt nur einen Aspekt der Dienstleistungsqualität des ÖPNV. Übereinstimmend haben die Gesprächspartner bei den Aufgabenträgern betont, dass in den letzten Jahren eine ganzheitlichere Betrachtung der Dienstleistung ÖPNV für sie wichtiger geworden ist.

3.3.4 Dienstleistungsqualität im ÖPNV

In den vorhergegangenen Abschnitten stand das komplexe Beziehungsgeflecht der planenden und ausführenden Akteure im ÖPNV im Vordergrund, während die Fahrgäste weitgehend ausgeblendet blieben. Abhängig von diesen dargestellten Beziehungen zwischen Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und den Verkehrsverbänden gestaltet sich auch die Aushandlung, Festlegung, Durchsetzung und schließlich auch die Kontrolle der Dienstleistungsqualität im ÖPNV.

Die Aushandlung von Verkehrsverträgen oder die Festlegung von Bedienstandards findet wie alle planerischen Fragestellungen im Wesentlichen zwischen den öffentlichen Verwaltungen und den Verkehrsunternehmen statt. Dabei betrifft die Dienstleistungsqualität des ÖPNV sehr unmittelbar mit den Fahrgästen eine weitere, äußerst vielseitige Akteursgruppe. Dies wurde bei den Aufgabenträgern erkannt: Zwar dominieren bisher die eher planerisch-technischen Aspekte die Nahverkehrspläne als Abstimmungsinstrument zwischen Behörden und Unternehmen, doch die Dienstleistungsqualität gegenüber den Fahrgästen erhält von den Aufgabenträgern zunehmende Beachtung.

a) Dimensionen der Dienstleistungsqualität im ÖPNV

So erkannten alle Gesprächspartner in den Kreis-, Stadt- oder Verbundverwaltungen eine hohe Bedeutung der Dienstleistungsqualität für den Erfolg des ÖPNV-Systems. Sie verstanden unter der Dienstleistung ÖPNV grundsätzlich mehr als die reine Personenbeförderung und sahen die gesamte Beziehung zum Fahrgast als relevant an. Dies beginnt aus Sicht der Aufgabenträger mit der Gestaltung des Angebots, der Kommunikation und Vermarktung vor Fahrtantritt, schließt den Vertrieb der Fahrkarten ebenso ein wie

das Umfeld der Verkehrsanlagen und umfasst auch eine Betreuung der Fahrgäste nach der Fahrt, etwa bei Beschwerden.

Damit wird nicht nur die Leistung der Verkehrsunternehmen als Dienstleistung ÖPNV definiert, es fällt vielmehr auch die Arbeit der Aufgabenträger darunter. Dieses weite Verständnis von der Dienstleistung ÖPNV nimmt neben den Verkehrsunternehmen auch die Aufgabenträger und Verkehrsverbünde in die Pflicht. Sie unterhalten zwar weniger offensichtliche Beziehungen zu den Fahrgästen wie die Unternehmen, bestimmen aber an vielen Stellen die Dienstleistungsqualität wesentlich mit.

Während unter den Gesprächspartnern bei den Aufgabenträger große Übereinstimmung über die Bandbreite der Dienstleistung ÖPNV herrschte, offenbarten sich erhebliche Unterschiede bezüglich der Festlegung, Durchsetzung und Überprüfung der Qualitäten im ÖPNV.

Es spiegeln sich auch hier die Unterschiede in der ÖPNV-Organisation wider. Sofern die Aufgabenträger als Besteller von Verkehrsleistungen auftreten, sind sie relativ mächtig. Sie können Dienstleistungsstandards in die Verkehrsverträge aufnehmen und damit die Unternehmen zu bestimmten Standards verpflichten. Sofern es sich um eigenwirtschaftlich erbrachte Verkehre handelt, ist der Einfluss der Aufgabenträger gering. Die Ambitionen des VV OWL im Kreis Gütersloh, bei eigenwirtschaftlichen Genehmigungen Qualitätsanforderungen als Nebenbestimmungen zur Linienkonzession aufzuerlegen, stellt dabei eine Ausnahme dar. Andere Aufgabenträger sind erheblich zurückhaltender. In Folge der steigenden Bedeutung des Genehmigungswettbewerbs könnten aber Unterschiede bei der angebotenen Dienstleistungsqualität in zukünftigen Wettbewerbsverfahren zum Entscheidungskriterium werden. Die tatsächliche Bedeutung unterschiedlicher Dienstleistungsqualitäten bei derartigen Wettbewerbs-Konstellationen ist aber noch nicht absehbar.

In jedem Fall macht es die zunehmende Bedeutung von Qualitätsanforderungen an den ÖPNV erforderlich, sich seitens der Aufgabenträger in den Nahverkehrsplänen und in der Nahverkehrsplanung damit zu befassen. Hierbei gehen einige Aufgabenträger in mehreren Schritten vor. Zunächst wird dargestellt, bei welchen Teilaspekten der komplexen Dienstleistung ÖPNV Qualitätsfragen relevant sind. Dazu wird die Dienstleistung strukturiert betrachtet und in Elemente zerlegt. Die verantwortlichen Planerinnen und Planern zielen darauf, sich und den andern Akteuren bewusst zu machen, aus welchen (Teil-)Dienstleistungen sich die Gesamtdienstleistung zusammensetzt. Die Leistungserbringung lässt sich beispielsweise in den Vertrieb, die Haltestellen- bzw. Bahnhofseinrichtung, die Wege zum ÖPNV, die Fahrt oder die Bereitstellung von Informationen aufteilen. Innerhalb dieser Kategorien kann die Differenzierung stärker vertieft werden: Bei den Haltestellen können Fragen der baulichen Ausstattung (Sitzgelegenheit, Witterungsschutz, Barrierefreiheit), des Pflegezustands (Sauberkeit, Funktionsfähigkeit) oder der Informationsbereitstellung (Vorhandensein eines Fahrplans sowie dessen Lesbarkeit) die Qualität des ÖPNV betreffen. Es werden

also Indikatoren definiert, über die die Dienstleistungsqualität des ÖPNV gemessen werden kann.

Aufbauend auf dieser Strukturierung können dann Qualitätsanforderungen formuliert werden. Diese legen jeweils fest, wie die Dienstleistung im Detail erbracht werden soll: Wie häufig z. B. eine Haltestelle zu reinigen ist oder ob das Fahrzeug niederflurig oder klimatisiert zu sein hat.

Im Rahmen der Untersuchung der 15 Fallbeispiele hat sich das Ergebnis aus dem Screening der 50 NVP bestätigt. Viele Aufgabenträger gaben in den Gesprächen an, dass die Qualität wichtiger werde. Viele haben auch in ihren NVP herausgearbeitet, wie sie die Dienstleistungsqualität operationalisieren, welche Indikatoren also eine gute ÖPNV-Qualität aus ihrer Sicht ausmacht. Der darüber hinausgehende Schritt, die Festlegung von ausdrücklichen Anforderungen an die Dienstleistung, erfolgt eher selten.

Zur Operationalisierung bedienen sich die Aufgabenträger häufig der DIN EN 13816 (so etwa die Kreise Steinburg, Recklinghausen und Nürnberger Land) oder von dem Verkehrsverbund erarbeiteter Qualitätsleitfäden wie das „Qualitätsversprechen“ im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (in dieser Untersuchung vertreten durch die Kreise Oder-Spree und Uckermark).

b) Festlegung von Dienstleistungsstandards gegenüber den Verkehrsunternehmen

Während – wie schon das Screening gezeigt hat – eine Operationalisierung von gewissen Dienstleistungsstandards in den Nahverkehrsplänen häufig enthalten ist, sind konkrete Festlegungen von Dienstleistungsstandards eher selten. Der NVP in Recklinghausen legt sehr systematisch anhand der DIN EN 13816 dar, womit eine gute Dienstleistung messbar wäre, verzichtet aber in der Regel auf Anforderungen an die Fahrzeuge, die Haltestellen, die Fahrer und die Informationsbereitstellung. Darin bestätigt sich der Eindruck aus dem Screening: Die NVP geben einen Überblick über die Dimensionen von Dienstleistungsqualität, legen aber in der Regel keine konkreten Standards fest. Während die Nahverkehrspläne zwar den Kernbereich des ÖPNV mit zunehmend konkreten Festlegungen zu Takten, Bedienzeiten und Kapazitäten beschreiben, fehlen Vorgaben über die zu erbringende Dienstleistungsqualität, sobald diese nicht unmittelbar zum Betriebsumfang zählende Bereiche betreffen.

Dies mag darin begründet liegen, dass NVP nicht das richtige Instrument für eine derart detaillierte Festlegung sind. Viele Aufgabenträger gaben im Gespräch an, dass Sie in Verkehrsverträgen Aspekte der Dienstleistungsqualität durchaus umfangreich festlegen. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenträger im SPNV. So stellen der RMV und der VV OWL in ihren Verkehrsverträgen dezidierte Qualitätsvorgaben auf. Der RMV geht dabei besonders systematisch vor und hat dazu ein „Verfahren zur Erfassung und monetären Bewertung der Qualität im SPNV und BPNV [Buspersonennahverkehr, Anm. d. Verf.]“ im NVP entwickelt.

Doch auch die ÖSPV-Aufgabenträger, die bereits über Erfahrungen mit Ausschreibungen verfügen, nutzen ihre Verkehrsverträge für Vorgaben zur Dienstleistungsqualität (Kreis Steinfurt, Kreis Oder-Spree, Offenbach, Enzkreis). Sofern eigene Unternehmen beauftragt werden, wird versucht, eine gewisse Dienstleistungsqualität als Gesellschafter oder in mit dem eigenen Unternehmen geschlossenen Verträgen durchzusetzen (Landkreis Uckermark, Offenbach). In Augsburg setzt der Aufgabenträger in den Betrauungsakten Qualitätsstandards gegenüber dem kommunalen Unternehmen durch.

Inhaltlich liegt der Schwerpunkt bei Vorgaben zur Fahrzeugausstattung und dem Personal. Typischerweise wurde hier die Niederflrigkeit, das Vorhandensein einer Klimaanlage oder Einrichtungen zur Fahrgastinformation und die Fähigkeiten sowie das Auftreten der Fahrer/innen (Uniform) genannt.

Die NVP bereiten die Festlegung der Dienstleistungsqualität in der Regel nur vor. Indem sie die Dimensionen der zu erbringenden Qualität festlegen, bieten sie eine Grundlage für Verhandlungen und Verträge mit den Unternehmen.

c) Freiwillige Dienstleistungsqualität der Unternehmen

Der Strukturwandel der ÖPNV-Branche vom durch Unternehmer gestalteten, hin zu dem durch die Aufgabenträger regulierten Nahverkehr lenkt bei der Frage nach der Dienstleistungsqualität den Fokus auf die Instrumente der Aufgabenträger. Dabei erbringen die Verkehrsunternehmen aus eigenem Interesse eine gewisse Dienstleistungsqualität. Aus Sicht der Aufgabenträger scheinen die Verkehrsunternehmen beim Qualitätsmanagement einen Schritt voraus zu sein: Kommunale Unternehmen haben – auch um in einem eventuellen Wettbewerb bestehen zu können – entsprechende Ressourcen aufgebaut und orientieren sich an der einschlägigen DIN-EN 13816.

In den Kreisen Nürnberger Land und Osnabrück sowie in Brandenburg sorgen die Verbundstrukturen für eine Einhaltung gewisser Qualitätsstandards. Dies erfolgt insbesondere in Osnabrück und in Nürnberg als Teil einer durch die Verkehrsunternehmen getragenen Kooperation. Inwiefern hierbei der politische Druck seitens des Aufgabenträgers oder die erwartete Wettbewerbssituation das Sich-Auferlegen von Qualitätsstandards begünstigt hat, konnte nicht ermittelt werden und liegt im Bereich des Spekulativen.

Ebenfalls berichten die Aufgabenträger, dass Verkehrsunternehmen – insbesondere die großen Konzerne – der Qualität einen hohen Stellenwert einräumen. Dies gilt sowohl für den ÖSPV- als auch für den SPNV-Bereich. Gefördert wird unternehmerisches Engagement freilich durch Anreize. Da die Qualität im ÖPNV den Fahrgästen zu Gute kommt, eignen sich dazu Nettoverträge. Sofern die Verkehrsunternehmen von einem höheren Fahrgastaufkommen finanziell profitieren, besteht ein Anreiz mit einer hohen Dienstleistungsqualität Kunden zu gewinnen.

Dies gilt auch für eigenwirtschaftliche Linien, bei denen Fahrgastgewinne durch eine bessere Qualität von Fahrzeug und Service von den Unternehmen teilweise freiwillig angestrebt werden (Gütersloh, Steinburg). Voraussetzung für diese Entscheidung ist, dass wahlfreie Kunden als Zielgruppe erkannt worden sind und erschlossen werden können. Bei kleinen, mittelständischen und lang etablierten Busunternehmen ist dies oft nicht der Fall (bspw: Biberach, Landsberg am Lech, Pforzheim-Enzkreis): Sofern der Schülerverkehr das eigenwirtschaftliche Angebot wesentlich finanziert und bestimmt, lohnen Investitionen in die Dienstleistungsqualität in der Regel nicht. Hier ist es wirtschaftlicher die Kosten für den Betrieb gering zu halten und an der Qualität zu sparen.

d) Kontrolle der Dienstleistungsqualität

Falls Verkehrsunternehmen nur ein begrenztes Eigeninteresse an einer hohen Dienstleistungsqualität haben, ihnen vom Aufgabenträger aber dennoch Qualitätsstandards vertraglich oder durch andere Mechanismen auferlegt werden, ist ihre Einhaltung zu kontrollieren. Die Aufgabenträger sehen hierin eine ihrer zukünftig zentralen Aufgaben. Sofern die Verkehrsunternehmen als reine Ersteller von Verkehrsleistungen fungieren, muss der Aufgabenträger als Besteller sicherstellen, dass die bestellte Leistung tatsächlich erbracht wird. Eine Verpflichtung zur Leistungskontrolle ergibt sich auch zur Rechtfertigung und Rechenschaft über die verwendeten öffentlichen Mittel für den ÖPNV.

Die Erbringung einer hohen Dienstleistungsqualität führt zudem zu insbesondere im Wettbewerb relevanten Kosten. Eine Kontrolle der von den Verkehrsunternehmen gelieferten Leistungsqualität kann daher trotz möglichen Qualitätsanreizen wie Nettoverträgen nötig sein. Die in dieser Untersuchung festgestellte Verschiebung der Verantwortung für den ÖPNV zu den Aufgabenträgern macht also eine zunehmende Kontrolle der Verkehrsunternehmen auch wegen der verschärften Wettbewerbssituation nötig. Gleichzeitig gebietet die Wettbewerbsgerechtigkeit gegenüber in Vergabeverfahren unterlegenen Verkehrsunternehmen, dass der Aufgabenträger die Dienstleistungsqualität durch Kontrollen sicherstellt.

Alle befragten Aufgabenträger sahen die steigende Relevanz einer gezielten Qualitätskontrolle im ÖPNV. Die Stadt Offenbach ist ein Vorreiter: Hier wird in Vorbereitung auf den geplanten Ausschreibungswettbewerb schon heute das kommunale Unternehmen regelmäßig durch professionelle Testpersonen überprüft und zu einem Berichtswesen verpflichtet. Die Aufgabenträger in Brandenburg (die Kreise Uckermark und Oder-Spree) verlangen ebenfalls Berichte von den Unternehmen und überprüfen zukünftig die Pünktlichkeit und die Anschlussicherung durch ein regionales rechnergestütztes Betriebsleitsystem (RBL). In Nürnberg ist der von den Unternehmen getragene Verkehrsverbund für die Kontrolle der Dienstleistungsqualität zuständig, er setzt dazu Testpersonal ein. Eine Rückkopplung mit dem Aufgabenträger findet nicht systematisch statt. Im SPNV sind bezahlte Testkunden, Stichproben und ein dezidiertes Berichtswesen üblich.

Andere Aufgabenträger überprüfen die Leistungen der Verkehrsunternehmen weniger systematisch. So gibt es durch das ehrenamtliche Bus-und-Bahn-Team des VPE in Pforzheim einen Feedbackmechanismus aus dem Fahrbetrieb in die planende Verwaltung. Vielfach verlassen sich die Aufgabenträger darauf, dass etwaige Missstände durch unzufriedene Kunden bzw. Betroffene direkt dem Aufgabenträger gemeldet werden oder über die politischen Vertreter der Gemeinden oder des Kreises die Verwaltungen erreichen (Kreis Gütersloh, Kreis Landsberg am Lech, Kreis Biberach, Kreis Steinburg).

Nicht direkt auf die Dienstleistungsqualität zielt eine Überprüfung der EuGH-Kriterien bei den Unternehmen. Der Aufgabenträger in der Uckermark folgert jedoch aus dem Benchmarking der Verkehrsunternehmen und dem Nachweis, dass diese durchschnittlich gut geführt sind, auf die Leistungsfähigkeit des Verkehrsunternehmens. Das Verkehrsangebot und dessen Qualität werden dabei ins Verhältnis gesetzt. Auch so ließe sich die Leistung des Unternehmens überprüfen.

3.3.5 Ältere Menschen im ÖPNV

Eine besondere Beachtung gilt im Forschungsvorhaben den Bedürfnissen älterer Menschen im ÖPNV. Trotzdem kann in diesem Abschnitt dieses Thema recht kurz abgehandelt werden: Die Bedürfnisse älterer Menschen werden von den Aufgabenträgern in der Regel nur am Rande als planungsrelevant wahrgenommen. Dementsprechend sind die empirischen Ergebnisse zu diesen Fragestellungen wenig umfangreich.

In den Nahverkehrsplänen wird auf die Bedürfnisse älterer Menschen an den ÖPNV oft überhaupt nicht eingegangen. Auch auf gezieltes Nachfragen in den Expertengesprächen bleiben die Informationen unbestimmt. Teilweise wurde zwar eine Absicht formuliert, in Zukunft stärker die Bedürfnisse älterer Menschen zu beachten. Dies dürfte allerdings ein methodischer Effekt sein. Da für die Interviewten der Fokus auf ältere Menschen bekannt war, könnten sie sich zu Aussagen gedrängt gefühlt haben. Daher sind besonders die Absichtserklärungen, in Zukunft die Bedürfnisse älterer Verkehrsteilnehmer zu berücksichtigen, unter Vorbehalt zu stellen.

a) Wahrnehmung des Demographischen Wandels

Während die zunehmende Zahl älterer Menschen als Effekt des demografischen Wandels nur sehr eingeschränkt bei den Aufgabenträgern wahrgenommen wird, sind andere Wirkungen präsenter. Darin spiegelt sich die oben geschilderte hohe Bedeutung des Schülerverkehrs wider. Die Verantwortlichen bei den Aufgabenträgern erleben den demografischen Wandel durch veränderte Schülerzahlen, veränderte Ziele (Schulstandorte) und die sinkenden Mittel der Schülerbeförderung (§ 45a-Mittel).

Besonders stark wird dies in den ländlichen Gebieten in Ostdeutschland (Ilm-Kreis, Landkreis Oder-Spree, Uckermark) und eher schwach in den westdeutschen Oberzentren (Osnabrück, Offenbach, Augsburg) oder am Rand von Agglomerationen (Kreis Recklinghausen, Kreis Gütersloh) wahrgenommen. In den Großstädten wirkt der Rückgang der Schülerzahlen nicht so gravierend wie in den peripheren Räumen.

In der Wahrnehmung der Aufgabenträger spielen der Rückgang der Gesamtbevölkerung und die zunehmende Internationalisierung als Teilaspekte des demografischen Wandels gegenüber dem veränderten Schüleraufkommen auch nur eine untergeordnete Rolle. Auch in den Gebieten der neuen Bundesländer, in denen die Bevölkerungszahl schon deutlich sinkt, sehen die Aufgabenträger dies als eher nachrangige Ursachen für einen Rückgang der Fahrgastzahlen. Für entscheidend wird dagegen das sich ändernde Verkehrsverhalten insbesondere der älteren Menschen angesehen.

b) Geändertes Verkehrsverhalten und Auswirkungen auf die ÖPNV-Nachfrage

So beurteilen die Aufgabenträger insbesondere die Zunahme der Kfz-Verfügbarkeit in allen Bevölkerungsteilen einschließlich der älteren Menschen als eine größere Belastung für den ÖPNV. Nicht die Schrumpfung der Bevölkerung führe zum Rückgang, sondern dass die eigentlich wachsende Gruppe der älteren Menschen ihr Verkehrsverhalten ändere. Die Nachfrage nach einer Erreichbarkeit sichernden ÖPNV wird als eher gering eingeschätzt. Vereinzelt gebe es zwar ältere Menschen, die alternativlos auf den ÖPNV angewiesen sind (genannt wurden dabei ältere Frauen bzw. Witwen), doch sei die Zahl solcher ÖPNV-Nutzenden stark rückläufig. Die fast vollständige Kfz-Verfügbarkeit unter älteren Menschen mache diese zu wahlfreien Nutzern, die nicht auf den ÖPNV angewiesen sind.

Die Gruppe älterer Menschen ohne Kfz-Verfügbarkeit ist in der Wahrnehmung der Gesprächspartner nur sehr klein. Die Aufgabenträger in den dünn besiedelten Räumen Brandenburgs beispielsweise sehen die Mobilität einer solchen Klientel weiterhin durch andere Verkehrsträger (Mitfahren bei Nachbarn oder Familienmitgliedern, Taxen) gesichert und befriedigt.

Als zunehmend relevante Wegzwecke sehen Aufgabenträger in ganz Deutschland Freizeitbeschäftigungen an. Der hohe Anteil nicht mehr berufstätiger Rentner erhöhe den Anteil der Bevölkerung, der für Freizeitbeschäftigungen Mobilität nachfragen könne. Allerdings gelte auch hier, dass ältere Menschen für diese Wege in der Regel zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln – einschließlich des PKW – wählen könnten.

Im Rahmen der Fokusrunden haben die Aufgabenträger schließlich diskutiert, ob infolge von zunehmend unsteten Erwerbsbiographien mit zunehmender Altersarmut zu rechnen sei. Dies könnte den Pkw-Besitz unter älteren Menschen

vermindern. Eine abschließende Vorhersage, welche Auswirkungen dies haben könnte, vermochte jedoch keiner der Anwesenden zu geben.

c) **Bild von älteren Menschen bei den Aufgabenträgern**

In den Themenblock „ältere Menschen im ÖPNV“ wurde in den Expertengesprächen mit einer Frage nach der Wahrnehmung dieser Nutzergruppe eingestiegen: Was für ein Bild haben die Planenden bei den Aufgabenträgern vor Augen, wenn sie von älteren Menschen sprechen? Der Eindruck ist weitgehend homogen: Zunächst dominiert das Bild der hochbetagten, leicht gebrechlichen älteren ÖPNV-Nutzer. Menschen, die in der Regel keinen PKW mehr führen können, sich aber mit Hilfen selbst versorgen. Typische Wege dieser Menschen zielen zum Einkauf, zur Familie oder zu Verwandten sowie zu Praxen von Ärzten- oder Therapeuten. In den Agglomerationen fragt diese Gruppe tendenziell stärker den ÖPNV nach als in den ländlichen Gebieten, in denen hochbetagte ÖPNV-Nutzende eine Ausnahme bilden (Ilm-Kreis, Uckermark, Landkreis Oder-Spree, Kreis Landsberg/Lech). Hier gehen die Aufgabenträger davon aus, dass Hochbetagte, wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben, ihre Verkehrsbedürfnisse anderweitig, vor allem als Pkw-Mitfahrer, befriedigen. Insgesamt sei die Nachfrage dieser Kundengruppe nach ÖPNV sehr gering.

Neben diesem in den Gesprächen meist spontan formulierten Bild der älteren Verkehrsteilnehmer als Hochbetagte erkennen die Aufgabenträger einheitlich, dass ältere Menschen eine sehr inhomogene Gruppe sind. Als zweite, für den ÖPNV relevantere Gruppe unter den älteren Menschen wurden die so genannten Silver-Ager ausgemacht. So beobachten die Aufgabenträger, dass sie mit bestimmten, für ein solches Klientel interessanten Angeboten körperlich fitte, wahlfreie ältere Menschen als Fahrgäste für Bus und Bahn gewinnen können. Diese Fahrgastgruppe ist innerhalb aller Raumkategorien und sowohl für den straßengebundenen ÖPNV als auch für den SPNV interessant. Sogar in der äußerst dünn besiedelten Uckermark mit ihrem überwiegend dem Schülerverkehr dienenden ÖPNV könne dies zumindest im Stadtverkehr von Schwedt oder Prenzlau beobachtet werden. Auch die SPNV-Aufgabenträger stellen fest, dass sie in diesem Kundensegment zunehmend Fahrgäste haben.

Voraussetzung zur Gewinnung dieser Kundengruppe sei allerdings ein attraktives, zum MIV konkurrenzfähiges Angebot. Die Wegzwecke dieser Gruppe dienen – so vermuten die Vertreter der Aufgabenträger – überwiegend Freizeitbetätigungen, Besuchen und dem Einkauf. Dazu nutzen Sie den ÖPNV auf radialen Verbindungen in die Innenstädte bzw. Agglomerationen hinein, also dort, wo sie ein konkurrenzfähiges Angebot antreffen. Der SPNV werde – so die Beobachtungen der Aufgabenträger – von den aktiven älteren Menschen darüber hinaus für Fahrten in die Natur oder benachbarte Zentren genutzt. Sie seien also auf solchen Relationen unterwegs, auf denen ein gut ausgebautes und ohnehin durch Schüler oder Berufstätige genutztes ÖPNV-Angebot bestehe.

Ältere Menschen benötigen nach Einschätzung der Aufgabenträger derzeit nur in einem sehr geringen Umfang den ÖPNV um Ihre Erreichbarkeit und

gesellschaftliche Teilhabe zu sichern. Im größeren Umfang haben sie die Wahl zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln und greifen auf den ÖPNV zu, wenn das Angebot ihren Bedürfnissen entspricht. Die Aufgabenträger sehen ältere Menschen derzeit überwiegend als eine zu erschließende Kundengruppe an. Mit Ihnen könnten die Auslastung des vorhandenen Angebots verbessert und Einnahmen generiert werden. Eine Notwendigkeit, den ÖPNV zu einem Instrument für die flächendeckende Teilhabe- und Erreichbarkeitssicherung zu entwickeln, wird nicht oder nur sehr eingeschränkt gesehen.

d) Anforderungen älterer Menschen und Konzepte der Aufgabenträger

Obwohl die Aufgabenträger vor allem die körperlich nicht oder nur minimal eingeschränkten älteren Menschen als wichtige Kundengruppe sehen, wollen sie der alternden Gesellschaft planerisch vor allem durch einen Ausbau der Barrierefreiheit begegnen. Barrierefreiheit beschränkt sich dabei allerdings nicht nur auf die baulichen Anlagen und die Fahrzeuge. Allen Gesprächspartnern ist bewusst, dass diese Anforderungen auch für die Bereitstellung von Informationen vor, während und nach der Nutzung des Verkehrsangebotes gelten. Ebenfalls wurden unterschiedliche Anforderungen an die Barrierefreiheit durch verschiedene Arten körperlicher Einschränkungen thematisiert.

Das Bemühen, den ÖPNV barrierefrei einzurichten, gehört zum planerischen Alltagsgeschäft der Aufgabenträger. In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Planenden über die barrierefreie Einrichtung des ÖPNV Bescheid wissen und versuchen, die Bedürfnisse mobilitätseingeschränkter Fahrgäste zu berücksichtigen. Der politische Druck der letzten Jahre und die geänderten Vorschriften und Förderrichtlinien haben in der Praxis Wirkungen entfaltet.

Der ÖPNV wird also zunehmend für mobilitäts- oder sensorisch beeinträchtigte Fahrgäste nutzbar gemacht. Davon profitieren durchaus auch ältere Menschen, die oftmals unter solchen Beeinträchtigungen leiden. Ein altersgerechter ÖPNV ist dies allerdings noch nicht: Mobilitätseingeschränkte Nutzer sind nicht zwingend alt, ältere Menschen nicht zwingend mobilitätseingeschränkt. Aus der Delphi-Studie wurde deutlich, dass die Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV nicht mit den Bedürfnissen behinderter Fahrgäste gleichzusetzen sind. Neben erheblichen Schnittmengen bei den Bedürfnissen dieser Nutzergruppen gibt es Unterschiede, die den Aufgabenträgern in der Regel nicht bewusst sind.

So wurden in den Gesprächen nur selten Anforderungen älterer Menschen an die Netzgestaltung oder den Tarif thematisiert. Die von mobilitätsbeeinträchtigten Menschen, mobilen älteren Menschen und Hochbetagten potenziell mit dem ÖPNV zurückgelegten Wege können sich deutlich unterscheiden. Es bestehen Interessenskonflikte: Soll ein Netz schnelle, dem MIV konkurrenzfähige Verbindungen in die Zentren schaffen? Oder soll es durch feinmaschige Erschließung kurze Wege zu den Haltepunkten erlauben, dabei aber lange Reisezeiten in Kauf nehmen? Diese Interessenskonflikte wurden nur auf ausdrückliches Nachfragen benannt.

In einigen Fallbeispielen wird das Netz derzeit umgestaltet. Die gut nachgefragten Achsen in die Zentren werden ausgebaut. Beispiele hierfür sind das „Netz der starken Linien“ im Kreis Steinburg, das bezuschusste Netz im Kreis Biberach, die auf eine Verkehrsverlagerung vom MIV auf den ÖPNV abzielende Planung in Offenbach oder auch die im Kreis Gütersloh im Genehmigungswettbewerb vergebenen Linien im Zulauf auf das Oberzentrum. Auch in Augsburg wird das Netz derzeit umgestaltet: Der Ausbau schienengebundener Angebote geht zu Lasten einer Feinerschließung und führt zu mehr Umsteigenotwendigkeiten bei Verbindungen aus den Wohnquartieren in das Zentrum.

Eine solche Gestaltung des Verkehrsangebotes und der Netze kommt durchaus den Bedürfnissen einiger älterer Menschen entgegen. Es wird im Wesentlichen von den mobilen Silver-Agern nachgefragt.

Eine fein erschließende Erreichbarkeitssicherung für mobilitätseingeschränkte Menschen jeden Alters wird oftmals ebenfalls zu gewährleisten versucht. So arbeiten viele Aufgabenträger mit flexiblen Bedienformen oder prüfen deren Einführung (etwa in Brandenburg, Kreis Recklinghausen, Kreis Gütersloh). In Offenbach wurde für Teile des Stadtgebietes eine Mindesterschließung beschlossen. In Osnabrück wird geprüft, einzelne Wohnquartiere durch einen fein erschließenden Bus umsteigefrei an die Innenstadt anzubinden. Allerdings sind dies bisher nur Nischenangebote.

Neben den planerischen Anpassungen werden zunehmend Tarife und Marketingmaßnahmen für die Zielgruppe älterer Menschen entwickelt. Dies wird insbesondere dann von den Aufgabenträgern beeinflusst, wenn sie dafür zuständig sind. So halten die Verkehrsverbünde vielfach Seniorentarife (RMV, VV OWL, Offenbach, Pforzheim) vor, bieten in Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen Busschulen an oder setzen ältere Menschen ehrenamtlich als Fahrgastbetreuer und -betreuerinnen ein (Bus-und-Bahn-Team des VPE). Solche Marketingmaßnahmen zielen regelmäßig darauf ab, das vorhandene Angebot besser durch ältere Menschen auszulasten. Es gibt keine planerischen Anpassungen des Angebotes an die Bedürfnisse älterer Menschen im eigentlichen Sinn.

Eine tatsächlich altersgerechte ÖPNV-Planung jenseits der Barrierefreiheit besteht derzeit faktisch (noch) nicht. Sie wird von den Aufgabenträgern in vielen Fällen nicht als Ziel benannt: Vielmehr wolle man einen ÖPNV für alle Bevölkerungsgruppen entwickeln und nicht spezifische Angebote für eine bestimmte Klientel schaffen. Interessenskonflikte durch widersprüchliche Bedürfnisse unterschiedlicher Nutzer werden dabei als nicht gravierend wahrgenommen.

e) ÖPNV sichert bewusst nicht die Teilhabechancen aller Bevölkerungsgruppen

Bei den planerischen Reaktionen auf die zunehmend alternde Gesellschaft bestätigt sich der in den vorangegangenen Abschnitten dokumentierte allgemeine

Eindruck vom Stand der ÖPNV-Planung. Die Aufgabenträger begreifen den ÖPNV in der Regel nicht als Instrument um die Teilhabechancen aller Bevölkerungsteile zu sichern. Dies gilt sowohl räumlich als auch zielgruppenspezifisch: Weder versuchen sie alle Teilräume ihrer Planungsgebiete zu erschließen, noch können und wollen sie ein ÖPNV-Angebot anbieten, das die Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen befriedigt. Entscheidendes Planungskriterium ist letztlich die Nachfrage: Die Ressourcen für den ÖPNV werden auf Achsen und auf Angebote für diejenigen Zielgruppen konzentriert, bei denen eine gewisse Mindestnachfrage zu erwarten ist. Die Aufgabenträger beobachten dabei:

1. Nachgefragt wird der ÖPNV insbesondere auch von älteren Menschen, wenn er attraktiv mit dem MIV konkurrieren kann, also auf nachfragestarken Achsen mit einem dichten Takt und langen Betriebszeiten.
2. Unter den älteren Menschen fragen deutlich mehr wahlfreie Nutzer/innen mit Zugang zum Auto den ÖPNV nach als mobilitätseingeschränkte Hochbetagte. Diese Gruppe scheint ihre eingeschränkten (oder geringen?) Mobilitätsbedürfnisse anderweitig zu befriedigen.

Die Planungspraxis im ÖPNV nimmt in Kauf, dass es sowohl weiße Flecken bei der Erschließung, als auch durch den ÖPNV nicht gesicherte Teilhabechancen bestimmter Bevölkerungsgruppen gibt. In dieser überwiegenden Nachfrageorientierung spiegeln sich ein effizienter Zuschussbedarf und hohe Kostendeckungsgrade als übergeordnete Planungsziele wieder.

3.4 Fazit und Ausblick

Inwiefern sich diese aktuellen Planungsparadigmen im Rahmen des fortschreitenden demografischen Wandels einschließlich der Zunahme älterer, auch hochbetagter Menschen sowie in einigen Räumen weitergehender Entvölkerung weiterhin verfolgen lassen, kann auf Basis der 15 Fallstudien nicht bewertet werden. Sie geben lediglich einen Eindruck über den Status quo der ÖPNV-Planung bei den deutschen Aufgabenträgern.

So konnte ein aktuelles Bild zum Stand der Nahverkehrsplanung und ihren Organisationsformen, der Rolle, die der ÖPNV als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge einnimmt, der Relevanz von Dienstleistungsqualitäten im ÖPNV sowie des Umgangs mit dem demografischen Wandel in der Planungspraxis erstellt werden. Es zeigte sich dabei:

- Der Strukturwandel der ÖPNV-Branche vom unternehmerischen Betätigungsfeld zum Verantwortungsbereich der Aufgabenträger ist fortgeschritten, aber noch nicht abgeschlossen. Die Aufgabenträger haben erhebliche Kompetenzen aufgebaut und setzen die politischen Ziele für den ÖPNV zunehmend bei den Verkehrsunternehmen durch. Dabei steht ihnen ein weiter Fundus an Instrumenten zu Verfügung. Besteller-Ersteller-Strukturen

sind nur eine Form ganz unterschiedlicher formeller und informeller Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Stark belastet fühlen sich die Aufgabenträger durch die Rechts-unsicherheit und die hohe Komplexität der planungsfernen Fragestellungen im Rahmen der Öffnung des ÖPNV-Marktes.

- Der Begriff „Daseinsvorsorge“ wird in der Praxis nicht gebraucht und uneinheitlich definiert. Unabhängig von den Begriffsschwierigkeiten wird die Planungsverantwortung für den ÖPNV von den Aufgabenträgern wahrgenommen. Sie fühlen sich für die Gestaltung des ÖPNV verantwortlich, sehen aber keinen einen universellen Versorgungsauftrag mit ÖPNV-Dienstleistungen im Sinne einer weit reichenden Erreichbarkeitssicherung. In der Planungspraxis werden Versorgungslücken sowohl in Teilräumen als auch bei Bevölkerungsteilen akzeptiert. Zur Festlegung einer ausreichenden Verkehrsbedienung gilt die Nachfrage als entscheidendes Kriterium. Vorherrschendes Planungsziel ist der effiziente Mitteleinsatz, nicht die Sicherung von Teilhabechancen in der Bevölkerung.
- Dienstleistungsqualitäten werden von den Aufgabenträgern als wichtiger Regelungsgegenstand gegenüber den Verkehrsunternehmen angesehen. Es soll im ÖPNV eine hohe Dienstleistungsqualität gegenüber den zunehmend wahlfreien Fahrgästen sichergestellt werden. So vielfältig wie die Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen grundsätzlich ist, stellen sich auch die Instrumente für die Festlegung von Dienstleistungsqualitäten dar. Eine Kontrolle der Dienstleistungsqualität findet derzeit nur selten statt, nimmt aber zu.
- Die spezifischen Bedürfnisse älterer Menschen finden in der ÖPNV-Planung nur wenig Beachtung. Junge und nur geringfügig mobilitätseingeschränkte ältere Menschen werden als – eventuell durch gezielte Vermarktung zu gewinnende – Kunden für das vorhandene ÖPNV-Angebot angesehen. Hochbetagte hingegen nutzen den ÖPNV kaum und planerische Anpassungen für diese Gruppe finden nicht statt, da von ihnen keine Nachfrage nach ÖPNV erwartet wird.

Im Kontext dieses FOPS-Forschungsvorhabens fiel den 15 Fallbeispielen die Funktion einer Status-Quo-Beschreibung zu. Dabei konnten die wesentlichen Forschungsfragen beantwortet werden. Fallbeispiele als qualitative Methode liefern grundsätzlich keine verallgemeinerbare Ergebnisse, sondern bilden nur einen Ausschnitt ab. Aufgrund der relativ großen Zahl an Fallbeispielen, der hohen Übereinstimmung bei einigen Befunden sowie der Bestätigung einiger Ergebnisse in den Fokusrunden durch weitere Aufgabenträger kann allerdings eine gewisse Repräsentativität angenommen werden.

Freilich bildet die Erhebung nur den Stand der Nahverkehrsplanung zum Untersuchungszeitpunkt Ende 2008 ab. Da sich die ÖPNV-Organisation in einem äußerst dynamischen Strukturwandel befindet und etliche rechtliche Rahmenbedingungen (genannt sei etwa die Novelle des PBefG) sich zu diesem Zeitpunkt in der Schwebe befanden, lassen sich nur eingeschränkt Prognosen

über die weitere Entwicklung abgeben. Eine weitere methodische Einschränkung ergibt sich aus der ausschließlichen Befragung von Planenden bei Aufgabenträgern bzw. diesen nahe stehenden Verkehrsverbänden. Insbesondere die Erkenntnisse über die Zusammenarbeit zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen könnten daher einseitig wiedergegeben sein.

Die Fallbeispiele werfen insbesondere vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den anderen Arbeitspaketen Fragen für weitergehende Untersuchungen auf: Ein Dauerthema ist die ÖPNV-Organisation, hier ist der Umstrukturierungsprozess noch nicht abgeschlossen, so dass sich auch in Zukunft Fragen nach der Aufgabeverteilung zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen stellen. Auch auf die absehbare demografische Entwicklung werden planerische Reaktionen nötig sein. Insbesondere stellt sich die Frage, ob sich der Umgang mit Bedürfnissen Älterer in der Nahverkehrsplanung ändert. Werden in Zukunft die Belange insbesondere von Hochbetagten einen wichtigeren Stellenwert erhalten?

Viele Entwicklungen im deutschen ÖPNV zeichnen sich schon heute ab. Einige Trends sind bisher allerdings nur vage auszumachen, die fortschreitende Alterung der deutschen Gesellschaft wird jedoch mit hoher Sicherheit stattfinden. Ihre Wirkungen auf den ÖPNV werden Herausforderungen für die Planungspraxis mit sich bringen. Aufgabenträger, Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen werden diesen Prozess vor Ort erfassen und analysieren müssen, um gegebenenfalls auf die sich ändernden Bedingungen reagieren zu können.

Dazu ist Rechtssicherheit im ÖPNV nötig. Derzeit werden die Ressourcen der Aufgabenträger stark durch (vergabe-)rechtliche Fragestellungen gebunden. Es herrscht große Verunsicherung, ob die jeweilige Konstellation vor Ort rechtlich Bestand haben kann. Handhabbare ÖPNV-Organisationsstrukturen sollten sich soweit etablieren, dass sich die Aufgabenträger im rechtssicheren Raum konzeptionell um den ÖPNV kümmern können – auch um die Herausforderungen durch den demografischen Wandel bewältigen zu können.

4 Delphi-Befragung: Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV

Dieses Kapitel dokumentiert die Vorgehensweise und die Ergebnisse der Delphi-Befragung. In Abschnitt 4.1 werden das empirische Vorgehen und die Forschungsfragen dargestellt. Die Abschnitte 4.2 bis 4.9 stellen die Ergebnisse der ersten und der zweiten Befragungswelle dar. Abschnitt 4.10 widmet sich den Ergebnissen der abschließenden dritten Befragungswelle.

4.1 Empirisches Vorgehen und Forschungsfragen

4.1.1 Delphi-Befragungen

Delphi-Befragungen sind Befragungen in mehreren Wellen, bei denen einem Expertenkreis Fragen über ein bestimmtes Thema wiederholt vorgelegt werden. In den Folgewellen werden die Ergebnisse der vorherigen Befragungen mitgeteilt, so dass diese bei der erneuten Beantwortung einfließen können.

