



Mobilitätsgarantie für Deutschland – Teil II

Erreichbarkeitsanalyse und Empfehlungen für eine bundesweit
garantierte Grundversorgung mit Bus und Bahn

ANALYSE



Impressum

Mobilitätsgarantie für Deutschland – Teil II

Erreichbarkeitsanalyse und Empfehlungen für
eine bundesweit garantierte Grundversorgung
mit Bus und Bahn

Teil I

Ausgangslage und Praxisbeispiele für eine bundesweit
garantierte Grundversorgung mit Bus und Bahn
[https://www.agora-verkehrswende.de/
veroeffentlichungen/mobilitaetsgarantie-
fuer-deutschland-teil-i/](https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/mobilitaetsgarantie-fuer-deutschland-teil-i/)

ERSTELLT VON

Agora Verkehrswende

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

PROJEKTLEITUNG

Philipp Kosok
philipp.kosok@agora-verkehrswende.de

DURCHFÜHRUNG

Datenanalyse

Plan4Better: Elias Pajares

Autor:innen

Philipp Kosok
Esther Rublack
Lennard Markus

Satz: Agora Verkehrswende

Korrektorat/Lektorat: Infotext

Titelbild: [adobestock.com](https://www.adobestock.com) | VRD

Veröffentlichung: November 2023

106-2023-DE

Bitte zitieren als:

Agora Verkehrswende (2023): *Mobilitätsgarantie für
Deutschland – Teil II. Erreichbarkeitsanalyse und
Empfehlungen für eine bundesweit garantierte
Grundversorgung mit Bus und Bahn*

www.agora-verkehrswende.de

Ergebnisse und Empfehlungen

1

Mit der bundesweiten Mobilitätsgarantie kann der Staat seiner Aufgabe der Daseinsvorsorge nachkommen, soziale Teilhabe stärken und Mobilitätsarmut abbauen. Mobilität ist eine wichtige Voraussetzung für soziale Teilhabe. Einschränkungen in der Mobilität bedeuten deshalb auch Einschränkungen in der sozialen Teilhabe. Von Mobilitätsarmut betroffen sind Menschen vor allem dann, wenn sie sich Mobilität schwer leisten können, kein Auto fahren können, Orte des täglichen Bedarfs nicht gut erreichen oder wenn sie durch Hol- und Bringfahrten für ihr soziales Netzwerk stark beansprucht sind. Ein garantiertes Grundangebot mit Bus und Bahn kann gerade diese Menschen unterstützen.

2

Bund, Länder und Kommunen sollten sich auf ein gemeinsames Zielbild für eine bundesweite Mobilitätsgarantie einigen. Bisher nennt der Gesetzgeber den öffentlichen Nahverkehr nur allgemein als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge, ohne festzuhalten, wie ein Grundangebot im öffentlichen Nahverkehr konkret aussehen soll. Die Versorgungslage ist deshalb bundesweit sehr unterschiedlich. Einzelne Bundesländer arbeiten bereits an landesweiten Mobilitätsgarantien. Dabei geht es um Mindeststandards für verschiedene Kriterien, zum Beispiel: Wie oft fahren Busse und Bahnen? Zu welchen Zeiten und an welchen Tagen sind sie in Betrieb? Bis zu welchem Grad werden auch kleine Siedlungen erschlossen? Welche Ziele sind ohne Umsteigen erreichbar?

3

Als Grundlage für weitere Diskussionen und Entscheidungen sollte ein deutschlandweites Monitoring des öffentlichen Verkehrs auf Basis von Güteklassen dienen. So wird transparent, wie gut einzelne Haushalte an den ÖPNV angebunden sind und wo Lücken auf dem Weg zu einer bundesweiten Mobilitätsgarantie bestehen. Hierfür bietet es sich an, die Systematik der ÖV-Güteklassen aus Österreich zu übernehmen. Die Güteklassen beruhen darauf, wie oft Linienbusse und -bahnen von einer Haltestelle abfahren und wie weit entfernt Menschen von der nächsten Haltestelle leben. In die Beurteilung sollten perspektivisch auch On-Demand-Verkehre und die realen Fußwege zu Haltestellen einbezogen werden.

4

Eine aktuelle Analyse des ÖV-Angebots in Deutschland auf Basis von Güteklassen zeigt erhebliche Lücken in der Versorgung. 20 Millionen Menschen (25 Prozent) haben nur Zugang zu einem grundlegenden ÖV-Angebot (Güteklasse E oder F) oder haben nahezu keinen ÖV-Anschluss an ihrem Wohnort (keine Güteklasse). Der Anteil der Menschen, die keinen guten Zugang zum öffentlichen Verkehr haben, ist am höchsten in Flächenländern wie Bayern, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Flächenländer wie Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Hessen schneiden im Vergleich dazu deutlich besser ab (höchster Anteil mit Zugang zu ÖV-Güteklasse A oder B). Bundesweit verfügen 33 Millionen Menschen (41 Prozent) an ihrem Wohnsitz über ein gutes bis sehr gutes Angebot mit Bus und Bahn (Güteklasse A oder B).

5

Um mindestens einen Stundentakt für alle zu gewährleisten, müsste Deutschland sein Angebot im öffentlichen Linienverkehr um rund 46 Prozent steigern. Das zeigen Modellrechnungen auf Basis der ÖV-Güteklassen. Der Stundentakt wird von vielen Organisationen als untere Grenze für ein angemessenes Grundangebot angesehen und entspricht etwa dem aktuellen Niveau in der Schweiz. Eine Mobilitätsgarantie mit geringem Anspruch ließe sich bereits mit gut zwei Millionen zusätzlichen täglichen Fahrplankilometern (plus 10 Prozent) ermöglichen. Dabei würde an sämtlichen Bushaltestellen zumindest alle zwei Stunden eine Fahrt angeboten. Bei der praktischen Umsetzung in ländlichen Regionen könnten neben Linienverkehren flexible On-Demand-Angebote eine wichtige Rolle spielen. An Bahnhaltstellen ist ein Stundentakt oder mehr heute bereits der Normalfall.