Es gibt mehrere Typen von Delphi-Befragungen, die unterschiedlichen (Erkenntnis-)Zielen dienen. Die hier durchgeführte Delphi-Befragung dient der Ermittlung und Qualifikation von Ansichten einer Expertengruppe über den diffusen Sachverhalt „ältere Menschen und ÖPNV“. Dabei werden die Meinungen der bestimmten Expertengruppe erhoben und deren Einschätzungen im Verlauf der Befragungswellen qualifiziert, um gezielte Schlussfolgerungen für politische/planerische Entscheidungen zu treffen oder auf ein Problem zu reagieren. Dazu werden die Meinungen der Befragten auch quantitativ dargestellt, um ihre Mehrheitsfähigkeit und Durchsetzbarkeit herauszufinden.

4.1.2 Fragestellung

Der Fokus der Befragung lag auf den Anforderungen älterer Menschen und deren Berücksichtigung in der Nahverkehrsplanung, insbesondere

1. Mobilität älterer Menschen
2. Mobilitätssicherung älterer Menschen durch ÖPNV bzw. Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV (aus Sicht der unterschiedlichen Expertengruppen).

3. Auswirkung aktueller Entwicklungen im ÖPNV auf die Mobilitäts-Chancen älterer Menschen
4. Einflüsse und Probleme von Raum- und Siedlungsstruktur.

Die Fragen wurden jeweils vor dem Hintergrund der Erstellung des Leitfadens als Handlungsempfehlung für die Nahverkehrsplanung gestellt.

4.1.3 Modifikation der Methodik

Vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung, die Empfehlungen des Leitfadens durch eine größere Expertengruppe qualifizieren, wurde die Delphi-Befragung angepasst.

Die erste Befragungswelle diente der Exploration des breiten Themenfeldes, bisher in der Verkehrsplanung und -Forschung eher unbekannter Ansätze und der Differenzen zwischen den unterschiedlichen Fachrichtungen. Der Erhebungsbogen der ersten Welle war daher neben standardisierten Antwortmöglichkeiten von einer großen Zahl offener Antwortmöglichkeiten geprägt.

Die zweite Befragungswelle diente der quantitativen Einschätzung konflikthafter Aspekte. Dabei wurden die Fragen wesentlich fokussierter vor dem Hintergrund der räumlichen Planung und speziell der Nahverkehrsplanung formuliert. Die Zahl freier Antwortmöglichkeiten war wesentlich geringer.

Die dritte Befragungswelle stand schließlich ganz im Zeichen des Leitfadens. Sämtliche zu bewertenden Thesen wurden als mögliche zentrale Aussagen des Leitfadens vorgestellt. Diese konnten standardisiert bewertet werden. Für jeden der drei Themenblöcke war nur noch eine Möglichkeit für freie Antworten vorgegeben.

4.1.4 Rücklauf

In der ersten Delphi-Welle beteiligten sich 35, in der zweiten 34 und in der dritten Welle 32 Personen (vgl. Tabelle 32). Die Teilnahme der sieben Expertengruppen in den drei Erhebungswellen zeigt Tabelle 33.

Tabelle 30: Rücklauf der drei Befragungswellen

Expertinnen und Experten	absolut	Von .. Angefragten	Von .. Zugesagten
Zur Teilnahme ausgewählt	92		
Angefragt	64	100 %	
Davon persönlich	54	84 %	
Davon per E-Mail	10	16 %	
Zugesagt	50	78 %	100 %
Teilgenommen 1. Welle	35	55 %	70 %
Teilgenommen 2. Welle	34	53%	68%
Teilgenommen 3. Welle	32	50%	64%

Quelle: FOPS 73.0331

Tabelle 31: Teilnahme der einzelnen Gruppen in den drei Befragungswellen

Gruppe	1. Welle	2. Welle	3. Welle
Verkehrsunternehmen	4	5	4
Aufgabenträger	3	4	5
Planungs- und Beratungsbüros	4	3	3
Politik	7	6	8
Senioren-NGO	5	4	4
Verkehrswissenschaften	5	5	3
Alterswissenschaften	7	7	5
Gesamt	35	34	32

Quelle: FOPS 73.0331

4.1.5 Befragter Expertenkreis

Die Befragten stammen aus sechs unterschiedlichen Bereichen:

- Aufgabenträger (AT)
- Verkehrsunternehmen (VU)
- Planungs- und Beratungsbüros (Büro)
- Politik (Kommunalpolitik, Verkehrspolitik, Seniorenpolitik) (Pol)
- Senioren-Organisationen (Sen)
- Alterswissenschaft (Geriatric, geographische Altersforschung, sozial- und verhaltenswissenschaftliche Altersforschung, psychologische Altersforschung) (A-wiss)
- Verkehrswissenschaften (V-wiss).

Es sollten ca. 30 Experten befragt werden. Dazu wurden zunächst 92 Experten und Expertinnen ausgewählt. Diese wurden nach den sechs Bereichen differenziert und innerhalb dieser Gruppen jeweils in eine Rangfolge für die Ansprache gebracht. Nach 64 Anfragen lagen 50 Zusagen mit einer ausreichenden Besetzung der sieben Gruppen vor.

Im Folgenden werden Aussagen von Vertretern bzw. Vertreterinnen der einzelnen Expertengruppen mit der oben dargestellten Abkürzung gekennzeichnet.

4.2 Für die Nahverkehrsplanung zu unterscheidende Gruppen älterer Menschen

4.2.1 Ansatz und Vorgehensweise

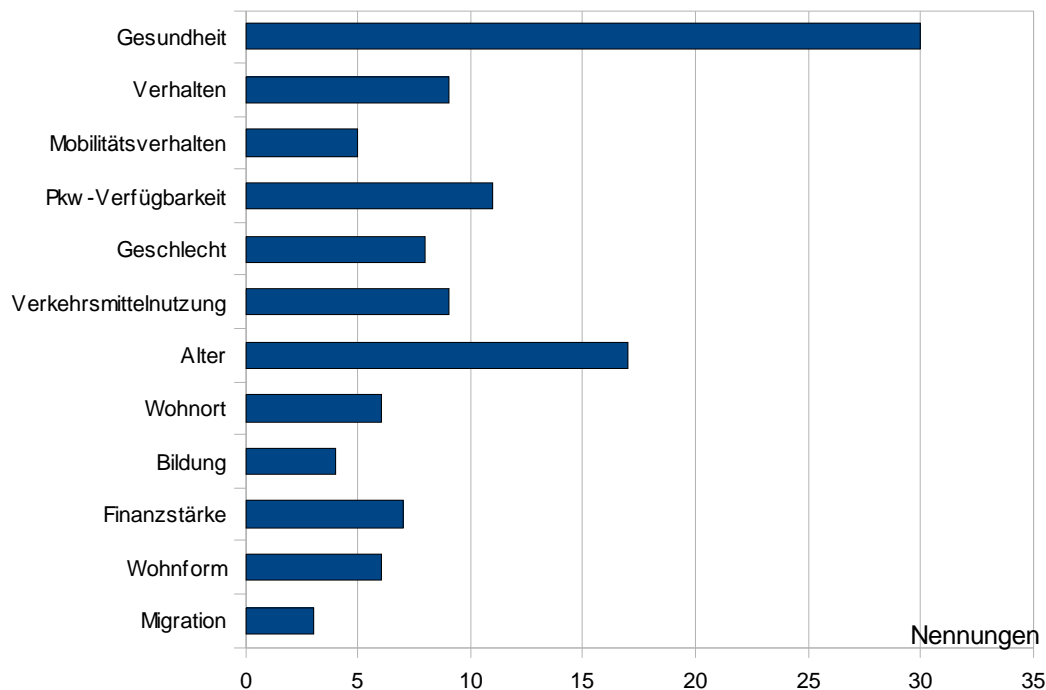
Um die Vielfaltigkeit der Gesamtgruppe „ältere Menschen“ für die Nahverkehrsplanung vorstellbar zu machen, ist für den Leitfadens eine Untergliederung in vorstellbare Teilgruppen angestrebt.

Dazu wurden die Expertinnen und Experten in der ersten Befragungswelle gebeten, Untergruppen älterer Menschen zu nennen, die unbedingt unterschieden werden sollten. Sie wurden außerdem gebeten, die Gruppen zu benennen, denen die Planung des ÖPNV besonderes Augenmerk schenken soll.

Da die Antworten sehr vielfältig und teilweise widersprüchlich waren, wurde die Unterscheidung von Gruppen in der zweiten Befragungswelle erneut aufgegriffen und konkretisiert.

4.2.2 Vorgeschlagene Kriterien und Gruppen zur Unterscheidung älterer Menschen (1. Welle)

Abbildung 3: Kriterien zur Differenzierung älterer Menschen



Quelle: FOPS 73.0331

a) **Gesundheit**

Am häufigsten wurde das Kriterium Gesundheit vorgeschlagen. Dieses Kriterium ist gleichzeitig das einzige, das mehrfach als alleiniges Kriterium vorgeschlagen wurde⁶³. Mehrfach werden Unterscheidungen in drei Gruppen vorgeschlagen, etwa:

1. rüstige ältere Menschen mit keinen oder geringen Einschränkungen,
2. körperlich eingeschränkte Personen (Bewegung, Sinne),
3. geistig eingeschränkte Personen (langsames Denken) genannt (Vu, ähnlich Büro).

Eine ähnliche Einteilung stellt die gesundheitlichen Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten in den Vordergrund und unterscheidet vier an Lebenslagen orientierte Gruppen:

⁶³ Daneben wurden die Kriterien Alter (A-wiss) und Verhalten (Pol) je ein Mal als einziges Kriterium vorgeschlagen.

1. die fitten Alten,
2. Ältere mit leichten altersbedingten Beeinträchtigungen und Unsicherheit bei der Nutzung, die aber in ihrer Mobilität im Prinzip noch keine Beeinträchtigungen erfahren,
3. Ältere mit körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen, deren Anforderungen an Verkehrsinfrastruktur vergleichbar sind mit den in ihrer Mobilität beeinträchtigten Menschen mit Behinderungen (Anforderungen an Barrierefreiheit, Lichtverhältnisse, Beschilderungen usw.),
4. Hilfs- und pflegebedürftige Ältere, die nicht eigenständig mobil sein können, die aber Verkehr zu ihrer Betreuung und Versorgung zu Hause u. ä. Verursachen (V-wiss).

Kriterien, die mehrfach gemeinsam mit Gesundheit vorgeschlagen wurden, sind das Alter (9 Mal), die Pkw-Verfügbarkeit (8 Mal), das Verhalten (6 Mal) und die Verkehrsmittelnutzung (5 Mal).

b) Alter

Das Kriterium Alter wurde fast immer zusammen mit mehreren weiteren Kriterien genannt: Am häufigsten mit Gesundheit (8 Mal), mit dem Geschlecht (6 Mal) und mit der Pkw-Verfügbarkeit (5 Mal).

c) Verkehrsmittelwahl/Nutzung

Ein weiteres Kriterium, das häufig vorgeschlagen wurde, ist die Verkehrsmittelnutzung bzw. das Verkehrsverhalten. Dieses Kriterium wurde meist gemeinsam mit anderen Kriterien genutzt. So etwa mit

- dem Geschlecht und Mobilitätsfähigkeiten oder Verkehrsverhalten (Pol);
- oder in Kombinationen mit den Kriterien Gesundheitszustand und räumlicher Orientierung (V-wiss).

d) Mehr als drei Kriterien

Insbesondere die wissenschaftlichen Befragten schlugen Differenzierungen mit mehr als drei Kriterien vor. Ein Beispiel nutzt den Gesundheitszustand, das Mobilitätsverhalten, die Wohnsituation und das Alter und unterteilt diese in sechs Gruppen:

1. sehr mobile Ältere (3. Alter 65-80) mit freizeitbezogenen und weiträumigen Mobilitätsmustern und hoher Aktivität,
2. wohnumfeldgebundene eingeschränkte Ältere im 4. Alter (80+) mit reaktiver Anpassung an Umweltbarrieren

3. alleinlebende Hochaltrige (80+) in urbanen Umwelten,
4. alleinlebende Hochaltrige in ländlichen Umwelten,
5. privatwohnende Paare mit einem eingeschränkten Partner (MCI, leichte Demenz),
6. institutionalisiert lebende Ältere ohne jeden Mobilitätszugang (A-wiss).

Ein weiterer Vorschlag ging von drei Altersgruppen aus, die nach folgenden Kriterien weiter differenziert werden sollen:

- Führerscheinverfügbarkeit
- Pkw-Verfügbarkeit
- Partnerschafts-Status
- Geschlecht (V-wiss).

e) Ablehnung von Gruppierungen

Eine Expertin der Gruppe „Senioren-NGOs und ein Alterswissenschaftler lehnten die Einteilung in Untergruppen ab. Sie verwiesen auf die starke Heterogenität der älteren Menschen. Eine Reduktion der Vielfalt von Verkehrs- und Mobilitätsanforderungen auf bestimmte Teilgruppen erscheine nur bedingt sinnvoll. Vielmehr solle auf die gesamte Verteilung möglicher Lebenslagen Bezug und der Zusammenhang von Alterungsprozessen und Verkehr/Mobilität in den Blick genommen werden (A-wiss, ähnlich Sen).

4.2.3 Besondere Aufmerksamkeit in der Nahverkehrsplanung (1. Welle)

Besonders berücksichtigen soll die Nahverkehrsplanung nach überwiegender Meinung der Expertinnen und Experten, solche älteren Menschen, die gesundheitliche Einschränkungen haben, die ihre Mobilität erschweren. Insgesamt 15 Mal wurde diese Meinung geäußert. Daneben wurde je viermal besondere Berücksichtigung für Frauen und für ältere Menschen ohne Auto gefordert.

Eine ebenfalls häufige Antwort (zwölf Nennungen) war, dass alle Untergruppen älterer Menschen in gleicher Intensität aber in unterschiedlicher Hinsicht „besonders“ berücksichtigt werden sollen.

4.2.4 Unterschiedliche Sichtweisen der befragten Expertengruppen (1. Welle)

Für die Gruppierung älterer Menschen in Untergruppen nannten die Befragten der „Verkehrsunternehmen“ überwiegend das Kriterium Mobilitätshemmnisse. Aufmerksamkeit solle jenen ohne Pkw oder den mobilitätsbehinderten älteren Menschen gelten. Zwei Expertinnen dieser Gruppe drückten aus, dass besondere Aufmerksamkeit für alle älteren Menschen auch allen anderen Fahrgästen zu Gute komme.

Die befragten „Aufgabenträger“ nannten als Unterscheidungsmerkmal vor allem den Gesundheitszustand. Besonders berücksichtigen soll die Nahverkehrsplanung nach einhelliger Meinung dieser Gruppe solche älteren Menschen, die leichte körperliche Einschränkungen haben oder auf Hilfsmittel angewiesen sind.

Die Gruppe „Planungsbüros“ nannte unterschiedliche Kriterien. So wurden einerseits ausschließlich Einschränkungen von Mobilität und Sinnen, andererseits zahlreiche Kriterien bis hin zu „persönlichen Wünschen und Prägungen“ vorgeschlagen. Auch bezüglich der Teilgruppen älterer Menschen, die bei der Planung des ÖPNV besonders berücksichtigt werden sollen, herrschte Meinungsvielfalt. So wurde einerseits die Auffassung vertreten, alle Älteren gleichermaßen, andererseits einzelne Gruppen besonders zu berücksichtigen.

Auch die Vorschläge der Gruppe „Politik“ unterschieden sich stark. Hier wurden einerseits ähnlich der Gruppe „Aufgabenträger“ Einteilungen nach Mobilitätseinschränkungen (inkl. Sinne) vorgeschlagen. Andererseits wurden die Pkw-Verfügbarkeit, das Geschlecht und Verhalten sowie Einstellungen als Kriterien genannt.

Einig waren sich die Vertreter und Vertreterinnen der Politik dagegen, dass ältere Menschen mit Einschränkungen der Leistungsfähigkeit bei der Planung des ÖPNV besonders berücksichtigt werden sollten. Zwei der sechs hielten zusätzlich besondere Aufmerksamkeit für diejenigen, die kein Auto besitzen, dieses aufgeben wollen oder Fahrrad fahren, für angebracht.

Die Gruppe „Seniorenorganisationen“ schlug Unterscheidungen vor, die überwiegend das Alter als eines der Kriterien enthalten. Dieses wurde teilweise durch weitere Kriterien wie Status und Geschlecht oder Verkehrsmittelnutzung und Geschlecht ergänzt. zwei Befragte dieser Gruppen ersetzten das Kriterium Alter durch Mobilitätseinschränkungen. Eine andere Stimme dieser Gruppe riet, Ältere nicht spezifisch, sondern Menschen mit ähnlichen Bedarfen altersunabhängig anzusprechen.

Besonderes Augenmerk bei der Planung des ÖPNV müsste nach überwiegender Meinung dieser Gruppe den betagten Menschen mit Handicaps und Mobilitätseinschränkungen gelten. Nach einer anderen Einschätzung sollte zusätzlich der „Gender-Aspekt in Überlegungen einbezogen werden“. Nach zwei

weiteren Einschätzungen sollten alle älteren Menschen oder nicht das Alter, sondern Bedürfnisse in den Mittelpunkt gestellt werden.

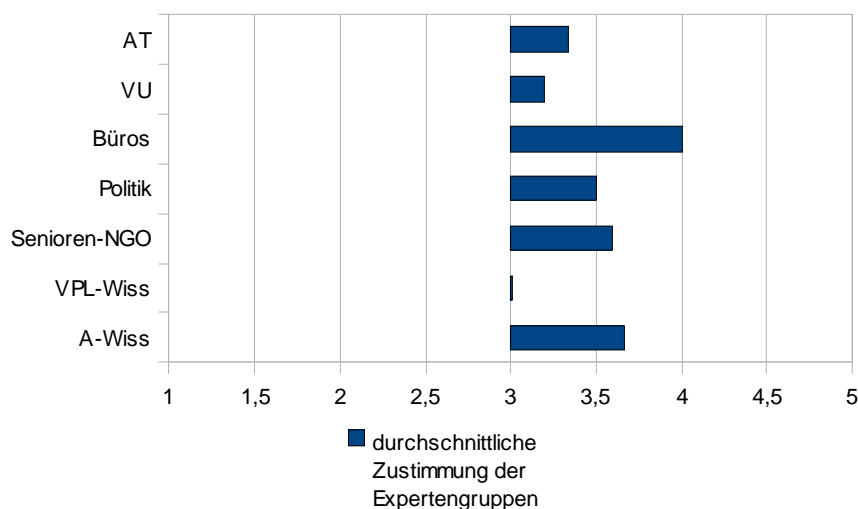
Die Gruppen „Verkehrswissenschaften“ und „Alterswissenschaften“ schlugen überwiegend zahlreiche Untergruppen vor. Ein Gerontologe lehnte jegliche Gruppierungen ab und erläuterte, eine Reduktion der Vielfalt von Verkehrsanforderungen auf bestimmte Teilgruppen erscheine nur bedingt sinnvoll. Vielmehr solle auf die gesamte Verteilung möglicher Lebenslagen Bezug und der Zusammenhang von Altern und Verkehr/Mobilität in den Blick genommen werden (A-wiss).

4.2.5 Konkretisierung der Kriterien zur Unterscheidung älterer Menschen (2. Befragungswelle)

Aufgrund der Vielzahl der genannten Kriterien für Gruppenbildungen wurde den Befragten in der zweiten Erhebungswelle vorgeschlagen, für die Nahverkehrsplanung drei Gruppen älterer Menschen zu unterscheiden:

1. die fitten Alten,
2. Ältere mit leichten altersbedingten Beeinträchtigungen und Unsicherheit bei der Nutzung, die aber in ihrer Mobilität im Prinzip noch keine Beeinträchtigungen erfahren,
3. Ältere mit körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen, deren Anforderungen an Verkehrsinfrastruktur vergleichbar sind mit den in ihrer Mobilität beeinträchtigten Menschen mit Behinderungen (Anforderungen an Barrierefreiheit, Lichtverhältnisse, Beschilderungen usw.).

Abbildung 4: Durchschnittliche Zustimmung der Expertengruppen zu den vorgeschlagenen drei Gruppen älterer Menschen (2. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

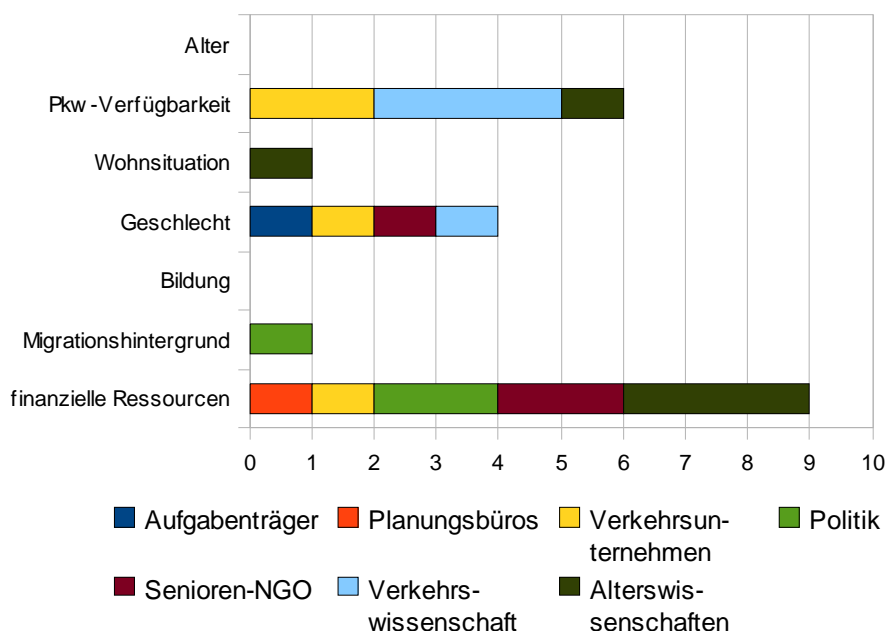
Die Experten und Expertinnen wurden zudem darauf hingewiesen, dass Nahverkehrspläne überwiegend von Landkreisen und kreisfreien Städten (den „Aufgabenträgern“) für ihr Gebiet erstellt werden. Fast immer werden Informationen über die Siedlungsstruktur, Infrastruktureinrichtungen (wie Versorgungsstandorte, öffentliche Einrichtungen, Schulen usw.) und Arbeitsplätze genutzt. Bezüglich der Bevölkerung sind häufig die Einwohnerzahl und die Altersstruktur sowie die ÖPNV-Nachfrage und das Verkehrsaufkommen bekannt. Informationen über Bildungsstatus, Migrationserfahrungen, finanzielle Ressourcen oder Familienstand werden in der Nahverkehrsplanung dagegen kaum genutzt.

Gefragt wurde, ob es angesichts dieser Praxis und des für jeden Plan festgelegten Raumbezuges ausreiche, diese drei Gruppen älterer Menschen zu unterscheiden.

Auf einer Skala von 1 („unter keinen Umständen“) bis 5 („mit Sicherheit“) wurde die Frage durchschnittlich mit 3,45 beantwortet. Demnach stimmten die Befragten dem Vorschlag leicht zu.

In Bezug auf Antworten der einzelnen Expertengruppen stimmten Planungs- und Beratungsbüros am deutlichsten zu, während die durchschnittliche Antwort der Verkehrswissenschaften genau in der Mitte lag. Die Zustimmung der anderen Gruppen lag zwischen der dieser beiden Gruppen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 5: Notwendiges ergänzendes Kriterium zur Unterscheidung älterer Menschen (2. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

Die Möglichkeit ein weiteres notwendiges Kriterium zur Unterscheidung auszuwählen wurde von etwas weniger als der Hälfte der Befragten genutzt (vgl. Abbildung 5). Diese wählten am häufigsten die finanziellen Ressourcen, gefolgt

von der Pkw-Verfügbarkeit und an dritter Stelle dem Geschlecht. Die weiteren Kriterien Alter, Migrationshintergrund und Wohnsituation wurden kaum genannt.

4.3 Daseinsvorsorge: Sicherung der Teilhabe

4.3.1 Ansatz und Vorgehensweise

Ein zentraler Begriff des Forschungsvorhabens ist „Daseinsvorsorge“. Darunter kann auch die Sicherung der Mobilität älterer Menschen verstanden werden. Dies meint eine öffentliche Verantwortung dafür, dass ältere Menschen die für sie wichtigen Ziele selbstständig erreichen können.

In der ersten Befragungsrunde wurden die Expertinnen und Experten gebeten, der Behauptung: „Die Sicherung der Mobilität älterer Menschen ist ein wichtiger Aspekt der Daseinsvorsorge“ zuzustimmen oder sie abzulehnen. Des Weiteren wurden sie gebeten, die Wichtigkeit der Ziele von Wegen älterer Menschen zu beurteilen.

Da die Antworten der Expertinnen und Experten bereits in der ersten Befragungswelle eine hohe Übereinstimmung zeigten, konnte auf die erneute Diskussion des Themas in der zweiten Befragungswelle verzichtet werden.

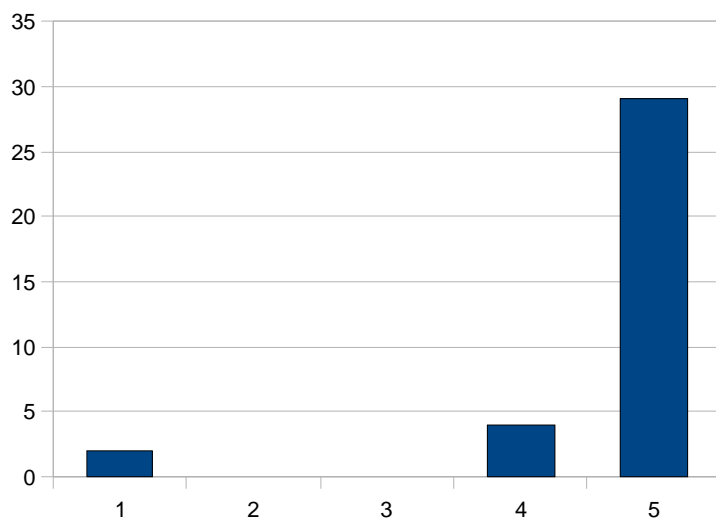
4.3.2 Teilhabe älterer Menschen: eine öffentliche Aufgabe? (1. Befragungswelle)

In Abbildung 6 bedeutet 1 eine völlige Ablehnung und 5 eine völlige Zustimmung. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der ersten Befragungswelle waren der Meinung, dass die Sicherung der Mobilität älterer Menschen ein wichtiger Aspekt der Daseinsvorsorge ist. 28 Teilnehmer stimmten sogar völlig zu. Zwei Antworten lehnten diese Aussage dagegen völlig ab.

Die Mobilitätssicherung älterer Menschen wird von den Befragten überwiegend als Teil der Daseinsvorsorge verstanden. Der Mittelwert liegt über 4: Durchschnittlich wird also mit überwiegender oder völliger Zustimmung geantwortet.

Die beiden Antworten, die Mobilitätssicherung nicht als Teil der Daseinsvorsorge verstehen, stammen aus den Gruppen „Aufgabenträger“ und „Seniorenorganisationen“.

Abbildung 6: Zustimmung zu öffentlicher Verantwortung für die Mobilitätssicherung älterer Menschen (1. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

4.3.3 Wichtige Ziele (1. Befragungswelle)

In diesem Zusammenhang interessierte die Frage, welche Ziele für ältere Menschen wichtig sind. Besonders hohen Zuspruch erhielten die drei Ziele (vgl. Abbildung 7):

- Medizinische Pflege und Versorgung (26 Mal völlige Zustimmung, Durchschnitt: 4,7),
- Freunde und Verwandte (24 Mal völlige Zustimmung, Durchschnitt: 4,7),
- kleine Lebensmittelgeschäfte (21 Mal völlige Zustimmung, Durchschnitt: 4,4).

Die geringste Bedeutung wurde den Vereinshäusern zugesprochen.

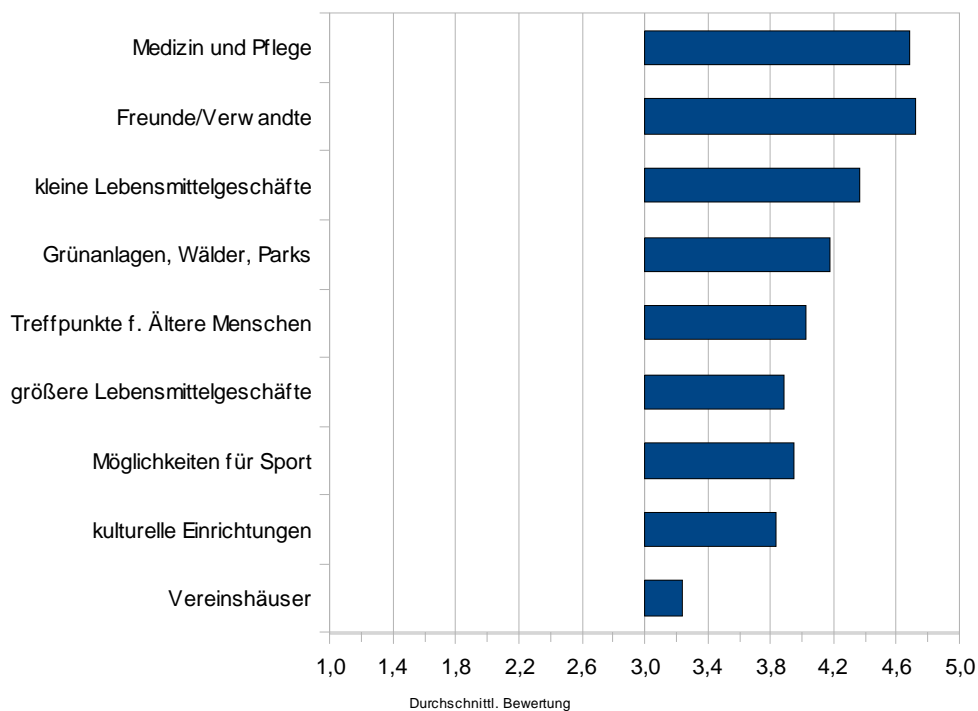
Im Vergleich der Antworten der Gruppen von Befragten fällt auf, dass

- die insgesamt hoch bewerteten Ziele „Ärzte und Pflegeeinrichtungen“, „Freunde und Verwandte“ und „kleinere Lebensmittelgeschäfte“ bei allen Gruppen unter den vier höchst bewerteten lagen.
- sich die Rangfolgen der „**Alterswissenschaften**“ und der „**Verkehrswissenschaften**“ am stärksten hinsichtlich der Bewertung der Möglichkeiten für eigenen Sport und der Versorgung unterschieden. Die Alterswissenschaften hielten Sport für sehr wichtig, während ihn die Verkehrswissenschaften zu den unwichtigsten zählten. Dagegen hielten die

Verkehrswissenschaften die auf Versorgung bezogenen Einrichtungen⁶⁴ für wichtiger als die Alterswissenschaften.

- Beide Wissenschaftsbereiche bewerteten im Vergleich zur Gruppe Senioren-NGO die Bedeutung des Zieles „Parks, Grünanlagen, Wälder, Friedhöfe“ geringer.
- Die Befragten der „Senioren-NGO“ und der „Alterswissenschaften“ bewerteten Ziele die „Gelegenheiten für eigene sportliche Betätigung (Hallenbäder, Fitnesszentren, ...)“ bieten deutlich höher als die anderen Gruppen.

Abbildung 7: Wichtige Ziele für ältere Menschen (1. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

4.3.4 Folgerungen für die zweite Befragungswelle

Trotz einzelner Unterschiede in der Bewertung durch die Gruppen, konnte auf eine erneute Diskussion der Ziele in der zweiten Befragungswelle verzichtet werden, da sich ein konsistentes Bild ergab.

⁶⁴ Ärzte und Pflegeeinrichtungen, kleinere Lebensmittelgeschäfte, größere Lebensmittelgeschäfte

4.4 Bedeutung und Realisierung von Mobilität

4.4.1 Ansatz und Vorgehensweise

Für den Leitfaden war es notwendig, eine konsensfähige und weitgehend zutreffende Beschreibung des Verkehrsverhaltens älterer Menschen zu formulieren. Dazu wurden die Experten und Expertinnen in der ersten Befragungswelle mit folgender Beschreibung konfrontiert:

„Die meisten älteren Männer verfügen heute bereits über einen Führerschein und einen eigenen Pkw. Bei älteren Frauen sind diese Anteile deutlich geringer. In den Jahrgängen, die zurzeit ins Rentenalter eintreten, sind die Männer fast „vollmotorisiert“. Auch der Anteil der Frauen mit eigenem Pkw oder zumindest mit Führerschein ist relativ hoch und nimmt von Jahrgang zu Jahrgang zu. Eine mengenmäßig relevante Abschaffung des Pkw ist erst ab einem Alter von 80 Jahren zu beobachten.

Die häufigsten Wege älterer Menschen dienen der Freizeit und Versorgung. Bei Erwerbstätigen entfällt mit dem Eintritt ins Rentenalter in der Regel der meist weite und häufig mit dem Auto zurückgelegte Weg zur Arbeit. Daher legen ältere Menschen im Durchschnitt geringere Entfernungen zurück und sind seltener mit dem Auto, aber häufiger zu Fuß, teilweise auch mit dem öffentlichen Verkehr unterwegs. Im höheren Alter findet gesundheitsbedingt häufig ein Rückzug auf das nähere Wohnumfeld und die Wohnung statt.“

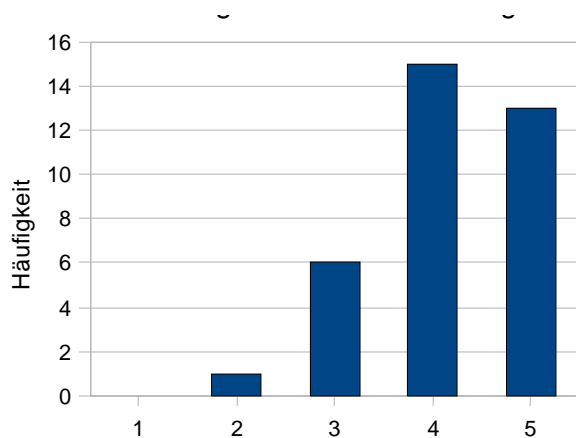
Die Befragten wurden gebeten, diese Charakterisierung auf einer fünfstufigen Skala zu bewerten. Zusätzlich war es möglich, sie zu ergänzen.

In der zweiten Erhebungswelle wurden den Befragten strittige Aussagen zur erneuten Bewertung vorgelegt.

4.4.2 Bewertung der Charakterisierung (1. Welle)

Der vorgestellten Charakterisierung wurde eher zugestimmt (Durchschnittlich 4,2 wobei 1 = völlige Ablehnung, 5 = völlige Zustimmung; vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Verkehrsverhalten älterer Menschen: Zustimmung zur Charakterisierung (1. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

Die "Aufgabenträger" stimmten etwas stärker, die Planungsbüros etwas seltener zu als die Gesamtgruppe.

Die Beschreibung wurde in vielfältiger Weise ergänzt.

- Zwei Vertreterinnen der Gruppe „Verkehrsunternehmen“ die Nutzung des Fahrrades, das Aufgeben des Pkw-Fahrens und die unterschiedliche Pkw-Verfügbarkeit zwischen Mann und Frau aufgrund von finanziellen Restriktionen.
- Aus der Gruppe der „Aufgabenträger“ wurden keine Ergänzungen genannt.
- Vertreter und Vertreterinnen der Gruppen „Alterswissenschaften“, „Senioren-NGOs“, „Planungsbüros“ und „Verkehrswissenschaft“ wiesen darauf hin, dass es sowohl aktive und gesunde ältere Menschen, wie fast Immobiler gibt.
- Ziele und Zwecke der Mobilität wurden von „Senioren-NGOs“, der „Politik“ und den „Verkehrswissenschaften“ ergänzt.
- Seitens der Gruppe „Politik“ wurde auf Ängste in Bezug auf den ÖPNV verwiesen.
- Vor allem Verkehrswissenschaftler/innen wiesen darauf hin, dass der Rückzug nicht durch das Alter, sondern durch persönliche Ressourcen (wie Gesundheit, Finanzen, Sicherheitsgefühl, soziale Kontakte) bedingt wird.
- Vor allem Gerontologen und Gerontologinnen, aber auch Vertreter/innen der Gruppen „Politik“ und „Senioren-NGO“ betonten die Bedeutung der Mobilität für den Selbstwert und die Selbstständigkeit. Seitens der „Alterswissenschaften“ wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Charakterisierung zu allgemein ist.

4.4.3 Folgerungen für die zweite Befragungswelle

Da der generellen Beschreibung überwiegend zugestimmt wurde, konnte auf deren erneute Diskussion in der zweiten Befragungswelle verzichtet werden. Auch für die Mehrzahl der Ergänzungen gilt dies. Jedoch standen einige Ergänzungen im Gegensatz zu vorliegenden Daten oder Ergänzungen anderer Befragten. Diese wurden den Befragten zur erneuten Einschätzung vorgelegt.

4.4.4 Konkretisierung strittiger Einschätzungen in der zweiten Befragungswelle

Die fünf strittigen Aussagen, die in der zweiten Erhebungswelle zu beurteilen waren, werden hier mit der Reihenfolge vorgestellt, in denen ihnen am meisten zugestimmt wurden.

1. „Wenn bei Paaren der Mann plötzlich erkrankt oder stirbt, kann dies Frauen vor ein Problem stellen, wenn sie selbst keinen Führerschein und gleichzeitig keine ÖPNV-Erfahrung besitzen.“

Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 4,03 wurde dieser Aussage insgesamt deutlich zugestimmt. Die höchste Zustimmung erhielt diese These von Aufgabenträgern, Alterswissenschaftlern, Politik und Verkehrswissenschaftlern. Als einzige Gruppe lehnten die befragten Planungs- und Beratungsbüros diese These ab.

2. „Bei stärker werdendem Unsicherheitsgefühl beim Pkw-Fahren werden als unangenehm empfundene Fahrten durch unterschiedlichste Strategien (niedrige Geschwindigkeit, zeitliche Verlagerung von Fahrten, Vermeidung bestimmter Teilstrecken usw.) erleichtert.“

Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 4,0 wurde dieser Aussage insgesamt deutlich zugestimmt. Am deutlichsten stimmten Senioren-NGOs, Verkehrswissenschaften und Planungsbüros zu. Am wenigsten stimmten die Aufgabenträger zu.

3. „Der Pkw wird für viele Freizeit- und Versorgungszwecke gebraucht, auch auf kürzeren Distanzen, weil Gehen und Tragen schwerer fallen.“

Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 3,74 wurde dieser Aussage eher zugestimmt. Sehr deutliche Zustimmung erhielt diese These von den Aufgabenträgern, während sie von allen anderen Gruppen nur leichte Zustimmung erhielt.

4. „Wenn das eigene Pkw-Fahren aufgegeben werden muss, sehen ältere Menschen häufig keine Möglichkeit auf den ÖPNV umzusteigen, da sie seine Nutzung nicht gewohnt sind, sich im ÖPNV unsicher fühlen oder nicht wissen, wie man ihn „bedient“ (sich zurechtfindet, sich informiert, Tickets kauft, usw.).“

Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 3,68 wurde dieser Aussage eher zugestimmt. Recht deutlich stimmten dieser These die Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger, Alters- und Verkehrswissenschaftler zu. Dagegen lehnten Planungsbüros und Senioren-NGOs diese These eher ab.

5. „Zukünftig wird der Führerscheinbesitz bei Frauen ansteigen. Doch führen Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern weiterhin zu einem starkem Unterschied in der Pkw-Verfügbarkeit zwischen Männern und Frauen.“

Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 3,35 wurde dieser Aussage leicht zugestimmt. Die Zustimmung bzw. Ablehnung der einzelnen Expertengruppen lag eng um den Mittelwert. Am ehesten stimmten Senioren-NGOs, Aufgabenträger und Politik zu. Planungsbüros lehnten die These eher ab.

6. „Ältere Menschen überschätzen ihre eigene Gesundheit und Fahrfitness.“

Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 3,09 wurde dieser These nur ganz leicht zugestimmt. Zwischen den unterschiedlichen Expertengruppen gingen die Einschätzungen auseinander: Senioren-NGOs und Verkehrsunternehmen stimmten eher zu. Verkehrs- und Alterswissenschaftler lehnten eher ab.

4.5 Ansätze zur Sicherung der Erreichbarkeit

4.5.1 Ansatz und Vorgehensweise

Mobilität ist kein Selbstzweck. Eigenständige Mobilität ist Voraussetzung für eine selbstständige Lebensführung und für Teilhabe am öffentlichen Leben. Um die Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln, Dienstleistungen und räumlichen Voraussetzungen darzustellen, wurden unterschiedliche Ansätze zur Sicherung der Erreichbarkeit thematisiert.

Ebenfalls zu diesem Themenbereich gehört die Frage, ob die selbstständige Mobilität älterer Menschen eher unterstützt oder ersetzt werden soll.

In der ersten Befragungswelle wurden die Experten und Expertinnen gebeten, die Beiträge verschiedener Ansätze zu bewerten.

Da die Antworten eine hohe Übereinstimmung aufwiesen, konnte auf die erneute Vorlage dieses Themas in der zweiten Befragungswelle verzichtet werden.