Inhalt

Impressum	2
Ergebnisse und Empfehlungen	3
1 Hintergrund und Vorarbeit	5
2 Methodik der Erreichbarkeitsanalyse	6
2.1 Die derzeitige Erreichbarkeit wird mittels ÖV-Güteklassen bewertet	6
2.2 Niedrige Erreichbarkeiten werden durch zusätzliche Fahrten verbessert	7
3 Ergebnisse der Erreichbarkeitsanalyse	10
3.1 Angebotsqualität auf Kreisebene	10
3.2 Angebotsqualität auf Länderebene	16
4 Schritte zur Mobilitätsgarantie	20
4.1 Bundesweites ÖV-Monitoring etablieren und gemeinsames Zielbild entwickeln	20
4.2 Zuständigkeiten und Verbindlichkeiten klären und Finanzierungsinstrument entwickeln	22
5 Mobilitätsgarantie als Teil der Mobilitätswende	24
Quellenverzeichnis	26
Abbildungs- / Tabellenverzeichnis	27
Abkürzungsverzeichnis	28

1 | Hintergrund und Vorarbeit

Die vorliegende Publikation ist der zweite und abschließende Teil einer Analyse zum Instrument einer bundesweiten Mobilitätsgarantie für Bus und Bahn. Eine Mobilitätsgarantie verfolgt dabei grundsätzlich das Ziel, flächendeckend Mobilität auch ohne eigenes Auto sicherzustellen, um die soziale Teilhabe zu verbessern und einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Bisher können besonders einkommensschwächere und andere vulnerable Gruppen in Regionen mit einem schlechten Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nicht auf Bus und Bahn ausweichen, wenn die Betriebskosten des Pkw zu hoch sind oder sie aufgrund ihres Alters, körperlicher Einschränkungen oder anderen Gründen kein Auto nutzen können.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, „Erschließungs- und Qualitätsstandards für ein alltagstaugliches Mobilitätsangebot“ zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu definieren, um eine „vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr“ und möglichst „gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen“ zu schaffen.

Laut dem Regionalisierungsgesetz (RegG) ist die Bereitstellung von Verkehrsleistungen des ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die den Bundesländern obliegt. Die föderale Verantwortung in Deutschland und die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der verschiedenen Aufgabenträger führen derzeit jedoch zu starken regionalen Unterschieden in den Ansprüchen an das bestellte ÖPNV-Angebot. Es fehlt an einer flächendeckenden und transparenten deutschlandweiten Vergleichbarkeit der lokalen Qualität des öffentlichen Verkehrs (ÖV).

Anders als in Deutschland gibt es in der Schweiz und Österreich bereits Güteklassen, die als Evaluierungs- und Planungsinstrument für den öffentlichen Verkehr dienen. Mit Hilfe dieser Klassen lassen sich die Bedienungsqualität im Umkreis von Haltestellen und die ÖPNV-Versorgung der Bevölkerung bewerten. Im vorliegenden Teil II wird solch eine systematische Erreichbarkeitsanalyse erstmals auf ganz Deutschland angewendet. Darauf aufbauend werden drei Szenarien für eine Ausweitung des Angebots berechnet und mögliche nächste Schritte zur Realisierung einer Mobilitätsgarantie skizziert.

2 | Methodik der Erreichbarkeitsanalyse

2.1 Die derzeitige Erreichbarkeit wird mittels ÖV-Güteklassen bewertet

Im Auftrag von Agora Verkehrswende hat die auf Erreichbarkeitsanalysen spezialisierte Plan4better GmbH die lokale Qualität des öffentlichen Verkehrsangebots für die Bevölkerung in Deutschland bestimmt. Für die Analyse wurde der Ansatz der ÖV-Güteklassen aus der Schweiz und Österreich (siehe auch Teil I, Kapitel 5) auf Deutschland angewandt und um eine Simulation einer Mobilitätsgarantie in drei Varianten ergänzt. Dabei wurden für die Simulation geringfügige Vereinfachungen gegenüber der Methodik vorgenommen, wie sie in Österreich angewendet wird: So gibt es keine gesonderte Kategorie für den Schienenfernverkehr, Busverkehre werden nicht weiter differenziert (O-Bus, Ortsbus, etc.), die Distanz zwischen Wohnung und Haltestelle wurde als Luftlinie (nicht realer Fußweg) bestimmt und es wurde auf eine separate Taktkategorie für Takte oberhalb von zwei Stunden verzichtet. Die sich ergebenden Güteklassen für die Erreichbarkeit bleiben dabei vergleichbar mit Analysen für die Schweiz und Österreich. Auf Basis der vorliegenden Fahrplandaten wird für einen durchschnittlichen Werk- und Schultag von 6:00 bis 20:00 Uhr gerechnet. Störfaktoren wie saisonale Besonderheiten werden – wo möglich – automatisiert herausgefiltert.

Die Berechnungen werden auf Basis von GTFS-Fahrplandaten durchgeführt. Die Organisation Delfi e. V.

führt die Daten aller Bundesländer zusammen, bereitet sie auf und veröffentlicht sie über die „Mobilithek“, den nationalen Zugangspunkt für Mobilitätsdaten. Ergänzt werden Liniengeometrien aus OpenStreetMap. Diese werden miteinander fusioniert und für die Zwecke in einer objekt-relationalen Datenbank aufbereitet. Zunächst wird für jede Station die Anzahl der Abfahrten je ÖV-Verkehrsmittel (Tram, Bus und Bahn) dynamisch berechnet. Die Summe der Abfahrten wird zur Berechnung des Taktes durch zwei geteilt, um die Hin- und Rückrichtung zu berücksichtigen.