4.5.2 Beitrag unterschiedlicher Ansätze zur Sicherung der Mobilität (erste Befragungswelle)

a) Bedeutung der Ansätze

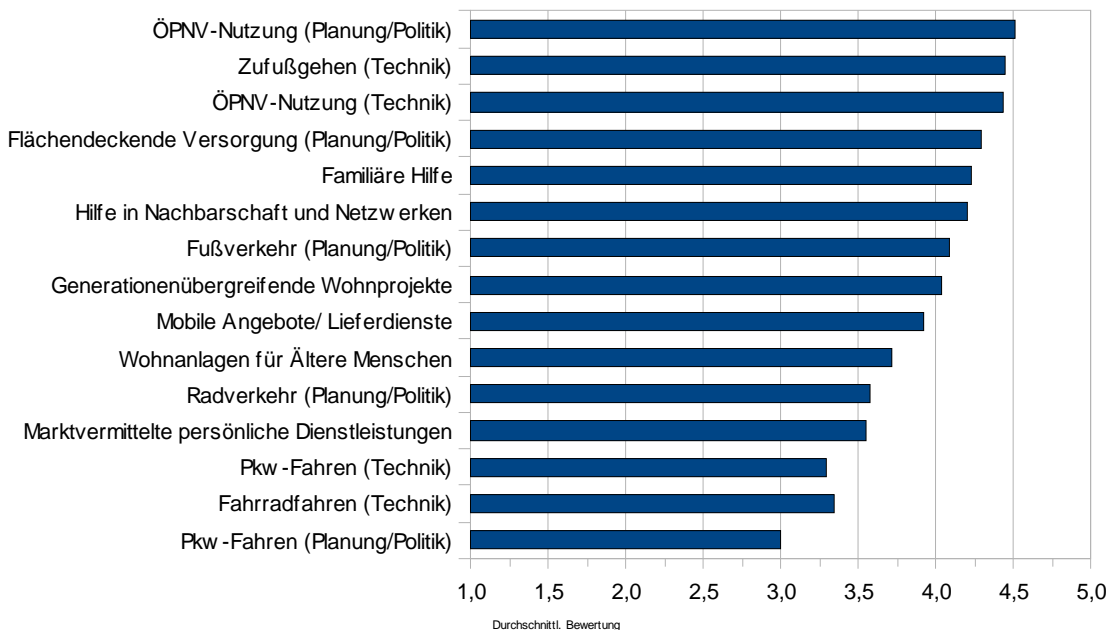
Die höchste Bedeutung zur Sicherung der Mobilität älterer Menschen sprachen die Befragten folgenden Ansätzen zu:

- der planerischen und der politischen Unterstützung der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel,
- den technischen Hilfsmitteln zur Unterstützung des Z Fußgehens und
- den technischen Hilfsmitteln zur einfacheren Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel.

Des Weiteren wurden eine flächendeckende Versorgung, familiäre Hilfe und Hilfe in der Nachbarschaft sowie durch Netzwerke als sehr wichtig bewertet. Die niedrigste Eignung wurde dagegen technischen Hilfsmitteln zur Unterstützung des Pkw-Fahrens, technischen Hilfsmitteln zur Unterstützung des Fahrradfahrens und planerischen und politischen Konzepten zur Unterstützung Älterer beim Pkw-Fahren zugesprochen.

Eine Übersicht über die den Ansätzen zugesprochenen Beiträge gibt Abbildung 9.

Abbildung 9: Bewertung der Bedeutung unterschiedlicher Ansätze für die Mobilitätssicherung älterer Menschen (1. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

b) Auswertung nach Gruppen

Die Bedeutung der Ansätze wurde von den befragten Gruppen unterschiedlich eingeschätzt. Die Gruppe „**Senioren-NGO**“ traute vielen Ansätzen etwas mehr zu, als die anderen Gruppen. Die Ausnahmen bildeten solche Ansätze, die sich auf den Pkw und auf spezialisierte Wohnprojekte beziehen: Sie wurden als weniger hilfreich eingeschätzt.

„**Verkehrsunternehmen**“ trauten verkehrlichen Ansätzen weniger zu als die anderen Gruppen. Dies galt insbesondere für die planerischen Ansätze zur Förderung des Radverkehrs und zur Unterstützung älterer Menschen im Pkw-Verkehr. Auch die technischen Ansätze zur Unterstützung älterer Menschen beim Pkw-Fahren wurden von dieser Gruppe schlechter eingeschätzt.

„**Aufgabenträger**“ schätzten den Beitrag der planerischen Ansätze zur Förderung des Fußverkehrs schwächer ein als die Gesamtgruppe.

Die „**Verkehrswissenschaften**“ schätzten den Beitrag technischer Hilfsmittel zur einfacheren Benutzung des ÖPNV weniger wirksam ein als die Gesamtgruppe.

Die Gruppe „**Planungsbüros**“ bewertete intergenerative Wohnprojekte negativer, als die Gesamtgruppe.

c) Ergänzungen durch die Befragten

Die Befragten hatten die Möglichkeit, die im Fragebogen vorgegebenen Ansätze durch je zwei weitere zu ergänzen.

Besonders häufig wurden Ansätze in Bezug auf Information und Begleitung genannt. Die Ergänzungen der Gruppen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger beschränkten sich auf diese Vorschläge. Ergänzend betonten die Gruppen Alterswissenschaften und Senioren-NGOs die Bedeutung von Partizipation und umfassende Ansätzen wie aufsuchende Aktivierung, Mobilitätstrainings, Unterstützung von Netzwerken und ehrenamtlichem Engagement und Beratung von Angehörigen.

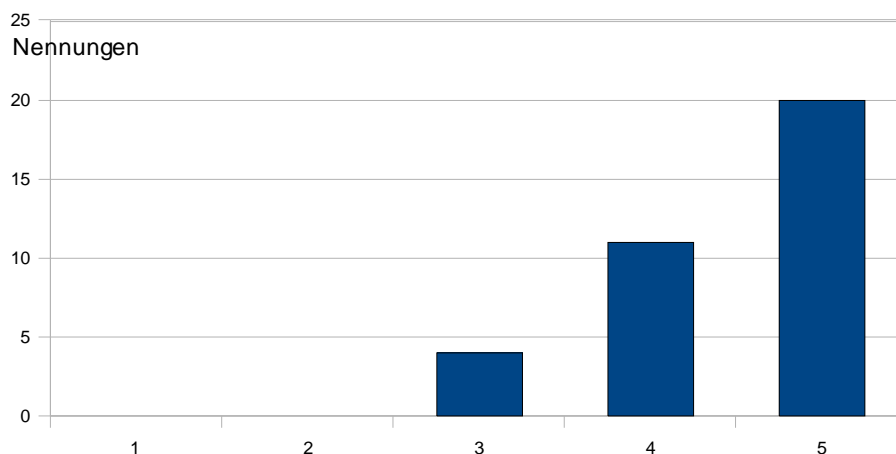
Seitens der Verkehrswissenschaften wurde der Aspekt Wohnen und Wohnstandort mehrfach angesprochen. Sie empfahlen ein Angebot barrierefreier Geschosswohnungen in Stadtteilzentren, wo sich ältere Menschen in der Nähe versorgen können. Langfristig solle der Neubau auf solche integrierte Lagen beschränkt werden.

4.5.3 selbstständige Mobilität unterstützen oder ersetzen (1. Welle)

Durch einige der genannten oder weiteren Ansätze (z. B. etwa durch Lieferdienste) kann Mobilität ersetzt werden. Doch ob es besser ist, Mobilität zu unterstützen oder zu ersetzen, wurde erst in der nächsten Frage thematisiert.

In Freitextantworten auf andere Fragen wurde bereits die hohe Bedeutung der Mobilität für die Lebensqualität älterer Menschen betont. Diese Aussagen wurden durch die Antworten auf diese Frage eindeutig bestätigt (Abbildung 10): Der These „Die Unterstützung selbstständiger Mobilität älterer Menschen ist besser geeignet als deren Ersatz (z. B. durch Hilfsdienste), um die Lebensqualität älterer Menschen zu sichern.“ wurde deutlich zugestimmt.

Abbildung 10: Mobilität ersetzen oder unterstützen



Quelle: FOPS 73.0331

4.5.4 Folgerungen für die zweite Befragungswelle

Deutlich bestätigten die Antworten auf diese Fragen die hohe Bedeutung der Mobilität für die selbstständige Lebensführung und die Lebensqualität älterer Menschen. Deutlich wurde, dass Mobilität möglichst lange unterstützt und nicht ersetzt werden soll. Dazu wurden dem öffentlichen Nahverkehr, dem Fußverkehr, der nahräumlichen Versorgung und der Unterstützung durch Familie und Bekannte hohe Eignung zugesprochen.

Neben den vorgeschlagenen Ansätzen wurden zahlreiche weitere ergänzt. Im Mittelpunkt standen Ansätze der Wohnstandortwahl und der aufsuchenden Aktivierung.

Die Ansätze der Wohnstandortwahl wurden in der zweiten Befragungswelle diskutiert, da sie vor allem von den Verkehrswissenschaften vorgeschlagen wurden. Die Diskussion der Ansätze der Aktivierung war dagegen verzichtbar, da sie von Senioren-NGOs und Alterswissenschaften gleichermaßen vertreten wurde.

4.6 Besondere Bedürfnisse an den und Probleme mit dem ÖPNV in unterschiedlichen Räumen

4.6.1 Ansatz und Vorgehensweise

Um im Leitfaden Hinweise zu besonderen Bedürfnissen älterer Menschen an den ÖPNV und besonderer Probleme älterer Menschen mit dem ÖPNV in unterschiedlichen Räumen geben zu können, wurde diese je einzeln thematisiert.

Dazu wurden in der ersten Befragungswelle zunächst Eigenschaften von Quartieren und Wohngebieten sowie Probleme in bestimmten Siedlungsformen erhoben. Schließlich wurden die Experten und Expertinnen gebeten, einzuschätzen in welchen Räumen der Handlungsbedarf am größten ist.

In der zweiten Befragungswelle wurden Strategien diskutiert, um Räume und ÖPNV-Systeme besser an den Ansprüchen älterer Menschen auszurichten.

4.6.2 Eigenschaften von Quartieren und Wohngebieten (erste Befragungswelle)

Die Antworten auf die Frage: „Welche Eigenschaften müssten Quartiere, Wohngebiete oder Wohnanlagen Ihrer Einschätzung nach aufweisen, um selbstständige Mobilität und Lebensführung für ältere Menschen möglichst lange aufrecht zu erhalten?“ können zusammengefasst werden auf die Stichworte

- physische und psychische Barrierefreiheit,
- Sicherheit des sozialen Umfeldes und des Verkehrs,
- Nähe und Vielfalt von Einrichtungen zur Versorgung und zur Freizeitgestaltung
- hohe Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes und von Freiräumen.

Die Antworten der Gruppen unterschieden sich kaum.

Sehr häufig wurde Barrierefreiheit genannt. Auch „soziale“ Barrieren wurden angesprochen. Räumlich wurde Barrierefreiheit auf „inner- und außerhäusliche Wohnbereiche“ oder den öffentlichen Raum, private und öffentliche Gebäude bezogen. Ein Gerontologe gab zu Bedenken: „im Prinzip ist Barrierefreiheit eine gute Sache, auf der anderen Seite zeigt die Forschung, dass tägliche Übung motorischer Fähigkeiten dem kognitiven und motorischen Abbau entgegenwirkt“ (A-wiss).

Mehrfach wurde das Stichwort „Sicherheit“ genannt (Büro, VU, V-wiss, A-wiss). Sie wurde einerseits auf Räume und Verkehrssicherheit bezogen („angenehme angstfreie Atmosphäre“), andererseits auf das „soziale Umfeld“.

Die Themen Barrierefreiheit und Sicherheit spielen auch in Zusammenhang mit der verkehrlichen Erschließung eine Rolle. So wurden in unterschiedlichen Formulierungen „sichere Straßen (z. B. langsamer Verkehr)“ (A-wiss) und „von Hauptverkehrsstraßen unabhängige Fußwege“ (AT) (auch: „ausreichend breite Gehwege ohne Abgasbelastung“ VU) gefordert. Mischwege mit Radfahrern wurden abgelehnt (VU). Die Wege sollen „verkehrsfrei und gut beleuchtet“ (Pol) und „nächtliche Angsträume“ zu vermeiden (A-wiss). Sicherheit spielt wiederum eine wichtige Rolle. Auch „ausreichende Belebtheit“ wurde als Sicherheitsfaktor genannt (V-wiss).

Dem öffentlichen Raum kommt demnach eine bedeutende Rolle zu. Er braucht Aufenthaltsqualität, soll mit Ruhe- und Sitzmöglichkeiten (V-wiss) und öffentlichen Toiletten (A-wiss) ausgestattet sein. Im öffentlichen Raum sollen „Kommunikationsecken“ (Pol) und „informelle Treffpunkte (z. B. im Stadtpark, am Springbrunnen ...)“ (V-wiss, ähnlich: Sen, V-wiss) sein. Grünanlagen müssen fußläufig erreichbar sein (AT, VU) und das Gebiet soll „Möglichkeiten für kleine Spazierwege“ bieten (VU).

Das soziale Umfeld wurde auch in Bezug auf „Bekannte, Freunde, Kinder, ...“ (Pol) angesprochen. Auch nachbarschaftliche Hilfe und ehrenamtliche Netzwerke (Pol) sind Teil des sozialen Umfeldes. Ähnliche Funktionen können nach Ansicht der Befragten professionelle Kräfte übernehmen, die „Beratung und Begleitung in einer kleinräumigen Struktur [...] mit dem Ziel, die Menschen [...] zu aktivieren“ anbieten (A-wiss). Außerdem wurden „wohnortnahe (stadtteilorientierte) Unterstützungs- und Anregungsangebote (z. B. kostenloser Mittagstisch etc.)“ vorgeschlagen (A-wiss). Wiederum wurde also aufsuchende Aktivierung angesprochen.

Außerordentlich häufig wurde die Bedeutung einer guten, barrierefrei zu Fuß erreichbaren Grundversorgung genannt: Ärzte, Post, Lebensmittelgeschäfte, Frisör, Bank (AT, Büro, Pol, Sen). Auch Fachärzte, Pflege-Unterstützung, Cafés (V-wiss), Treffpunkte (Sen, V-wiss), Parks und Grünanlagen (AT, Büro) wurden genannt.

Schließlich werden Anmerkungen zu Lage, der Baustruktur und dem Wohnungsangebot gemacht. Für ältere Menschen sollen Quartiere eine „ruhige und gleichzeitig (ÖPNV-)verkehrsgünstige Lage“ (VU) haben. Die Wohneinheiten sollen „vom Alter her durchmischt“ sein (Sen). Weiter wird vorgeschlagen, „in zentralen Lagen von Quartieren oder Wohngebieten altengerechte, barrierefreie Wohnungen zu errichten, so dass ein Umzug innerhalb eines Quartiers (z. B. aus dem Reihenhaus) möglich ist“ (V-wiss, VU).

Die Wohngebiete/Quartiere sollen eine „gute Anbindung an den ÖPNV“ (Sen) haben, was ausgedrückt wurde in konkreten Formulierungen wie:

-
- kurze und barrierefreie Wege zu den Haltestellen (AT),
 - direkte Anbindung an das Bezirkszentrum oder die Innenstadt (AT, VU)
 - Taktverkehr (Büro, VU)
 - persönliche „Ansprachemöglichkeiten bei Bedarf (Fahrkartenkauf, Beschwerdemanagement)“ (A-wiss)
 - „leichter und kostengünstiger Zugang zu allen ÖPNV-Angeboten (eine Karte für Alles, ohne Einzelfahrkartenkauf)“ (A-wiss)
 - „verlässliche ÖPNV-Verkehrsmittel (Schiene, Qualitätsbus)“ (Büro).

4.6.3 Besondere Probleme für die Mobilität und selbstständige Lebensführung in bestimmten Räumen (1. Welle)

In der ersten Welle der Delphi-Befragung wurden die Expertinnen und Experten gebeten zu notieren, welche besonderen Probleme sie für die Mobilität und selbstständige Lebensführung älterer Menschen in vier Siedlungstypen sehen. Die Gebiete wurden zusätzlich jeweils mit einem Photo dargestellt.

a) Streusiedlungen und Dörfern

Abbildung 11: Streusiedlung



Bild: TU Dortmund/FG Integrierte Verkehrsplanung und Verkehrswesen

In Streusiedlungen und Dörfern wurde das Fehlen von Infrastruktureinrichtungen aller Art (Einkauf von Lebensmitteln, Dienstleistungen, medizinische Versorgung, Sportmöglichkeiten usw.) von fast allen Teilnehmern als problematisch dargestellt.

Da es dort kaum ÖPNV-Angebote gebe (häufig auch keine flexiblen Bedienungsformen oder nur Schülerverkehr) und da mobile Angebote (Lieferdienste, Mobiler Mittagstische usw.) ebenfalls fehlen, herrsche eine hohe Abhängigkeit vom Pkw oder der Familie, falls vorhanden.

Die fehlende Barrierefreiheit von „Fuß- und Radwegen“ wurde bemängelt.

Ein Teil der Befragten sah die Gefahr der Vereinsamung durch wegbrechende oder fehlende soziale Netzwerke. Als Ursache wurde eine teilweise als „Überalterung“ bezeichnete einseitige Sozialstruktur genannt.

Als einzige Siedlungsform wurde bei dieser auf die schlechte Lage der öffentlichen Kassen und die gefährdete Daseinsvorsorge hingewiesen.

Eine Expertin (V-wiss) wies darauf hin, dass zahlreiche Eigenschaften solcher Siedlungsstrukturen für die meisten älteren Menschen ungeeignet sind. Jedoch sei eine altengerechte Anpassung nicht möglich, weshalb Handlungsbedarf nicht in der Anpassung dieser Siedlungsstrukturen, sondern in der Eröffnung von Alternativen (Anreize zum Umzug in konzentrierte Siedlungsformen) zu sehen seien.

b) Einfamilien- und Reihenhausbgebiete im suburbanen Umland und am Stadtrand

Abbildung 12: Einfamilienhaussiedlung



Bild: TU Dortmund/FG Integrierte Verkehrsplanung und Verkehrswesen

In Einfamilien- und Reihenhausbgebieten im suburbanen Umland und am Stadtrand wurde ebenfalls das Fehlen von Infrastruktureinrichtungen problematisiert. Hier sind diese Einrichtungen selten zu Fuß erreichbar. Mehrfach wurde der Rückzug von Einzelhandel und medizinischen Einrichtungen bemängelt.

Das ÖPNV-Angebot sei häufig auf den Berufsverkehr ausgerichtet und wurde trotz flexibler Bedienungsformen als unzureichend eingestuft. Daher bestünde auch hier eine Abhängigkeit vom Pkw oder von Angehörigen.

Fehlende Barrierefreiheit wurde im Zusammenhang mit öffentlichen Wegen, dem ÖPNV und privaten Wohnhäusern („insbesondere Reihenhäuser“) angesprochen.

Der Zustand persönlicher Netzwerke wurde uneinheitlich beurteilt. Einige Befragte stufen sie als „noch gut“ ein, andere hielten sie für ebenso gefährdet wie in Dörfern und Streusiedlungen. Die Sozialstruktur wurde bezüglich des Alters als einseitig beschrieben. Auch hier fiel das Stichwort Anonymität.

Insgesamt sei diese Siedlungsform „auf eine andere Lebenssituation zugeschnitten“ und für ältere Menschen eher weniger geeignet. Am Beispiel des eigenen Gartens wurde von einer Expertin der Gruppe „Politik“ deutlich gemacht, dass dessen Pflege irgendwann zur Last wird (Pol). Die Siedlungsform sei „per se nicht altengerecht“ (Pol). Eine Verkehrswissenschaftlerin hielt „altersgerechtes Nachrüsten“ für „bestenfalls in Einzelfällen sinnvoll“. Statt dessen sollten „Anreize zum Umzug in besser erschlossene Stadt(teil)zentren“ gesetzt werden. Daher sollte diese Siedlungsform „in ihrer infrastrukturlosen Form nicht mehr neu entwickelt werden.“ (V-wiss)

c) Ältere Gebiete hoher Dichte in innenstädtischen Lagen

Abbildung 13: Gemischtes Quartier höherer Dichte



Bild: TU Dortmund/FG Integrierte Verkehrsplanung und Verkehrswesen

Die Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen wurde für diese Gebiete überwiegend als gut eingeschätzt. Einzelne Befragte bemängelten weite Wege zu Grünflächen und Sportmöglichkeiten oder den Rückzug des Einzelhandels.

Das ÖPNV-Angebot wurde mit seinen Mobilitätsbedingungen überwiegend als gut bezeichnet. Andererseits bemängelte ein Experte die zu weiten Wege zu den Haltestellen.

Fehlende Barrierefreiheit wurde in Bezug auf öffentliche Wege, den ÖPNV und den Wohnungsbestand der Gründerzeit angesprochen. Zudem wurden psychologische Barrieren und Gefühle der Unsicherheit thematisiert.

Von einer großen Anzahl der Befragten wurde die hohe Verkehrsbelastung als problematisch angesprochen. Dies wurde sowohl auf den fahrenden (u. a. Lärm, Sicherheit), wie auf den ruhenden Verkehr (Begehbarkeit von Wegen) bezogen.

Fehlende soziale Netzwerke und Anonymität wurden von einem Teil der Befragten als Problem angesprochen. Auch fehle das Verständnis für die Belange älterer Menschen.

Als Ganzes wurde das Quartier jedoch als „Wohnform der Zukunft“ bezeichnet (Büro). „Aufgrund der hohen Dichte sind diese Gebiete am besten für eine selbstbestimmte Alltagsführung geeignet.“ Es bestehe Handlungsbedarf, um „in Gebieten mit einzelnen Mängeln diese Eignung zu sichern“. (V-wiss)

d) Gebiete mit Geschosswohnungsbau der 1960 bis 1980er Jahre und Großwohnsiedlungen

Abbildung 14: Wohnsiedlungen der 1960 und 1970 Jahre

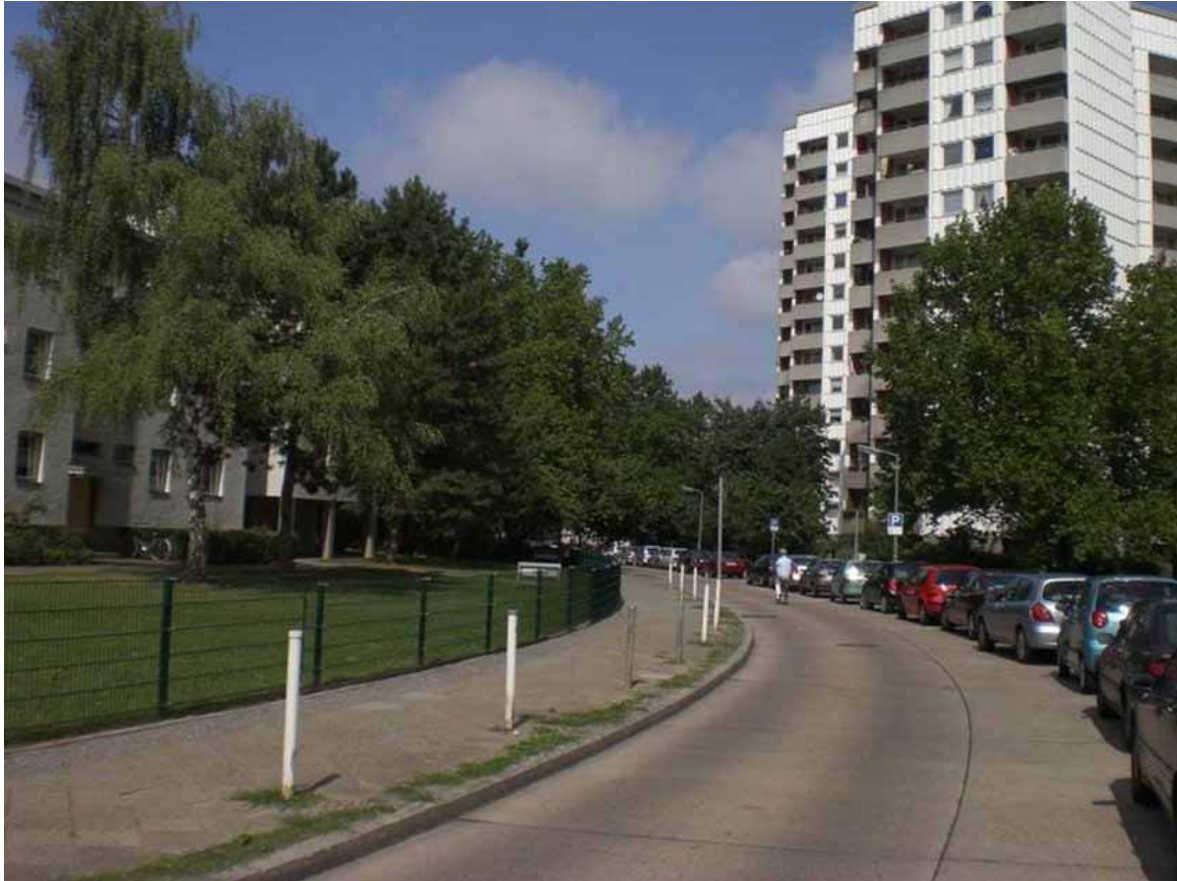


Bild: TU Dortmund/FG Integrierte Verkehrsplanung und Verkehrswesen

Die Versorgungssituation dieser Gebiete wurde von den Befragten gegensätzlich bewertet. Einige Befragte hielten sie für gut versorgt, während andere auf die Monostruktur, fehlende Geschäfte für den täglichen Bedarf und nicht nutzbare Grünflächen verwiesen (Pol, V-wiss, Sen).

Das ÖPNV-Angebot wurde seltener angesprochen als bei den anderen Gebietsformen. Es wurde teilweise als gut, teilweise als fehlend beurteilt.

Das Verkehrsaufkommen wurde deutlich seltener als problematisch beurteilt als bei den dichten Quartieren des 19. Jahrhunderts.

Fehlende Barrierefreiheit wurde in Bezug auf öffentliche Wege, Wohnhäuser und den ÖPNV angesprochen.

Nach Einschätzung einiger Experten und Expertinnen fehle in manchen dieser Gebiete die soziale Mischung. Einige Befragte begründeten dies mit einer

einheitlichen Altersstruktur, andere verwiesen auf „soziale Brennpunkte“ und das daraus resultierende fehlende Sicherheitsgefühl.

Eine Verkehrswissenschaftlerin sah für diese Gebiete eher Handlungsbedarf, als für suburbane Gebiete, „weil diese Haushalte über kein Wohneigentum verfügen, das sie veräußern könnten, um ihre Wohnsituation zu verändern oder zu verbessern.“ (V-wiss)

4.6.4 Blick auf die unterschiedlichen Gebietstypen nach Expertengruppen

Über den Blick der einzelnen Gruppen auf die unterschiedlichen Gebietstypen sind kaum Unterschiede erkennbar.

Es lässt sich feststellen, dass die unterschiedliche Verkehrs- und Versorgungssituation in gleichem Maße von allen Gruppen rezipiert wird. Zusätzliche äußerten sich die Gruppen „Senioren-NGO“ und „Alterswissenschaften“ überwiegend zu sozialen Netzwerken und zu psychologischen Barrieren (Sicherheit). Die Vertreter der Gruppe „Planungsbüros“ haben den breitesten Blick über alle angesprochenen Themenfelder. In etwas geringerer Deutlichkeit gilt dies für die Gruppe „Politik“.

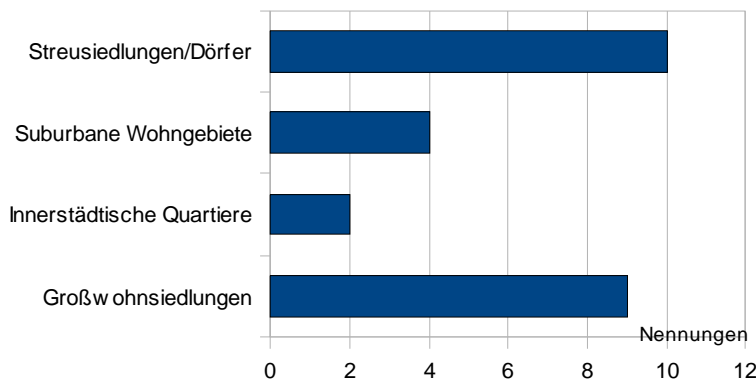
4.6.5 Größter Handlungsbedarf

In der ersten Delphi-Welle wurden die Befragten gebeten, die Gebiete zu markieren, in denen ihrer Meinung nach der größte Handlungsbedarf in Bezug auf die Mobilität und selbstständige Lebensführung älterer Menschen besteht. Zur Auswahl standen die vier Kategorien:

- Streusiedlungen und Dörfer,
- Einfamilien- und Reihenhausgebiete im suburbanen Raum,
- ältere Gebiete hoher Dichte in innerstädtischen Bereichen,
- Gebieten der 1960er bis 1980er Jahre am Stadtrand

Bei dieser Frage war eine Mehrfachwahl möglich. Abbildung 15 gibt die Antworten wieder.

Abbildung 15: Gebiete mit größtem Handlungsbedarf in Bezug auf Mobilität und selbständige Lebensführung



Quelle: FOPS 73.0331

Insgesamt wurde in Streusiedlungen und Dörfern der höchste Handlungsbedarf, in Gebieten der 1960er bis 1980er Jahre der zweithöchste Handlungsbedarf gesehen. Geringerer Handlungsbedarf besteht nach den Antworten in Einfamilien- und Reihenhausbereichen des suburbanen Umlandes und in älteren Gebieten höherer Dichte am Innenstadtrand. Deutlich im Gegensatz dazu stehen die vier Befragten, die gleichen Handlungsbedarf in allen vier Gebietstypen sehen.

4.6.6 Folgerungen und Fragen für die zweite Befragungswelle

Die Eigenschaften von altengerechten Quartieren und Wohnbereichen, die sich aus den Antworten ergeben, unterscheiden sich je nach konkret betrachtetem Gebiet mehr oder weniger stark von der jeweils konkreten lokalen Situation. Jedoch scheinen ländliche Gebiete und Großwohnsiedlungen die größten Probleme und den größten Handlungsbedarf aufzuweisen. Darauf weisen sowohl die qualitativen wie die quantitativen Antworten hin.

Im Gegensatz zu dieser Mehrheitsauffassung weisen einige Befragte darauf hin, dass die Daseinsvorsorge dort am stärksten gefährdet ist, wo am wenigsten Menschen leben. Gleichzeitig erfordert die Sicherung der Daseinsvorsorge dort am meisten Aufwand, doch sind die finanziellen Mittel für Bau, Unterhalt und Betrieb von Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen begrenzt. Offen ist die Frage, wie Planung und Politik mit diesem Konflikt umgehen können.

Grundsätzlich sind zwei extreme Szenarien denkbar:

- A) Konzentration der Mittel auf bestimmte Gebiete mit hohem Standard
- B) Flächenhafte Verteilung der Mittel im gesamten Siedlungsraum mit niedrigem Standard

Diese beiden Szenarien wurden für die zweite Befragungswelle ausformuliert und zur Diskussion gestellt, da sie für die Gestaltung des Nahverkehrs zentral sind:

Sie haben erheblichen Einfluss darauf, wie Verkehrsleistungen und Investitionsmittel innerhalb einer Nahverkehrsregion verteilt werden sollen.

4.6.7 Strategien zur Schaffung von Barrierefreiheit (zweite Befragungswelle)

a) **Konzentrieren oder verteilen?**

In der zweiten Befragungswelle wurden die beiden Strategien folgendermaßen vorgestellt:

Konzentration der Mittel auf bestimmte Gebiete (Strategie A)

Bestimmte ausgewählte Gebiete (z. B. Zentren kleinerer Orte, bestimmte Stadtteile, günstig gelegene Wohngebiete) werden optimiert. Diese Gebiete werden so weiterentwickelt, dass dort ein hohes Niveau der Versorgung mit Medizin, Dienstleistungen, Gebrauchsgütern, Lebensmitteln und Angeboten der Freizeitgestaltung (Sport, Grünanlagen, Cafes, Kreativangebote ...) vorhanden sind. Öffentliche und private Gebäude, der öffentliche Raum und der Nahverkehr werden in diesen ausgesuchten Räumen vorrangig barrierefrei umgebaut und gut mit dem Nahverkehr erschlossen. Die Gebiete werden durch ein barrierefreies Wegenetz miteinander verbunden. Um diese optimalen Bedingungen in den ausgewählten Gebieten zu schaffen, können bei gleichem Mittelaufwand an anderer Stelle keine Verbesserungen erreicht werden.

Flächenhafte Verteilung der Mittel im gesamten Siedlungsraum (Strategie B)

Die Bedingungen im gesamten Siedlungsraum werden verbessert. Alle Gebiete werden in kleinen Schritten weiterentwickelt, so dass überall eine gewisse, jedoch eingeschränkte Zugänglichkeit zu Versorgungs- und Freizeitangeboten besteht. Öffentliche und private Gebäude, der öffentliche Raum und die Nahverkehrsangebote werden nur punktuell und über einen langen Zeitraum gestreckt barrierefrei. Nahverkehrsangebote bleiben im ländlichen Raum auf den Schülerverkehr beschränkt, im verstädterten und städtischen Raum auf Achsen mit hohem Verkehrsaufkommen konzentriert. Die Auswahl der barrierefrei umzubauenden Orte und Anlagen erfolgt nicht systematisch, sondern ergibt sich aus sektoralen und umsetzungspraktischen Gesichtspunkten (z. B. im Rahmen ohnehin anstehender Sanierungsarbeiten). Flächendeckend barrierefreie Gestaltung ist bei den verfügbaren Ressourcen für einen unabsehbar langen Zeitraum nicht zu erwarten.

Zustimmung gleichmäßig verteilt

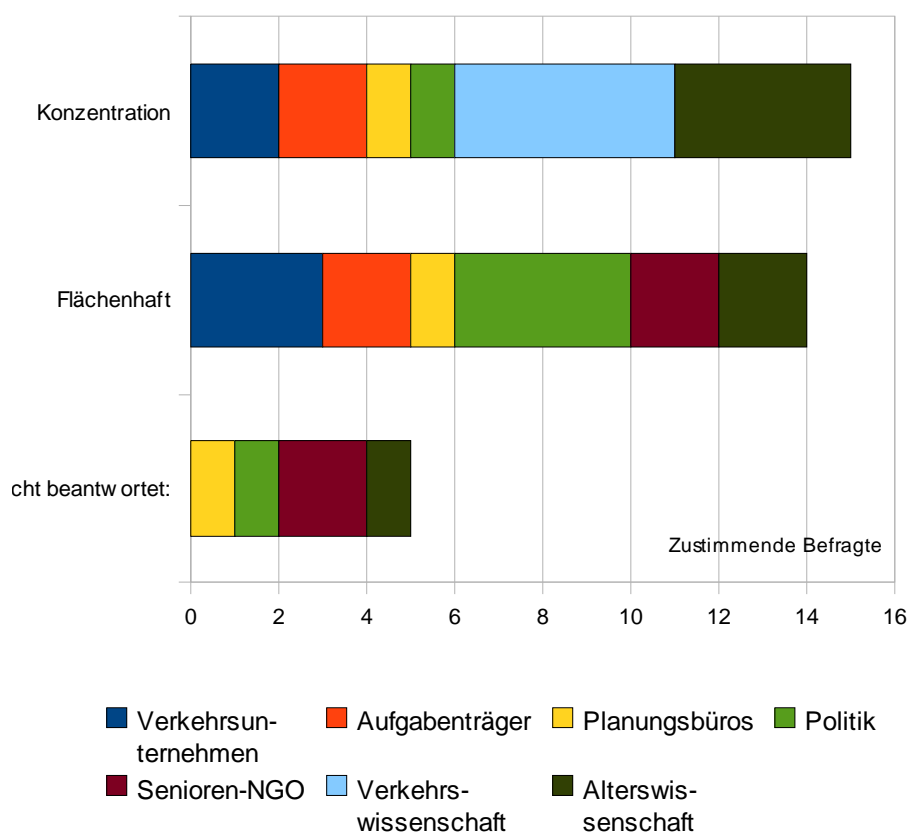
Die Zustimmung verteilte sich unter den Befragten fast gleichmäßig auf beide Strategien (vgl. Abbildung 16). Fünf Befragte beantworteten die Frage nicht.

Jedoch zeigten sich unter den verschiedenen Expertengruppen teilweise deutliche Unterschiede: Während sich die Zustimmung unter den Verkehrsunternehmen, den Aufgabenträgern und den Planungsbüros recht gleichmäßig auf beide Strategien verteilte, gab es bei den Gruppen Politik, Senioren-NGO und den beiden Wissenschaftsbereichen deutliche Unterschiede.

In der Gruppe Senioren-NGOs fand sich kein Fürsprecher für Strategie A (Konzentration). Je zwei Befragte dieser Gruppe bevorzugten die flächenhafte Verteilung oder beantworteten die Frage nicht.

Die Befragten der Gruppe Politik sprachen sich überwiegend für Strategie B (flächenhafte Verteilung) aus.

Abbildung 16: Bevorzugte Strategie zur Realisierung von Barrierefreiheit (2. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

Von den Alterswissenschaften sprachen sich vier für die Konzentration und zwei für die flächenhafte Verteilung aus. Ein befragter Alterswissenschaftler beantwortete die Frage nicht. Eindeutig war die Aussage bei den Verkehrswissenschaften: Aus dieser Gruppe waren alle der Meinung, die Strategie der Konzentration sei zu bevorzugen.

b) Weitere Möglichkeiten

Neben der Bewertung der beiden vorgezeichneten Alternativen wurden die Befragten gebeten, weitere Möglichkeiten aufzuzeigen, die sie für besser geeignet halten. Eine Expertin schlug Zertifikate für Barrierefreiheit und Empfehlungen für barrierefreie Gestaltung vor (VU).

In den anderen Äußerungen nannten die Befragten Gründe für ihre Bevorzugung der einen oder anderen Strategie oder entwickelten Mischformen.

4.6.8 Problematik des eventuell notwendigen Umzugs

Die besondere Härte des Szenarios A liegt darin, dass ein Teil der älteren Menschen umziehen muss, um in besser geeigneten Gebieten zu leben. Um diese Problematik besser einschätzen zu können, wurden den Befragten einige Aussagen dazu zur Bewertung vorgelegt.

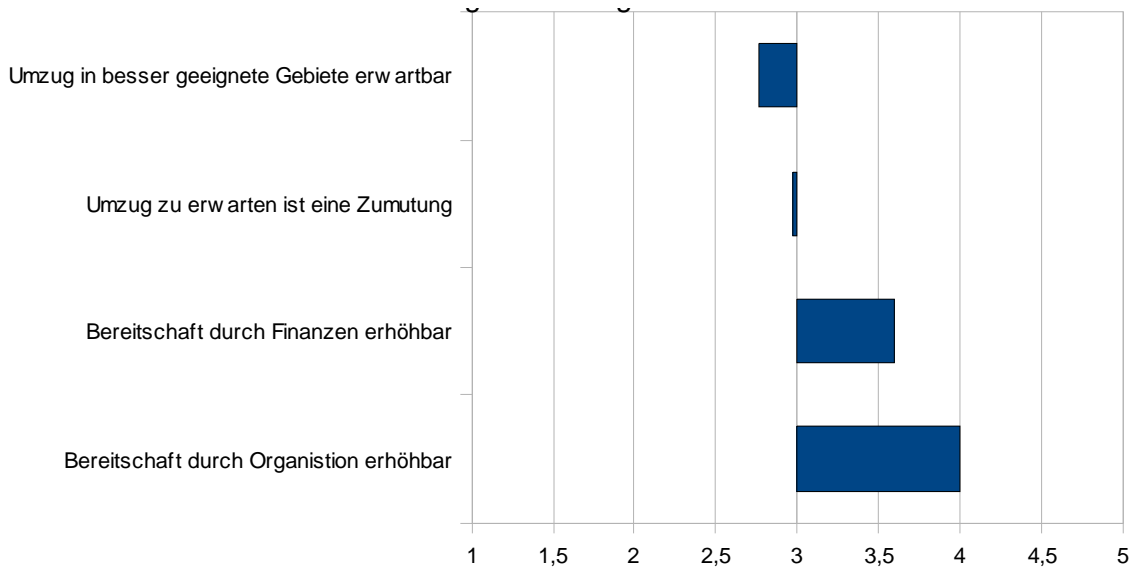
Zuvor wurde erläutert:

„Solche anstehenden Umzüge können auch innerhalb kleinerer Gemeinden vom Siedlungsrand, von abseits liegenden Orts- oder Stadtteilen in die Zentren des jeweiligen Dorfes oder Stadtteils führen. Solche kleinräumigen Umzüge in bereits bekannte Räume dürften in den meisten Fällen bereits genügen, um (erwartete) Alltagserschwernisse für ältere Menschen mit (erwarteten) Mobilitätseinschränkungen zu verringern. Andererseits heißt es jedoch ‚Einen alten Baum versetzt man nicht‘.“

Auf einer fünf-stufigen Skala mit den Extremwerten „unter keinen Umständen“ und „mit Sicherheit“, waren folgende Fragen zu beantworten:

1. Kann davon ausgegangen werden, dass betroffene Personen und Haushalte in Gebiete umziehen, die besser für ihre Bedürfnisse geeignet sind?
2. Halten Sie es für eine Zumutung, von Personen und Haushalten zu erwarten, in Gebiete umzuziehen, die besser für die individuellen Bedürfnisse geeignet sind?
3. Kann die Umzugsbereitschaft erhöht werden, wenn finanzielle Unterstützung angeboten wird?
4. Kann die Umzugsbereitschaft erhöht werden, wenn organisatorische Unterstützung bei Wohnungssuche und Umzug angeboten werden?

Die Mittelwerte der Antworten sind in Abbildung 17 abgebildet.

Abbildung 17: Einschätzung der Umzugsbereitschaft (2. Welle)

Quelle: FOPS 73.0331

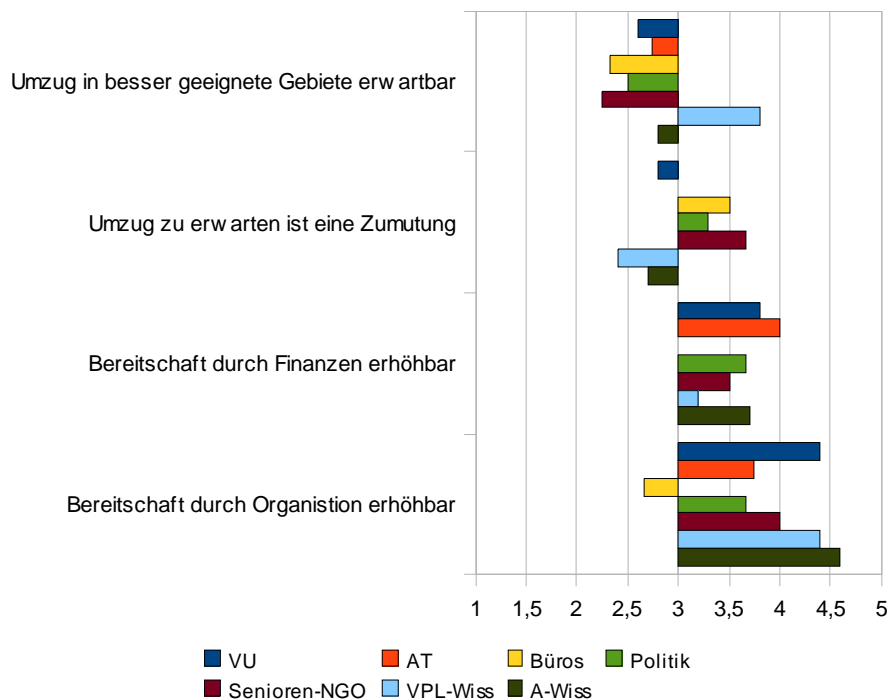
Nach den Antworten der Gesamtgruppe muss davon ausgegangen werden, dass Betroffene eher nicht in besser geeignete Gebiete umziehen und dass es erheblich gesellschaftliche Widersprüche gegen eine räumliche Entwicklungsstrategie geben wird, die solche Umzüge nahe legt. Jedoch können sich die Befragten vorstellen, dass die Umzugsbereitschaft durch finanzielle und organisatorische Hilfen erhöht werden kann. Diese sollten je nach Bedürftigkeit des einzelnen Haushaltes in Kombination angeboten werden.

a) Beurteilung der Umzugsbereitschaft nach Gruppen

Aufschlussreich sind wieder die Antworten der unterschiedlichen Expertengruppen (vgl. Abbildung 18).

So schätzten die VerkehrswissenschaftlerInnen die Umzugsbereitschaft deutlich höher ein, als alle anderen Gruppen. Sie sind die einzige Gruppe die eher davon ausgeht, dass Betroffene umziehen. Gemeinsam mit den Alterswissenschaften lehnten sie die Aussage ab, dass es eine Zumutung sei, einen Umzug in ein besser geeignetes Gebiet zu erwarten. Senioren-NGOs und Politik hielten dies dagegen eher für eine Zumutung.

Recht einig waren sich die Expertengruppen darin, dass die Umzugsbereitschaft durch finanzielle oder organisatorische Unterstützung erhöht werden kann. Die Wirkung beider Formen wurde von Planungsbüros am niedrigsten eingeschätzt.

Abbildung 18: Beurteilung der Umzugsbereitschaft nach Gruppen (2. Welle)

Quelle: FOPS 73.0331

b) Weitere Möglichkeiten zur Erleichterung des Umzugs

Neben der Bewertung der Aussagen hatten die Befragten wieder die Möglichkeit weitere Möglichkeiten zur Erleichterung des Umzugs vorzuschlagen.

Am häufigsten vorgeschlagen wurden langfristige Öffentlichkeitsarbeit, Bewusstseinsbildung, individuelle Beratung und Ansprache bezüglich geeigneter Wohn- und Unterstützungsangebote (VU, AT, V-wiss). Neben der interessengebundenen Immobilienvermarktung durch Eigentümer und Makler fehle es an „neutralen Beratungsangeboten“ „im Hinblick auf die Auswahl einer passgenauen Lösung für den betreffenden Haushalt“ (Pol). Empfohlen wurden „Beratung und Unterstützung ... ohnehin latent vorhandener Umzugswilligkeit bei veränderten Lebensabschnitten – alles, was wir in Sanierungsgebieten jahrelang gelernt und praktiziert haben im Sinne von menschlichem Umgang und hilfsbereiter Stimulanz“ (Pol). Zwei Gerontologen schlugen zudem „Gruppensitzungen, die möglicherweise ein Gemeinschaftsgefühl erzeugen“ (A-wiss) und die Vermittlung „gezielter Kontakte“ und „konkreter Ansprechpartner in der neuen Umgebung“ vor. Auch „Stadtteilbegehungen wären denkbar“ (A-wiss).

Zwei Befragte erwarten von einem gleichzeitigen Umzug von Nachbarn und Bekannten bzw. kompletter sozialer Gefüge eine Erhöhung der Umzugsbereitschaft (Pol, V-wiss).

Drei Befragte wiesen auf ein mangelndes Angebot hin. Nach ihrer Einschätzung mangle es an altengerechten, d. h. barrierefreien Wohnungen (A-wiss) mit

Betreuungsangeboten (AT). Erst wenn sichtbar werde, dass „das Leben an einem anderen Ort eine deutliche Verbesserung der Lebensbedingungen und der selbst bestimmten Mobilität darstellt, kann ein Umzug in Erwägung gezogen werden“, so eine Verkehrswissenschaftlerin.

Ein Alterswissenschaftler erwartete, dass sich die Umzugsbereitschaft erst erhöht, wenn „Generationen mit anderen lebenslangen Mobilitätsgewohnheiten und Umzugserfahrungen in die Jahre kommen“. Zudem betonte er die Verantwortung der Planer und der Kommunalpolitik: Grundsätzlich seien „die Bedürfnisse des Alterswohnens bei Wohnentscheidungen bereits im mittleren Alter zu berücksichtigen (z. B. bei Hausbau, Familienwohnen am Stadtrand), indem Profis (Architekten, Stadtplaner etc.) diese Inhalte kennen und einbringen und gleichzeitig finanzielle Anreize geschaffen werden (z. B. durch Kommunen), diese Inhalte auch individuell umzusetzen.“ Nur die Kombination von „Wissen und Förderung senkt m. E. langfristig die Umzugsnotwendigkeit im Alter“. Solange das Leben im Alter nicht langfristig eingeplant werde, sei „das Dilemma 'Umzug sinnvoll bzw. nötig' versus 'Umzug nicht gewollt' nicht lösbar“.

4.7 Wichtige Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV und Verbesserungsmöglichkeiten

4.7.1 Ansatz und Vorgehensweise

Da die Mittel zur Gestaltung und Anpassung des ÖPNV an neue Bedürfnisse und Anforderungen begrenzt sind, sollten die Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV nach ihrer Bedeutung erhoben werden. Damit wurde das Ziel verfolgt, im Leitfaden Hinweise geben zu können, welche Bereiche besonders dringlich bearbeitet werden sollten.

Dazu wurden in der ersten Befragungswelle einerseits 19 mögliche Qualitäten des ÖPNV zur standardisierten Bewertung vorgegeben. Diese konnten zusätzlich ergänzt werden.

Andererseits wurden die Experten und Expertinnen in drei separaten Fragen gebeten

1. die größten Defizite,
2. die wichtigsten technischen Verbesserungen und
3. die wichtigsten organisatorischen Verbesserungen

des ÖPNV aus Sicht älterer Menschen zu benennen. Diese drei Fragen wurden offen gestellt.

Da die Antworten zu diesen Fragen eine hohe Übereinstimmung aufwiesen, konnte auf ihre Diskussion in der zweiten Befragungswelle verzichtet werden.

4.7.2 Wichtige Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV

Aus zahlreichen möglichen Qualitäten, die für den öffentlichen Nahverkehr formulierbar sind, haben wir in der ersten Welle der Delphi-Befragung 19 ausgewählt. Die Expertinnen und Experten wurden gebeten, zu bewerten für wie wichtig sie diese für ältere Menschen halten. Eine Bewertung von fünf zeigt an, dass diese Eigenschaft „außerordentlich wichtig“, eine Bewertung von eins bedeutet, dass diese Eigenschaft „gar nicht wichtig“ für ältere Menschen ist.

Zusätzlich konnten die Befragten die vorgegebenen Qualitäten durch je zwei weitere ergänzen.

Insgesamt erhielten die höchsten Bewertungen von über 4,5 die fünf Qualitäten:

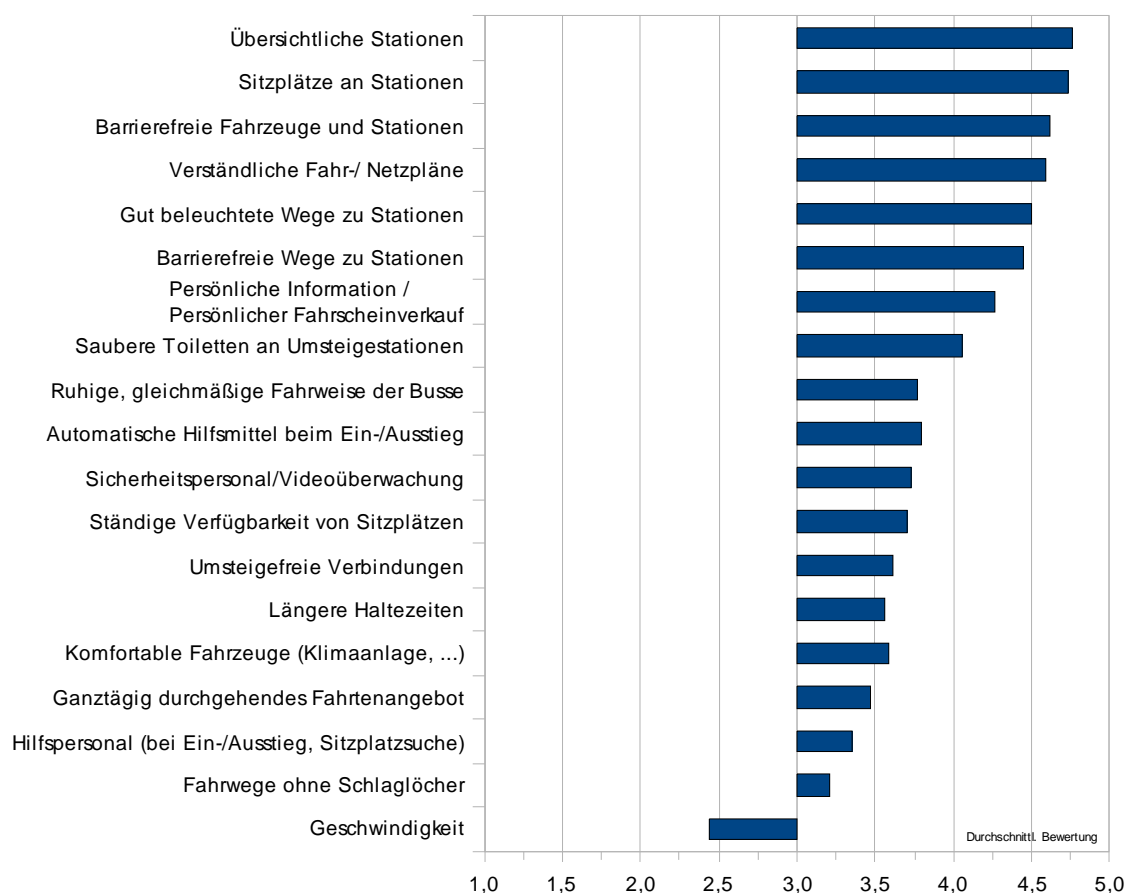
- „Übersichtliche Bahnhöfe, Busbahnhöfe und U-Bahnstationen zur leichten Orientierung und für ein besseres Sicherheitsempfinden“,
- „Sitzplätze zum Warten an allen Haltestellen und Bahnhöfen“,
- „Vollständig barrierefreie Fahrzeuge und Haltestellen sowie Bahnhöfe (z. B. für Menschen mit beeinträchtigten Geh-, Seh- oder Hörfähigkeiten)“,
- „gut lesbare und leicht verständliche Fahrpläne und Liniennetzpläne“,
- „gut beleuchtete Wege zu Haltestellen und Stationen“.

Nach der ersten Delphi-Welle sind diese Qualitäten also fast ausschließlich als außerordentlich wichtig für ältere Menschen bewertet worden.

Die deutlich niedrigste Bewertung erhielt dagegen mit 2,4 die Qualität „Von Tür zu Tür in ähnlicher Fahrzeit wie mit dem Pkw“. Diese Qualität wurde also als eher unwichtig bewertet.

Die weitere Reihenfolge kann Abbildung 19 entnommen werden.

Abbildung 19: Bewertung von Anforderungen an den ÖPNV (1. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

a) Bewertung der Qualitäten nach Expertengruppen

Unter den Gruppen bestanden die größten Unterschiede zwischen „Senioren-NGO“ (und teilweise auch „Politik“) auf der einen Seite und „Verkehrsunternehmen“ (und teilweise „Aufgabenträger“) auf der anderen Seite. „Senioren-NGO“ bewerteten viele Qualitäten („Politik“ einige davon) etwas höher als die Gesamtgruppe. „Verkehrsunternehmen“ (und teilweise auch „Aufgabenträger“ bewerteten viele dieser Qualitäten niedriger.

Im Einzelnen wurde die Anforderung⁶⁵:

⁶⁵ Bewertung über 4,5: außerordentlich wichtig. 4,25 bis 4,5. sehr wichtig. 4,0 bis 4,25: wichtig. 3,5 bis 4,0: relativ wichtig. 3, bis 3,5: eher wichtig. 2,5 bis 3,0: eher unwichtig. 2,0 bis 2,5: relativ unwichtig.

- „Gut Beleuchtete Wege zu Haltestellen und Stationen“ insgesamt außerordentlich wichtig, von „Verkehrsunternehmen“ geringer eingeschätzt als von der Gesamtgruppe.
- „Umsteigestationen, die mit sauberen Toiletten ausgestattet sind“ wird insgesamt wichtig, von „Aufgabenträgern“ aber geringer bewertet.
- „Komfortable Fahrzeuge mit bequemen Sitzen, Klimaanlage, ...“ wird insgesamt relativ wichtig, von „Aufgabenträgern“ unwichtiger eingeschätzt.
- „Längere Haltezeiten für ein- und aust steigende Fahrgäste“ wird insgesamt relativ wichtig, von „Verkehrsunternehmen“ unwichtiger eingeschätzt als von der Gesamtgruppe.

b) Ergänzungen durch die Befragten

Die Ergänzungen der Befragten betrafen

- die Verlässlichkeit (Büro)
- die Verständlichkeit der Netze, Tarife, Fahrpläne und Informationen (Büro, VU, Pol, V-wiss)
- einfach bedienbare Automaten (Büro, Pol, V-wiss)
- die Hilfsbereitschaft, das Verständnis und die Rücksicht der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen u. a. bezüglich Auskunftsbereitschaft und Fahrweise (Sen, VU)
- Ausstattungsmerkmale von Fahrzeugen bezüglich Barrierefreiheit und Sicherheit (wie breite Einstiege, Haltegriffe, Gurte für Rollatoren, rutschfester Bodenbelag (Pol)
- Toiletten in gekennzeichneten Wagen (unabhängig von Toiletten auf Bahnhöfen) (Pol)
- Sauberkeit (Pol)
- Rolltreppen und Fahrstühle (Pol)
- Ruftaxi, flexible Bedienungsformen („Pläne“) für ländliche Gebiete (A-wiss).

4.7.3 Defizite und Handlungsmöglichkeiten

a) Größte Defizite des ÖPNV für ältere Menschen

Abschließend wurden die Befragten gebeten, die für älteren Menschen größten Defizite des ÖPNV zu nennen. Genannt wurden:

Neben physischen Barrieren können aus Sicht älterer Menschen zu weite Wege zwischen Haltestellen und Wohnort, die schwierige Fahrkartenbeschaffung, mangelnde Informationsmöglichkeiten, fehlende Toiletten und eingeschränktes Sicherheitsgefühl Barrieren zur Nutzung darstellen (Pol, ähnlich Büro, V-wiss). Fehlendes Personal erhöht die Probleme (Büro, V-wiss).

Zu wenig Service-Personal (AT, Sen), die Automatisierung der Information, der Leitsysteme und des Fahrkartenverkaufs (Sen) erschweren die Orientierung in und Bedienung im möglicherweise fremden System ÖPNV (V-wiss). Es fehle an „Informationen über vorhandene Vernetzungen in klar nachvollziehbarer Fassung“ (Sen). Dabei ließen sich gerade bei der Information Verbesserungen leicht erreichen (Sen).

Bei den „Unterstützungsoptionen“ herrsche zu starke Technikgläubigkeit“ (V-wiss). Technik könne die „Unkenntnis wie der ÖPNV funktioniert“ und die „Angst nicht mit ihm zurecht zu kommen“ nicht kompensieren (Büro). Angst bestehe auch in Bezug auf Übergriffe vor allem in der Schwachverkehrszeit (Büro, A-wiss) und bei unterirdischen Zugängen (Sen), teilweise in Bezug auf Stürze, hohes Tempo, rasantes Anfahren und Bremsen (Sen). Unsicherheit herrsche auch in Bezug auf Verspätungen und verpasste Anschlüsse (AT).

Bei der Netzgestaltung würden die Wegeketten der Zielgruppen zu wenig Berücksichtigung finden (VU, Pol).

Die Einkommensunterschiede werden bei älteren Menschen voraussichtlich zunehmen, dies könne einen Teil der Älteren von Mobilität ausschließen (V-wiss).

Das Fahrtangebot und die Infrastruktur außerhalb der Oberzentren seien defizitär und ländliche Regionen würden vernachlässigt (VU, A-wiss). Außerdem seien die Fahrpläne zu unflexibel (A-wiss).

b) Wichtigste technische Verbesserungen

Die Vorschläge für technische Verbesserungen lassen sich auf fünf Aspekte:

1. Barrierefreiheit anstreben. Wobei darauf hingewiesen wird, dass die Bedürfnisse von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen sich unterscheiden.
2. (statische) Informationen gut lesbar, klar und verständlich präsentieren
3. (dynamische) Informationen audiovisuell präsentieren
4. klare Farbkontraste nutzen (Türen, Stufen, Haltegriffe) (Büro)
5. auf bessere Bedienfreundlichkeit bereits eingesetzter Technik (Fahrausweis-Automaten) (V-wiss, A-wiss) konzentrieren.

Abweichend hiervon wird weniger Technik gefordert: Der ÖPNV müsse einfach und menschenfreundlich sein. Technik habe meistens genau das Gegenteil bewirkt (Büro). Statt Technik sei mehr Service, mehr Kundenorientierung, direkte Hilfe durch das Personal notwendig (V-wiss).

Auch eine Abkehr von liniengebundenen Angeboten hin zu flexibleren Bedienungsformen wird gefordert (Pol).

c) Wichtigste organisatorische Verbesserungen

Diese Vorschläge lassen sich großteils auf 5 Punkte reduzieren:

1. Sichtbares und hilfsbereites Personal an Umsteigepunkten
2. mehr Personal in Fahrzeugen (Servicepersonal statt Wachleuten)
3. Durchsagen bei Verspätungen und Abweichungen
4. Ständige Kommunikation mit älteren Kunden (nicht nur mit Lobbys)
5. Klar strukturiertes und aufeinander abgestimmtes Angebot. Flexible Angebote sind sinnvoll, aber müssen gut mit dem Linienverkehr verzahnt sein. Die Benutzungsbedingungen für flexible Angebote müssen einfach und einheitlich sein. (Büro).

Daneben werden Informationen zum ÖPNV im Wohnumfeld (VU), Informationen über Linien und Ausflugsmöglichkeiten in Tageszeitungen (Sen) und Ansprechpartner vor Ort („Lotse fährt mit“) sowie Schulungen der Fahrer in Bezug auf Seniorenfreundlichkeit (A-wiss) gefordert. Ältere Menschen sollen über Fahrgastbeiräte (AT) oder als Probenutzer mit Sanktionsmöglichkeit (A-wiss) beteiligt werden.

Die Fahrtkosten seien oft eine kritische Größe vor allem bei älteren Menschen, ergänzten Vertreter der Gruppe Senioren. Tarife und Zugang müssen vereinfacht werden (V-wiss), z. B. Durch eine „Mobilitätskarte (ähnlich wie ein Theater-Abo)“ (Büro) oder „einfache Flatrate-Fahrscheine und Verkauf im Supermarkt“ (V-wiss). Zur Verbesserung des Zugangs trägt auch mehr Zeit an Umsteigepunkten bei (Sen).

Auch von organisatorischen Änderungen hinter den Kulissen werden Verbesserungen für ältere Menschen erwartet: Mehr Frauen im Management der Verkehrsunternehmen (VU), Stärkung der Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten der Aufgabenträger (Büro) und konsequente finanzielle Förderung des ÖPNV um einheitlich hohe Standards zu realisieren und kostenlose Nutzung des ÖPNV zu ermöglichen (VU).

4.7.4 Folgerung für die zweite Befragungswelle

Die Antworten bestätigen die hohe Bedeutung der Barrierefreiheit und zusätzlich der Benutzungsfreundlichkeit von technischen Einrichtungen. Daneben betonen sie die hohe Bedeutung von verständlicher und zugänglicher Information und hilfsbereitem Personal.

Da die Antworten auf diese Fragen in sich konsistent waren und mit den Hinweisen in anderen Frageblöcken übereinstimmten, konnte auf eine Diskussion in der zweiten Befragungswelle verzichtet werden.

4.7.5 Folgerungen für den Leitfaden

Die Antworten bestätigen die hohe Bedeutung der Barrierefreiheit. Von den acht Anforderungen, deren Bewertung im Durchschnitt zwischen vier und fünf liegt, sprechen zwei Barrierefreiheit direkt an. Zusätzlich können drei weitere (lesbare Fahrpläne ..., Sitzplätze an Haltestellen ..., saubere Toiletten ...) als Aspekte der Barrierefreiheit verstanden werden, da ihre Erforderlichkeit auf körperliche Einschränkungen (Sehfähigkeit, Ausdauer, Inkontinenz) zurückgeführt werden können. Außerdem machen die sehr hoch bewerteten Anforderungen „gut beleuchtete Wege“, „barrierefreie Wege“ deutlich, dass das System ÖPNV nicht erst an der Haltestelle beginnt: Ein barrierefreies ÖPNV-Fahrzeug kann von mobilitätseingeschränkten Personen nicht erreicht werden, wenn der Weg dorthin nicht auch barrierefrei ist.

4.8 Aktuelle Entwicklungen im ÖPNV und Mobilitätschancen älterer Menschen

4.8.1 Ansatz und Vorgehensweise

Im ÖPNV finden derzeit drei wesentliche für den Nutzer wahrnehmbare Entwicklungen statt. Diese sind

1. die Realisierung der Barrierefreiheit,
2. der Einsatz flexibler Bedienungsformen,
3. der Ersatz von Personal durch Technik und automatische Anwendungen.

In der ersten Befragungswelle wurde die Wirkung und Bedeutung dieser drei Trends auf die Mobilität älterer Menschen thematisiert.

Da die Antworten ein uneinheitliches Bild spiegelten und unterschiedliche Folgerungen zuließen, wurden diese drei Themenfelder in der zweiten Befragungswelle erneut aufgegriffen.

4.8.2 Barrierefreiheit

In der ersten Befragungswelle wurden die Experten und Expertinnen gebeten, den Nutzen und die Realisierbarkeit von Barrierefreiheit einzuschätzen.

In der zweiten Befragungswelle wurde die Angemessenheit der Strategien und des Umfanges zur Realisierung von Barrierefreiheit besprochen.

a) Erreichbarkeit und Nutzen von Barrierefreiheit (erste Befragungswelle)

Bei der Planung des Nahverkehrs müssen die Belange mobilitätseingeschränkter Personen mit dem Ziel berücksichtigt werden, „für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs eine möglichst weit reichende Barrierefreiheit zu erreichen“ (Personenbeförderungsgesetz § 8 Abs. 3). Laut Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) sind bauliche und technische Anlagen sowie Verkehrsmittel dann barrierefrei, „wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“ (BGG § 4).

Die Befragten zeigten sich in der ersten Befragungswelle unentschieden, ob der ÖPNV die vom Gesetz geforderte umfassende Barrierefreiheit erreichen kann (durchschnittliche Bewertung 3,0). Etwas höher war ihre Zustimmung zur Aussage, dass ein vollständig barrierefreier ÖPNV gleichzeitig alle Bedürfnisse älterer Menschen befriedigen würde (durchschnittliche Bewertung 3,8).

b) Umsetzung von Barrierefreiheit (zweite Befragungswelle)

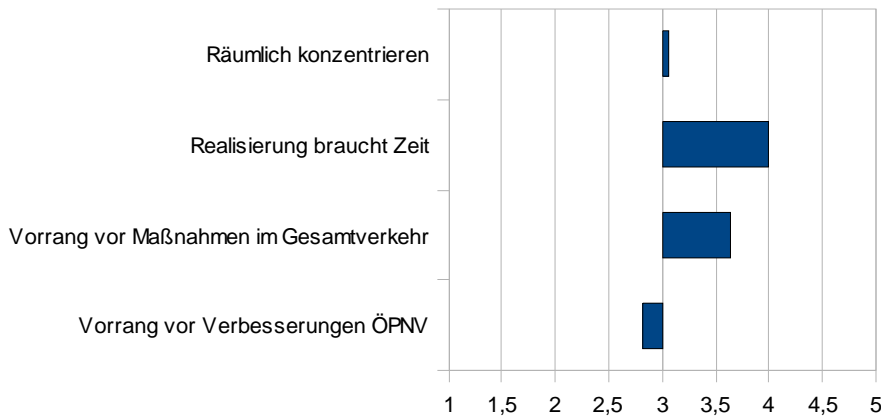
Aufgrund der in der ersten Befragungswelle dokumentierten Unentschiedenheit, ob Barrierefreiheit überhaupt zu erreichen ist, aber des gleichzeitig hohen Nutzens, der ihr zugeschrieben wird, wurde dieses Thema in der zweiten Befragungswelle vertieft. Die Befragten wurden gebeten vier Aussagen zu bewerten:

1. Die Anstrengungen für Barrierefreiheit sollen auf bestimmte, besonders ausgewählte Gebiete konzentriert werden.
2. Barrierefreiheit ist ein großes Ziel. Es muss akzeptiert werden, dass seine Realisierung viel Zeit beansprucht.
3. Barrierefreiheit hat Vorrang vor anderen Verbesserungsmaßnahmen im Verkehrssystem, z. B. vor Ausbaumaßnahmen des Straßennetzes.
4. Barrierefreiheit hat Vorrang vor anderen Verbesserungsmaßnahmen im ÖPNV.

Die durchschnittliche Zustimmung der Befragten zu den vier Aussagen gibt Abbildung 20 wieder.

Demnach tolerieren die Befragten eine relativ lange Zeit, die benötigt wird, um Barrierefreiheit im ÖPNV umzusetzen. In fast ebenso starkem Maß waren die Befragten der Meinung, dass die Umsetzung der Barrierefreiheit wichtiger ist als andere Maßnahmen – etwa der Ausbau von Straßen – im gesamten Verkehrssystem. Ähnlich wie bei den Antworten im Abschnitt 4.6.7 zeigte sich eine uneindeutige Bewertung des Ansatzes, die Maßnahmen zur Barrierefreiheit räumlich zu konzentrieren. Auch die Aussage „Barrierefreiheit hat Vorrang vor anderen Verbesserungsmaßnahmen im ÖPNV“ wurde uneindeutig bewertet.

Abbildung 20: Umsetzung von Barrierefreiheit (2. Welle)

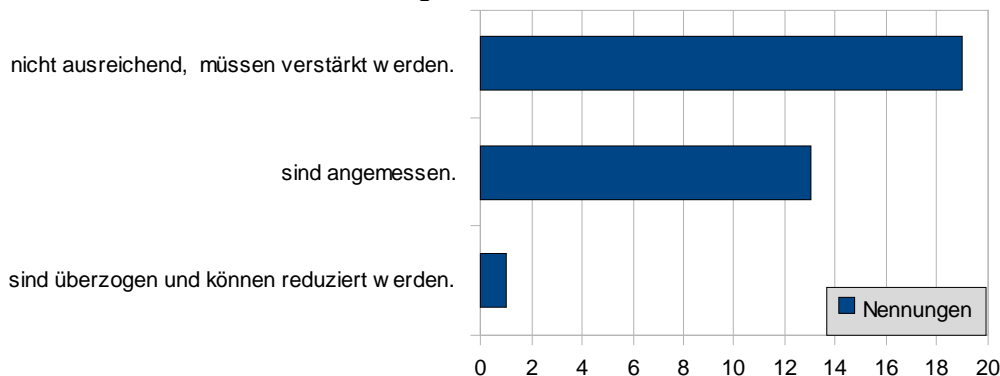


Quelle: FOPS 73.0331

c) Angemessenheit des Umfangs Bemühungen für Barrierefreiheit (zweite Befragungswelle)

Während inhaltliche Folgerungen aus dem Umgang mit der schwierigen Aufgaben Barrierefreiheit weiterhin relativ unklar blieben, bestand relative Einigkeit in der Forderung nach weiteren Bemühungen (vgl. Abbildung 21): Eine deutliche Mehrheit der Befragten sprach sich dafür aus, die Bemühungen für Barrierefreiheit zu verstärken.

Abbildung 21: Angemessenheit der Bemühungen für Barrierefreiheit (2. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

Gemeinsam mit der Bewertung der Aussage „Barrierefreiheit hat Vorrang vor anderen Verbesserungsmaßnahmen im Verkehrssystem, z. B. vor Ausbaumaßnahmen des Straßennetzes“ kann daher gesagt werden, dass die hier befragten Experten und Expertinnen, tendenziell dafür plädierten, Mittel, die für den Neu- und Ausbau von Straßen vorgesehen waren, für den barrierefreien Umbau des ÖPNV zu nutzen.

4.8.3 Flexible Bedienungsformen

In der ersten Befragungswelle wurden die Experten und Expertinnen gebeten, die Wirkung flexibler Angebotsformen im ÖPNV auf die Mobilität älterer Menschen einzuschätzen.

Da die Antworten uneindeutig und teilweise widersprüchlich waren, wurde der Einsatzbereich flexibler Bedienungsformen auf nachfrageschwache Räume und Zeiten konkretisiert. Die Befragten wurden nun gebeten, den Beitrag zur Mobilität flexibler Bedienungsformen im Vergleich zu anderen konkreten Verkehrsangeboten zu bewerten.

a) **Wirkung flexibler Bedienungsformen auf die Mobilität älterer Menschen (erste Befragungswelle)**

Der klassische ÖPNV bedient festgelegte Routen zu im Fahrplan veröffentlichten Zeiten. In nachfrageschwachen Zeiten und Räumen verursacht dies hohe Defizite. Daher ergänzen vielerorts flexible Bedienungsformen das Angebot.

Diese Anrufsammeltaxen, Rufbusse sind meist kleinere Fahrzeuge, die teilweise auf festen Linien verkehren, teilweise flexible Linien und feste Haltestellen besitzen, teilweise sogar einen Haustürservice bieten. Einige Angebote müssen etwa 30 Minuten vor Fahrt angefordert werden. Teilweise wird ein zusätzlicher Komfort-Zuschlag von etwa 2 Euro erhoben.

Wir haben die Expertinnen und Experten gebeten, den Einfluss dieser flexiblen Bedienungsformen auf die Mobilitätschancen älterer Menschen einzuschätzen. Die Befragten sind gegenüber flexiblen Angebotsformen skeptisch, aber nicht ablehnend.

Dass „Kleine Fahrzeuge und der persönliche Kontakt zum Fahrer ... ideal für ältere Menschen.“ sind, erhielt die deutlichste Zustimmung (4,09) in diesem Block.

Der Aussage „Haustürservice ist genau das Richtige für ältere Menschen.“ wurde etwas weniger zugestimmt (3,88).

Den Aussagen „Rufbusse sind so komfortabel wie ein Taxi.“, „Der Zuschlag ist für ältere Menschen zu teuer.“ und „Ein flexibles Angebot ist besser als der klassische Linienverkehr.“ wurde mit durchschnittlichen Bewertung von 3,3 sowie 3,2 und 3,2 nur ganz leicht zugestimmt.

Die folgende Aussage wurde mit 2,3 eher abgelehnt, als ihr zugestimmt wurde: „Das Bestellverfahren ist für ältere Menschen zu kompliziert.“

Zwischen den Bewertungen der Gruppen gibt es keine deutlichen Abweichungen.

Der Einfluss flexibler Angebotsformen auf die Mobilitätschancen älterer Menschen wurde von den Befragten in der ersten Welle uneindeutig eingeschätzt.

b) Geeignete Einsatzbereiche flexibler Bedienungsformen in nachfrageschwachen Räumen (zweite Befragungswelle)

In der zweiten Erhebungswelle wurden die Befragten darauf hingewiesen, dass flexible Bedienungsformen (z. B. „Rufbusse“) in der Praxis meist nur dann eingesetzt werden, wenn eine konventionelle Bedienung im Linienbetrieb nicht mehr oder nur durch hohe öffentliche Zuschüsse möglich ist. Dies betreffe überwiegend ländliche Räume oder nachfrageschwache Zeiten. Es müsse also davon ausgegangen werden, dass außerhalb des Schülerverkehrs die Alternativen zur flexiblen Bedienung begrenzt sind: entweder nur wenige Fahrten pro Tag oder eine Konzentration von Fahrten auf bestimmte Tage, an denen z. B. Märkte stattfinden oder Behörden und Geschäfte länger geöffnet haben. Für den einzelnen Fahrgast ohne eigenen Pkw besteht weiterhin die Möglichkeit individuell organisierter Fahrten durch Freunde, Familienangehörige oder mit dem Taxi.

Vor diesem Hintergrund sollte die Eignung flexibler Bedienungsformen für ältere Menschen erneut bewertet werden.

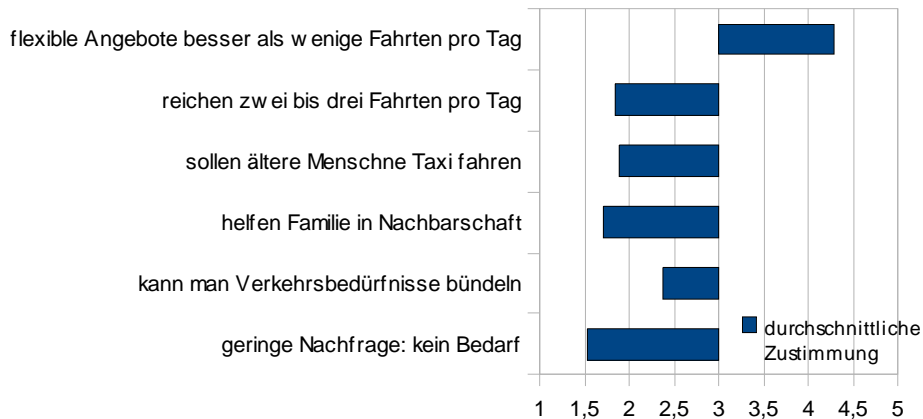
Zu bewerten waren die Aussagen:

In suburbanen und ländlichen Räumen mit geringer Nachfrage ...

- ... können flexible Bedienungsformen die Mobilität älterer Menschen besser sichern als zwei bis drei Fahrtenpaare pro Tag (je eine Hin- und Rückfahrt vormittags, nachmittags und abends).
- ... können zwei bis drei Fahrtenpaare pro Tag die Mobilitätsbedürfnisse älterer Menschen vollkommen befriedigen.
- ... sollen ältere Menschen auf eigene Kosten mit dem Taxi fahren.
- ... sind familiäre und nachbarschaftliche Beziehungen so stark, dass man keine besonderen öffentlichen Verkehrsangebote für ältere Menschen braucht.
- ... können ältere Menschen ihre Verkehrsbedürfnisse auf bestimmte Tage bündeln, an denen in den Zentren Märkte stattfinden, Behörden länger geöffnet haben und Ärzte besondere Termine für ältere Menschen frei halten.
- ... zeigt die geringe Nachfrage, dass man eigentlich keinen ÖPNV braucht.

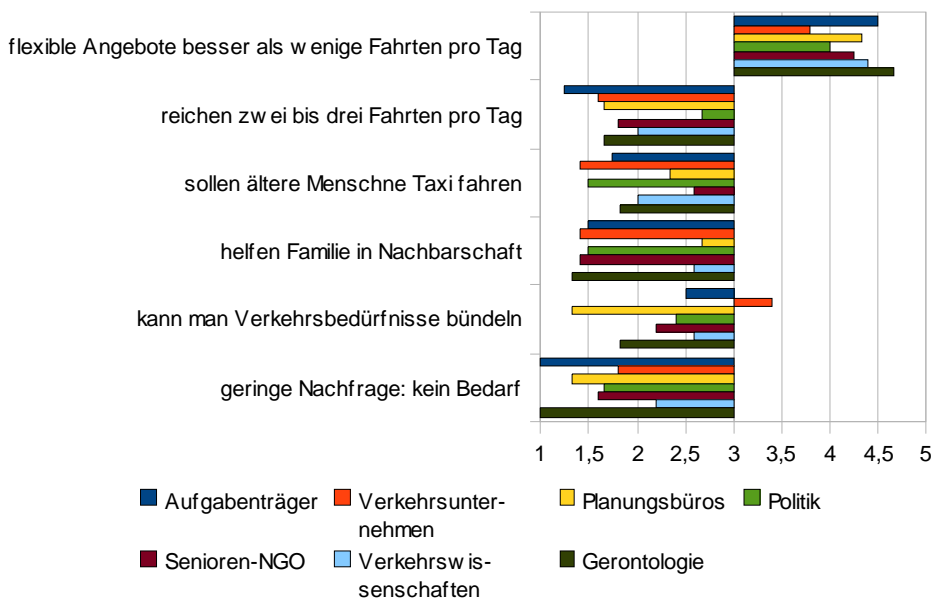
Abbildung 22 zeigt die durchschnittliche Zustimmung (auf einer Skala von 1: „stimme gar nicht zu“ bis 5: „stimme völlig zu“) der Befragten zu den Aussagen. Am deutlichsten stimmten die Befragten der Aussage „In suburbanen und ländlichen Räumen mit geringer Nachfrage können flexible Bedienungsformen die Mobilität älterer Menschen besser sichern als zwei bis drei Fahrtenpaare pro Tag (je eine Hin- und Rückfahrt vormittags, nachmittags und abends).“ zu. Alle anderen Aussagen wurden teilweise deutlich abgelehnt.

Abbildung 22: Durchschnittliche Bewertung der Eignung flexibler Bedienungsformen in nachfrageschwachen Räumen (2. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

In Bezug auf die einzelnen Expertengruppen zeigt Abbildung 23 eine weitgehende Übereinstimmung in der grundsätzlichen Bewertung der Aussagen über alle Gruppen. Lediglich die Befragten der Verkehrsunternehmen stufen die Möglichkeit der Bündelung von Verkehrsbedürfnissen etwas optimistischer ein als die anderen Expertengruppen.

Abbildung 23: Bewertung der Eignung flexibler Bedienungsformen durch die einzelnen Expertengruppen

Quelle: FOPS 73.0331

4.8.4 Automatisierung

Um Kosten einzusparen, wurde und wird vielerorts Personal durch Technik ersetzt. Immer häufiger werden Fahrscheine nur am Automaten verkauft. Auch die Informationsbeschaffung wird mehr und mehr automatisiert. Telefonische Auskünfte sind häufig nicht mehr kostenlos. In einigen Städten werden fahrerlose Verkehrssysteme erprobt oder sind bereits im Einsatz.

In der ersten Delphi-Welle wurden die Expertinnen und Experten gebeten, einige Behauptungen zu bewerten, die im Zusammenhang mit öffentlichem Verkehr und älteren Menschen immer wieder zu finden sind. Die Befragten stimmten den Behauptungen weder eindeutig zu, noch lehnten sie diese ab.

Daher wurden diese Einschätzungen in der zweiten Befragungswelle konkretisiert.

a) **Beurteilung des Einsatzes von Technik und Automatisierung (erste Befragungswelle)**

„Ältere Menschen schätzen persönlichen Service hoch. Dafür sind sie auch bereit, zu bezahlen.“ Diese Aussage erhielt mit einer durchschnittlichen Zustimmung von 3,9 die höchste Zustimmung dieses Themenbereichs.

„Ältere Menschen werden auch im Zukunft mit der dann jeweils aktuellen Technik überfordert sein.“ erhielt mit 3,4 etwas mehr Zustimmung als Ablehnung. Die Gruppe „Alterswissenschaften“ lehnte diese Aussage am deutlichsten ab.

Die Aussage „Die Einstellung zu und das Vertrauen in Technik sind keine Frage des Alters, sondern anderer Werte und Überzeugungen.“ erhielt mit 3,15 nur sehr leichte Zustimmung.

Die Gegenfrage „Die zukünftige Technik wird sich so entwickeln, dass sie die Ansprüche älterer Menschen selbstverständlich berücksichtigt.“ wurde insgesamt etwas eher abgelehnt (2,79). Hier zeigten sich die „Aufgabenträger“ etwas ablehnender als die anderen Gruppen.

b) Gründe für die Ablehnung des Einsatzes für Technik und Automatisierung (zweite Befragungswelle)

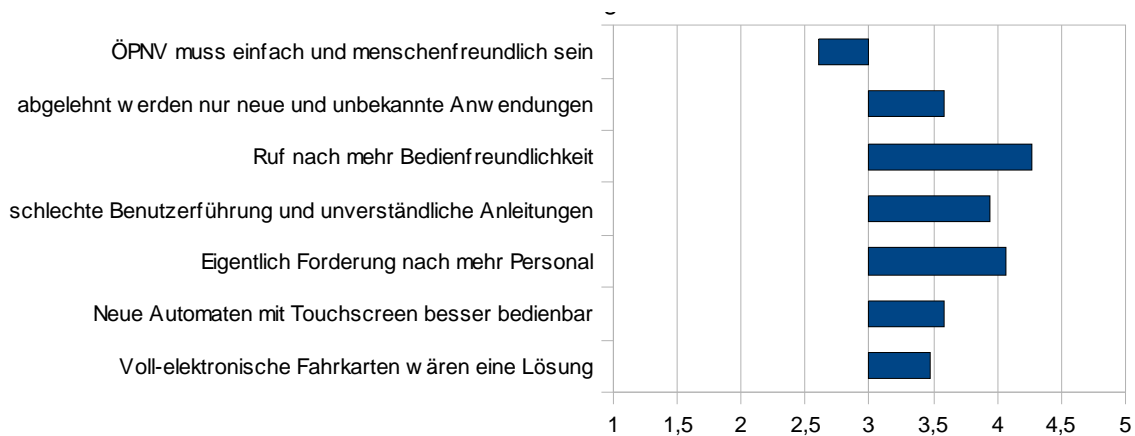
Die Urteile über das Themenfeld der Technisierung und Automatisierung blieben in der ersten Erhebungswelle uneindeutig: Die höchste Zustimmung erhielt die Behauptung „Ältere Menschen schätzen persönlichen Service hoch. Dafür sind sie auch bereit, zu bezahlen.“ Bei den anderen Aussagen hielten sich Zustimmung und Ablehnung die Waage. Da offen war, welche weiteren Folgerungen aus diesen Einschätzungen zu ziehen sind, wurde das Thema in der zweiten Erhebungswelle weiter bearbeitet.