Im nächsten Schritt wird der durchschnittliche Takt für das gewählte Zeitintervall berechnet. Als Stationstyp wird, im Falle der Bedienung durch mehrere Verkehrsmittel, das höherwertige Angebot ausgewählt. So wird beispielsweise im Falle einer Buslinie und einer Regionalzuglinie an einer Haltestelle der Halt als „Eisenbahn“ kategorisiert. Mithilfe der Kategorisierung der Tabelle 1 wird anhand des Verkehrsmittels und des Taktes die Haltestellenkategorie festgelegt.

Um zu bestimmen, wie viele Menschen im Einzugsgebiet einer Haltestelle leben, werden dann für die entsprechenden Stationskategorien Radien in der in Tabelle 2 dargestellten Größe berechnet. Für Bereiche, in denen sich Radien überlappen, wird die jeweils höherwertige Güteklasse verwendet. Für die Bevölkerungsdaten wird ein auf amtlichen Zensusdaten basierender Datensatz verwendet, der Bevölkerungsdaten kleinteilig auf Gebäudeebene disaggregiert.

Bestimmung der Haltestellenkategorie

Tabelle 1

Takt	Verkehrsmittel		
	Eisenbahn, S-Bahn, U-Bahn	Tram	Bus
< 5 Min.	I	I	II
5 bis < 10 Min.	I	II	III
10 bis < 20 Min.	II	III	IV
20 bis < 40 Min.	III	IV	V
40 bis < 60 Min.	IV	V	VI
60 bis < 120 Min.	V	VI	VII

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Eigene Darstellung nach Plan4Better; ÖROK (2022).

Bestimmung der ÖV-Güteklasse Tabelle 2

Kategorie der Haltestelle	Distanz zur Haltestelle				
	< 300 m	300 – 500 m	501 – 750 m	751 – 1.000 m	1.001 – 1.250 m
I	A	A	B	C	D
II	A	B	C	D	E
III	B	C	D	E	F
IV	C	D	E	F	F
V	D	E	F	–	–
VI	E	F	–	–	–
VII	F	–	–	–	–

Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Eigene Darstellung nach Plan4Better; ÖROK (2022).

Mit der beschriebenen Methodik kann für jeden Haushalt ermittelt werden, wie gut die Qualität der Anbindung ist; und für jede Stadt und jeden Landkreis in Deutschland, wie viele Menschen auf ein ÖV-Angebot einer bestimmten Güteklasse zugreifen können.

2.2 Niedrige Erreichbarkeiten werden durch zusätzliche Fahrten verbessert

Die Methodik der ÖV-Güteklassen ist auch die Grundlage für die Simulation von drei Szenarien, die jeweils für eine Variante einer Mobilitätsgarantie stehen. Sie sollen aufzeigen, welche zusätzlichen Abfahrten und letztlich wie viele zusätzliche Fahrplankilometer notwendig sind, um alle Haltestellen in Deutschland hin zu einer gewissen Mindestgüteklasse zu verbessern. Es wurden folgende Ziele für die drei Szenarien festgelegt:

Mobilitätsgarantie S: Mindestens Haltestellenkategorie VII

In Variante S wird bei allen Haltestellen, die die Anzahl der Abfahrten für Kategorie VII nicht erfüllen (siehe Tabelle 1), der Takt der Linie, die diese Haltestellen anfährt, so lange erhöht, bis Kategorie VII erreicht wird. Mit der Mobilitätsgarantie S verfügt nahezu die gesamte Bevölkerung (97 Prozent) über ein ÖV-Angebot der Güteklasse F oder besser. Das bedeutet, dass die

meisten Menschen in Deutschland als Minimum etwa alle zwei Stunden öffentliche Verkehrsangebote nutzen können. Personen, die in einem sehr großen Abstand zur nächsten Haltestelle wohnen, haben auf Basis dieser Methodik jedoch auch weiterhin praktisch keinen ÖV-Anschluss beziehungsweise ihr Anschluss kann keiner ÖV-Güteklasse zugeordnet werden.

Mobilitätsgarantie M: Mindestens Haltestellenkategorie VI

In der mittleren Variante M wird ein Mindesttakt in Höhe der Haltestellenkategorie VI angestrebt. Das entspricht mindestens einem Stundentakt für Buslinien und kommt damit den Minimalforderungen von Verbraucher- und Branchenverbänden für ein ÖV-Angebot in ländlichen Gebieten am nächsten (siehe Teil I, Kapitel 4), sowie den ÖPNV-Konzepten einiger Bundesländer, wie etwa dem PlusBus oder den Annahmen in einer vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)¹ beauftragten Untersuchung zu den Kostenentwicklungen des ÖPNV-Angebots bis 2031. Die Mobilitätsgarantie M bewirkt, dass nahezu die gesamte Bevölkerung (97 Prozent) über ein ÖV-Angebot der Güteklasse E oder besser verfügt.

1 BMDV (2023), S. 11.

**Mobilitätsgarantie L:
Mindestens Haltestellenkategorie V**

Die umfangreichste Variante L einer Mobilitätsgarantie zielt darauf ab, eine Mindestanbindung auf dem Niveau der Haltestellenkategorie V sicherzustellen. Das bedeutet, dass an allen Bushaltestellen mindestens ein 40-Minuten-Takt angeboten wird. An Bahnhöfen reicht für diese Haltestellenkategorie bereits ein Zwei-Stunden-Takt. Dies hat jedoch kaum praktische Relevanz, da bereits im bestehenden Angebot an nahezu allen Bahnlinien dichtere Takte gefahren werden. Durch die Mobilitätsgarantie L verfügt nahezu die gesamte Bevölkerung (95 Prozent) über ein ÖV-Angebot der Güteklasse D oder besser. Die Variante L gewährleistet damit eine besonders hohe Verfügbarkeit und Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs und macht ihn auch in ländlichen Gebieten attraktiv.

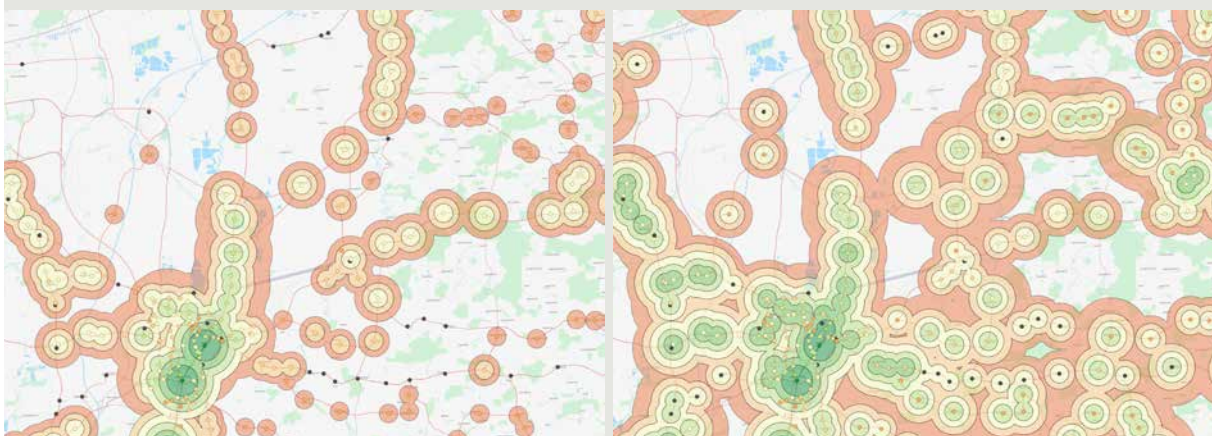
Im Verlauf der Simulation wird iterativ die Anzahl der Abfahrten an den Haltestellen erhöht, die eine Mindestgüte unterschreiten. Abbildung 1 zeigt einen beispielhaften Ausschnitt der Simulation in einer GIS-Software. So wird eine Fahrt im Modell hinzugefügt und gleichzeitig werden die Auswirkungen auf alle betroffenen Haltestellen dieser Linie berechnet. Die Erhö-

hung der Abfahrten an einer unzureichend bedienten Haltestelle bewirkt somit zusätzlich eine Erhöhung der Güte an allen Haltestellen der entsprechen Linie. Eine Reduzierung des bestehenden Angebots ist im Rahmen der Simulation nicht vorgenommen worden. Anschließend wird die Güteklasse für alle betroffenen Haltestellen erneut bestimmt und ermittelt, ob nun alle Haltestellen die entsprechende Mindestgüte aufweisen. Diese Schritte werden so oft wiederholt, bis alle Haltestellen die festgelegte Mindestgüte aufweisen. Falls an einer Haltestelle unterhalb der Mindestgüte sowohl Bahn als auch Bus beziehungsweise Tram abfahren, werden zunächst die höherwertigen Verkehrsmittel (Bahn, Tram) in den Abfahrten erhöht. Abbildung 2 zeigt das Verfahren in einer schematischen Darstellung.

Die hier skizzierten Szenarien S, M und L bieten mögliche Ansätze für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, um eine Mobilitätsgarantie in Deutschland zu verwirklichen. Der Fokus lag auf einer deutschlandweiten Simulation und einer nachvollziehbaren Methodik, die mit bestehenden Datensätzen auskommt. In der praktischen Nahverkehrsplanung würde man im Zuge einer Ausweitung des Fahrplanangebotes auch bestehende Linien optimieren sowie neue Linien und On-Demand-Verkehre hinzufügen.

Verbesserung der Güteklassen im Umfeld von Haltestellen in der Simulation mit Fahrplan 2023 (links) und Mobilitätsgarantie Variante M (rechts)