In der zweiten Befragungswelle waren folgende Aussagen zu bewerten:

- „Der ÖPNV muss einfach und menschenfreundlich sein. Technik hat meistens nur das Gegenteil bewirkt.“
- „Die Ablehnung von ‚Technik‘ beruht nicht auf der Ablehnung von technischen Lösungen insgesamt. Abgelehnt werden nur neue und unbekannte technische Anwendungen.“
- „Die Ablehnung von ‚Technik‘ bezieht sich nicht auf diese selbst, sondern ist als Ruf nach mehr Bedienungsfreundlichkeit zu verstehen.“
- „Die Ablehnung von Fahrkartenautomaten bezieht sich auf deren schlechte Benutzerführung und unverständliche, zu klein gedruckte Bedienungshinweise.“
- „Die Forderung nach ‚weniger Technik‘ ist eigentlich eine Forderung nach mehr Personal, um im Falle eines Unfalles, Übergriffes oder Missgeschickes situationsangemessene Hilfe und Unterstützung erwarten zu können.“
- „Die neuen Automaten mit Touchscreen und Benutzerführung sind für ältere Menschen leichter zu bedienen als die älteren Automaten mit vielen einzelnen Knöpfen für unterschiedliche Tickets und Zahlenkombinationen für unterschiedliche Ziele.“
- „Elektronische Fahrkarten, die per Funk Ein- und Ausstiege erfassen und automatisch den günstigsten Preis abrechnen, können eine Lösung sein.“

Daneben hatten die Befragten die Möglichkeit einen weiteren Grund anzugeben.

Abbildung 24: Einschätzungen zu technischen Lösungen (2. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

Abbildung 24 zeigt, dass die Gründe für die Ablehnung technischer Lösungen überwiegend in deren schlechter Benutzerfreundlichkeit, schlechter Benutzerführung und unverständlichen Anleitungen gesehen werden. Ein weiterer wichtiger Grund für die Ablehnung von Technik ist, dass mit ihrem Einsatz häufig die Einsparung von Personal verbunden ist, das „im Falle eines Unfalles, Übergriffes oder Missgeschickes situationsangemessene Hilfe und Unterstützung“ leisten könnte.

Diese Einschätzung wurde auch von den zwölf Befragten bestätigt, die die Möglichkeit der Freitextantworten nutzten. Davon nannten sieben Befragte die Unsicherheit der älteren Generation im Umgang mit neuer Technik und deren fehlende Benutzerfreundlichkeit (VU, AT, Pol, V-wiss), vier Befragte verwiesen auf die Einsparungen von Personal (Büro, V-wiss, A-wiss) eine Befragte führte die Unsicherheit der älteren Menschen im Umgang mit Automaten zusätzlich auf die nachlassenden Fähigkeiten der Sinnesorgane zurück (VU).

4.9 Wissenslücken bei wichtigen Akteuren im Handlungsfeld öffentlicher Nahverkehr

4.9.1 Ansatz und Vorgehensweise

Der ÖPNV wird mehr oder weniger direkt von fünf wichtigen Akteursgruppen beeinflusst und gestaltet. Um wichtige Themen für die folgenden Befragungswellen und für den Leitfaden zu identifizieren, wurden die Befragten in der ersten Erhebungswelle gebeten, Wissenslücken bei diesen fünf Akteursgruppen zu nennen.

Da eine weitere Bearbeitung des Themas keine zusätzlichen Erkenntnisse versprach, wurde hierauf in den Befragungswellen verzichtet.

4.9.2 Verkehrsplanungsbüros und planende Verwaltung

Am häufigsten wurde fehlendes Wissen über die Bedürfnisse und Ressourcen älterer Menschen genannt. Es fehle „an einem empirisch fundierten Blick auf die ... Zielgruppe“ (Sen), deren „spezifischen Bedürfnisse ... in deren spezifischem Umfeld .. oft nicht bekannt bzw. erhoben“ seien (A-wiss). Auch die Leistungseinbußen, verminderten Bewegungsradien und Mobilitätsbedürfnisse älterer Menschen seien zu wenig bekannt (Pol, Sen, V-wiss, A-wiss). Es gebe „häufig nur eine undifferenzierte Wahrnehmung als ‚Altersgruppe 60+‘, dabei seien die Anforderung höchst unterschiedlich. Es gibt zwar das Wissen, dass etwas getan werden muss, was aber häufig mit Barrierefreiheit gleichgesetzt wird.“ (Büro).

Notwendig, so die Befragten,

- sei eine „integrative Sichtweise, die Ältere nicht als Behinderte ansieht, sondern als Personengruppe mit besonderen Anforderungen auf Rücksichtnahme“ (A-wiss),
- wären Kenntnisse über den Bedarf, den Mobilitätseinschränkungen verursachen und wie dieser sich räumlich und zeitlich verteilt (Sen),
- wäre die Vermittlung von Kenntnissen über Informationsvermittlung für Ältere (AT),
- wäre die Vermittlung von Bewusstsein über „die subjektiven Aspekte des Alters: Wie fühlt man sich im Alter? Wie nimmt man wahr? Was ist einem wichtig?“ (AT).

Nach Einschätzung eines Experten ist das „Hauptproblem“ die „Unkenntnis über die Zahlungsbereitschaft“: Während Senioren im Konsumbereich „längst Gegenstand besonderer Marktforschungen“ seien, bestehe im ÖPNV das „Dogma des Einheitspreises und politisch determinierten Einheitsbrei“ (Büro).

Doch fehle bei den Planenden auch Wissen über

- „Anforderungen zur Gestaltung von barrierefreien Haltestellen, Bordsteinhöhen, Zuwegungen, Bewegungsflächen“ (VU)
- Zusammenhänge betrieblicher Planung auf finanzielle Auswirkungen (VU)
- kostengünstige Lösungsansätze und rasch realisierbare Wege zur Verbesserung der aktuellen Situation (AT),
- Forschungsergebnisse (Büro)

- Demographieprozesse und die Konsequenzen auch auf den Verkehr (V-wiss)
- spezielle Bedürfnisse von Zielgruppen (Pol).

Außerdem herrsche eine zu große Gläubigkeit an den technischen Fortschritt (Pol).

Die Befragten erwarten Verbesserungen durch Modifizierungen der Planungsprozesse und berücksichtigte Inhalte. Genannt wurden:

- Beteiligung (Sen: Eifert; A-wiss),
- Ortskenntnis (VU),
- Evaluation und gezielte Interventionen (A-wiss),
- ressortübergreifendes Denken (Büro) insbesondere Integration der Fachplanungen Verkehr, Versorgung und der Stadtentwicklung (AT).

Nach Einschätzung einiger Befragten sei nicht fehlendes Wissen, sondern die Gewichtung der Interessen problematisch. Dem „Themenfeld Altersmobilität [werde] eine zu geringe Bedeutung beigemessen“ (AT, ähnlich Sen). Im Zentrum stünden andere Interessen, wie die Bedürfnisse der Autos (VU), die Vermeidung negativer Umweltauswirkungen sowie die technische Optimierung von Verkehrsabläufen (AT). Bei Barrierefreiheit werde dagegen selten die Priorität gesetzt (Büro).

Gegen die spezialisierte Planung des ÖPNV für bestimmte Gruppen argumentierte eine Expertin: „Altersgruppen bezogene Verkehrsplanung halte ich für weniger notwendig als generell den ÖPNV durch besseres Design, Sauberkeit, Pünktlichkeit, barrierefreie Erreichbarkeit, Übersichtlichkeit der Informationen/Ansagen (die im Falle von Verspätungen meist fehlen) und Automaten, sowie Betrieb möglichst ohne Verspätungen (aufgrund deren man Anschlüsse verliert), mehr Qualität zu verschaffen. Dazu bedarf es der Kooperation von Städten, Verkehrsverbänden, Planungsbüros, Betriebsbüros und Einsicht in die Notwendigkeiten der Verklammerung von Verkehrs- und Stadtplanung“ (Pol).

4.9.3 Lokale Politik

Ähnliche Wissenslücken wurden bei der lokalen Politik gesehen. Auch hier fehle Wissen über „Fähigkeitsprofile, Motive, Alltagsaktivitäten älterer Menschen und über die ‚Buntheit‘/Vielfalt des Alterns“ (A-wiss, ähnlich: Sen, A-wiss). Es fehle Wissen über „die subjektiven Aspekte des Alterns“ (AT). Hinzu komme „eine gewisse Resistenz und Ignoranz gegenüber den vielfältigen Belastungen, denen Menschen – unabhängig vom Lebensalter – bei der täglichen ÖPNV-Nutzung ausgesetzt sind“ (Sen).

Nach Einschätzung eines Verkehrswissenschaftlers fehlt es der Kommunalpolitik am Problembewusstsein in Hinblick auf den demographischen Wandel und seine Konsequenzen auch für den Verkehr. Der Kommunalpolitik, so sein Urteil „fehlt das Wissen über den „Zusammenhang zwischen räumlicher Ausstattung und Mobilitätsbedürfnissen und -notwendigkeiten.“ (V-wiss). Etwas optimistischer schätzen dies zwei andere Befragte ein: Der demographische Wandel sei „in der Kommunalpolitik präsent, allerdings fehlen teilweise die ‚leuchtenden Beispiele‘, die als Vorbild dienen könnten.“ (Büro, ähnlich AT).

Auch von der lokalen Politik wurde ein integrierter Blick auf den Gegenstandsbereich gefordert. Es bestehe „eine Neigung zu Teillösungen anstatt integrierter Strategien“ (Büro). Nötig sei es „Stadtentwicklungsplanung, Versorgungsplanung und Verkehrsplanung abzustimmen“ (AT). Ebenso wie bei den Planenden wurde bei der Politik eine Bedrohung eigener Kompetenzen durch Partizipation wahrgenommen (Sen).

Die „zunehmende Bedeutung dieses Kundenstammes wird nicht oder zu wenig gesehen“ (V-wiss).

Häufiger als bei den Planenden wurden bei der Kommunalpolitik die fehlende Umsetzungsbereitschaft (Pol) und die Dominanz jeweiliger Interessenlagen und politischen Präferenzen (Sen) bemängelt. Es fehle

- „die Erkenntnis, dass guter ÖPNV Geld kostet“ (VU, ähnlich Pol, VU),
- „die Nähe zum Kunden“ (Pol, ähnlich VU),
- die Bereitschaft, innerurbane Mobilität Älterer zu unterstützen“ (A-wiss),
- eine Lobby für Fußgänger und ÖPNV Nutzer (Sen).

Dagegen brachten zwei Experten zum Ausdruck, dass die alternde Gesellschaft und Barrierefreiheit zwar „ein schwieriges Thema“ seien, jedoch nehme „politische Einfluss der älteren Menschen zu“ (Büro).

4.9.4 Politik auf Länder- und Bundesebene

Ebenso wie bei der lokalen Politik wurde bei der überregionalen Politik bemängelt, dass sie die zunehmende Bedeutung des älter werdenden Kundenstammes nicht oder zu wenig sehe (V-wiss). Es fehle Wissen über Fähigkeiten, Motive, Alltagsaktivitäten älterer Menschen und über die Vielfalt des Alterns (A-wiss, ähnlich: Sen, Büro, Pol, A-wiss).

Zudem wurde eine „Fixierung auf technische Lösungen“ bemängelt (AT, ähnlich: Sen, V-wiss). Dabei helfe Technik wenig: „Menschlichkeit, Service und Unterstützung müssen sein“ (V-wiss, ähnlich: Sen).

Die Entscheidungsträger auf Landes- und Bundesebene seien nicht nah genug an den Kunden und selbst keine ÖPNV-Nutzer, was „manchmal zu mangelndem Einschätzungs- und Urteilsvermögen“ führe (AT, ähnlich VU, A-wiss).

Mit Verweis auf die Bedeutung des ÖPNV für die Daseinsvorsorge wurde angemerkt, dass „guter ÖPNV Geld kostet und finanzielle Einschnitte das Angebot negativ“ beeinflussen (VU, ähnlich: VU). Eine Verkehrswissenschaftlerin machte auf das Dilemma aufmerksam: Einerseits sei der ÖPNV „Bestandteil der Existenzsicherung (...) Andererseits kann ÖPNV nicht allgegenwärtig in gleichermaßen guter Qualität vorgehalten werden. Hier muss ein Mittelweg gefunden werden.“ (V-wiss). Stattdessen werde Aktionismus mittels „Leuchtturmprojekten“ anstatt „strukturell richtiger Förderung/Organisation“ (Büro) betrieben.

Schließlich wurde auch hier die „extrem ungerechte Budgetverteilung zugunsten des Autoverkehrs“ bemängelt (VU). Dabei sei der ÖPNV „das Rückgrat der Attraktivität unserer Städte“ (Pol).

4.9.5 Operatives Personal mit Kundenkontakt

Beim operativen Personal wurde vor allem das Verhalten (teilweise wird Fehlverhalten auf fehlendes Wissen zurückgeführt) bemängelt.

Statt Wissenslücken wurden „Höflichkeitslücken“ identifiziert (Pol, Sen, ähnlich Büro). Von allen Expertengruppen wurden Mängel im Umgang, fehlende Freundlichkeit, fehlendes Verständnis, wenig Serviceorientierung, fehlende Geduld kritisiert (AT, Büro, Pol, Sen, V-wiss, A-wiss).

Zwei Befragte äußerten Verständnis aufgrund „hoher Belastung“ (Büro, A-wiss).

Um das Verständnis für die Einschränkungen älterer Menschen zu verbessern, wird der „Alterssimulator-Anzug“ empfohlen (Sen).

4.9.6 Forschung

Während eine befragte Alterswissenschaftlerin der Meinung war „es gibt schon genug Erkenntnisse, sie müssen nur umgesetzt werden“, sahen andere Befragte noch Aufgaben für die Forschung.

Es fehle an einem differenzierten Altersbild. Der Begriff „ältere Menschen“ sei „ungenau. Es geht um Interessen und Bedürfnisse und nicht um das kalendarische Alter“ (Pol). Eine „differenziertere Kategorisierung der Älteren“ sei nötig (V-wiss), da die „Bandbreite des Verkehrsverhaltens größer ist, als in der Gruppe der 'Mittelalten'“ (V-wiss).

Es bestehe ein Mangel „an Paneluntersuchungen, die das tatsächliche Mobilitätshandeln im Lauf des Lebens“ (Büro) und die „die Faktoren der

Verkehrsmittelwahl und ihre Beeinflussung“ (A-wiss) untersuchen. Forschung zu Barrierefreiheit werde nicht wirksam gefördert (A-wiss). Die „ Mobilitäts- und Verkehrsforschung in Bezug auf ältere Menschen müsse in einem erweiterten Kontext stattfinden“ (büro). Grundlagenforschung (z. B. Dual-Task Paradigma) und Anwendungsbezug (z. B. Ökologische Gerontologie, Evaluationsforschung und Interventionsforschung müssten verknüpft werden (A-wiss).

Der Forschung fehle der „handlungstheoretische Ansatz: Menschen sind im Rahmen von Handlungen mobil. Bei eingeschränkter Mobilität greifen sie entsprechend dem Prinzip der funktionalen Äquivalenz zu anderen Mitteln, um ihre Ziele zu verfolgen bzw. erreichen“ (Büro). Ähnlich wurde „eine gewisse Überschätzung naiv empirischer Analyseverfahren (Theorievergessenheit)“ und „die weitgehende Ausblendung räumlicher Bezüge des Alterns (Raumvergessenheit)“ kritisiert (A-wiss).

Der Forschung wurden auch handlungsbezogene Aufgaben gestellt (Sen, Pol).

In Bezug auf den ÖPNV wurde eine Beschäftigung mit der betriebliche Planung und finanziellen Auswirkungen von Vorschriften (VU) vorgeschlagen. Zukunftsfähige und bezahlbare (Fahrzeug-)Lösungen und Finanzierungskonzepte müssten entwickelt werden (VU). Auch die Notwendigkeit und die Definition von Standards seien systematisch zu erforschen (V-wiss). Schließlich müsse die Forschung den ÖPNV „stärker als marktfähige Dienstleistung entdecken. Bislang sei sie zu sehr vom Ansatz staatlich gelenkter und geplanter Wohltaten geprägt“ (Büro).

Deutlicher als bei den anderen Akteursgruppen wurde die Technikgläubigkeit der Forschung kritisiert. „Wieviel Technik muss sein und was ist 'Zuviel'?“ (Sen). Technik müsse benutzerfreundlicher werden (V-wiss, Sen). Die Mobilitätsbedürfnisse älterer Menschen müssten „über die Grenzen der Technisierungsmöglichkeiten“ hinaus befriedigt werden (Pol).

Ein Wissenschaftler vermutete die Ursache der Technikorientierung darin, dass die „Forschung nahezu ausschließlich Defizit orientiert ist und nicht schwerpunktmäßig die zu aktivierenden Potenziale älterer Mitbürger berücksichtigt. ... Die notwendige Schwerpunktsetzung auf soziale, körperliche, kulturelle, intellektuelle und psychische Aktivierung steht noch nicht scharf genug im Focus.“ (A-wiss). Dazu komme dass „die Vernetzung Einzelner untereinander oder mit Institutionen oft herausragende Erfolge bringt, aber genau so oft äußert schwierig und nur personalintensiv zu erreichen ist“ (A-wiss). Auch wurde gefordert ältere Menschen in Forschungsprojekten zu beteiligen (AT).

4.10 Ergebnisse der dritten Befragungswelle: Bewertung der vorgeschlagenen Aussagen für den Leitfaden

Bei der dritten und letzten Befragungswelle, sollten Kernaussagen, die sich während der Projektarbeit herausgebildet haben, bewertet werden. Dazu wurden drei Themenbereiche ausgewählt:

1. Praxis der Nahverkehrsplanung
2. Verkehrskompetenzen und Anforderungen
3. Verkehrsverhalten und Angebotsgestaltung.

Die Aussagen waren als zentrale Botschaften des Leitfadens vorgesehen. Zusammenfassend kann gesagt, werden, dass allen Aussagen von allen Expertengruppen überwiegend zugestimmt wurden.

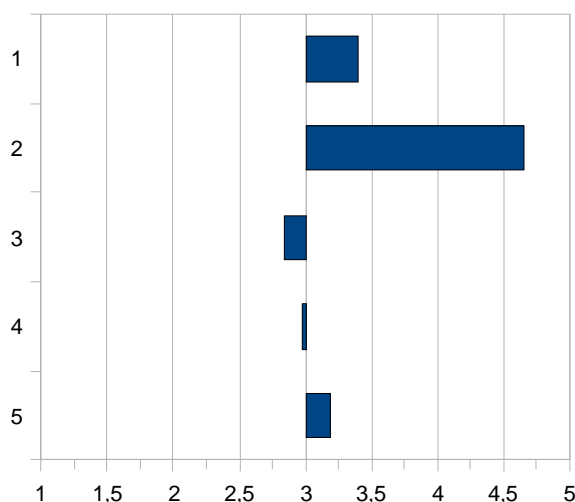
4.10.1 Praxis der Nahverkehrsplanung

Bezüglich der Praxis der Nahverkehrsplanung waren folgende fünf Aussagen zu bewerten:

1. "Die derzeitige Praxis der Nahverkehrsplanung berücksichtigt ältere Menschen nicht als wichtige Zielgruppe."
2. "Der ÖPNV kann ein wichtiger Baustein zur Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe älterer Menschen sein."
3. "Fitte ältere Menschen fragen den ÖPNV in seiner derzeitigen Form kaum als Grundsicherung nach."
4. "Ältere Menschen mit starken Mobilitätseinschränkungen fragen den ÖPNV in seiner derzeitigen Form kaum als Grundsicherung nach."
5. "Ältere Menschen wählen bewusst hochwertige, schnelle und komfortable ÖPNV-Leistungen für ihre Mobilität."

Abbildung 25 zeigt deutliche Zustimmung zur Aussage 2, während die anderen Aussagen nur geringe Zustimmung oder leichte Ablehnung erhielten. Damit bestätigte sich die Einschätzung der vorhergehenden Befragungswellen, dass der ÖPNV einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Teilhabe leisten kann und dies teilweise auch schon in seiner derzeitigen Form leistet.

Abbildung 25: Bewertung der Aussagen zur Praxis und den Möglichkeiten des ÖPNV (3. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

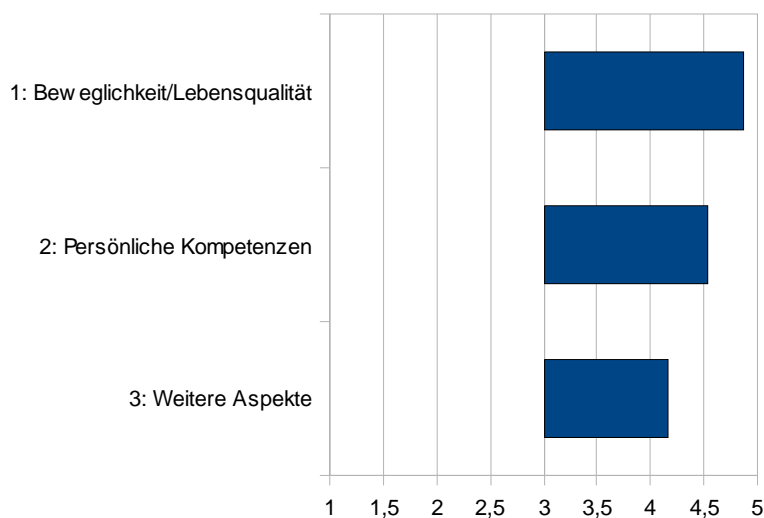
4.10.2 Verkehrskompetenzen und Anforderungen

Der zweite Abschnitt widmete sich den unterschiedlich verteilten Verkehrskompetenzen und daraus resultierenden Anforderungen an die Planung. Die ersten 3 Fragen bezogen sich auf Verkehrskompetenzen:

1. „Selbstständige Beweglichkeit ist eine zentrale Voraussetzung für Lebensqualität. Die Möglichkeit ohne Unterstützung anderer Menschen verschiedene Orte aufsuchen zu können, ist zentral für Selbstwert, Selbstständigkeit, Selbstverwirklichung und die Realisierung sozialer Kontakte mit Freunden, Familie, Bekannten sowie generell für gesellschaftliche Teilhabe.“
2. „Selbstständige Beweglichkeit hängt auch von den persönlichen Verkehrskompetenzen ab. Dazu gehören neben Fähigkeiten des Körpers und der Sinne auch Erfahrungen und Wissen über die Nutzung von Verkehrsmitteln.“
3. „Daneben sind die Ansprüche der Nutzer an den ÖPNV auch durch soziale und wirtschaftliche Kriterien bedingt.“

Die durchschnittliche Bewertung dieser drei Aussagen gibt Abbildung 26 wieder. Demnach wurde der hohen Bedeutung der selbstständigen Beweglichkeit für die Lebensqualität deutlich zugestimmt. Auch der Bedeutung der persönlichen Verkehrskompetenzen und der sozialen und wirtschaftlichen Kriterien wurden eindeutig zugestimmt.

Abbildung 26: Bewertung der Aussagen zur Bedeutung von Verkehrskompetenzen (3. Welle)

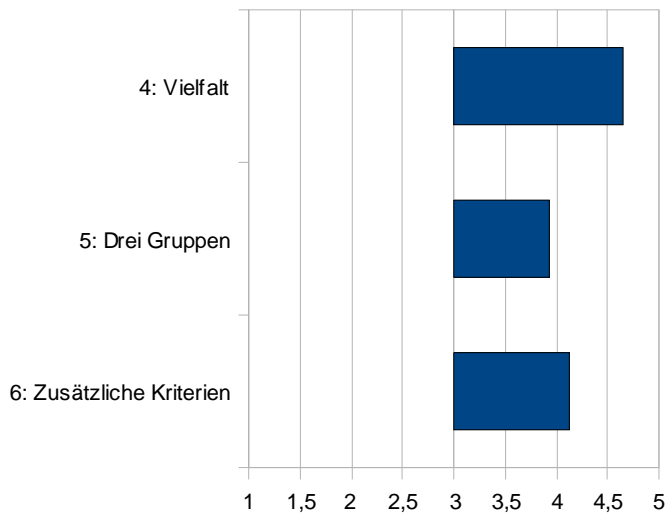


Quelle: FOPS 73.0331

Die weiteren drei Aussagen bezogen sich auf die Vielfalt älterer Menschen und mögliche Bilder, um diese zu kommunizieren:

4. „Der Prozess des Alterns ist vielseitig und das Leben im Alter vielfältig. Es gibt nicht den typischen älteren Menschen. Im Gegenteil zeigen ältere Menschen aufgrund der Vielfalt ihrer Lebenssituationen sehr unterschiedliche Ansprüche.“
5. „Für die Nahverkehrsplanung kann es sinnvoll sein, sich diese Vielfalt durch die Vorstellung von drei Gruppen greifbar zu machen:
 1. Die fitten Älteren,
 2. Ältere mit leichten altersbedingten Beeinträchtigungen und Unsicherheiten bei der Nutzung, die aber in ihrer Mobilität im Prinzip noch keine Beeinträchtigungen erfahren,
 3. Ältere mit körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen, deren Anforderungen an Verkehrsinfrastruktur vergleichbar sind mit durch Behinderungen mobilitätsbeeinträchtigten Menschen.“
6. "Zusätzlich ist zu bedenken, dass diese drei Gruppen sich außerdem in ihrer Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen, einen Pkw sowie in ihrem Geschlecht (das die Verfügung über finanzielle Ressourcen und Pkw beeinflusst) unterscheiden.“

Abbildung 27: Bewertung der Aussagen zur Vielfalt und deren Bilder für die Kommunikation (3. Welle)



Quelle: FOPS 73.0331

Die durchschnittliche Bewertung dieser drei Aussagen gibt Abbildung 27 wieder. Demnach wurde dem Vorschlag zunächst die Vielfalt älterer Menschen zu betonen recht deutlich gefolgt. Die Unterteilung in drei Gruppen erhielt etwas geringere Zustimmung. Deutlicher wurde der Nennung der zusätzlichen Kriterien Pkw-Verfügbarkeit, Geschlecht und finanzielle Ressourcen zugestimmt.

4.10.3 Verkehrsverhalten und Angebotsgestaltung

Der dritte Themenblock enthielt neun Aussagen zum Verkehrsverhalten, zur Angebotsgestaltung und zu über die reine ÖPNV-Planung hinausgehenden Ansätzen.

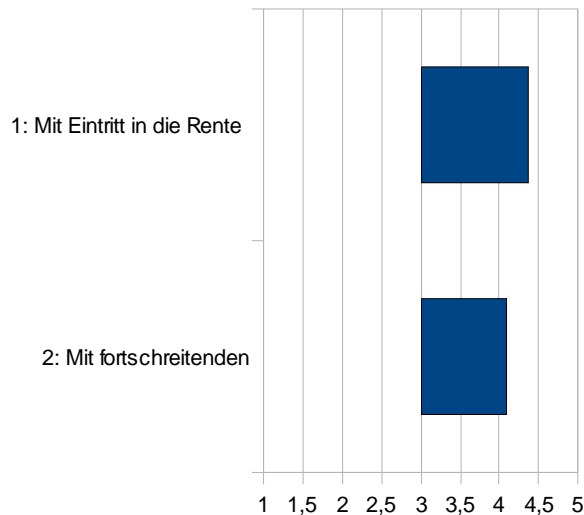
a) Verkehrsverhalten

1. "Mit dem Eintritt in die Rente gehen für Erwerbstätige starke Veränderungen im Alltag einher: Das verfügbare Zeitbudget wird stark erweitert und die Berufswege entfallen. Der Alltag ist nun verkehrlich vor allem durch Versorgungs- und Freizeitwege geprägt."
2. „Mit fortschreitenden Einschränkungen sind Freizeitwege in erster Linie kleine, alltägliche Unternehmungen wie Spaziergänge und Besuche bei Verwandten und Bekannten.“

Quelle: 73.0331

zeigt, dass beiden Aussagen deutlich zugestimmt wurde.

Abbildung 28: Bewertung der Aussagen bezüglich Verkehrsverhalten (3. Welle)



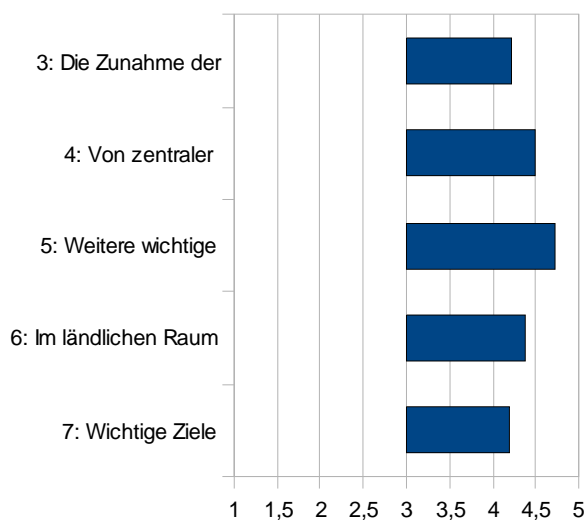
Quelle: 73.0331

b) Angebotsgestaltung

Bezüglich der Angebotsgestaltung und der für ältere Menschen wichtigen Ziele wurden folgende Aussagen zur Bewertung vorgelegt:

3. "Die Zunahme der Anzahl älterer Menschen erfordert für die Gestaltung des ÖPNV und der baulichen Umwelt die Orientierung an kleinen Aktionsräumen und an den Prinzipien der Nähe, der Erschließung und der Zugänglichkeit."
4. "Von zentraler Bedeutung sind die Netzdichte (kurze Wege zu Haltestellen) sowie die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit der Verkehrsangebote."
5. „Wichtige Ziele für ältere Menschen liegen in Zentren und sind auch für andere Zielgruppen relevant. Nur wenige „neue“ Ziele (wie Grünanlagen, Friedhöfe usw.) sind zusätzlich zu berücksichtigen.“
6. „Im ländlichen Raum sind auch tagsüber außerhalb des Schüler- und Berufsverkehrs Verbindungen anzubieten.“
7. „Wichtige Ziele für ältere Menschen liegen in Zentren und sind auch für andere Zielgruppen relevant. Nur wenige „neue“ Ziele (wie Grünanlagen, Friedhöfe usw.) sind zusätzlich zu berücksichtigen.“

Die deutliche Zustimmung zu diesen Aussagen gibt Abbildung 29 wieder. Allen fünf Aussagen wurde deutlich zugestimmt.

Abbildung 29: Bewertung der Aussagen zu Angebotsgestaltung und wichtigen Zielen (3. Welle)

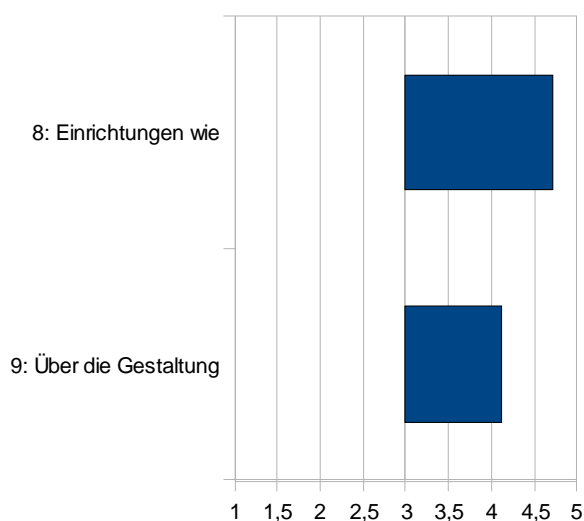
Quelle: FOPS 73.0331

4.10.4 Über die ÖPNV-Planung hinaus gehende Ansätze

Schließlich wurden in diesem Fragenblock zwei über die Planung des ÖPNV hinausgehende Aussagen zur Bewertung vorgelegt:

8. „Einrichtungen wie Ärzte, Pflege- und Sozialeinrichtungen, für die ältere Menschen eine wichtige Zielgruppe sind, sollten bei ihrer Standortwahl die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV berücksichtigen.“
9. "Über die Gestaltung des eigentlichen ÖPNV-Angebotes hinausgehend sind zur Ansprache älterer Menschen aufsuchende und aktivierende Angebote zu machen.“

Beiden Aussagen wurden deutlich zugestimmt (Abbildung 30).

Abbildung 30: Bewertung der über den ÖPNV hinausgehenden Ansätze (3. Welle)

Quelle: FOPS 73.0331

4.11 Fazit und Ausblick

Die Delphi-Befragung ermöglichte den Einbezug eines thematisch breiten Kreises von Expertinnen und Experten aus der Praxis und verschiedenen Wissenschaftsbereichen sowie von Vertreterinnen und Vertretern aus Betroffenen-Organisationen. Durch die schriftliche Befragung konnte auf die Versammlung der Befragten an einem Ort verzichtet werden. Nur so war es möglich, die Befragten über einen längeren Zeitraum einzubeziehen. Zugleich ermöglichte die für Delphi-Befragungen charakteristische Erhebung in mehreren Wellen einen sonst nur für Kommunikationen in der Gruppe entstehenden Austausch. Dabei konnten neben dem Erkenntnisfortschritt in der Bearbeiterguppe ergänzende Einschätzungen der Befragten aufgenommen werden.

Jedoch muss selbstkritisch angemerkt werden, dass der enge Zeitplan des Forschungsvorhabens durch die drei Erhebungswelle verzögert wurden. Zum Zeitpunkt der Planung war nicht absehbar, dass es zur Sicherstellung des Einbezuges der ehren- und hauptamtlich politisch Tätigen und der Forschenden mit ihren jeweils hohen Arbeitsbelastungen nötig sein würde, ihnen längere Zeiträume zur Beantwortung der Fragebögen zu gestatten.

Im Gegensatz zu klassischen Befragungen kann mit Delphi-Befragungen nur unter überproportional erhöhtem Aufwand Repräsentativität erreicht werden. Trotzdem erscheinen die Erkenntnisse der Befragung zu jetzigen Zeitpunkt belastbar und als Grundlage für Empfehlungen an die Planungspraxis geeignet, da überwiegend hohe Übereinstimmung zwischen den Expertengruppen erreicht wurde.

In der Befragung wurde deutlich, dass ältere Menschen eine sehr vielfältige Gruppe sind. Trotzdem kann der ÖPNV einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der

selbständigen Mobilität älterer Menschen leisten. Daneben spielt aber auch der individuelle Wohnstandort der Menschen eine entscheidende Rolle für die persönlichen Mobilitätsmöglichkeiten.

5 Folgerungen für den Leitfaden

Die Konzeption des Leitfadens erfolgte auf Basis der untersuchten Nahverkehrspläne und der Delphi-Befragung. Dabei wurden aus der Planungspraxis insbesondere Folgerungen für inhaltliche Schwerpunkte des Leitfadens, aus der Delphi-Befragung Empfehlungen zur besseren Berücksichtigung der Belange älterer Menschen gezogen.

5.1 Schwerpunktsetzungen im Leitfaden

5.1.1 Räumliche Schwerpunktsetzung?

Die hohe Aktualisierungsrate der Pläne in Kernstädten und Agglomerationsräumen, spricht dagegen, diese Räume in das Zentrum eines Leitfadens zu stellen. Stattdessen sollte besonders an den ÖPNV in den Landkreisen gedacht werden.

5.1.2 Arbeitsschritte der Nahverkehrsplanung

in einem großen Teil der Pläne wurden nicht alle empfohlenen Arbeitsschritte durchgeführt bzw. sind zumindest nicht dokumentiert. Häufig wurden Arbeitsschritte in ihrer Funktion nicht verstanden oder nicht von einander abgegrenzt (etwa Bestandsaufnahme und Bestandsbewertung). Am häufigsten fehlten

- Umsetzungs- und Wirkungskontrolle
- Prioritätenreihung
- Wirkungsabschätzung alternativer Handlungskonzepte
- Finanz- und Investitionsplanung.

Daneben wurden häufig keine alternativen Maßnahmenkonzepte entwickelt, den Entscheidungsträgern somit keine Handlungsalternativen eröffnet.

a) vollständiger Planungsprozess

Für den Leitfaden ließen sich daraus folgende Anforderungen formulieren:

- Um eine nachvollziehbare, transparente und gut dokumentierte Planung zu fördern, sollten alle Arbeitsschritte des Planungsprozesses dargestellt und die Bedeutung aller Arbeitsschritte für den Planungsprozess dargestellt werden.
- Um Planungsprozesse andererseits handhabbar und effizient zu halten, sollte auch verdeutlicht werden, wann auf einen Arbeitsschritt verzichtet und wie Arbeitsschritte effektiv durchgeführt werden können.

b) Formulierung von Zielen und Definition verbindlicher Standards

In gut der Hälfte der Pläne wurde die Definition verbindlicher Standards gescheut. Gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs im ÖPNV sollten die Nahverkehrspläne als Chance genutzt werden, gestalterische Schwerpunkte für den ÖPNV zu setzen und mögliche wettbewerbliche Vergaben vorzubereiten.

Daneben bieten operationalisierte Standards dem Planungsprozess weiteres Potenzial zur widerspruchsfreien Konkretisierung von abstrakten Zielen zu Maßnahmen und deren Überprüfung. Operationalisierte Standards können dem dienen, indem sie im gesamten Planungsprozess genutzt werden. So können sie herangezogen werden bei:

1. Bestandsaufnahme
2. Bestandsbewertung
3. Konzeption
4. Wirkungsabschätzung
5. Wirkungskontrolle
6. Qualitätssicherung.

c) Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung wurde von den Aufgabenträgern mehr und mehr als Handlungsbereich erkannt. Die Erfahrungen und der Umgang mit dem Instrument sind noch recht unterschiedlich.

Als zentrale Hilfestellung sollten die DIN 13816 und das entsprechende FGSV-Papier empfohlen werden. Der Leitfaden sollte die wichtigsten Schritte zur Formulierung von Qualitätsstandards enthalten. Der Leitfaden sollte empfehlen, die formulierten Standards für die Planung und für die Qualitätssicherung zu nutzen bzw. die jeweiligen Standards zumindest abzustimmen.

5.1.3 Daseinsvorsorge

Ebenso wie in der Raumplanung und der Lehre der Verkehrsplanung bestehen in ihrer Praxis unterschiedliche Verständnisse von Daseinsvorsorge.

Im Leitfaden sollten grundsätzliche Verständnisse von Daseinsvorsorge vorgestellt und betont werden, dass es sich vor allem um eine Zuweisung von Entscheidungskompetenz und politischer Gestaltungsverantwortung an die kommunale Ebene handelt.

5.1.4 Demographischer Wandel

Jeweils knapp die Hälfte der untersuchten Nahverkehrspläne setze sich entweder weitgehend oder nur geringfügig mit dem demographischen Wandel auseinander. Zwar ist in schrumpfenden Regionen der Anteil jener Pläne, die den demographischen Wandel thematisierten höher, doch erkannten insbesondere Regionen, die sich uneinheitlich oder stabil entwickeln, die Bedeutung der sich ändernden Bevölkerungszahl und Altersstruktur nicht. Wachsende Regionen sprachen häufig nur die wachsende Zahl der Einwohner an und vernachlässigten den Rückgang der Schülerzahlen und die Zunahme der Anzahl älterer Menschen.

Im Leitfaden sollte daher dargestellt werden, welche Elemente den demographischen Wandel bestimmen und wie sie auf den ÖPNV wirken.

5.1.5 Ältere Menschen

Ältere Menschen und ihre Anforderungen an den ÖPNV wurden in zahlreichen Nahverkehrsplänen nicht thematisiert. Wenn ältere Menschen angesprochen wurden, dann meist nur als Beispiel für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen.

Im Leitfaden sollte daher dargestellt werden, welche vielfältige Gruppe ältere Menschen sind und inwieweit sich ihre Anforderungen von denen anderer Nutzergruppen des ÖPNV unterscheiden. Des Weiteren sollte Hintergrundwissen über die Mobilitätsressourcen und das Verkehrsverhalten älterer Menschen vermittelt werden.

5.1.6 Zielkonflikte zwischen Nutzergruppen

Die überwiegende Zahl der Nahverkehrspläne thematisierte Zielkonflikte nicht oder geht implizit davon aus, dass Verbesserungen für eine Nutzergruppe allen anderen Nutzergruppen ebenso zu Gute kommen.

Da dies in dieser Pauschalität nicht richtig ist, sollte auf Zielkonflikte zwischen Nutzergruppen eingegangen werden.

5.2 Folgerungen für den Themenschwerpunkt ältere Menschen

5.2.1 Vielfalt der Lebenslagen älterer Menschen

In der Befragung wurde mehrfach betont, dass ältere Menschen eine sehr vielfältige Bevölkerungsgruppe sind.

a) Zu unterscheidende Gruppen älterer Menschen

Um andererseits die Vielfalt handhabbar zu machen, wurde beschlossen, beispielhaft drei Gruppen älterer Menschen zu formulieren:

1. die fitten Alten,
2. Ältere mit leichten altersbedingten Beeinträchtigungen und Unsicherheit bei der Nutzung, die aber in ihrer Mobilität im Prinzip noch keine Beeinträchtigungen erfahren,
3. Ältere mit körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen, deren Anforderungen an Verkehrsinfrastruktur vergleichbar sind mit den in ihrer Mobilität beeinträchtigten Menschen mit Behinderungen (Anforderungen an Barrierefreiheit, Lichtverhältnisse, Beschilderungen usw.).