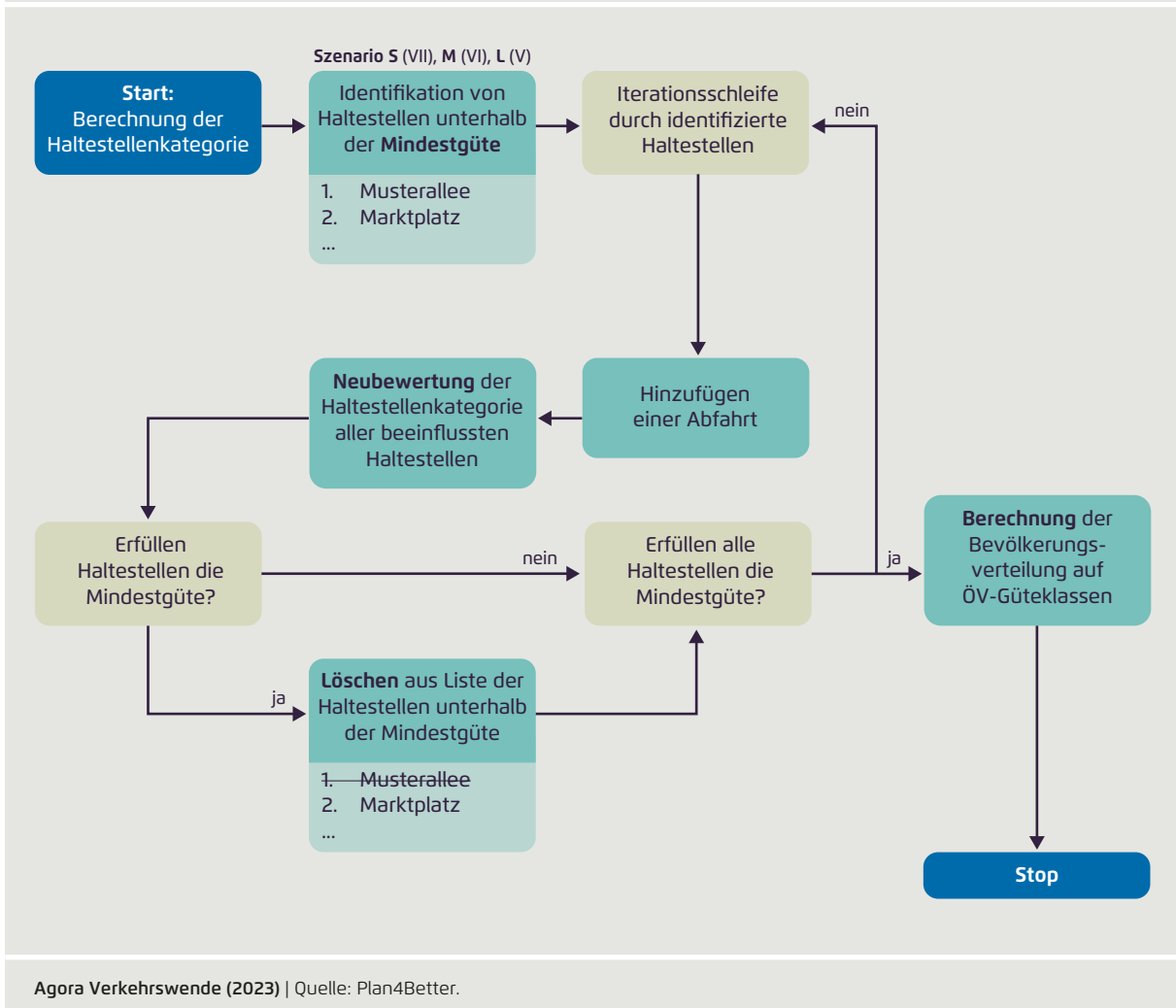
Abbildung 1



Agora Verkehrswende (2023) | Hinweis: Die kreisförmigen Zonen (Buffer) bilden die ÖV-Güteklassen rund um Haltestellen ab: von Grün (A) bis Rot (F). Quelle: GIS-Bildschirmfoto durch Plan4Better.

Vorgehen bei der Simulation

Abbildung 2



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Plan4Better.

3 | Ergebnisse der Erreichbarkeitsanalyse

Die Erreichbarkeitsanalyse kategorisiert die Qualität des öffentlichen Verkehrs am Wohnort in den ÖV-Güteklassen A bis F anhand des Takts von Linienverkehrsangeboten, sowie der Entfernung vom Wohnort zur Haltestelle und der Art des Verkehrsmittels (siehe auch Teil I, Kapitel 5).

Wie in Kapitel 2 beschrieben, wurde das bestehende Linienverkehrsangebot mit Bussen und Bahnen in drei Varianten (S, M und L) so aufgestockt, dass jeweils Menschen an Standorten mit einer besonders niedrigen Qualität des ÖPNV-Angebots davon profitieren. Die mittlere Variante M ist dabei mit einem deutschlandweiten Stundentakt vergleichbar.

Bestehende On-Demand-Angebote konnten aufgrund schlechter Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt werden. Die Gebiete Bad Kreuznach, Birkenfeld, Börde, Mainz-Bingen und Nürnberg sind auf den folgenden Karten nicht abgebildet, da es größere Lücken oder Fehler in den veröffentlichten Fahrplandaten gab. Das in der Analyse aufgearbeitete Verkehrsangebot aus GTFS-Fahrplandaten umfasst rund 24 Millionen Fahrplankilometer an einem Werktag zwischen 6:00 und 20:00 Uhr.

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Analysen beschrieben. In Tabellenform stehen sie unter www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/mobilitaetsgarantie-fuer-deutschland-teil-ii als Download zur Verfügung.

3.1 Angebotsqualität auf Kreisebene

Die Erreichbarkeitsanalyse zeigt: 18,6 Millionen Menschen wohnen derzeit in Gebieten der bestmöglichen ÖV-Güteklasse A und weitere 14,7 Millionen Menschen in Gebieten der Güteklasse B. Damit sind 41 Prozent der Menschen in Deutschland an ihrem Wohnort bereits gut bis sehr gut mit Bus- und Bahnlinien angebunden. Hingegen leben 20,3 Millionen Menschen (25 Prozent) in Gebieten der Güteklassen E oder F, die für ein unattraktives ÖV-Angebot stehen, oder in Gebieten, die keiner der Güteklassen zugeordnet werden. Es sind diese Bevölkerungsgruppen, zu deren Gunsten das Angebot durch eine Mobilitätsgarantie ausgeweitet werden sollte.