Daneben ist zusätzlich zu bedenken, dass sich diese drei Gruppen außerdem in ihrer Verfügung über finanzielle Ressourcen und einen Pkw sowie in ihrem Geschlecht – das die Verfügung über finanzielle Ressourcen und Pkw beeinflusst – unterscheiden.

b) Besonders zu berücksichtigende Gruppen

Bei der Gestaltung des Nahverkehrs kann man unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (z. B. Schülern, Pendlern, Frauen, älteren Menschen, Mobilitätseingeschränkte usw.) mehr oder weniger Aufmerksamkeit widmen. So könnte ein auf Schüler zugeschnittener Nahverkehr vor allem Schulstandorte anfahren, kann mehr Barrieren aufweisen und muss nicht in den Ferien verkehren. Ein auf Pendler zugeschnittenes Nahverkehrsnetz wird vor allem zentrale Orte mit hoher Arbeitsplatzdichte mit hohen Geschwindigkeiten erschließen. Ein auf ältere Menschen zugeschnittenes ÖPNV-Netz könnte dagegen längere Haltezeiten, dichtere Haltestellenfolgen und andere Ziele haben.

Ob eine der Gruppen und welche davon besonders berücksichtigt wird, ist eine politische Entscheidung der Aufgabenträger. Hier sind mehrere Entscheidungen möglich. Dabei wird es kaum einen Indikator für diese Entscheidung geben. Die Praxis wird es eher von möglichen Veränderungen des ÖPNV-Systems geprägt sein, etwa inwieweit bei der Gestaltung des Angebots spezifische Interessen stärker berücksichtigt werden könnten.

- Es sollen die Interessen aller Bevölkerungsgruppen – unabhängig vom Alter – gleichermaßen berücksichtigt werden.
- Die Interessen der älteren Menschen insgesamt sollen stärker berücksichtigt werden als die Interessen anderer Bevölkerungsgruppen, etwa Schüler, Eltern mit Kleinkindern oder Berufstätige.
- Die Interessen gesundheitlich Eingeschränkter sollen unabhängig vom Alter stärker berücksichtigt werden als die Interessen anderer Gruppen.
- Die Interessen der älteren Menschen insgesamt sollen stärker berücksichtigt werden als die Interessen anderer Bevölkerungsgruppen, und zusätzlich sollen die Interessen gesundheitlich Eingeschränkter noch stärker berücksichtigt werden.

5.2.2 Wichtige Ziele und Aktivitäten älterer Menschen

Neben der Benennung der wichtigen Ziele Medizinische Pflege und Versorgung, Freunde und Verwandte sowie kleine Lebensmittelgeschäfte sollten, die Planenden darauf hingewiesen werden, dass Ziele, die Möglichkeiten zum eigenen Sport bieten und „Parks, Grünanlagen, Wälder, Friedhöfe“, für ältere Menschen wichtiger sind, als gemeinhin gedacht.

5.2.3 Bedeutung von Mobilität und Verkehrsverhalten älterer Menschen

Die Antworten der Befragten zum Verkehrsverhalten, machten deutlich, dass das Verkehrsverhalten älterer Menschen umfangreich dargestellt werden sollte. Dazu sollten auch empirische Daten genutzt werden. Außerdem sollte darauf hingewiesen werden, dass

- bestimmte Gruppen (Frauen, Migranten) besonders auf den ÖPNV angewiesen sein können,
- besondere Strategien hilfreich sein können, um ältere Menschen (erstmalig oder wieder) an den ÖPNV heran zu führen und mit ihm vertraut zu machen.

5.2.4 Beitrag unterschiedlicher Ansätze zur Sicherung der Mobilität älterer Menschen

Die Einschätzungen der befragten Experten und Expertinnen bestätigten die hohe Bedeutung von selbstständiger Mobilität für die Lebensqualität und die hohe Bedeutung des ÖPNV und des zu Fuß gehens, um diese zu sichern. Demnach wird der Ansatz des Leitfadens bestätigt.

Daneben wiesen die Befragten auf weitere wichtige Möglichkeiten zur Sicherung der Mobilität hin. Zu nennen sind in erster Linie:

1. Ansätze der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit,
2. Ansätze der individuellen Beratung und aktivierender Ansprache
3. und die hohe Bedeutung des Standortes (gute Infrastruktur in der Nähe) und der Ausstattung der Wohnung, des Gebäudes und seines Umfeldes.

5.2.5 Spezielle Problemlagen unterschiedlicher Räume und Strategien zur Schaffung von Barrierefreiheit

In Bezug auf die Mobilitätssicherung wurde erneut deutlich, dass der Wohnort von entscheidender Bedeutung ist. Für den Leitfaden wurde daraus die Anforderung formuliert, über die eigentliche Planung des ÖPNV hinaus zublicken und auf integrierte Ansätze hinzuweisen.

Dagegen konnten aus der unterschiedlichen Bewertung der beiden Strategien zur Schaffung von Barrierefreiheit keine Empfehlung abgeleitet werden. Hier sehen die Autoren weiteren Forschungsbedarf.

5.2.6 Wichtigste Verbesserungsmöglichkeiten

Bezüglich der Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV und der wichtigsten Verbesserungsmöglichkeiten wurde die hohe Bedeutung von Barrierefreiheit bestätigt. Weitere wichtige Aspekte sind

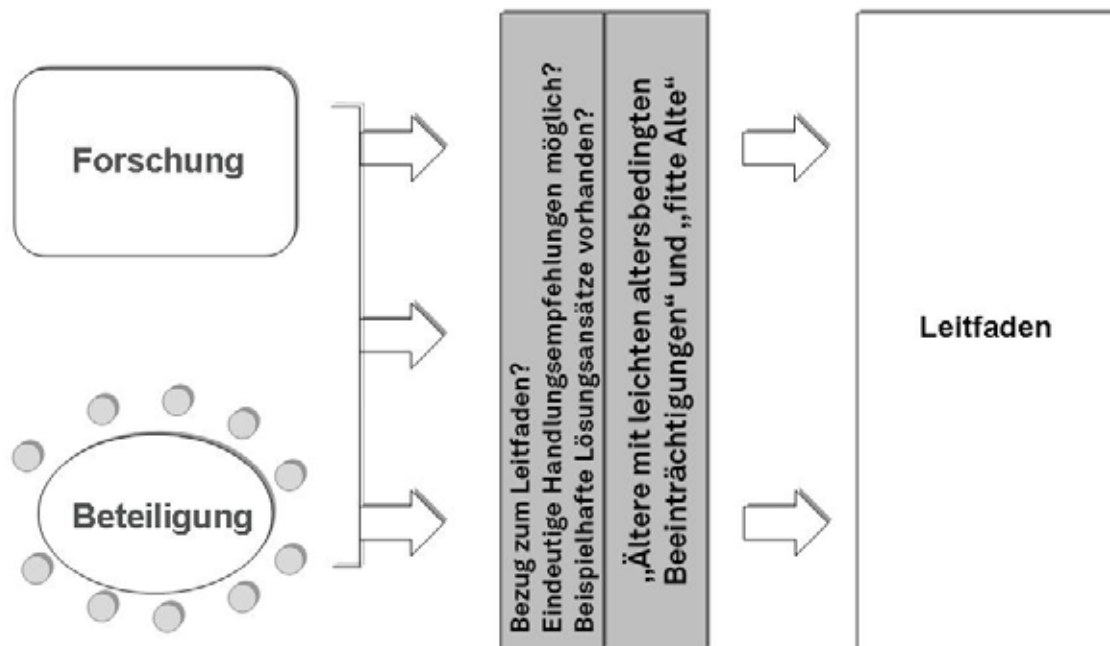
- die Verständlichkeit von Informationen
- die Bedienfreundlichkeit eingesetzter Technik
- sichtbares und hilfsbereites Personal
- die Kommunikation mit älteren Kunden sowie
- klar strukturierte und aufeinander abgestimmte Angebote.

Zu diesen Aspekten sollte der Leitfaden konkrete Umsetzungshinweise geben.

5.3 Weitere Schritte zur Konzeption des Leitfadens

Die hier dokumentierten Ergebnisse wurden durch zwei Gruppendiskussionen mit Praktikerinnen und Praktikern der Nahverkehrsplanung diskutiert und vertieft. Auf dieser Basis wurden die „Praxistipps“ des Leitfadens ausgewählt.

Abbildung 31: Schritte auf dem Weg zur Konzeption des Leitfadens



Graphik: Planersocietät

Abschließend wurde der Entwurf des Leitfadens mit dem begleitenden Expertenbeirat besprochen und überarbeitet.

5.4 Gliederung des Leitfadens

Der Leitfaden ist in vier Hintergrundkapitel und acht Praxistipps gegliedert.

Die Hintergrundkapitel behandeln die Themen:

1. Nahverkehrspläne zwischen Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität
2. Demographischer Wandel und ÖPNV
3. Ältere Menschen und ÖPNV
4. Der Prozess der Nahverkehrsplanung.

Die Praxistipps geben konkrete Hinweise und nennen Beispiele zu den Aspekten:

1. Zentrale Planungsgrundlagen zur Berücksichtigung des demographischen Wandels
2. Anforderungen an Haltestelle-, Haltestellenumfeld und Fahrzeuge
3. Anpassungen des Liniennetzes und des Leistungsangebotes
4. Information und Verkauf
5. Persönliche Betreuung und Unterstützung
6. Bewusstseinsbildung und Aktivierung älterer Menschen
7. Dienstleistungsqualität unter Berücksichtigung älterer Menschen
8. Umsetzungskonzepte und Handlungsprogramme.

6 Der Prozess der Nahverkehrsplanung und das Instrument des Nahverkehrsplans

In Nahverkehrsplänen werden die öffentlichen Interessen an den Nahverkehr formuliert. Neben dieser rechtlichen Stellung bilden Nahverkehrspläne das zentrale Planungsinstrument für den ÖPNV. Diese strategische Funktion erfordert die Einbettung der Nahverkehrsplanung in die räumliche Gesamtplanung und andere Fachplanungen. Um diese Funktionen zu erfüllen, sollte bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne ein systematischer Planungsprozess realisiert werden.

Das Screening von 50 zufällig ausgewählten Nahverkehrsplänen und die vertiefte Analyse von 15 Fallbeispielen gaben einen Überblick über den aktuellen Stand der Nahverkehrspläne in Deutschland. Dieser zeigt, dass die Nahverkehrsplanung im Gegensatz zu den ersten Generationen der Nahverkehrspläne inzwischen weitgehend den Prinzipien systematischer Planungsprozesse entspricht. Trotzdem zeigen sich immer noch vereinzelte methodische Schwächen. Daher wird im Folgenden ein systematischer Planungsprozess gestützt auf den „Leitfaden für Verkehrsplanungen“ der FGSV (2001) ausführlicher als im Leitfaden dargestellt.

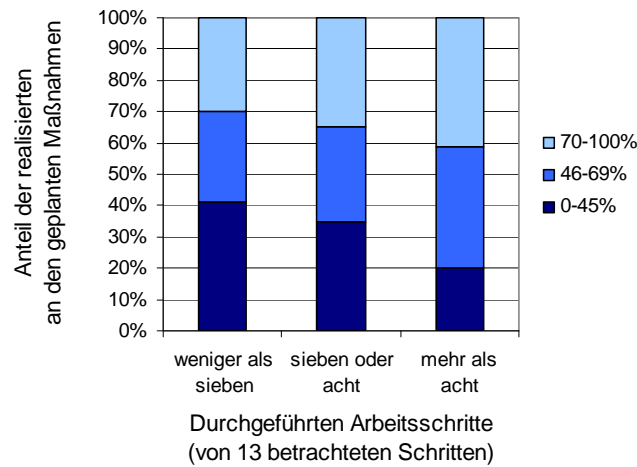
Dies soll Leserinnen und Leser, die sich mit dem Thema ältere Menschen in der Nahverkehrsplanung nicht als Fachleute beschäftigen, weitere Hinweise geben. Aber auch Expertinnen und Experten können hier unseres Erachtens weitere Anregungen gewinnen, die insbesondere die kontinuierliche Fortführung der Nahverkehrsplanung betreffen. So zeigt sich im Screening insbesondere, dass die Bezüge neuer Nahverkehrspläne zu den vorangegangenen Plänen bisher meist nur oberflächlich sind, und gleichzeitig, dass die neuen Pläne einen zukünftigen Rückbezug nicht hinreichend unterstützen. Die Chancen aus Erfolgen wie aus Fehlern der Nahverkehrsplanung zu lernen wird bisher kaum genutzt.

6.1 Relevanz eines vollständigen Planungsprozesses

Die Erfahrungen mit den ersten Generationen dieser Pläne zeigen, dass die Umsetzungswahrscheinlichkeit der geplanten Maßnahmen steigt, wenn sich die Nahverkehrsplanung an den Schritten eines idealtypischen Planungsprozesses orientiert (Holz-Rau et. al.: 2003: 135). Viele Planungsprozesse der ersten Generation wiesen hier erhebliche Defizite auf. Diese betrafen in besonderem Maße umsetzungsbezogene Arbeitsschritte wie die der Finanzierungsplanung und die Entscheidung über eine Realisierungsreihenfolge.

Abbildung 32: Umsetzung geplanter Maßnahmen und Vollständigkeit des Planungsprozesses

Quelle: Eigene Darstellung nach HANNAH 2003



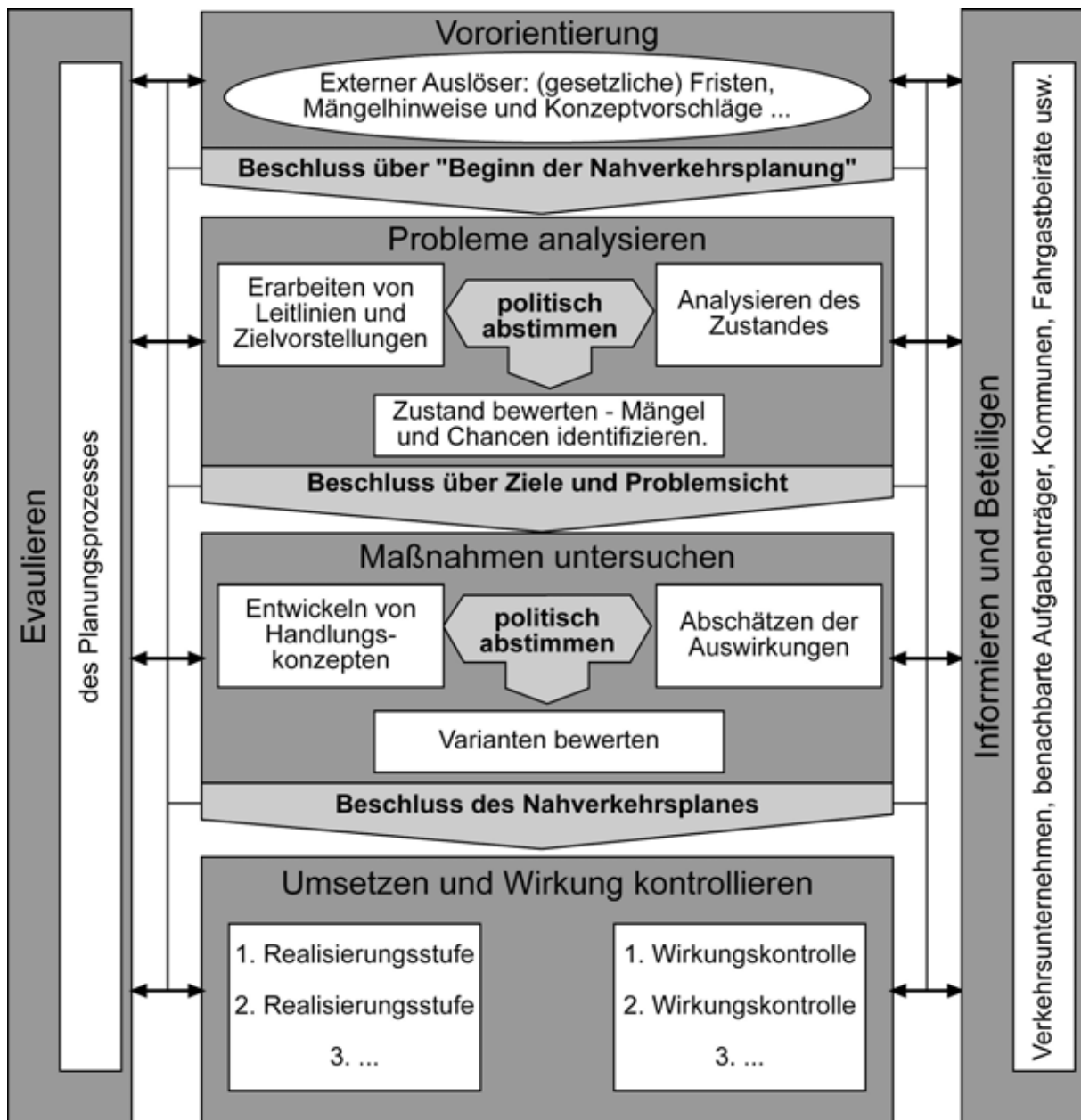
Planungsprozesse weisen in der Regel eine hohe Komplexität auf, die das folgende Schema angelehnt an den Planungsprozess nach FGSV (2001) ansatzweise beschreibt. Danach ist Verkehrsplanung ein Prozess mit zahlreichen Rückkopplungen, der der Vorbereitung von Handlungen und der Begleitung ihrer Umsetzung dient. Der Planungsprozess umfasst im Wesentlichen vier Phasen:

- Vororientierung
- Probleme analysieren
- Maßnahmen entwickeln und untersuchen
- Umsetzen und Wirkungen kontrollieren

Diese sind eingebettet in die Bereiche der Beteiligung und Evaluierung (siehe Abbildung 33).

Innerhalb dieser Phasen und über die Phasen hinweg bestehen planerische Aufgaben, die eng miteinander verzahnt sind und sich gegenseitig bedingen, so dass letztlich nicht von in sich abgeschlossenen Arbeitsschritten und Phasen gesprochen werden kann, auch wenn dies in einer systematisierenden Darstellung so erscheinen mag. In den weiteren Ausführungen werden die Phasen und Arbeitsschritte konkretisiert im Hinblick auf die spezifische Situation der Nahverkehrsplanung.

Abbildung 33: Nahverkehrsplanung als gesellschaftlicher Entscheidungsprozess



Quelle: Eigene Darstellung nach FGSV 2001a: 15

6.2 Vororientierung

Die Verantwortlichkeit für den ÖPNV ist in der kontinuierlichen Arbeit mit zahlreichen planerischen Fragen und mit teilweise kurzfristigen Anpassungen verbunden. Typische Fragen sind:

- Gibt es Hinweise auf Mängel des ÖPNV-Angebots?
- Zeigen sich Veränderungen der Verkehrsnachfrage?

- Gibt es Kapazitätsengpässe oder stark unterausgelastete Angebote?
- Liegen Verbesserungsvorschläge für das ÖPNV-Angebot vor?
- Wie sieht die finanzielle Situation aus?

Derartige Fragen kennzeichnen die Phase der Vororientierung. Die Vororientierung ist in diesem Sinne eine Daueraufgabe zwischen den Zeiten der letztmaligen Bearbeitung des Nahverkehrsplans und dem Beschluss, in die Erstellung eines neuen Nahverkehrsplans einzusteigen und verläuft damit parallel zur Phase von Umsetzung und Wirkungskontrolle. Auch wenn die ÖPNV-Gesetze der Länder teilweise Fristen zur Aktualisierung von Nahverkehrsplänen enthalten (meist fünf Jahre), sind diese nur Orientierungswerte. Entsprechend spielt bei der Entscheidung für eine Überarbeitung oder Neubearbeitung des Nahverkehrsplans die Problemlage vor Ort und allgemein veränderte Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle.

Sobald die Entscheidung über die Erarbeitung eines neuen Nahverkehrsplans getroffen ist, beginnt der Planungsprozess im engeren Sinne mit der Phase der Problemanalyse.

6.3 Probleme analysieren

Die Phase der Problemanalyse umfasst drei eng miteinander verbundene Aufgaben:

- Leitlinien und Ziele bilden eine wesentliche Grundlage, um aus der Analyse des Zustands, Mängel zu identifizieren und Chancen zu erkennen. Diese sind für die Entwicklung des ÖPNV zu definieren und möglichst zu operationalisieren. Dies gilt auch für entsprechende Standards in den Zieldimensionen.
- Die Analyse des Zustandes stellt die Frage nach Rahmenbedingungen und Zusammenhängen, die ihrerseits wichtig sind für die Festlegung von Leitlinien und Zielvorstellungen. Die Analyse des Zustands muss über eine Beschreibung des Ist-Zustandes hinausgehen und die absehbaren weiteren Entwicklungen (zum Beispiel demografischer Wandel, Veränderungen der verfügbaren Mittel, lokal geplante, verkehrsrelevante Maßnahmen...) umfassen.
- Mängel sind häufig Auslöser für Planungsprozesse. Diesem Mängелеmpfinden und vermuteten Chancen liegen implizit bereits Ziele und Standards zugrunde, die unter Umständen noch gar nicht konkret ausgearbeitet und benannt sind. Diese eingangs vermuteten Mängel und Chancen sollten konkretisiert und anhand der Ziele und der Zustandsanalyse systematisch überprüft werden.

In der Phase der Problemanalyse ist die politische Abstimmung über Leitlinien und Zielvorstellungen sowie über die Bewertung des Zustandes von großer Bedeutung, um hieraus die konzeptionellen Überlegungen herleiten zu können. In der Praxis wird die Phase der Problemanalyse bereits von konzeptionellen Ideen beeinflusst, die einer linearen Planungssystematik nach erst später zu entwickeln sind. Diesen konzeptionellen Ideen liegt damit eine implizite Problemanalyse zugrunde, die in jedem Fall im Rahmen des Planungsprozesses zu überprüfen ist.

Der Eintritt in die Phase der Problemanalyse erscheint bisweilen als Beginn eines „neuen“ Planungsprozesses. Vielfach befassen sich beim Aufgabenträger neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dieser Aufgabe. Unter Umständen wird auch ein anderes Planungsbüro als beim vorherigen Nahverkehrsplan beauftragt. Dies darf aber nicht dazu führen, quasi bei Null zu beginnen. Vielmehr ist in allen drei Arbeitsschritten dieser Phase der Rückbezug auf den vorangegangenen Plan einschließlich seiner Evaluierung von großer Bedeutung:

- Welche der geplanten Maßnahmen wurden umgesetzt, welche nicht?
- Welche Gründe führten zu Umsetzungserfolg oder Scheitern?
- Welche Mängel wurden behoben, welche Ziele erreicht?
- Welche Wirkungen hatten realisierte Maßnahmen?
- Wie lassen sich mögliche Unterschiede zwischen den Wirkungsprognosen des alten Plans und der realen Entwicklung erklären?
- Waren die Annahmen zur Entwicklung von Rahmenbedingungen zutreffend?
- Wie lassen sich mögliche Abweichungen erklären?
- Kann das Zielsystem des vorangegangenen Plans beibehalten werden?
- An welchen Stellen ist die Mängelanalyse noch zutreffend?

Diese Fragen dienen dazu, aus dem vorangegangenen Nahverkehrsplan und seiner Umsetzung für die nächste Generation zu lernen. Ein Rückbezug macht es auch möglich, längere Zeitreihen zu entwickeln, die eine wichtige Grundlage für weitere Prognosen bilden. Gleichzeitig vermeidet der Anschluss an den alten Nahverkehrsplan Doppelarbeit und die Wiederholung von Fehlern.

6.3.1 Erarbeiten von Leitlinien und Zielvorstellungen

Leitlinien und Zielvorstellungen bilden eine wichtige Grundlage der Planung. Sie wirken sich auf alle Phasen des Planungsprozesses aus. Mit der Entscheidung über die Leitlinien und Ziele wird die strategische Ausrichtung des Nahverkehrsplans festgelegt. Daher wird diesem Arbeitsschritt im Weiteren besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Aufgrund ihres strategischen Charakters sollten Nahverkehrspläne ein differenziertes Zielsystem entwickeln. Eine Hierarchisierung der Zielvorstellungen in Leitbilder, Oberziele und Handlungsziele einschließlich gewünschter Standards und ihrer Messbarkeit ist empfehlenswert. Dies gilt auch für die Festlegung von Fristen, innerhalb derer entsprechende Ziele erreicht werden sollen. Operationalisierte Ziele bilden die Grundlage für die Identifikation von Mängeln, dienen als Bewertungsmaßstab in der ex-ante-Wirkungsprognose und ex-post-Wirkungskontrolle und sind eine wichtige Grundlage des Qualitätsmanagements (vgl. FGSV 2006a; FGSV 2007). Leitlinien und Zielvorstellungen sind damit in allen Phasen des Planungsprozesses relevant. Wegen des hohen Zuschussbedarfs dienen politisch legitimierte Ziele auch der Rechtfertigung für die mit dem ÖPNV verbundenen Ausgaben.

Viele Aufgabenträger übernehmen planerische Leitbilder aus übergeordneten Planungen, zum Beispiel aus regionalen Programmen, aus der lokalen Agenda oder der Verkehrsentwicklungsplanung. Diese Einbindung hat aufgrund des sektoralen Charakters des Nahverkehrsplans besondere Bedeutung. Die Analyse aktueller Nahverkehrspläne zeigt aber, dass in einigen Plänen derartige Leitlinien zwar aus übergeordneten Normen übernommen, aber später nicht mehr als Bewertungsmaßstab herangezogen werden. Die Konkretisierung der Ziele obliegt der Politik im Rahmen der Aufgabenträgerschaft. Im Planungsprozess empfiehlt es sich daher die Zielformulierungen politisch zu beschließen. Nur vereinzelt sind Ziele gesetzlich verankert, wie das Ziel der Barrierefreiheit hinsichtlich der Ausgestaltung von Fahrzeugen und Haltestellen.

Häufig bestehen in der Praxis Zielkonflikte. Am offenkundigsten sind die einander widerstreitenden Ziele einer hohen Qualität des ÖPNV-Angebots und eines geringen Zuschussbedarfs. Derartige Zielkonflikte sind entsprechend darzulegen, damit sie im Entscheidungsprozess sachgerecht gegeneinander abgewogen werden können.

In vorliegenden Nahverkehrsplänen wird allerdings nach wie vor häufig auf eine Operationalisierung der Ziele verzichtet und/oder in unterschiedlichen Phasen des Planungsprozesses wird auf unterschiedliche Ziele und Zielsysteme Bezug genommen. Dies ist nicht nur innerhalb eines Planungsprozesses problematisch, sondern erschwert langfristig die Wirkungskontrolle und ein Monitoring des ÖPNV-Angebots und der ÖPNV-Nachfrage (vgl. Leonhardt, Gertz et al. 2009).

Die stringente Orientierung an einem Zielsystem schließt selbstverständlich nicht aus, dass in späteren Phasen Zielvorstellungen korrigiert und bei der Aufstellung eines neuen Nahverkehrsplans Veränderungen vorgenommen werden. Dazu können Veränderungen des Problemverständnisses beitragen oder auch Ergebnisse der Maßnahmenuntersuchung, wenn sich beispielsweise zeigt, dass sich formulierte Zielvorstellungen nur mit einem nicht akzeptierten finanziellen Aufwand oder nur mit anderen, nicht mehrheitsfähigen Maßnahmen zu erreichen sind.

Die konkreten Zielvorgaben und Zielniveaus von Nahverkehrsplänen unterscheiden sich stark voneinander. Dies ist einerseits abhängig von der

Struktur, insbesondere der Siedlungsstruktur des Bedienungsgebiets und von der Akteurskonstellation zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Insbesondere fällt in der Analyse vorliegender Nahverkehrspläne auf, dass die Festlegung der Ziele und entsprechender Standards meist nur unvollständig erfolgt und diese nicht konsequent als Basis aller weiteren Planungsschritte verwendet werden. So lässt sich zusammenfassend empfehlen:

- Ziele und Standards des vorherigen Nahverkehrsplans auf Verwendbarkeit prüfen
- Ziele und Standards klar und prüfbar formulieren
- Ziele und Standards im gesamten Planungsprozess zur Orientierung nutzen
- Ziele und Standards nicht auf die Bereiche beschränken, die aktuell problematisch erscheinen
- Zielkonflikte identifizieren und benennen
- Ziele und Standards politisch beschließen

6.3.2 Analyse des Zustandes

Während die Zieldefinition in Abstimmung mit zahlreichen kommunalen Akteuren geschieht, ist die Bestandsaufnahme eine Aufgabe, die maßgeblich durch die Verwaltung, das Verkehrsunternehmen oder externe Gutachterinnen und Gutachter geleistet werden kann. Sie ist Teil der wissenschaftlich-deskriptiven Informationssammlung im Rahmen eines Planungsprozesses. Hierbei werden der Status Quo beschrieben und erwartete Veränderungen dokumentiert. Der Untersuchungsrahmen bis hin zu den konkreten Messgrößen ergibt sich aus den gesetzten Zielen. Teilweise führt die Bestandsaufnahme aber auch zur Modifikation des Zielsystems.

In der Zustandsanalyse sind neben dem ÖPNV-Angebot selbst die verkehrsrelevanten Aspekte der Raum-, Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur zu thematisieren. Dazu gehören auch Planungen übergeordneter Stellen oder anderer Sektoren, zum Beispiel übergeordnete oder benachbarte Nahverkehrspläne, kommunale oder regionale Verkehrsentwicklungspläne, Flächennutzungspläne oder gerade für den ÖPNV im ländlichen Raum die Entwicklung der Schulstandorte und Schülerzahlen. Da an dieser Stelle auch absehbare Entwicklungen aufgezeigt werden, können Zeitreihen Trends veranschaulichen.

Sofern die Datengrundlagen für planerische Entscheidungen nicht ausreichen, müssen spezifische Sachverhalte erhoben werden. Die Verkehrsnachfrage etwa ist entscheidend für die Bemessung des zu planenden Angebotes und für die zu erwartenden Fahrgeldeinnahmen. Je nach Zielsystem und Umfang der Bestandsaufnahme sind hierzu Fahrgastzählungen im Bestandsnetz,

Querschnittszählungen im MIV, Fahrgast- oder Haushaltsbefragungen (Quelle-Ziel-Beziehungen, Modal-Split) durchzuführen.

Abhängig von der Konstellation zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ist zu regeln, wer diese Daten erhebt und wer den Zugang zu ihnen erhält. Da die Nachfragedaten auch für andere Planungen, etwa die Verkehrsentwicklungsplanung, oder bei einer Vergabe von Verkehren im Wettbewerb wichtige Grundlagen sind, sollte sich der Aufgabenträger den Zugang zu solchen Daten vertraglich sichern. Bei der Vergabe von Verkehrsleistungen im Wettbewerb sind derartige Nachfragedaten entscheidend für die Kalkulation. Entsprechend sollte auch vereinbart werden, dass die für die Kalkulationen erforderlichen Daten allen Wettbewerbern zugänglich gemacht werden können.

So lässt sich zusammenfassend empfehlen:

- Bestandsaufnahme an Planungszielen und Standards ausrichten
- Bestandsaufnahme an Fragen der Wirkungs- und Umsetzungskontrolle orientieren
- Ansprüche unterschiedlicher Nutzergruppen analysieren
- Umfang der Bestandsaufnahme aus der lokalen Situation ableiten
- Bestandsaufnahme nicht auf die Bereiche beschränken, die aktuell problematisch erscheinen
- Erkennbare Entwicklungstrends in anderen Bereichen (zum Beispiel Flächennutzungsplanung, Bevölkerungsentwicklung, Haushaltsentwicklung) in der Bestandsaufnahme berücksichtigen
- Ergebnisse der Bestandsaufnahme anschaulich dokumentieren

6.3.3 Zustand bewerten - Mängel und Chancen identifizieren

Während bei der Bestandsaufnahme Daten und Zusammenhänge gesammelt werden, werden diese bei der Bestandsbewertung in Bezug zu den angestrebten Zielen und Standards gesetzt. Unterschiede zwischen den gewünschten und den vorhandenen Standards weisen auf einen Handlungsbedarf hin (Soll-Ist-Vergleich). Die Abweichungen können dann eingeordnet werden. Aufgrund in der Regel begrenzter Budgets und anderer Zielkonflikte stellt sich bereits hier, wenn auch nicht abschließend, die Frage nach der Priorität für die Beseitigung der jeweiligen Mängel. Auch dies ist eine politische Entscheidung.

Dabei erscheinen folgende Punkte besonders wichtig:

- Soll-Ist-Vergleich anhand der Ziele und Standards durchführen
- Alle Ziele und Standards in die Bewertung einbeziehen

- Bewertung nach Nutzergruppen differenzieren
- Anhand von Soll-Ist-Vergleichen Erfolge und Misserfolge des vorangegangenen Nahverkehrsplans identifizieren
- Beim Feststellen von Mängeln und Chancen Entwicklungstrends berücksichtigen
- Mängel und Chancen hinsichtlich Dringlichkeit bewerten

6.3.4 Die Phase der Problemanalyse im Überblick

Die Phase der Problemanalyse ist unverzichtbarer Bestandteil des Planungsprozesses. Auch wenn häufig bereits Vorstellungen über ein Maßnahmenkonzept vorhanden sind, setzt die sachgerechte Bewertung eines solchen Konzeptes eine angemessene Problemanalyse voraus. Eine differenzierte Problemanalyse ist auch eine Absicherung gegen kurzfristige ad-hoc-Maßnahmen, die sich auf die Bereiche beschränken, die aktuell problematisch erscheinen.

Die Planenden (Verwaltung/Büros) haben bei Zielfindung, Bestandsaufnahme und Bestandsanalyse unterschiedliche Funktionen: Bei der Zielfindung moderieren und beraten sie die Politik, bei der Bestandsaufnahme sammeln sie Informationen und bei der Bestandsbewertung stellen sie die gesammelten Informationen in Zusammenhang mit den angestrebten Zielen und Standards.

Die Arbeitsschritte „Entwicklung von Zielvorstellungen“, „Analyse des Ist-Zustandes und wichtiger Entwicklungstrends“ sowie „Mängelanalyse“ beeinflussen sich insbesondere im Hinblick auf die notwendigen politischen Entscheidungen gegenseitig. Eine strikte Abfolge der Planungsschritte wird sich nicht erreichen lassen. Dennoch empfiehlt es sich, die Verfahrensschritte sauber zu definieren und in der Darstellung des Nahverkehrsplans zu trennen. Dies erhöht die Transparenz der Planungen und erleichtert die Rechtfertigung. Es empfiehlt sich, den Arbeitsschritt der Zielformulierung und die Phase der Problemanalyse mit einer politischen Beschlussfassung abzuschließen.

In der Praxis wird es darüber hinaus immer wieder vorkommen, dass auch aus späteren Planungsphasen, zum Beispiel aufgrund anderer Entwicklungen (Änderung politischer Mehrheiten, Änderung des rechtlichen Rahmens, Änderung von relevanten Rahmenplänen), erneut in die Phase der Problemanalyse eingestiegen werden muss. Dies fällt umso leichter, je systematischer die Bearbeitung durchgeführt und dokumentiert worden ist. Davon profitiert auch die regelmäßige Neubearbeitung des Nahverkehrsplans, die sich dann auf die „Vorarbeiten“ des vorangegangenen Plans stützen kann.

6.4 Maßnahmen untersuchen

Der konzeptionelle Teil des Planungsprozesses schließt an den analytischen Teil an, auch wenn es immer wieder zu Rückkopplungen kommen wird und häufig der analytische Teil bereits von konzeptionellen Überlegungen eingeleitet oder begleitet wird, aber nicht dominiert werden darf. Die Phase der Maßnahmenentwicklung und -bewertung umfasst erneut drei eng miteinander verbundene Arbeitsschritte: Die Entwicklung von Handlungskonzepten, die Wirkungsabschätzung und die Bewertung. Auch hier gibt es gegenseitige Rückkopplungen. Häufig erfolgt die Phase der Maßnahmenuntersuchung in mehreren Schritten der Konkretisierung:

- In einem ersten Durchlauf werden Grobkonzepte entwickelt, deren Auswirkungen abgeschätzt und vergleichend bewertet werden.
- Nach einer Prüfung der öffentlichen und politischen Akzeptanz werden ein Konzept oder mehrere Konzepte konkretisiert.
- Abschließend gehören zur Maßnahmenuntersuchung eine Finanzplanung, die Prüfung der Finanzierbarkeit sowie ein Zeitplan zur Umsetzung der Einzelbausteine.

Das Fehlen von Finanzplan und Zeitplan erweisen sich in der Praxis häufig als Hemmnis für die Umsetzung von erarbeiteten und beschlossenen Konzepten.

6.4.1 Entwickeln von Handlungskonzepten

In den ersten Generationen der Nahverkehrspläne spielte die Maßnahmenplanung häufig nur eine untergeordnete Rolle. Der Schwerpunkt der Arbeiten lag auf der Bestandserfassung und Datensammlung (Derichs 2002: 24). Inzwischen werden in der Nahverkehrsplanung vielerorts Konzepte mit zunehmender Konkretisierung entwickelt.

Aufgrund seiner rechtlichen Stellung soll der Nahverkehrsplan in erster Linie den ÖPNV-Betrieb gestalten. Investitionen in die Infrastruktur sind nicht primärer Gegenstand der sektoralen Planung des ÖPNV, sondern sind aus übergreifenden Planungen, wie der kommunalen und regionalen Verkehrsentwicklungsplanung sowie aus übergreifenden Planungen der Landesebene abzuleiten. Dennoch nutzen viele Aufgabenträger den Nahverkehrsplan auch zur Investitionsplanung für Strecken, für Aus- oder Neubauten oder andere bauliche Einrichtungen.

Die Basis der Maßnahmenplanung bilden die Ergebnisse der Analysephase. Die Maßnahmenplanung sollte in Varianten erfolgen und jeweils einen klaren Bezug zu den vorher formulierten Planungszielen haben. Die Spanne reicht von Handlungskonzepten, die sich mit Rückblick auf Chancen und Mängel als Weiterentwicklung bestehender ÖPNV-Angebote darstellen. Punktuelle Schwächen des Angebots werden durch konkrete Verbesserungen behoben. In diesen Fällen ist es vor allem die Detailkenntnis, die zu den konzeptionellen

Vorschlägen führt. Auf der anderen Seite ergeben sich aber auch umfangreichere Planungsaufgaben, die bis zur vollständigen Revision des Angebots reichen können. Hier geht es um grundsätzlichere Planungsaufgaben, die sich beispielsweise an Erfahrungen aus anderen Städten und Regionen anlehnen. Diese Fälle erfordern einen höheren konzeptionellen, aber auch analytischen Aufwand.

Zum Handlungskonzept gehören auch ein Finanzierungs- und ein Zeitplan, der die Einzelmaßnahmen in eine Abfolge der Realisierung bringt. Der Finanzierungsplan und der Zeitplan wird in der Regel in einer schrittweisen Konkretisierung des Maßnahmenplans, der Wirkungsabschätzung und Bewertung sowie der Prüfung der öffentlichen und politischen Akzeptanz erarbeitet. Bei einem begrenzten Budget und aus organisatorischen Gründen lassen sich gerade komplexere Maßnahmen in der Regel nicht zeitgleich umsetzen. Es ist vor diesem Hintergrund sinnvoll, Prioritäten zu setzen. Kriterien für einen Zeitplan der Umsetzung können sein:

- gegenseitige Abhängigkeit von Maßnahmen
- Wirksamkeit und Effizienz
- Durchführbarkeit und Umsetzbarkeit
- Fristen, zum Beispiel Auslaufen von Liniengenehmigungen oder Förderprogrammen
- benötigte Finanzmittel bzw. Einfluss auf den Kostendeckungsgrad.

Eine möglichst schlüssige Zuordnung von Maßnahmen zu den vorher identifizierten Mängeln trägt zur Transparenz und Stringenz der Planungen bei. Sie stellt auch die Verbindung zur Wirkungsabschätzung und Maßnahmenbewertung her.

Wichtige Themen in der Phase der Konzeptentwicklung sind zusammenfassend:

- Maßnahmen aus übergeordneten und benachbarten Plänen herleiten oder mit diesen abstimmen
- Maßnahmen aus den identifizierten Mängeln und beschlossenen Zielen herleiten
- Politische und öffentliche Akzeptanz prüfen
- Anforderungen unterschiedlicher Nutzergruppen berücksichtigen
- Kombinierbarkeit von Maßnahmen prüfen
- Erfahrungen mit vorangegangenem Nahverkehrsplan berücksichtigen
- Erfahrungen an anderen Orten beachten

- Maßnahmen auf Entwicklungen in anderen Bereichen abstimmen
- Kosten und Finanzierbarkeit der Maßnahmen berücksichtigen
- Zeitplan zur Umsetzung erstellen

6.4.2 Abschätzen der Auswirkungen

Die Wirkungsprognose ist ein weiterer Teil der wissenschaftlich-deskriptiven Informationsverarbeitung im Planungsprozess. Die wesentlichen Analyseschritte ergeben sich aus den vorgeschlagenen Maßnahmen, aus den verfolgten Zielen und identifizierten Mängeln. Der Umfang der Wirkungsabschätzung steht in engem Zusammenhang mit dem Konzept und der lokalen Situation. Die betrachteten Wirkungen sollten alle zu Beginn des Planungsprozesses formulierten Zielbereiche umfassen. Häufig handelt es sich um Maßnahmenbündel, deren Wirkungen in ihrer Gesamtheit abzuschätzen sind, sowie um Planungsvarianten, deren Wirkungen miteinander verglichen werden. Die Spannweite stellt sich in etwa wie folgt dar:

- Das Handlungskonzept umfasst die bessere zeitliche Abstimmung einiger Linien im ländlichen Raum. Eine wesentliche Verkehrsverlagerung zugunsten des ÖPNV wird aufgrund der Geringfügigkeit des Eingriffs nicht erwartet. Eine entsprechende Abschätzung erfolgt daher nicht. Hinsichtlich der Fahrgeldeinnahmen ist davon auszugehen, dass keine wesentlichen Mehreinnahmen entstehen, Mindereinnahmen aber aufgrund der Angebotsverbesserung ausgeschlossen werden können. Die Wirkungsabschätzung kann sich in einem solchen Fall auf Veränderungen des betrieblichen Aufwands und die daraus resultierenden Kostenunterschiede beschränken. Außerdem können ergänzende Qualitätsindikatoren bestimmt werden, zum Beispiel die Anzahl der gesicherten Umsteigeverbindungen.
- In einer Großstadtregion soll mittels der Verbesserung des ÖPNV-Angebots eine Reduzierung des MIV erreicht werden. Verschiedene Maßnahmenbündel werden miteinander verglichen. Dazu gehören in unterschiedlichen Kombinationen Veränderungen der Netzstruktur, des Taktes, der Betriebszeit und der Tarifstruktur. Die Auswirkungen entsprechender Maßnahmen lassen sich nur durch die Anwendung eines Verkehrsberechnungsmodells abschätzen. Daraus ergeben sich Hinweise auf die jeweiligen Verlagerungswirkungen. Gleichzeitig sind angebotsseitig die Kosten und nachfrageseitig die Einnahmen zu ermitteln, um Aussagen zum Zuschussbedarf zu treffen. Durch die Anwendung eines Geoinformationssystems werden zusätzlich Erreichbarkeitsanalysen durchgeführt, die Angebotsdefizite im Bedienungsgebiet erkennbar machen. Die Auswirkungen werden nach Nutzergruppen differenziert.