Die Deutschlandkarte in der Abbildung 3 zeigt die Mediangüte, also die Angebotsqualität, die mindestens 50 Prozent der Menschen in einem Kreis zur Verfügung steht. Auffällig sind die hell gefärbten Landkreise im Nordwesten und Südosten. Hier bestehen die größten Lücken im Angebot mit Bus und Bahn. Die folgenden Abbildungen zeigen, wie der Anteil der Bevölkerung, der Zugang zu ÖV-Güteklasse D oder besser hat, zunimmt, je mehr das Angebot auf den bestehenden Linien ausgeweitet wird – vom Status quo im Jahr 2023 (Abbildung 4) bis zur Mobilitätsgarantie der Variante L (Abbildung 7). Güteklasse D gilt als Richtwert für ein gutes Mindestangebot und ist in der Schweiz bereits für über 80 Prozent der Bevölkerung verfügbar.²

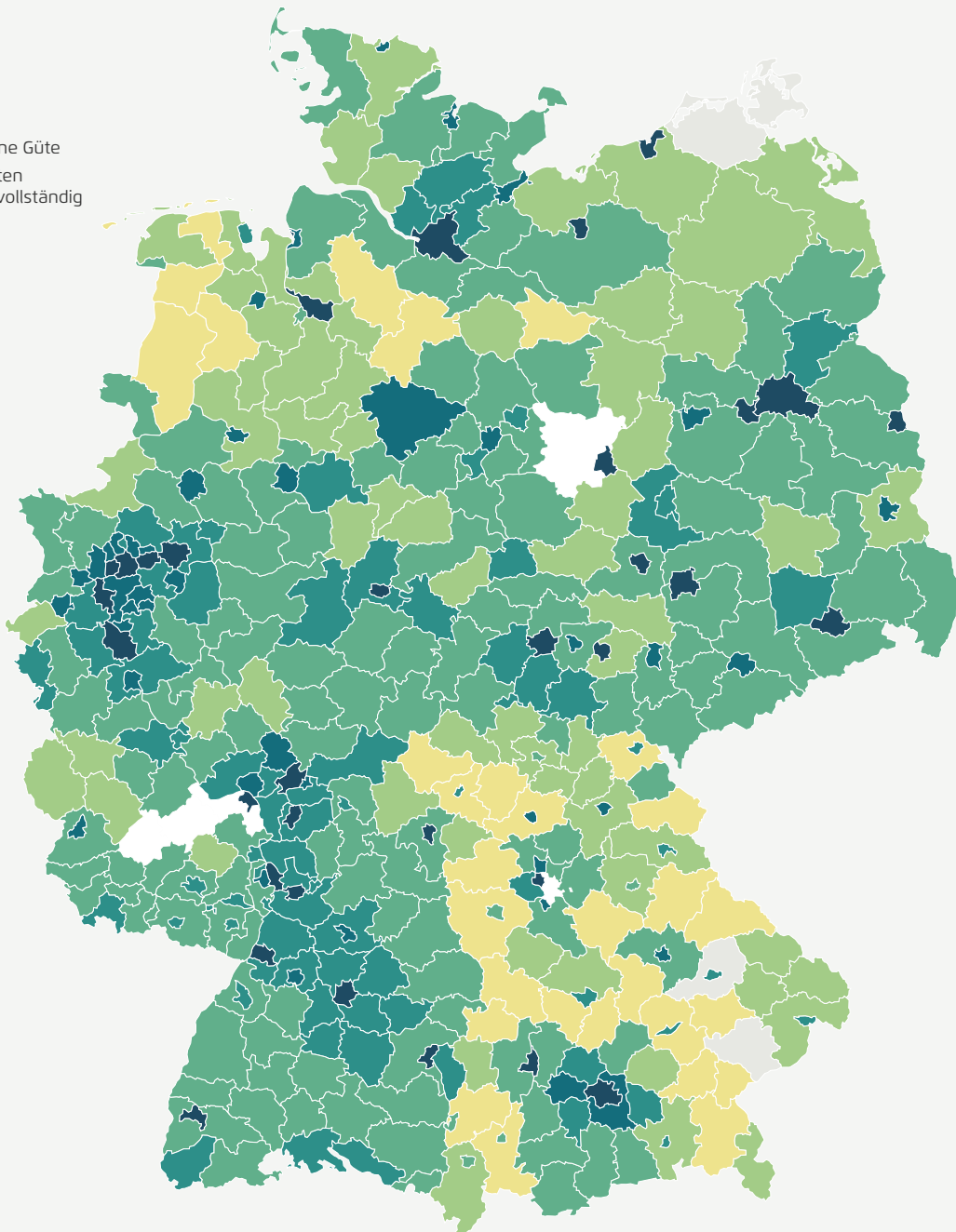
2 Kraft; Fister (2023).

Durchschnittliche Qualität des öffentlichen Verkehrsangebots

Abbildung 3

ÖV-Güteklasse für mindestens 50 Prozent der Bevölkerung (Mediangüte)