Die Instrumente umfassen je nach Problemlage und konzeptionellen Vorschlägen:

- qualitative Wirkungsanalysen

- Abschätzen auf der Grundlage von Vergleichen
- formalisierte Modellrechnungen
- Wirkungsszenarien.

Die Abschätzung der Wirkungen bedarf in komplexeren Planungssituationen einer besonders sorgfältigen Dokumentation, um im Rahmen von ex-post-Wirkungskontrollen und in späteren „Generationen der Nahverkehrsplanung“ an diese anschließen zu können.

Ein Baustein der Wirkungsanalyse bezieht sich auf die Finanzierung der Maßnahmen sowie auf die Veränderungen der Betriebsausgaben und Einnahmen. Wenn die politischen Gremien den Nahverkehrsplan beschließen, ohne dabei auch die Kosten des ÖPNV zu kalkulieren, scheitert die Umsetzung vielfach. Dies gilt zwingend für gemeinwirtschaftliche Verkehre und ebenfalls für Investitionsplanungen (vgl. Kolks 2003: 83).

Grundsätzlich ist es allerdings schwierig für den Aufgabenträger die Kosten für den ÖPNV zu kalkulieren. Die Unübersichtlichkeit der ÖPNV-Finanzierung ist immer wieder Gegenstand des fachlichen Diskurses (vgl. UBA 2003). Aus Sicht der Aufgabenträger ist es meist ausreichend abzuschätzen, wie hoch der Zuschussbedarf aus dem Haushalt der Kommune ist oder in welcher Größenordnung Gelder im Querverbund der kommunalen Eigenbetriebe fließen. Ebenso interessieren bei Investitionen nur die Aufwendungen durch die Kommune (eigene Leistungen, Komplementärmittel zu Förderprogrammen), um diese in die Haushaltsplanung einzubeziehen. Jedoch sollte diese Sichtweise nicht dazu führen, Maßnahmen nur aus dem Grund zu realisieren, weil für sie Fördermittel erhältlich sind.

Aus übergeordneter planerischer und politischer Sicht ist diese verengte Perspektive problematisch, da sie Konzepte begünstigen kann, die sich vor allem aufgrund der Förderkulisse „rechnen“. Hier empfehlen sich vergleichende Untersuchungen auf Bundes- und Landesebene, um mögliche Fehlsteuerungen durch die Förderkulisse zu erkennen. Wichtig Aspekte sind also:

- Nachfragewirkungen bestimmen
- Positive und negative Effekte für unterschiedliche Nutzergruppen abschätzen
- Umwelteffekte und Finanzbedarf ermitteln (Einnahmen und Ausgaben, Fördermittel)
- Richtiges Verhältnis von Aufwand und Nutzen bei der Wirkungsabschätzung finden
- Methoden und Ergebnisse nachvollziehbar dokumentieren.

6.4.3 Varianten bewerten

Gestützt auf die Konzeptentwicklung und die Wirkungsabschätzung werden im dritten Schritt die Varianten, darunter auch die Null-Variante, miteinander verglichen. Dabei ist die Variante vorzuziehen, die mit dem geringsten monetären Aufwand ein zielkonformes Ergebnis, also die gewünschten Niveaus für die Zieldimensionen erreicht. Sollte das Handlungskonzept nur eine Variante umfassen, beschränkt sich die Bewertung auf den Vergleich mit der Null-Variante.

Je nach Komplexität und finanziellem Umfang des Bewertungsproblems stehen unterschiedliche Bewertungsverfahren zur Verfügung. Sie reichen von einer verbalen Beurteilung der Varianten bis zu formalisierten Verfahren wie die Kosten-Wirksamkeits-Analyse oder die Nutzen-Kosten-Analyse. Bei höheren Investitionen im ÖPNV ist die standardisierte Bewertung vorgeschrieben, wobei entsprechende Maßnahmen meist nicht im Rahmen des Nahverkehrsplans beschlossen, sondern eher aus einem Verkehrsentwicklungsplan abgeleitet werden.

6.4.4 Die Phase „Maßnahmen entwickeln und untersuchen“ im Überblick

In der Phase der Maßnahmenuntersuchung werden Maßnahmenkonzepte entwickelt und auf Basis der Wirkungsabschätzung bewertet. Die Phase endet mit einem Maßnahmenplan einschließlich eines Finanzierungs- und Umsetzungsplans, die einer abschließenden politischen Abwägung und Entscheidung unterzogen werden.

Nahverkehrspläne werden in der Regel durch die politischen Gremien der Aufgabenträger verabschiedet. Diesen Gremien sollten bereits während der Bearbeitung des Nahverkehrsplans Entwürfe zur Diskussion vorgelegt werden. Der endgültigen Entscheidung geht also ein Abstimmungsprozess voraus. Planungen können von den politischen Entscheidungsträgern verworfen werden, sodass der Planungsprozess als Ganzes von Vorne beginnt. Zieldefinition, Problemanalyse, Maßnahmenkonzepte können noch zu diesem Zeitpunkt – auch vor dem Hintergrund der durch die Entwürfe des Nahverkehrsplans erweiterten Informationsgrundlage – neue Impulse erhalten, so dass der Plan noch einmal strukturell überdacht werden muss. Beschlossene Nahverkehrspläne bilden dann den Rahmen kleinteiliger Planungsentscheidungen im Nahverkehrs-Alltag.

6.5 Umsetzen und Wirkungen kontrollieren

Nahverkehrsplanung ist ein kontinuierlicher Prozess. Die beschlossenen Nahverkehrspläne bilden den Sachstand zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung ab. Damit im Planungsalltag jenseits der Nahverkehrsaufstellung die beschlossenen Ziele für den ÖPNV berücksichtigt bleiben, sollte der Nahverkehrsplan immer als Grundlage für ÖPNV-relevante Planungsentscheidungen dienen.

Eine Kontrollmöglichkeit bietet die in den meisten ÖPNV-Gesetzen geforderte regelmäßige Fortschreibung bzw. Neuaufstellung von Nahverkehrsplänen. Dabei ist die Wirkungskontrolle kein zwingend aufwändiger Schritt. Sie lässt sich gut mit der Bestandsanalyse verknüpfen, indem überprüft wird, welche Maßnahmen umgesetzt wurden, ob sie die gewünschten Wirkungen erreicht haben und welche Qualitätsstandards erzielt wurden.

Ergänzend sollte der Nahverkehrsplan selbst den Auftrag zu einer kontinuierlichen Überprüfung von Umsetzungserfolgen und Wirkungen für die Phase zwischen den Bearbeitungen zweier Nahverkehrspläne umfassen. Auf diese Weise können die in der Regel schrittweise umzusetzenden Maßnahmen begleitet, Hemmnisse identifiziert und gegebenenfalls behoben sowie Feinjustierungen vorgenommen werden. Es empfiehlt sich ein Umsetzungs- und Wirkungsmonitoring zu installieren, das im jährlichen Abstand den aktuellen Stand der Realisierung aufbereitet und die politischen Gremien hiervon in Kenntnis setzt. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Kontrolle und Sicherung der Qualität einerseits des Planungsprozesses und andererseits der Dienstleistung öffentlicher Nahverkehr.

6.6 Informieren und beteiligen

Da der Nahverkehrsplan ein behördeninternes Dokument ist, muss die Öffentlichkeit formal nicht einbezogen werden. Lediglich die Träger öffentlicher Belange und die Verkehrsunternehmen sind zu beteiligen. Ebenfalls explizit gefordert ist die Anhörung der Behindertenbeauftragten oder der Behindertenbeiräte der Aufgabenträger. Die mittel- bis langfristige Wirkung des Nahverkehrsplans und seine zunehmende Relevanz macht jedoch eine breitere Beteiligung sinnvoll. Sie ist in der Praxis bereits vielfach üblich.

Die Öffentlichkeit lässt sich über Fahrgastbeiräte, relevante Vereine oder Verbände einbinden. Auch Umwelt-, Einzelhandels-, Gastronomieverbände werden häufig einbezogen. Über das Internet kann darüber hinaus eine breitere Öffentlichkeit erreicht, vor allem informiert werden. Die Verständlichkeit des Dokuments erfordert dann eine besonders sorgfältige Bearbeitung, die sich aber auch deshalb lohnen kann, weil diese gleichzeitig die Vermittlung im politischen Raum erleichtert.

Die Beteiligung und Information der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit finden im Planungsprozess mit unterschiedlicher Intensität statt. Bezogen auf die einzelnen Phasen des Planungsprozesse haben Beteiligungsverfahren im Rahmen der Problemanalyse und Maßnahmenuntersuchung ihre Schwerpunkte, während die Information schwerpunktmäßig als Abschluss der Phasen und des Gesamtprozesses im Zusammenhang mit den politischen Beschlüssen erfolgt.

6.7 Evaluieren

Die Evaluierung von Planungsprozessen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dabei wird zwischen einer summativen Evaluierung (Wirkungskontrolle), die teilweise in enger Verbindung mit der Umsetzung erfolgt (s. o.) und einer Prozessevaluierung (Ablauf des Planungsprozesses, Identifikation von Erfolgs- und Misserfolgskriterien) unterschieden. Im Wesentlichen wurden diese Aufgaben bereits in den einzelnen Planungsphasen beschrieben. Zwei Aspekte sollen hier noch einmal hervorgehoben werden:

- Eine erfolgreiche Evaluierung ist eine wesentliche Voraussetzung zur Weiterentwicklung der Planungspraxis sowie der jeweiligen Pläne. Sowohl eine summative Evaluierung als auch eine Prozessevaluierung muss von vornherein im Planungsprozess angelegt werden.
- Eine Evaluierung bewertet letztlich das Agieren aller Beteiligten. Es kann daher bei komplexeren und konfliktrichtigeren Planungsaufgaben sinnvoll sein, die Zuständigkeiten für Evaluierung und Bearbeitung des Plans voneinander zu trennen.

Ein die Evaluierung ergänzender Ansatz ist das Qualitätsmanagement des Planungsprozesses. Beide Ansätze überprüfen das planerische Handeln „mit dem Ziel, objektive Kenntnisse über dieses Tun zu erlangen und Verbesserungen zu erreichen.“ (FGSV 2007:12). Hier ist also der Planungsprozess selbst, das heißt das Handeln des beauftragten Planungsbüros oder der planenden Verwaltung, der Untersuchungsgegenstand.

In den letzten Jahren wachsen Evaluierung und Qualitätsmanagement zusammen, doch unterscheiden sich beide Ansätze in ihrer Herkunft und ihrem ursprünglichen Erkenntnisinteresse: Die Evaluierung stammt aus den Sozialwissenschaften und der Volkswirtschaft und zielt auf allgemeine Erkenntnis – das Qualitätsmanagement stammt aus der Betriebswirtschaft und zielt auf die Optimierung betrieblicher Abläufe (FGSV 2007: 12). Unterschiede zwischen beiden Ansätzen zeigt Tabelle 32.

Tabelle 32: Evaluierung und Qualitätsmanagement

	Evaluierung	Qualitätsmanagement
Methodische Basis	Insgesamt freier, jedoch hohe Anforderungen an die Messbarkeit	Einheitliche Standards durch DIN ISO 9000 ff.
Umsetzungsbezug	Liefert Informationen und Bewertungen, agiert eher anlassbezogen/periodisch und indirekt	Zielt direkt auf das Produkt und wird kontinuierlich in den Arbeitsabläufen verankert
Rolle der Mitarbeiter	Sind eher Wissensträger und Informationsquelle	Sind in Umsetzung und Verbesserungsprozess eingebunden
Reaktion bei Abweichung von Zielen	Keine automatischen Mechanismen	Festgelegte Reaktion bei Abweichen der Qualität von definierten Zielen
Blickwinkel	Weiter Blick unter Einbezug von Kausalbezügen, Wirkungszusammenhängen und Kontext	Konzentriert sich auf die internen Unternehmensabläufe und betrachtet deren Produkt aus Sicht der Kunden und Kundinnen
Zieldefinition	Unter Einbezug der Beteiligten	Durch das Management bzw. die Unternehmensleitung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach FGSV 2007: 12

Wertvolle Hinweise zum Qualitätsmanagement in Prozessen der Verkehrsplanung gibt die FGSV-Veröffentlichung „Hinweise zur Anwendung von Qualitätsmanagement in kommunalen Verkehrsplanungsprozessen“, FGSV-Reihe W1, Köln 2007.

7 Anhang

7.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Pläne des Screenings nach Beschlussjahr	12
Abbildung 2: Typen der demographischen Entwicklung (Quelle: BBR/Schlömer 2006: 3)	43
Abbildung 3: Kriterien zur Differenzierung älterer Menschen	117
Abbildung 4: Durchschnittliche Zustimmung der Expertengruppen zu den vorgeschlagenen drei Gruppen älterer Menschen (2. Welle)	121
Abbildung 5: Notwendiges ergänzendes Kriterium zur Unterscheidung älterer Menschen (2. Welle)	122
Abbildung 6: Zustimmung zu öffentlicher Verantwortung für die Mobilitätssicherung älterer Menschen (1. Welle)	124
Abbildung 7: Wichtige Ziele für ältere Menschen (1. Welle)	125
Abbildung 8: Verkehrsverhalten älterer Menschen: Zustimmung zur Charakterisierung (1. Welle)	127
Abbildung 9: Bewertung der Bedeutung unterschiedlicher Ansätze für die Mobilitätssicherung älterer Menschen (1. Welle)	130
Abbildung 10: Mobilität ersetzen oder unterstützen	132
Abbildung 11: Streusiedlung	136
Abbildung 12: Einfamilienhaussiedlung	137
Abbildung 13: Gemischtes Quartier höherer Dichte	138
Abbildung 14: Wohnsiedlungen der 1960 und 1970 Jahre	140
Abbildung 15: Gebiete mit größtem Handlungsbedarf in Bezug auf Mobilität und selbständige Lebensführung	142
Abbildung 16: Bevorzugte Strategie zur Realisierung von Barrierefreiheit (2. Welle)	144
Abbildung 17: Einschätzung der Umzugsbereitschaft (2. Welle)	146

Abbildung 18: Beurteilung der Umzugsbereitschaft nach Gruppen (2. Welle)	147
Abbildung 19: Bewertung von Anforderungen an den ÖPNV (1. Welle)	150
Abbildung 20: Umsetzung von Barrierefreiheit (2. Welle)	156
Abbildung 21: Angemessenheit der Bemühungen für Barrierefreiheit (2. Welle)	156
Abbildung 22: Durchschnittliche Bewertung der Eignung flexibler Bedienungsformen in nachfrageschwachen Räumen (2. Welle)	159
Abbildung 23: Bewertung der Eignung flexibler Bedienungsformen durch die einzelnen Expertengruppen	160
Abbildung 24: Einschätzungen zu technischen Lösungen (2. Welle)	162
Abbildung 25: Bewertung der Aussagen zur Praxis und den Möglichkeiten des ÖPNV (3. Welle)	169
Abbildung 26: Bewertung der Aussagen zur Bedeutung von Verkehrskompetenzen (3. Welle)	170
Abbildung 27: Bewertung der Aussagen zur Vielfalt und deren Bilder für die Kommunikation (3. Welle)	171
Abbildung 28: Bewertung der Aussagen bezüglich Verkehrsverhalten (3. Welle)	171
Abbildung 29: Bewertung der Aussagen zu Angebotsgestaltung und wichtigen Zielen (3. Welle)	173
Abbildung 30: Bewertung der über den ÖPNV hinausgehenden Ansätze (3. Welle)	174
Abbildung 31: Schritte auf dem Weg zur Konzeption des Leitfadens	182
Abbildung 32: Umsetzung geplanter Maßnahmen und Vollständigkeit des Planungsprozesses	184
Abbildung 33: Nahverkehrsplanung als gesellschaftlicher Entscheidungsprozess	186

7.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Durch die Stichprobe bestimmte Aufgabenträger	8
Tabelle 2: Durch die Ersatzstichprobe bestimmte Aufgabenträger	11
Tabelle 3: Beschlussjahr der lokalen Nahverkehrspläne nach Verdichtungstyp	13

Tabelle 4: Beschlussjahr der lokalen Nahverkehrspläne nach Regionsgrundtyp	14
Tabelle 5: In den NVP behandelte Verkehrsarten des ÖPNV	15
Tabelle 6: Nahverkehrspläne des Screenings nach Verkehrsart und Beschlussphase	15
Tabelle 7: Bearbeiter der im Screening untersuchten Pläne nach Beschlussjahr	16
Tabelle 8: Pläne mit weitgehender Umsetzung der Hannah-Empfehlungen	18
Tabelle 9: Dokumentierte Arbeitsschritte der klassischen Pläne	19
Tabelle 10: Klassische Pläne mit Zieldefinition	19
Tabelle 11: Klassische Pläne mit Bestandsaufnahme	20
Tabelle 12: Klassische Pläne mit Bestandsbewertung	20
Tabelle 13: Klassische Pläne mit Konzeption	21
Tabelle 14: Klassische Pläne mit dokumentierter Wirkungsabschätzung	21
Tabelle 15: Klassische Pläne mit dokumentierter Finanz- und Investitionsplanung	22
Tabelle 16: Klassische Pläne mit Prioritätenreihung zu realisierender Maßnahmen	22
Tabelle 17: Klassische Pläne mit Umsetzungs- und Wirkungskontrolle.	23
Tabelle 18: Pläne mit Umsetzungskontrolle, jedoch ohne Wirkungskontrolle des Vorgängers nach ÖPNV-Bereich und Zeitraum	23
Tabelle 19: Darstellung von Zielen in Nahverkehrsplänen	27
Tabelle 20: Beziehung von Standards und Zielen in den Plänen des Screenings	28
Tabelle 21: Verbindlichkeit von Standards in den Plänen des Screenings	31
Tabelle 22: SPNV-Pläne mit Thematisierung von Qualitätssicherung nach Beschlussjahr	35
Tabelle 23: Übrige ÖPNV-Pläne mit Thematisierung von Qualitätssicherung nach Beschlussjahr	36
Tabelle 24: Grundlagen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung in den Nahverkehrsplänen des Screenings	37
Tabelle 25: Verständnis von Daseinsvorsorge in den Plänen des Screenings	41
Tabelle 26: Auseinandersetzung der Pläne mit dem demographischen Wandel	44

Tabelle 27: 14 Fallbeispiele des übrigen ÖPNV	52
Tabelle 28: 2 Fallbeispiele des SPNV	52
Tabelle 29: Telefonische Expertengespräche bei den Aufgabenträgerorganisationen	54
Tabelle 30: Rücklauf der drei Befragungswellen	115
Tabelle 31: Teilnahme der einzelnen Gruppen in den drei Befragungswellen	115
Tabelle 32: Evaluierung und Qualitätsmanagement	200
Tabelle 33: Experten und Expertinnen aus den Alterswissenschaften (A-wiss)	206
Tabelle 34: Expertinnen und Experten von Aufgabenträgern (AT)	206
Tabelle 35: Expertinnen und Experten aus privaten Planungs- und Beratungsbüros (Büro)	207
Tabelle 36: Expertinnen und Experten aus dem politischen Bereich (Pol)	207
Tabelle 37: Expertinnen und Experten aus Senioren-Organisationen bzw. deren Beratung (Sen)	207
Tabelle 38: Experten und Expertinnen aus den Verkehrswissenschaften (V-wiss)	208
Tabelle 39: Experten und Expertinnen aus Verkehrsunternehmen und deren Verbände (VU)	208

7.3 Abkürzungsverzeichnis

AT	Aufgabenträger
A-wiss	Alterswissenschaften
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung
Büro	Expertengruppe Planungs- und Beratungsbüros
BGG	Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen
DB AG	Deutsche Bahn AG
DIN	Deutsche Industrienorm / Deutsches Institut für Normung e. V.
DIN EN	Deutsche Industrienorm - Euronorm
EW	Einwohner

FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.
HVZ	Hauptverkehrszeit
ISO	International Organization for Standardization
Kfz	Kraftfahrzeug
LNO	Lokale Nahverkehrsgesellschaft Offenbach
MIV	motorisierter Individualverkehr
NVP	Nahverkehrsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pol	Expertengruppe Politik
Sen	Expertengruppe Seniorenverbände
SPNV	Schienenpersonennahverkehr (im Gegensatz zum übrigen ÖPNV)
VDV	Verband deutscher Verkehrsunternehmen
VO	Verordnung
VU	Verkehrsunternehmen
V-wiss	Verkehrswissenschaften

7.4 Verzeichnis der Expertinnen und Experten der Delphi-Befragung

Tabelle 33: Experten und Expertinnen aus den Alterswissenschaften (A-wiss)

Anrede	Name	Institution
Herrn Prof. Dr.	Klaus Friedrich	Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg, Institut für Geowissenschaften, Abt. Sozialgeographie
Herrn Dr.-Ing. habil.	Thomas Hafner	TU Berlin, Institut für Soziologie, Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie
Herrn Dr. med. und Frau	Reinhold Hikl Mechthilde Schmal	Johanniter Einrichtungen Radevormwald, aktiv55plus
Herrn Prof. Dr.	Heinz-Jürgen Kaiser	Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Psychogerontologie
Herrn Dr.	Andreas Motel-Klingebiel	Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin
Frau Prof. Dr.	Maria Limbourg	Universität Duisburg-Essen, Fachbereich Bildungswissenschaften
Herrn Prof. Dr.	Frank Oswald	Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Psychologisches Institut, Abteilung für Psychologische Altersforschung

Tabelle 34: Expertinnen und Experten von Aufgabenträgern (AT)

Anrede	Name	Institution
Herrn	Stefan Honerkamp	Verkehrsverbund Bielefeld
Herrn	Ulrich Kegel	Zweckverband Großraum Braunschweig
Herrn	Holger Kloth	Landkreis Ostholstein, Nordhorn
Frau	Virginia Paul-Walther	Landkreis Ostvorpommern, Anklam

Herrn	Timm Semmelhack	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen, Bremen
Herrn	Christian Smydra	Stadt Bonn, Stadtplanungsamt - Stadtverkehr

Tabelle 35: Expertinnen und Experten aus privaten Planungs- und Beratungsbüros (Büro)

Anrede	Name	Institution
Herrn Dr.	Felix Berschin	Nahverkehrsberatung Südwest, Heidelberg
Herrn	Matthias Fiedler	Rupprecht-Consult, Köln
Frau Dr.	Antje Flade	A W M F, Angewandte Wohn- und Mobilitätsforschung, Hamburg

Tabelle 36: Expertinnen und Experten aus dem politischen Bereich (Pol)

Anrede	Name	Institution
N.N.	N.N.	N.N.
Herrn Oberbürgermeister	Wolfgang Dette	FDP, Stadt Wetzlar
Frau	Inge Gottstein	Die Grünen, Leipzig
Herrn Bürgermeister	Steffen Harzer	Die Linke, Hildburghausen
Frau Bürgermeisterin	Kerstin Heintz	Die Linke, Eisfeld
Herrn Dr.	Manfred Sternberg	SPD, Berlin
Herrn	Reinhold Uhlenbrock	CDU, Drensteinfurt
Herrn Dr.	Peter-Michael Valet	Die Grünen, Asperg
Frau Dr.-Ing.	Wiese-von Ofen	Essen

Tabelle 37: Expertinnen und Experten aus Senioren-Organisationen bzw. deren Beratung (Sen)

Anrede	Name	Institution
Herrn Dr. med.	Ludo Cebulla	Rundum Mobil GmbH, Thun

Frau	Barbara Eifert	wissenschaftliche Beraterin der Landesseniorenvertretung NRW e. V. , an der TU Dortmund, Institut für Gerontologie/ Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V.
Frau Dr. und Frau	Christa Erhart Susanne Schinagl	ZGB Zentrum für Generationen und Barrierefreiheit, Salzburg
Herrn	Erhard Hackler	Deutsche Seniorenliga, Bonn
Herrn Dr.	Karl-Heinz Schaffartzik	Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) e.V., Bonn

Tabelle 38: Experten und Expertinnen aus den Verkehrswissenschaften (V-wiss)

Anrede	Name	Institution
Herrn Prof. Dr.	Gerd-Axel Ahrens	TU Dresden, Lehrstuhl für Verkehrs- und Infrastrukturplanung
Herrn Dr.-Ing.	Bastian Chlond	Universität Karlsruhe, Institut für Verkehrswesen
Frau	Birgit Kasper	TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Verkehrswesen und Verkehrsplanung
Herrn Dr. habil.	Joachim Scheiner	TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Verkehrswesen und Verkehrsplanung
Herrn Prof. Dr.-Ing.	Dirk Vallée	RWTH Aachen, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr

Tabelle 39: Experten und Expertinnen aus Verkehrsunternehmen und deren Verbände (VU)

Anrede	Name	Institution
Frau	Angelika Behrmann	Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH (VBN), Bremen
Frau	Angelika Gasteiner	Stadtbus Salzburg, Salzburg
Herrn	Eckardt Nitschke	Harzer Verkehrsbetriebe, Wernigerode

Herrn	René Petzold	GRZ Service- und Verwaltungsgesellschaft mbH, Greiz-Gommla
Herrn	Andreas Scheiner	Verkehrsbetriebe Kreis Ploen GmbH, Kiel
Herrn	Christoph Steinig	Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Berlin

7.5 Literaturverzeichnis

Atteslander, Peter 2006: Methoden der empirischen Sozialforschung. 11., neu bearb. und erw. Aufl. Berlin: Schmidt

Aue-Schwarzenberg 2006: Landratsamt Aue-Schwarzenberg: Fortschreibung Nahverkehrsplan. Aue

Augsburg 2006: Amt für Stadtentwicklung und Statistik: Nahverkehrsplan Stadt Augsburg (2006-2011). Augsburg

Bayern 2003: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Schienennahverkehrsplan 2003-2005. München

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006: Raumordnungsprognose 2020/2050. Berichte Band 23 (mit CD-Rom). Bonn

Berlin 2007: Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung VII Verkehr: Nahverkehrsplan des Landes Berlin 2006 – 2009. Berlin

Bielefeld 2007: Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr: Zweiter Nahverkehrsplan der Stadt Bielefeld 2007. Bielefeld

Brandenburg 2008: Land Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg: Landesnahverkehrsplan 2008 – 2012. Potsdam

Derichs, Anka 2002: Nahverkehrspläne im Zeichen der Liberalisierung. ÖPNV-Planung und ihre Umsetzung auf dem Prüfstand. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Verkehr 1. Dortmund

Essen 2008: Stadt Essen, Amt für Stadtplanung und Bauordnung, Abt. Verkehrsplanung: Fortschreibung Nahverkehrsplan Stadt Essen 2008-2012. Essen

Frankfurt/Main 2005: Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt, Fachbereich Verkehrsplanung: 1. Fortschreibung des Nahverkehrsplanes der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt am Main

Groß-Gerau 2005: Lokale Nahverkehrsgesellschaft mbH des Kreises Groß-Gerau: Fortschreibung Nahverkehrsplan Kreis Groß-Gerau 2006 – 2011. Groß-Gerau

Gütersloh 2007: Kreis Gütersloh: Dritter Nahverkehrsplan für den Kreis Gütersloh. Gütersloh

Häder, Michael 2002: Delphi-Befragungen – Ein Arbeitsbuch. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Hildburghausen 2002: Landratsamt Hildburghausen: Fortschreibung des Nahverkehrsplanes für den Landkreis Hildburghausen (2002 bis 2006). Hildburghausen

Holz-Rau, Christian et al 2003: „Schlussbericht. Vorschläge und Strategien zur Weiterentwicklung eines Instrumentariums für die Erstellung von Nahverkehrsplänen durch die Aufgabenträger. Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS 2001)“ FE 70.665.1/01, Dortmund/Bonn

Ilm-Kreis (Hg.) 2007: Nahverkehrsplan. Fortführung für den Planungszeitraum 2007 – 2011. Arnstadt

Kirchhoff, Peter; Tsakarestos, Antonius 2007: Planung des ÖPNV in ländlichen Räumen: Ziele – Entwurf – Realisierung. Wiesbaden

Konstanz 1998: Landkreis Konstanz: Nahverkehrsplan Konstanz. Konstanz

Kleve 1997: Kreis Kleve: Nahverkehrsplan Kreis Kleve. Kleve

Landkreis Oder-Spree (Hg.) 2007: Nahverkehrsplan für den übrigen ÖPNV des Landkreises Oder-Spree im Zeitraum 2007 bis 2011. Beeskow

Leipziger Land 2000: Landkreis Leipziger Land: Nahverkehrsplan. Entwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs 2001 – 2005. Leipzig

Lindau 1994: Landkreis Lindau: Nahverkehrsplan Landkreis Lindau. Lindau

Mettmann 2004: Kreis Mettmann, Amt 20 – Kämmerei, Nahverkehrsplanung: 2. Nahverkehrsplan des Kreises Mettmann 2004. Mettmann

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike 1991: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus 1991: Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag

Muldentalkreis 2006: Landratsamt Muldentalkreis, Kreisentwicklungsamt: Muldentalkreis Nahverkehrsplan 2006 – 2011. Grimma

Nordhausen 2002: Stadt Nordhausen: Fortschreibung Nahverkehrsplan. Nordhausen

Neumünster 2005: Stadt Neumünster, Fachdienst Stadtplanung: 2. Regionaler Nahverkehrsplan Neumünster 2003 – 2007. Neumünster

Nürnberger Land 2007: Verkehrsverbund Großraum Nürnberg: Nahverkehrsplan nach der Leitlinie zur Nahverkehrsplanung Landkreis Nürnberger Land. Nürnberg

Offenbach 2007: Lokale Nahverkehrsorganisation Offenbach GmbH: Fortschreibung des Nahverkehrsplans Stadt Offenbach am Main 2008 -2012. Offenbach am Main

Osnabrück 2004: Stadt Osnabrück, Landkreis Osnabrück: 2. Nahverkehrsplan für die Stadt Osnabrück und den Landkreis Osnabrück. Osnabrück.

Ostholstein 2004: Kreis Ostholstein, Fachdienst Regionale Planung: Zweiter Regionaler Nahverkehrsplan für den Kreis Ostholstein. Eutin

Pforzheim-Enzkreis 2004: Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis: Nahverkehrsplan Stadt Pforzheim / Enzkreis 2004. Pforzheim

Recklinghausen 2007: Kreis Recklinghausen: Fortschreibung des Nahverkehrsplans für den Kreis Recklinghausen. Recklinghausen

Rhein-Main-Verkehrsverbund (Hg.) 2004: Regionaler Nahverkehrsplan 2004 bis 2009. Hofheim am Taunus

Rhein-Sieg-Kreis (Hg.) 2004: Nahverkehrsplan Rhein-Sieg-Kreis 2003 – 2007. Siegburg

Saarland 1998: Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr: Verkehrsentwicklungsplan Öffentlicher Personennahverkehr Saarland. Saarbrücken

Saarlouis 2004: Landkreis Saarlouis (Bous): 2. Nahverkehrsplan 2004. Saarlouis

Sachsen-Anhalt 2005: Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt: Plan des öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Sachsen-Anhalt – ÖPNV-Plan –. Zeitraum 2005 bis 2008 / 2015. Magdeburg

Schleswig-Flensburg 2005: Kreis Schleswig-Flensburg: Regionaler Nahverkehrsplan 2004-2009. Flensburg

Schleswig-Holstein 2003: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein: Zweiter Landesweiter Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr in Schleswig-Holstein (LNVP 2003-2007). Kiel

Schlömer, Claus 2006: Typisierung der Kreise Deutschlands hinsichtlich des demographischen Wandels. In: BBR 2006 (Hg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. Bonn

Schmalkalden-Meiningen 2007: Landratsamt Schmalkalden - Meiningen, Fachdienst Straßenangelegenheiten: Nahverkehrsplan des Landkreises Schmalkalden – Meiningen für die Jahre 2007-2011. Meiningen

Steinburg 2005: Zweckverband ÖPNV Steinburg: Fortschreibung Regionaler Nahverkehrsplan 2005 – 2009 für den Kreis Steinburg. Itzehoe

Stendal 2005: Landkreis Stendal: Fortschreibung des Nahverkehrsplans für den Landkreis Stendal. Stendal

Thüringen 2003: Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur: Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr im Freistaat Thüringen. Erfurt

Uckermark 2004: Landkreis Uckermark, Amt für Finanzen und Beteiligungsmanagement: Nahverkehrsplan für den straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehr des Landkreises Uckermark, Teil I. Prenzlau

Uckermark 2007: Landkreis Uckermark, Amt für Finanzen und Beteiligungsmanagement: Nahverkehrsplan für den straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehr des Landkreises Uckermark, Teil II. Prenzlau

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV 2002: Messung der Dienstleistungsqualität im ÖPNV: Methodenbewertung unter dem Aspekt von Bonus-/Malus-Regelungen. VDV-Mitteilung 10008. Köln

Verkehrsverbund Mittelsachsen 2007: Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen: Nahverkehrsplan ZVMS Fortschreibung. Chemnitz

Verkehrsverbund Oberelbe (Hg.) 2004: Nahverkehrsplan für den Nahverkehrsraum Oberelbe. Dresden

Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe (Hg.) 2003: Nahverkehrsplan Verkehrsverbund OstWestfalenLippe. Bielefeld

Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (Hg.) 2007: VRR-Nahverkehrsplan. Sachstandsbericht 2007. Gelsenkirchen

Verkehrsverbund Rhein-Sieg (Hg.) 2002: Nahverkehrsplan SPNV 2002 für den Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Sieg. Köln

Wetteraukreis 2001: Wetterauer Verkehrsgesellschaft mbH: Fortschreibung 2001 des Nahverkehrsplanes für den Wetteraukreis. Friedberg

Zweckverband Bremen/Niedersachsen 2007: Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen: Nahverkehrsplan 2008 – 2012. Bremen

Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (Hg.) 2000: Nahverkehrsplan für den Nahverkehrsraum Leipzig. Leipzig

Zweckverband Großraum Braunschweig (Hg.) 2007: Nahverkehrsplan 2008 für den Großraum Braunschweig. Braunschweig

7.6 Fragebögen der Delphi-Befragungswellen

Die Fragebögen wurden den Experten und Expertinnen als Internet-Dokument vorgelegt. Sie werden auf den folgenden Seiten dokumentiert.

Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Menschen

Sehr geehrte Damen und Herren,

Das Forschungsprojekt "Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Verkehrsteilnehmer" wurde vom Bundesverkehrsministerium beauftragt. Es erarbeitet einen Leitfaden, der bei der Planung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalzüge, S-Bahnen, U-Bahnen, Straßenbahnen und Busse) helfen soll. Ein Schwerpunkt der Forschungsfragen sind die Anforderungen älterer Menschen an den Nahverkehr. Mit dieser Delphi-Befragung sollen die bisherigen Einschätzungen besser fundiert werden. Weitere Informationen finden Sie unter www.nahverkehrsplaene.de.

Für Ihre Mithilfe an diesem zentralen Baustein danken wir Ihnen herzlich!

Falls Sie Rückfragen haben, können Sie sich gerne telefonisch oder per E-Mail an uns wenden (Projektmitarbeiter Stephan Günthner 0231/755-2268 stephan.guenthner@tu-dortmund.de, Projektleitung: Prof. Dr. Christian Holz-Rau christian.holz-rau@tu-dortmund.de). Wir nehmen den Datenschutz ernst. Zur Auswertung sind jedoch einige etwas persönlichere Fragen notwendig. Personenbezogene Daten werden nicht weiter gegeben oder veröffentlicht. Um die Zuordnung der Antworten in den Befragungswellen zu erheben wird am Anfang der Befragung ein Kennwort vergeben.

Nun noch ein technischer Hinweis:

Falls Sie die Befragung nicht an einem Stück vollständig ausfüllen können, können Sie auch den teilweise ausgefüllten Fragebogen an uns abschicken und zu einem späteren Zeitpunkt fortfahren. In diesem Fall schicken Sie uns bitte unbedingt eine E-Mail, so dass wir die Daten manuell zusammenführen können. Herzlichen Dank.

Codenummer für den Datensatz: (PIN)

Bitte geben Sie die PIN zur Sicherheit noch einmal ein:

1. Zur Verwendung der Begriffe Mobilität und Verkehr

Diese Delphi-Untersuchung befasst sich mit dem Alltag, insbesondere mit der Mobilität und dem Verkehrsverhalten älterer Menschen. Für die Durchführung unserer Befragung ist es wichtig, dass Sie und wir vom gleichen Begriffsverständnis ausgehen. Daher möchten wir Sie eingangs mit der Verwendung von zwei zentralen Begriffen in unserem Projekt vertraut machen.

Zu einer selbstständigen Lebensführung gehört auch für ältere Menschen die Teilhabe am öffentlichen Leben, z. B. die Möglichkeit einkaufen zu gehen, seinen Arzt zu erreichen oder Bekannte oder Familienangehörige zu besuchen. Diese Möglichkeit zur Teilhabe bezeichnen wir als „Mobilität“. Unter dem Begriff „Verkehr“ verstehen wir dagegen die tatsächlich realisierten Wege. Auch wenn im alltäglichen Sprachgebrauch Mobilität und Verkehr häufig synonym verwendet werden, bitten wir Sie mit uns an dieser Differenzierung festzuhalten.

1.1 Bitte charakterisieren Sie Ihr Arbeitsgebiet mit wenigen Stichworten.

1.2 Wo sehen Sie in Ihrem Arbeitsgebiet Anknüpfungspunkte zu den Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV?

1.3 Welches Bild entsteht bei Ihnen, wenn Sie spontan an ältere Menschen und Mobilität denken?

1.4 Welche Untergruppen älterer Menschen sollten hinsichtlich Verkehr und Mobilität unterschieden werden?

1.5 Auf welche dieser Untergruppen müsste bei der Planung des ÖPNV besonderes Augenmerk gerichtet werden?

Unter dem Begriff der Daseinsvorsorge wird in der Planungsdiskussion auch die Sicherung der Mobilität älterer Menschen verstanden. Dies meint die Möglichkeit, dass ältere Menschen die für sie wichtigen Ziele selbstständig erreichen können.

1.6 Wie weit stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

"Die Sicherung der Mobilität älterer Menschen ist ein wichtiger Aspekt der Daseinsvorsorge."

stimme gar nicht zu 1 2 3 4 5 stimme völlig zu

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

1.7 Für wie wichtig halten Sie dabei die folgenden Aktivitäten oder Ziele?

gar nicht wichtig 1 2 3 4 5 außerordentlich wichtig

Ärzte und Pflegeeinrichtungen

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Kleinere Lebensmittelgeschäfte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Größere Lebensmittelgeschäfte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturelle Einrichtungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Treffpunkte für ältere Menschen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vereinshäuser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Parks, Grünanlagen, Wälder, Friedhöfe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gelegenheiten für eigene sportliche Betätigung (Hallenbäder, Fitnesszentren, ...)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Freunde und Verwandte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie sicher fühlten Sie sich bei der Beantwortung der Fragen dieses Abschnitts ("Zur Verwendung der Begriffe Mobilität und Verkehr")?

gar nicht 1 2 3 4 5 völlig

2. Verkehrsverhalten älterer Menschen

Die meisten älteren Männer verfügen heute bereits über einen Führerschein und einen eigenen Pkw. Bei älteren Frauen sind diese Anteile deutlich geringer. In den Jahrgängen, die zurzeit ins Rentenalter eintreten, sind die Männer fast „vollmotorisiert“. Auch der Anteil der Frauen mit eigenem Pkw oder zumindest mit Führerschein ist relativ hoch und nimmt von Jahrgang zu Jahrgang zu. Eine mengenmäßig relevante Abschaffung des Pkw ist erst ab einem Alter von 80 Jahren zu beobachten.

Die häufigsten Wege älterer Menschen dienen der Freizeit und Versorgung. Bei Erwerbstätigen entfällt mit dem Eintritt ins Rentenalter in der Regel der meist weite und häufig mit dem Auto zurückgelegte Weg zur Arbeit. Daher legen ältere Menschen im Durchschnitt geringere Entfernungen zurück und sind seltener mit dem Auto, aber häufiger zu Fuß, teilweise auch mit dem öffentlichen Verkehr unterwegs. Im höheren Alter findet gesundheitsbedingt häufig ein Rückzug auf das nähere Wohnumfeld und die Wohnung statt.

2.1 Wie weit stimmen Sie diesen Aussagen zu?

Stimme gar nicht zu 1 2 3 4 5 Stimme völlig zu

2.2 Welche Ergänzungen sind Ihnen wichtig?

Technische Entwicklungen, personenbezogene Dienstleistungen und planerische Konzepte entwickeln sich auch im Hinblick auf die Ansprüche älterer Menschen. Beispiele auf technischer Seite sind Rollatoren, lernfähige Navigatoren für Demenzkranke oder Fahrräder mit Elektromotor. Auf Seiten der Dienstleistungen gehören dazu beispielsweise mobile Dienste und Lieferdienste oder auf planerischer Seite Ansätze wie Barrierefreiheit, Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Förderung des kleinteiligen Einzelhandels.