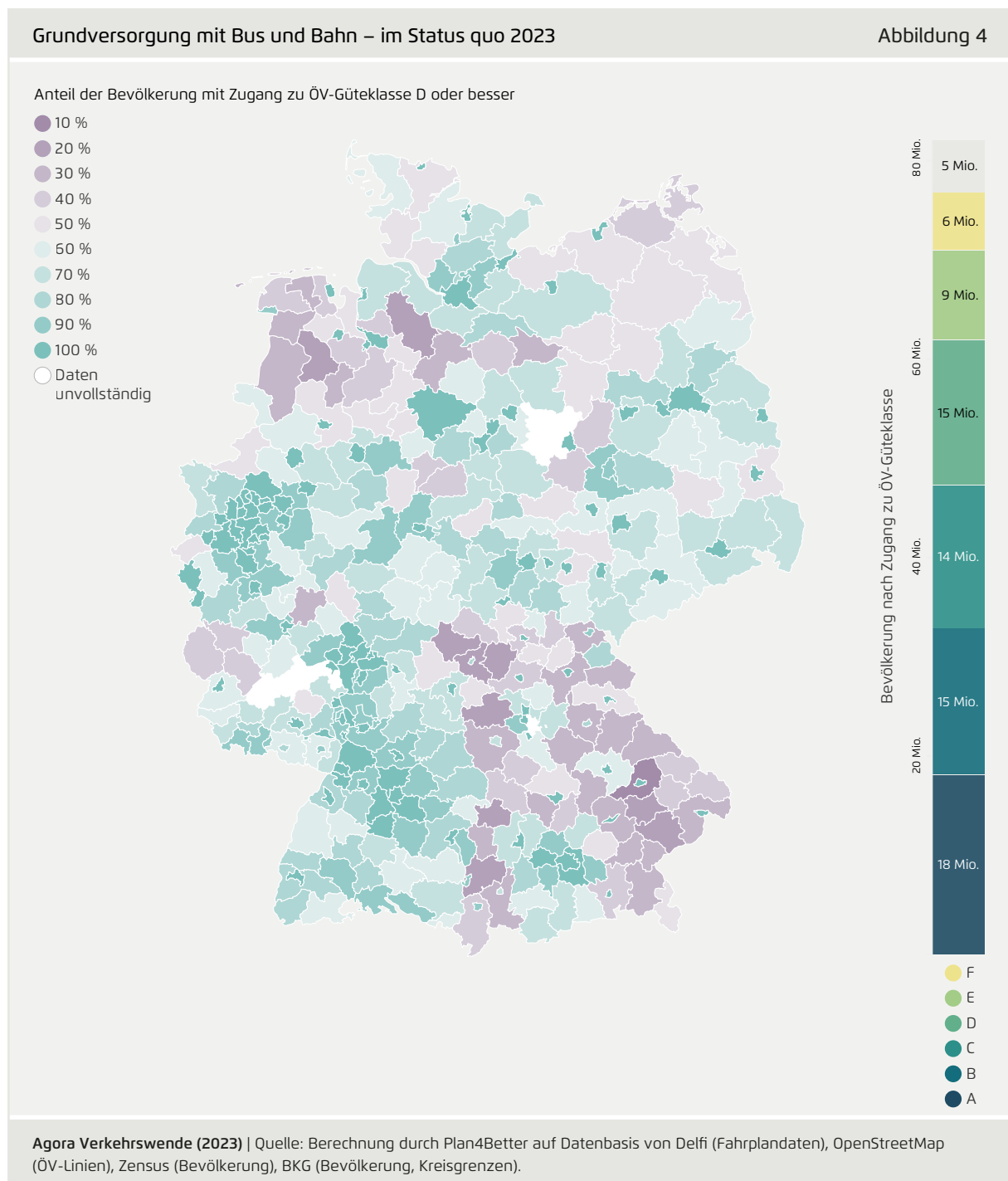
- A
- B
- C
- D
- E
- F
- keine Güte
- Daten unvollständig



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Berechnung durch Plan4Better auf Datenbasis von Delfi (Fahrplandaten), OpenStreetMap (ÖV-Linien), Zensus (Bevölkerung), BKG (Bevölkerung, Kreisgrenzen).

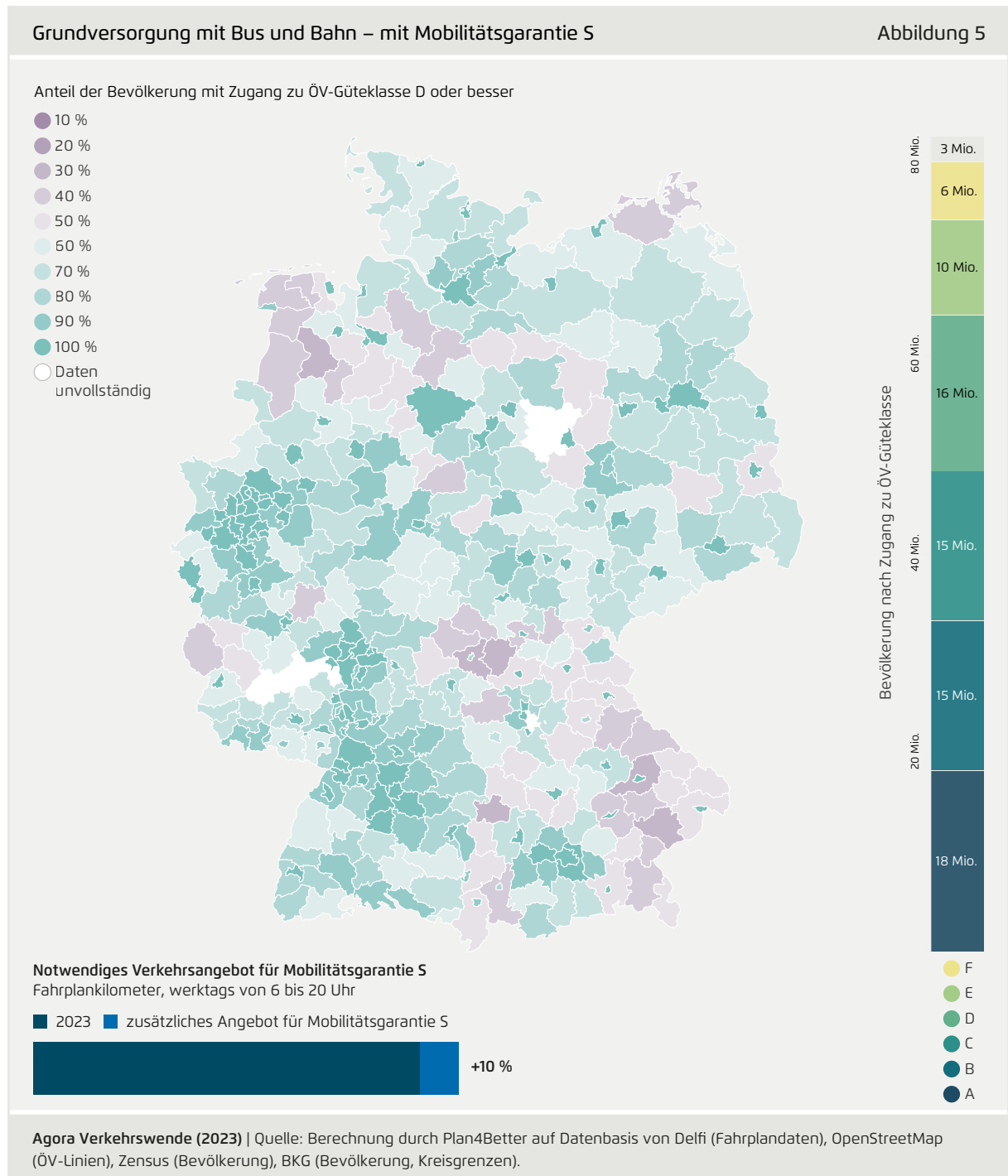
Status quo 2023: Für 5 Millionen Menschen entspricht der ÖV an ihrem Wohnort derzeit „keiner Güte“. Drei Viertel der Bevölkerung leben in Gebieten der ÖV-Güteklasse D oder besser. Dies gilt in Österreich und der Schweiz als „gute Grundversorgung“ in ländlichen