2.3 Mit den folgenden Fragen bitten wir Sie um eine Einschätzung, welchen Beitrag derartige Entwicklungen zur Mobilität älterer Menschen, also zu ihren Möglichkeiten einer selbstständigen Lebensführung und Teilhabe am öffentlichen Leben, leisten können.

	gar kein Beitrag	1	2	3	4	5	außerordentlich hoher Beitrag
Technische Hilfsmittel zur Unterstützung des zu Fuß-Gehens im Alter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Planerische und politische Konzepte zur Förderung des Fußverkehrs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Technische Hilfsmittel zur Unterstützung des Fahrradfahrens im Alter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Planerische und politische Konzepte zur Förderung des Fahrradverkehrs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Technische Hilfsmittel zur einfacheren Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Planerische und politische Unterstützung der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Technische Hilfsmittel zur Unterstützung des Pkw-Fahrens im Alter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Planerische und politische Konzepte zur Unterstützung Älterer beim Pkw-Fahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Planerische und politische Unterstützung flächendeckender Einkaufs- und Versorgungseinrichtungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Planerische und politische Unterstützung von Wohnanlagen für ältere Menschen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Planerische und politische Unterstützung generationenübergreifender Wohnprojekte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Marktvermittelte persönliche Dienstleistungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mobile Angebote und Lieferdienste	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Familiäre Hilfe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nachbarschaftliche Hilfe und ehrenamtliche Netzwerke	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weiteres:					
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weiteres:					
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Technische Neuerungen, Innovationen in Verkehrstechnik und Verkehrspolitik, persönliche Dienstleistungen, mobile Angebote und Lieferdienste und ehrenamtliche Unterstützung können die Mobilität älterer Menschen unterstützen. Sie können diese aber auch ersetzen.

2.4 Stimmen Sie der folgenden These zu oder lehnen Sie sie eher ab:

"Die Unterstützung selbstständiger Mobilität älterer Menschen ist besser geeignet als deren Ersatz (z. B. durch Hilfsdienste), um die Lebensqualität älterer Menschen zu sichern."

Stimme gar nicht zu 1 2 3 4 5 Stimme völlig zu

Wie sicher fühlten Sie sich bei der Beantwortung der Fragen dieses Abschnitts ("Verkehrsverhalten älterer Menschen")?

gar nicht sicher 1 2 3 4 5 völlig sicher

3. Ältere Menschen und ÖPNV in unterschiedlichen Räumen

Neben den zur Verfügung stehenden Techniken und Dienstleistungen beeinflusst auch die Struktur des Wohnumfeldes die selbstständige Lebensführung.

3.1 Welche Eigenschaften müssten Quartiere, Wohngebiete oder Wohnanlagen Ihrer Einschätzung nach aufweisen, um selbstständige Mobilität und Lebensführung für ältere Menschen möglichst lange aufrecht zu erhalten?

3.2 Welche besonderen Probleme für die Mobilität und selbstständige Lebensführung älterer Menschen sehen Sie

in Streusiedlungen und Dörfern im ländlichen Raum?



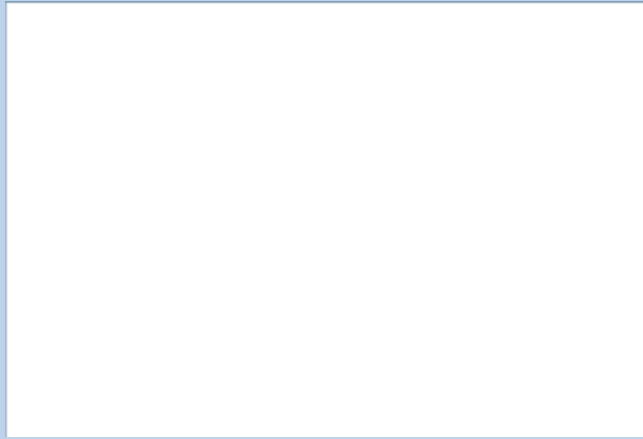
in Einfamilien- und Reihenhausbereichen im suburbanen Umland von Städten und am Stadtrand?



in älteren Gebieten hoher Dichte in innenstädtischen Bereichen?



in Gebieten der 1960er bis 1980er Jahre
mit Geschosswohnungsbau/
Großwohnsiedlungen?



3.3 In welchen dieser Siedlungstypen sehen Sie den größten Handlungsbedarf in Bezug auf die Mobilität und selbstständige Lebensführung älterer Menschen?

<input type="checkbox"/>	In Streusiedlungen und Dörfern	<input type="checkbox"/>	In älteren Gebieten hoher Dichte in innerstädtischen Bereichen
<input type="checkbox"/>	In Einfamilien- und Reihenhausbereichen im suburbanen Raum	<input type="checkbox"/>	in Gebieten der 1960er bis 1980er Jahre am Stadtrand

Wie sicher fühlten Sie sich bei der Beantwortung der Fragen dieses Abschnitts ("Ältere Menschen und ÖPNV in unterschiedlichen Räumen")?

gar nicht sicher 1 2 3 4 5 völlig sicher

4. Anforderungen älterer Menschen an öffentliche Verkehrsmittel

In den folgenden Kapiteln widmen wir uns dem Hauptaugenmerk unserer Untersuchung. Wir möchten die Anforderungen erkunden, die ältere Menschen an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) stellen.

4.1 Dazu möchten wir Sie zunächst Fragen, inwieweit die folgenden Aussagen für Sie zutreffen.

	trifft gar nicht zu	1	2	3	4	5	trifft völlig zu
Ich nutze den ÖPNV selbst häufig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Wenn ich den ÖPNV nutze, ärgere ich mich häufig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Ich halte den ÖPNV für ein zukunftsfähiges Verkehrssystem.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Ich halte den ÖPNV nur für Menschen wichtig, die kein eigenes Auto haben.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Ich halte den ÖPNV insgesamt für weitgehend "altersgerecht".	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Laut dem Diskussionsstand in der Verkehrsplanung haben ältere Menschen bestimmte Anforderungen, die sie an den öffentlichen Nahverkehr stellen.

4.2 Wir wollen nun herausfinden, für wie wichtig aus Ihrer Sicht die folgenden Eigenschaften des Öffentlichen Nahverkehrs für ältere Menschen sind.

	gar nicht wichtig	1	2	3	4	5	außerordentlich wichtig
Gut beleuchtete Wege zu Haltestellen und Stationen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Sitzplätze zum Warten an allen Haltestellen und in Bahnhöfen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Übersichtliche Bahnhöfe, Busbahnhöfe und U-Bahnstationen zur leichten Orientierung und für ein besseres Sicherheitsempfinden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Umsteigestationen, die mit sauberen Toiletten ausgestattet sind	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Vollständig barrierefreie Fahrzeuge und Haltestellen sowie Bahnhöfe (z. B. für Menschen mit beeinträchtigter Geh-, Seh- oder Hörfähigkeit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Komfortable Fahrzeuge mit bequemen Sitzen, Klimaanlage, ...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Persönliche Information und Verkauf von Fahrscheinen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Automatische Hilfsmittel zur Unterstützung von Ein- und Ausstieg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Sicherheitspersonal und Videoüberwachung in Zügen, Bahnhöfen und Haltestellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Von morgens bis abends durchgehendes Fahrtenangebot	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Barrierefreie Wege zu Haltestellen und Bahnhöfe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Ständige Verfügbarkeit von Sitzplätzen in allen Fahrzeugen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Umsteigefreie Verbindungen zu wichtigen Zielen wie Ärzten, Stadtzentren, ...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Gut lesbare und leicht verständliche Fahrpläne und Liniennetzpläne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Personal, das beim Ein- und Ausstieg sowie bei der Sitzplatz-Suche hilft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Ruhige und gleichmäßige Fahrweise der Busse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Fahrwege ohne Schlaglöcher	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Längere Haltezeiten für ein- und aussteigende Fahrgäste	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Von Tür zu Tür in ähnlicher Fahrzeit wie mit dem Pkw	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weiteres:					
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weiteres:					
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4.3 Nun kommen wir zu den Haltestellen. Für wie geeignet halten Sie Haltestellen für ältere Menschen, die von Wohnung und wichtigen Zielen weniger als

	gar nicht geeignet	1	2	3	4	5	außerordentlich geeignet
... 200 Meter entfernt liegen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
... 400 Meter entfernt liegen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
... 600 Meter entfernt liegen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

4.4 Können Sie uns ein Beispiel nennen, bei dem die Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV in besonderer Weise berücksichtigt wurden? Welches?

(Ansatz, Organisation, Ansprechpartner, wodurch zeichnet es sich aus?)

4.5 Können Sie uns ein Beispiel nennen, bei dem die Anforderungen älterer Menschen an den ÖPNV in besonderer Weise vernachlässigt wurden? Welches?

(Ansatz, Organisation, Ansprechpartner, wodurch zeichnet es sich aus?)

Wie sicher fühlten Sie sich bei der Beantwortung der Fragen dieses Abschnitts ("Anforderungen älterer Menschen an öffentliche Verkehrsmittel")?

gar nicht sicher 1 2 3 4 5 völlig sicher

5. Entwicklungen des ÖPNV und Mobilitätschancen älterer Menschen

In diesem Themenblock möchten wir Sie um Ihre Einschätzung einiger Entwicklungen im öffentlichen Nahverkehr bitten. Zunächst beschäftigen wir uns mit dem Thema Barrierefreiheit.

5.1 Bei der Planung des Nahverkehrs müssen die Belange mobilitätseingeschränkter Personen mit dem Ziel berücksichtigt werden, „für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen“ (Personenbeförderungsgesetz § 8 Abs. 3). Laut Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) sind bauliche und technische Anlagen sowie Verkehrsmittel dann barrierefrei, „wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“ (BGG § 4).

	trifft gar nicht zu	1	2	3	4	5	trifft völlig zu
"Der ÖPNV wird in diesem Sinne nie barrierefrei sein können."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Ein barrierefreier ÖPNV würde gleichzeitig auch alle Ansprüche älterer Menschen erfüllen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Die nun folgenden Fragen zielen auf Neuerungen, die in den letzten Jahren im öffentlichen Nahverkehr Verbreitung gefunden haben. Wir interessieren uns dafür, wie Sie deren Einfluss auf die Mobilität älterer Menschen einschätzen.

Der klassische ÖPNV bedient festgelegte Routen zu im Fahrplan veröffentlichten Zeiten. In nachfrageschwachen Zeiten und Räumen verursacht dies hohe Defizite. Daher ergänzen vielerorts flexible Bedienungsformen das Angebot.

Diese Anrufsammeltaxen, Rufbusse sind meist kleinere Fahrzeuge, die teilweise auf festen Linien verkehren, teilweise flexible Linien und feste Haltestellen besitzen, teilweise sogar einen Haustürservice bieten. Einige Angebote müssen etwa 30 Minuten vor Fahrt angefordert werden. Teilweise wird ein zusätzlicher Komfort-Zuschlag von etwa 2 Euro erhoben.

5.2 Wie schätzen Sie den Einfluss dieser flexiblen Bedienungsformen auf die Mobilitätschancen älterer Menschen ein?

	trifft gar nicht zu	1	2	3	4	5	trifft völlig zu
"Haustürservice ist genau das Richtige für ältere Menschen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Das Bestellverfahren ist für ältere Menschen zu kompliziert."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

"Rufbusse sind so komfortabel wie ein Taxi."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Kleine Fahrzeuge und der persönliche Kontakt zum Fahrer sind ideal für ältere Menschen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Der Zuschlag ist für ältere Menschen zu teuer."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Ein flexibles Angebot ist besser als der klassische Linienverkehr."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Um Kosten einzusparen, wurde und wird vielerorts Personal durch Technik ersetzt. Immer häufiger werden Fahrscheine nur am Automaten verkauft. Auch die Informationsbeschaffung wird mehr und mehr automatisiert. Telefonische Auskünfte sind häufig nicht mehr kostenlos. In einigen Städten werden fahrerlose Verkehrssysteme erprobt oder sind bereits im Einsatz.

Im Folgenden finden Sie einige Behauptungen, die im Zusammenhang mit dem Öffentlichen Verkehr und älteren Menschen immer wieder zu finden sind.

5.3 Halten Sie diese Aussagen für zutreffend?

	trifft gar nicht zu	1	2	3	4	5	trifft völlig zu
"Ältere Menschen schätzen persönlichen Service hoch. Dafür sind sie auch bereit, zu bezahlen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Ältere Menschen werden auch in Zukunft mit der dann jeweils aktuellen Technik überfordert sein."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die zukünftige Technik wird sich so entwickeln, dass sie die Ansprüche älterer Menschen selbstverständlich berücksichtigt."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die Einstellung zu und das Vertrauen in Technik sind keine Frage des Alters sondern anderer Werte und Überzeugungen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Wie sicher fühlten Sie sich bei der Beantwortung der Fragen dieses Abschnitts ("Entwicklungen des ÖPNV und Mobilitätschancen älterer Menschen")?

gar nicht sicher 1 2 3 4 5 völlig sicher

6. Letzte Fragen

6.1 Welche Wissenslücken sehen Sie

in Verkehrsplanungsbüros und der planenden Verwaltung?

bei politischen Entscheidungsträgern im Politikfeld ÖPNV (kommunal)?

bei politischen Entscheidungsträgern im Politikfeld ÖPNV (Länder-/Bundesebene)?

bei FahrerInnen und Servicekräften mit Kundenkontakt?

in der Forschung?

6.2 Wo sehen Sie die größten Defizite im ÖPNV aus Sicht älterer Menschen?**6.3 Welche technischen Änderungen des ÖPNV halten Sie für hilfreich, um die Mobilität älterer Menschen zu sichern/verbessern?****6.4 Welche organisatorischen Änderungen des ÖPNV halten Sie für hilfreich, um die Mobilität älterer Menschen zu sichern/verbessern?**

Wie sicher fühlten Sie sich bei der Beantwortung der Fragen dieses Abschnitts ("Letzte Fragen")?
gar nicht sicher 1 2 3 4 5 völlig sicher



Wenn Sie uns noch etwas mitteilen wollen, haben Sie hier die Möglichkeit dazu.

Der Fragebogen ist jetzt:

- noch nicht fertig
 fertig zum Abschicken

*Hinweis: Das **Drucken** des ausgefüllten Fragebogens ist nur **vor dem Abschicken** der Daten möglich!*

Wir möchten uns noch einmal ganz herzlich bei Ihnen bedanken.

Dieses Formular wurde mit GrafStat (Ausgabe 2007/8 / Ver 3.49) erzeugt.
Ein Programm v. Uwe W. Diener 4/2008.
Informationen zu GrafStat: <http://www.grafstat.de>

Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Menschen

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns noch einmal herzlich für Ihre bisherige Mitarbeit an der Delphi-Studie zum Forschungsprojekt "Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Verkehrsteilnehmer" bedanken.

Bei der nun vorliegenden zweiten Befragungswelle geht es darum, Ihnen die wichtigsten Ergebnisse der ersten Welle zu präsentieren und daran anschließend neue, weitergehende Fragen zu formulieren. Die Gesamtauswertung der Befragung erhalten Sie zum Abschluss des Projektes.

Falls Sie Rückfragen haben, können Sie sich gerne wie gehabt telefonisch oder per E-Mail an uns wenden (Projektmitarbeiter [Stephan Günthner](#) 0231/755-2268, Projektleitung: [Prof. Dr. Christian Holz-Rau](#)).

Um die Zuordnung der Antworten in den Befragungswellen zu erleichtern, geben Sie bitte am Anfang Ihre PIN ein.

Codenummer für den Datensatz: (PIN)

1. Zu unterscheidende Gruppen älterer Menschen

Zur Unterscheidung unterschiedlicher Gruppen älterer Menschen für die Nahverkehrsplanung wurde in der ersten Welle am häufigsten das Kriterium Gesundheit/Mobilitätsfähigkeiten vorgeschlagen. Die Gesundheit ist das einzige Kriterium, das mehrfach als alleiniges Kriterium genannt wurde. Alle anderen Kriterien wurden überwiegend in Kombination mit weiteren Kriterien vorgeschlagen. Beispiele sind: Alter/Status/Geschlecht, Alter/Verkehrsmittelnutzung/Geschlecht oder Alter/Berufstätigkeit/Handicaps. Insbesondere die wissenschaftlichen Experten schlugen Differenzierungen mit mehr als drei Kriterien vor. So geht ein Vorschlag von drei Altersgruppen aus, die nach Führerscheinverfügbarkeit, Partnerschafts-Status und Geschlecht weiter unterteilt werden.

Unser Resümee ist, für die Nahverkehrsplanung drei Gruppen älterer Menschen zu unterscheiden:

1. die fitten Alten,
2. Ältere mit leichten altersbedingten Beeinträchtigungen und Unsicherheit bei der Nutzung, die aber in ihrer Mobilität im Prinzip noch keine Beeinträchtigungen erfahren,
3. Ältere mit körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen, deren Anforderungen an Verkehrsinfrastruktur vergleichbar sind mit den in ihrer Mobilität beeinträchtigten Menschen mit Behinderungen (Anforderungen an Barrierefreiheit, Lichtverhältnisse, Beschilderungen usw.).

Bitte bedenken Sie bei der Beantwortung, dass Nahverkehrspläne überwiegend von Landkreisen und kreisfreien Städten (den sogenannten „Aufgabenträgern“) für ihr Gebiet erstellt werden. Fast immer werden Informationen über die Siedlungsstruktur, Infrastruktureinrichtungen (wie Versorgungsstandorte, öffentliche Einrichtungen, Schulen usw.) und Arbeitsplätze genutzt. Bezüglich der Bevölkerung ist häufig die Einwohnerzahl und die Altersstruktur sowie die ÖPNV-Nachfrage und das Verkehrsaufkommen bekannt. Informationen über Bildungsstatus, Migrationserfahrungen, finanzielle Ressourcen oder Familienstand werden in der Nahverkehrsplanung dagegen kaum genutzt.

Reicht es angesichts dieser Praxis und des für jeden Plan festgelegten Raumbezuges aus, diese drei Gruppen älterer Menschen zu unterscheiden?

unter keinen Umständen	1	2	3	4	5	mit Sicherheit
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Wenn Sie dies nicht für ausreichend halten: Welches einzelne weitere Kriterium halten Sie zusätzlich zu den genannten drei Gruppen für **unbedingt** notwendig, um ältere Menschen für die Planung des öffentlichen Nahverkehrs in Gruppen zu unterscheiden?

- | | | |
|---|---|--|
| <input type="radio"/> Alter | <input type="radio"/> Wohnsituation (z. B. alleine, mit Partner, institutionalisiert) | <input type="radio"/> Migrationshintergrund |
| <input type="radio"/> Pkw-Verfügbarkeit | <input type="radio"/> Geschlecht | <input type="radio"/> finanzielle Ressourcen |
| | <input type="radio"/> Bildung | |

2. Bedeutung und Realisierung von Mobilität

Das Verkehrsverhalten älterer Menschen haben wir in der 1. Befragungswelle mit folgenden Aussagen charakterisiert:

"Die meisten älteren Männer verfügen heute bereits über einen Führerschein und einen eigenen Pkw. Bei älteren Frauen sind diese Anteile deutlich geringer. In den Jahrgängen, die zurzeit ins Rentenalter eintreten, sind die Männer fast 'vollmotorisiert'. Auch der Anteil der Frauen mit eigenem Pkw oder zumindest mit Führerschein ist relativ hoch und nimmt von Jahrgang zu Jahrgang zu. Eine mengenmäßig relevante Abschaffung des Pkw ist erst ab einem Alter von 80 Jahren zu beobachten. Die häufigsten Wege älterer Menschen dienen der Freizeit und Versorgung. Bei Erwerbstätigen entfällt mit dem Eintritt ins Rentenalter in der Regel der meist weite und häufig mit dem Auto zurückgelegte Weg zur Arbeit. Daher legen ältere Menschen im Durchschnitt geringere Entfernungen zurück und sind seltener mit dem Auto, aber häufiger zu Fuß, teilweise auch mit dem öffentlichen Verkehr unterwegs. Im höheren Alter findet gesundheitsbedingt häufig ein Rückzug auf das nähere Wohnumfeld und die Wohnung statt."

Dieser Charakterisierung wurde überwiegend zugestimmt.

Jedoch wurde sie auch inhaltlich kritisiert: Z. B. Die Charakterisierung "lässt in der Allgemeinheit der Aussagen Strukturmerkmale wie die Verfügbarkeit materieller Ressourcen und regionale Differenzierungen außen vor. Es fehlt eine Berücksichtigung der Wünsche und Präferenzen Älterer, der sozio-kulturellen Einbettung und damit auch des gesellschaftlichen Wandels des Alters. Die Aussage verallgemeinert in überzogener Weise und trägt der zunehmenden Ausdifferenzierung der Lebenssituationen im höheren Alter nicht Rechnung."

Die Charakterisierung wurde von den Befragten ergänzt mit Aussagen

- zur zentralen Bedeutung von Mobilität für die Lebensqualität älterer Menschen,
- zu Ursachen des räumlichen Rückzugs und Mobilitätsverzichts,
- zur heute und zukünftig besseren Gesundheit dank besserer medizinischer Versorgung, die längere Aktivität ermöglicht,
- bezüglich der Vielfalt des Phänomens Alters und des Umgangs mit ihm,
- zu Verkehrszwecken älterer Menschen,
- zur Verkehrsmittelwahl,
- über Geschlechterdifferenzen (niedrigere Pkw-Verfügbarkeit bei Frauen u. a. aufgrund von Einkommensunterschieden),
- zu Defiziten des ÖPNV und
- zu notwendigen Differenzierungen bei der Beschreibung des Verkehrsverhaltens.

Ziel des Projektes ist die Erarbeitung eines Leitfadens, der bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs unterstützen soll. Dieser Leitfaden richtet sich an Planer, Verwaltungsmitarbeiter, Kommunalpolitiker und interessierte Laien. Der Leitfaden soll einen Abschnitt enthalten, der über das Verkehrsverhalten älterer Menschen informiert. Um Ihren Aufwand bei der Befragung gering zu halten, nehmen wir Ihre eindeutigen Ergänzungen (s. o.) ohne Rückfrage auf. Bei anderen Ergänzungen bitten wir um Ihre Bewertung.

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen:

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	Stimme völlig zu
"Der Pkw wird für viele Freizeit- und Versorgungszwecke gebraucht, auch auf kürzeren Distanzen, weil Gehen und Tragen schwerer fallen."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Ältere Menschen überschätzen ihre eigene Gesundheit und Fahrfitness."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Bei stärker werdendem Unsicherheitsgefühl beim Pkw-Fahren werden als unangenehm empfundene Fahrten durch unterschiedlichste Strategien (niedrige Geschwindigkeit, zeitliche Verlagerung von Fahrten, Vermeidung bestimmter Teilstrecken usw.) erleichtert."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Wenn das eigene Pkw-Fahren aufgegeben werden muss, sehen ältere Menschen häufig keine Möglichkeit auf den ÖPNV umzusteigen, da sie seine Nutzung nicht gewohnt sind, sich im ÖPNV unsicher fühlen oder nicht wissen, wie man ihn „bedient“ (sich zurechtfindet, sich informiert, Tickets kauft, usw.)."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

3. Mobilität in unterschiedlichen Räumen

Sie, die Befragten zählten in der ersten Welle für ältere Menschen wichtigen Eigenschaften von Quartieren und Wohngebieten auf, die zusammengefasst werden können zu den Stichworten:

- physische und psychische Barrierefreiheit der Wege und Gebäude,
- Sicherheit bezogen auf das soziale Umfeld und auf den Verkehr,
- Nähe und Vielfalt von Einrichtungen zur Versorgung und zur Freizeitgestaltung
- hohe Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes und von Freiräumen.

Diese Anforderungen werden von den Befragten recht einheitlich beurteilt. Allerdings besteht ein **Konflikt** bezüglich des Handlungsbedarfs, der sich aus den begrenzten Ressourcen für eine entsprechende Umgestaltung ergibt. Man kann dies als Plädoyer dafür auffassen, die verfügbaren Mittel dort zu konzentrieren, wo sie möglichst viel nutzen. Für die übrigen Gebiete weist dies den flächendeckenden Anspruch auf Barrierefreiheit zurück. In diesem Sinne sind zwei Szenarien denkbar.

A) Konzentration der Mittel auf bestimmte Gebiete

Bestimmte ausgewählte Gebiete (z. B. Zentren kleinerer Orte, bestimmte Stadtteile, günstig gelegene Wohngebiete) werden optimiert. Diese Gebiete werden so weiterentwickelt, dass dort ein hohes Niveau der Versorgung mit Medizin, Dienstleistungen, Gebrauchsgütern, Lebensmitteln und Angeboten der Freizeitgestaltung (Sport, Grünanlagen, Cafes, Kreativangebote ...) vorhanden sind. Öffentliche und private Gebäude, der öffentliche Raum und der Nahverkehr werden in diesen ausgesuchten Räumen vorrangig barrierefrei umgebaut und gut mit dem Nahverkehr erschlossen. Die Gebiete werden durch ein barrierefreies Wegenetz miteinander verbunden. Um diese optimalen Bedingungen in den ausgewählten Gebieten zu schaffen, können bei gleichem Mittelaufwand an anderer Stelle keine Verbesserungen erreicht werden.

B) Flächenhafte Verteilung der Mittel im gesamten Siedlungsraum

Die Bedingungen im gesamten Siedlungsraum werden verbessert. Alle Gebiete werden in kleinen Schritten weiterentwickelt, so dass überall eine gewisse, jedoch eingeschränkte Zugänglichkeit zu Versorgungs- und Freizeitangeboten besteht. Öffentliche und private Gebäude, der öffentliche Raum und die Nahverkehrsangebote werden nur punktuell und über einen langen Zeitraum gestreckt barrierefrei. Nahverkehrsangebote bleiben im ländlichen Raum auf den Schülerverkehr beschränkt, im verstärkten und städtischen Raum auf Achsen mit hohem Verkehrsaufkommen konzentriert. Die Auswahl der barrierefrei umzubauenden Orte und Anlagen erfolgt nicht systematisch sondern, ergibt sich aus sektoralen und umsetzungspraktischen Gesichtspunkten (z. B. im Rahmen ohnehin anstehender Sanierungsarbeiten). Flächendeckend barrierefreie Gestaltung ist bei den verfügbaren Ressourcen für einen unabsehbar langen Zeitraum nicht zu erwarten.

A)

B)

Wenn Sie keine dieser beiden Möglichkeiten verfolgen würden, welche anderen Alternativen sehen Sie und wie sollen diese finanziert werden?

Strategie A impliziert, dass ein Teil der älteren Menschen umziehen muss, um in besser geeigneten Gebieten zu leben. Solche anstehenden Umzüge können auch innerhalb kleinerer Gemeinden vom Siedlungsrand, von abseits liegenden Orts- oder Stadtteilen in die Zentren des jeweiligen Dorfes oder das Stadtteilzentrum führen. Dies dürfte in den meisten Fällen bereits genügen, um (erwartete) Alltagschwernisse für ältere Menschen mit (erwarteten) Mobilitätseinschränkungen zu verringern. Andererseits heißt es: "Einen alten Baum versetzt man nicht".

	unter keinen Umständen	1	2	3	4	5	mit Sicherheit
Kann davon ausgegangen werden, dass betroffene Personen und Haushalte in Gebiete umziehen, die besser für ihre Bedürfnisse geeignet sind?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Halten Sie es für eine Zumutung, von Personen und Haushalten zu erwarten, in Gebiete umzuziehen, die besser für die individuellen Bedürfnisse geeignet sind?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

4. Aktuelle Entwicklungen im ÖPNV und Mobilitätschancen älterer Menschen

Barrierefreiheit

Laut Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) sind bauliche und technische Anlagen sowie Verkehrsmittel dann barrierefrei, „wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“ (BGG § 4).

Sie als Befragten sind skeptisch, ob der ÖPNV die vom Gesetz geforderte umfassende Barrierefreiheit erreichen kann. Etwas höher ist ihre Zustimmung zur Aussage, dass ein vollständig barrierefreier ÖPNV gleichzeitig alle Bedürfnisse älterer Menschen befriedigen würde.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	Stimme völlig zu
Die Anstrengungen für Barrierefreiheit sollen auf bestimmte, besonders ausgewählte Gebiete konzentriert werden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Barrierefreiheit ist ein großes Ziel. Es muss akzeptiert werden, dass seine Realisierung viel Zeit beansprucht.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Barrierefreiheit hat Vorrang vor anderen Verbesserungsmaßnahmen im Verkehrssystem, z. B. Vor Ausbaumaßnahmen des Straßennetzes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Barrierefreiheit hat Vorrang vor anderen Verbesserungsmaßnahmen im ÖPNV.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Ist der Umfang der Bemühungen, Barrierefreiheit im ÖPNV zu erreichen, angemessen?							
<input type="radio"/> Die Bemühungen sind nicht ausreichend und müssen verstärkt werden..	<input type="radio"/> Die Bemühungen sind angemessen.				<input type="radio"/> Die Bemühungen sind überzogen und können reduziert werden.		

Flexible Bedienungsformen

Der Einfluss flexibler Angebotsformen auf die Mobilitätschancen älterer Menschen wird uneindeutig eingeschätzt. Einige Befragte kritisieren flexible Bedienungsformen als zu kompliziert und die Komfortzuschläge als zu teuer. Andere halten ihren Komfort und ihre Flexibilität für einen Vorteil. Die kleineren Fahrzeuge, der persönliche Kontakt zum Fahrer und ein möglicher Haustürservice werden als geeignet für ältere Menschen eingeschätzt.

In der Praxis werden flexible Bedienungsformen („Rufbusse“) meist nur dann eingeführt, wenn eine konventionelle Bedienung im Linienbetrieb nicht mehr oder nur durch hohe öffentliche Zuschüsse möglich ist. Dies betrifft überwiegend ländliche Räume oder nachfrageschwache Zeiten. Es muss also davon ausgegangen werden, dass außerhalb des Schülerverkehrs die Alternativen zur flexiblen Bedienung begrenzt sind: entweder nur wenige Fahrten pro Tag oder eine Konzentration von Fahrten auf bestimmte Tage, an denen Märkte statt finden oder Behörden und Geschäfte länger geöffnet haben. Für den einzelnen Fahrgast ohne eigenen Pkw besteht weiterhin die Möglichkeit individuell organisierter Fahrten durch Freunde, Familienangehörige oder mit dem Taxi.

Bitte bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Eignung flexibler Bedienungsformen erneut.

In suburbanen und ländlichen Räumen mit geringer Nachfrage ...

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	Stimme völlig zu
... können flexible Bedienungsformen die Mobilität älterer Menschen besser sichern als zwei bis drei Fahrtenpaare pro Tag (je eine Hin- und Rückfahrt vormittags, nachmittags und abends).		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
... können zwei bis drei Fahrtenpaare pro Tag die Mobilitätsbedürfnisse älterer Menschen vollkommen befriedigen.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
... sollen ältere Menschen auf eigene Kosten mit dem Taxi fahren.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
... sind familiäre und nachbarschaftliche Beziehungen so stark, dass man keine besonderen öffentlichen Verkehrsangebote für ältere Menschen braucht.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
... können ältere Menschen ihre Verkehrsbedürfnisse auf bestimmte Tage bündeln, an denen in den Zentren Märkte stattfinden, Behörden länger geöffnet haben und Ärzte besondere Termine für ältere Menschen frei halten.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
... zeigt die geringe Nachfrage, dass man eigentlich keinen ÖPNV braucht.		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Einsatz von Technik und Automaten

Das Themenfeld der Technisierung und Automatisierung bleibt uneindeutig: Die höchste Zustimmung erhielt die Behauptung "Ältere Menschen schätzen persönlichen Service hoch. Dafür sind sie auch bereit, zu bezahlen." Bei den anderen Aussagen halten sich Zustimmung und Ablehnung die Waage. Doch die aktuelle Diskussion über die Schaltergebühr der Bahn von 2,50 Euro, die als erstes für Senioren zurückgenommen wurde, zeigt, dass es über die genannte Aussage keineswegs einen Konsens gibt. Andererseits ist unbestreitbar, dass Technik im ÖPNV (ebenso wie bei Pkw) den Komfort erhöhen kann (Klimaanlagen, Fahrtechnik), Kosten sparen kann (Rationalisierungspotenzial durch Automaten), Barrierefreiheit schaffen kann (Kneeling- und Niederflurtechnik). Auch wurden von einigen Befragten hohe Erwartungen an neue Technologien formuliert, die ältere Menschen bei ihrer Mobilität unterstützen können.

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen:

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	Stimme völlig zu
"Der ÖPNV muss einfach und menschenfreundlich sein. Technik hat meistens nur das Gegenteil bewirkt."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die Ablehnung von 'Technik' beruht nicht auf der Ablehnung von technischen Lösungen insgesamt. Abgelehnt werden nur neue und unbekannte technische Anwendungen."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die Ablehnung von 'Technik' bezieht sich nicht auf diese selbst, sondern ist als Ruf nach mehr Bedienungsfreundlichkeit zu verstehen."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die Ablehnung von Fahrkartenautomaten bezieht sich auf deren schlechte Benutzerführung und unverständliche, zu klein gedruckte Bedienungshinweise."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die Forderung nach 'weniger Technik' ist eigentlich eine Forderung nach mehr Personal, um im Falle eines Unfalles, Übergriffes oder Missgeschickes situationsangemessene Hilfe und Unterstützung erwarten zu können."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die neuen Automaten mit Touchscreen und Benutzerführung sind für ältere Menschen leichter zu bedienen als die älteren Automaten mit vielen einzelnen Knöpfen für unterschiedliche Tickets und Zahlenkombinationen für unterschiedliche Ziele."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Elektronische Fahrkarten, die per Funk Ein- und Ausstiege erfassen und automatisch den günstigsten Preis abrechnen, können eine Lösung sein."		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Technik wird abgelehnt, weil ...

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Wenn Sie uns noch etwas mitteilen möchten, haben Sie hier die Möglichkeit dazu:

Der Fragebogen ist jetzt:

- noch nicht fertig
 fertig zum Abschicken

*Hinweis: Das **Drucken** des ausgefüllten Fragebogens ist nur **vor dem Abschicken** der Daten möglich!*

Abschicken

Wir möchten uns noch einmal ganz herzlich bei Ihnen bedanken.

Dieses Formular wurde mit GrafStat (Ausgabe 2007/8 / Ver 3.998) erzeugt.
Ein Programm v. Uwe W. Diener 4/2008.
Informationen zu GrafStat: <http://www.grafstat.de>

Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Menschen

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns noch einmal herzlich für Ihre bisherige Mitarbeit an der Delphi-Studie zum Forschungsprojekt "Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität in der Nahverkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Verkehrsteilnehmer" bedanken.

Bei der nun vorliegenden dritten und letzten Befragungswelle geht es darum, die Kernaussagen, die sich während der Projektarbeit herausgebildet haben, noch einmal kritisch zu hinterfragen und zu bewerten. Die Gesamtauswertung der Befragung erhalten Sie zum Abschluss des Projektes.

Falls Sie Rückfragen haben, können Sie sich gerne wie gehabt telefonisch oder per E-Mail an uns wenden (Projektmitarbeiter: [Stephan Günthner](#) 0231/755-2268, Projektleitung: [Prof. Dr. Christian Holz-Rau](#)).

Um die Zuordnung der Antworten in den Befragungswellen zu erleichtern, geben Sie bitte am Anfang Ihre PIN ein und bestätigen Sie diese.

Codenummer für den Datensatz:

 (PIN)

1. Praxis der Nahverkehrsplanung

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen:

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	Stimme völlig zu
"Die derzeitige Praxis der Nahverkehrsplanung berücksichtigt ältere Menschen nicht als wichtige Zielgruppe."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Der ÖPNV kann ein wichtiger Baustein zur Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe älterer Menschen sein."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Fitte ältere Menschen fragen den ÖPNV in seiner derzeitigen Form kaum als Grundsicherung nach."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Ältere Menschen mit starken Mobilitätseinschränkungen fragen den ÖPNV in seiner derzeitigen Form kaum als Grundsicherung nach."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Ältere Menschen wählen bewusst hochwertige, schnelle und komfortable ÖPNV-Leistungen für ihre Mobilität."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Hier können Sie zusätzliche Hinweise eingeben, die Ihrer Einschätzung nach unbedingt im Leitfaden enthalten sein sollten:							
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Hier können Sie zusätzliche Hinweise eingeben, die Ihrer Einschätzung nach unbedingt im Leitfaden enthalten sein sollten:							
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

2. Verkehrskompetenzen und Anforderungen

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen:

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	Stimme völlig zu
"Selbstständige Beweglichkeit ist eine zentrale Voraussetzung für Lebensqualität. Die Möglichkeit ohne Unterstützung anderer Menschen verschiedene Orte aufsuchen zu können, ist zentral für Selbstwert, Selbstständigkeit, Selbstverwirklichung und die Realisierung sozialer Kontakte mit Freunden, Familie, Bekannten sowie generell für gesellschaftliche Teilhabe."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Selbstständige Beweglichkeit hängt auch von den persönlichen Verkehrskompetenzen ab. Dazu gehören neben Fähigkeiten des Körpers und der Sinne auch Erfahrungen und Wissen über die Nutzung von Verkehrsmitteln."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Daneben sind die Ansprüche der Nutzer an den ÖPNV auch durch soziale und wirtschaftliche Kriterien bedingt."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Der Prozess des Alterns ist vielseitig und das Leben im Alter vielfältig. Es gibt nicht den typischen älteren Menschen. Im Gegenteil zeigen ältere Menschen aufgrund der Vielfalt ihrer Lebenssituationen sehr unterschiedliche Ansprüche."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Für die Nahverkehrsplanung kann es sinnvoll sein, sich diese Vielfalt durch die Vorstellung von drei Gruppen greifbar zu machen: 1. Die fitten Älteren, 2. Ältere mit leichten altersbedingten Beeinträchtigungen und Unsicherheiten bei der Nutzung, die aber in ihrer Mobilität im Prinzip noch keine Beeinträchtigungen erfahren, 3. Ältere mit körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen, deren Anforderungen an Verkehrsinfrastruktur vergleichbar sind mit durch Behinderungen mobilitätsbeeinträchtigten Menschen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Zusätzlich ist zu bedenken, dass diese drei Gruppen sich außerdem in ihrer Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen, einen Pkw sowie in ihrem Geschlecht (das die Verfügung über finanzielle Ressourcen und Pkw beeinflusst) unterscheiden."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Hier können Sie zusätzliche Hinweise eingeben, die Ihrer Einschätzung nach unbedingt im Leitfaden enthalten sein sollten: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Hier können Sie zusätzliche Hinweise eingeben, die Ihrer Einschätzung nach unbedingt im Leitfaden enthalten sein sollten: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

3. Verkehrsverhalten und Angebotsgestaltung

Bitte bewerten Sie folgende Aussagen:

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	Stimme völlig zu
"Mit dem Eintritt in die Rente gehen für Erwerbstätige starke Veränderungen im Alltag einher: Das verfügbare Zeitbudget wird stark erweitert und die Berufswege entfallen. Der Alltag ist nun verkehrlich vor allem durch Versorgungs- und Freizeitwege geprägt."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Mit fortschreitenden Einschränkungen sind Freizeitwege in erster Linie kleine, alltägliche Unternehmungen wie Spaziergänge und Besuche bei Verwandten und Bekannten."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Die Zunahme der Anzahl älterer Menschen erfordert für die Gestaltung des ÖPNV und der baulichen Umwelt die Orientierung an kleinen Aktionsräumen und an den Prinzipien der Nähe, der Erschließung und der Zugänglichkeit."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Von zentraler Bedeutung sind die Netzichte (kurze Wege zu Haltestellen) sowie die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit der Verkehrsangebote."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Weitere wichtige Elemente sind Barrierefreiheit, soziale Sicherheit und Service (Begleitpersonal) und benutzerfreundliche Technologien."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Im ländlichen Raum sind auch tagsüber außerhalb des Schüler- und Berufsverkehrs Verbindungen anzubieten."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Wichtige Ziele für ältere Menschen liegen in Zentren und sind auch für andere Zielgruppen relevant. Nur wenige „neue“ Ziele (wie Grünanlagen, Friedhöfe usw.) sind zusätzlich zu berücksichtigen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Einrichtungen wie Ärzte, Pflege- und Sozialeinrichtungen, für die ältere Menschen eine wichtige Zielgruppe sind, sollten bei ihrer Standortwahl die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV berücksichtigen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
"Über die Gestaltung des eigentlichen ÖPNV-Angebotes hinausgehend sind zur Ansprache älterer Menschen aufsuchende und aktivierende Angebote zu machen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Hier können Sie zusätzliche Hinweise eingeben, die Ihrer Einschätzung nach unbedingt im Leitfaden enthalten sein sollten:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
<div style="border: 1px solid black; height: 40px;"></div>							
Hier können Sie zusätzliche Hinweise eingeben, die Ihrer Einschätzung nach unbedingt im Leitfaden enthalten sein sollten:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
<div style="border: 1px solid black; height: 40px;"></div>							

Wenn Sie uns noch etwas mitteilen möchten, haben Sie hier die Möglichkeit dazu:

Der Fragebogen ist jetzt:

- noch nicht fertig
 fertig zum Abschicken

*Hinweis: Das **Drucken** des ausgefüllten Fragebogens ist nur **vor** dem **Abschicken** der Daten möglich!*

Abschicken

Eingaben löschen

Wir möchten uns noch einmal ganz herzlich bei Ihnen bedanken.

Dieses Formular wurde mit GrafStat (Ausgabe 2007/8 / Ver 3.998) erzeugt.
Ein Programm v. Uwe W. Diener 4/2008.
Informationen zu GrafStat: <http://www.grafstat.de>