Räumen und entspricht beispielsweise einer Bushaltestelle mit einer Linie im 30-Minuten-Takt in 200 Metern Entfernung zum Wohnort.



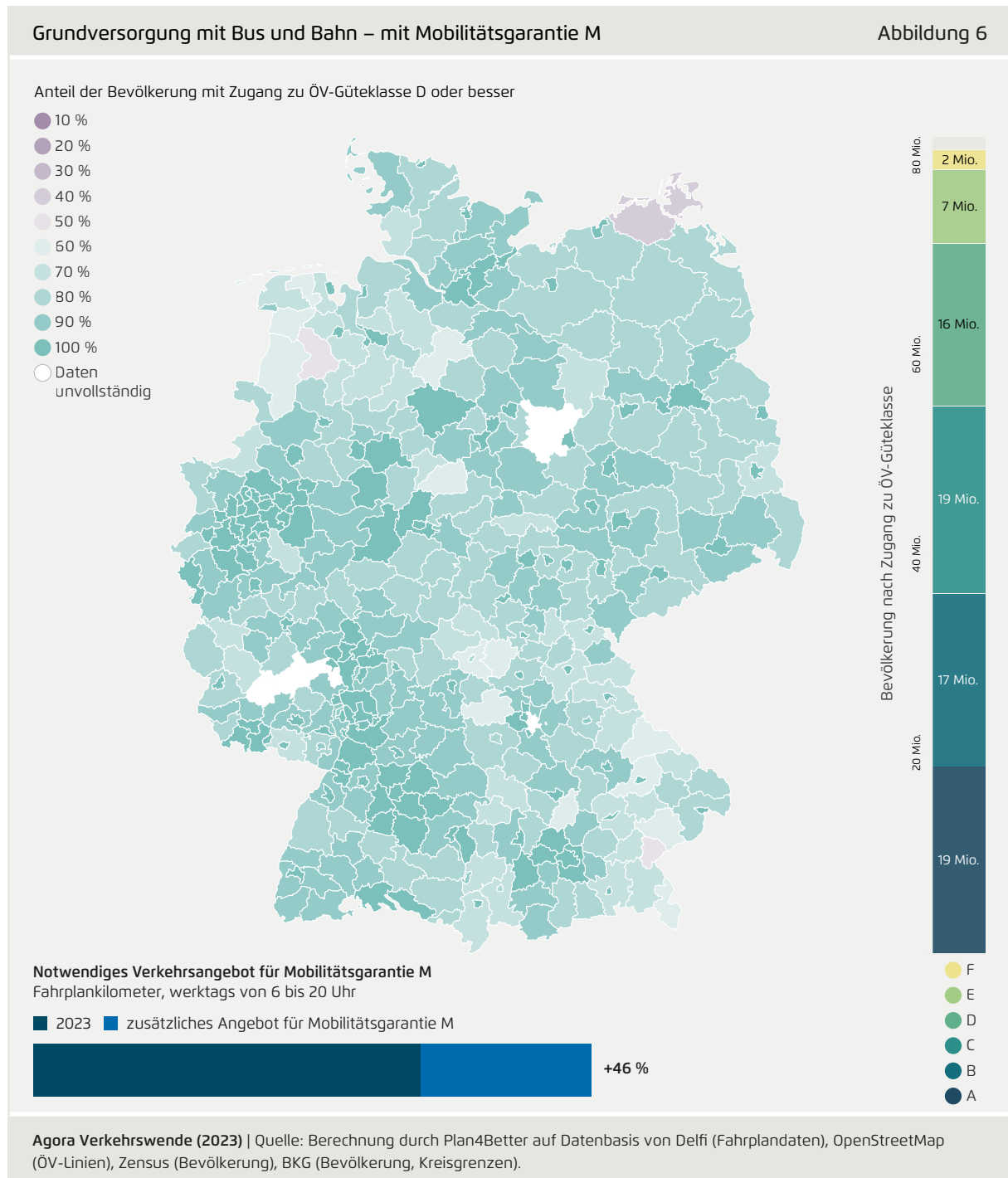
Mit der Simulation für die Mobilitätsgarantie in der **Variante S** wird das bestehende Fahrplanangebot geringfügig um 2,2 Millionen Kilometer pro Werktag ausgeweitet. Zusätzliche Fahrten finden auf Linien statt, die bisher nur wenige Abfahrten pro Tag aufwiesen.

So erfahren Millionen Menschen in Gebieten der unteren Güteklassen leichte Angebotsverbesserungen. Die Zahl der Menschen in Gebieten ohne Güteklasse lässt sich auf 2,6 Millionen halbieren.



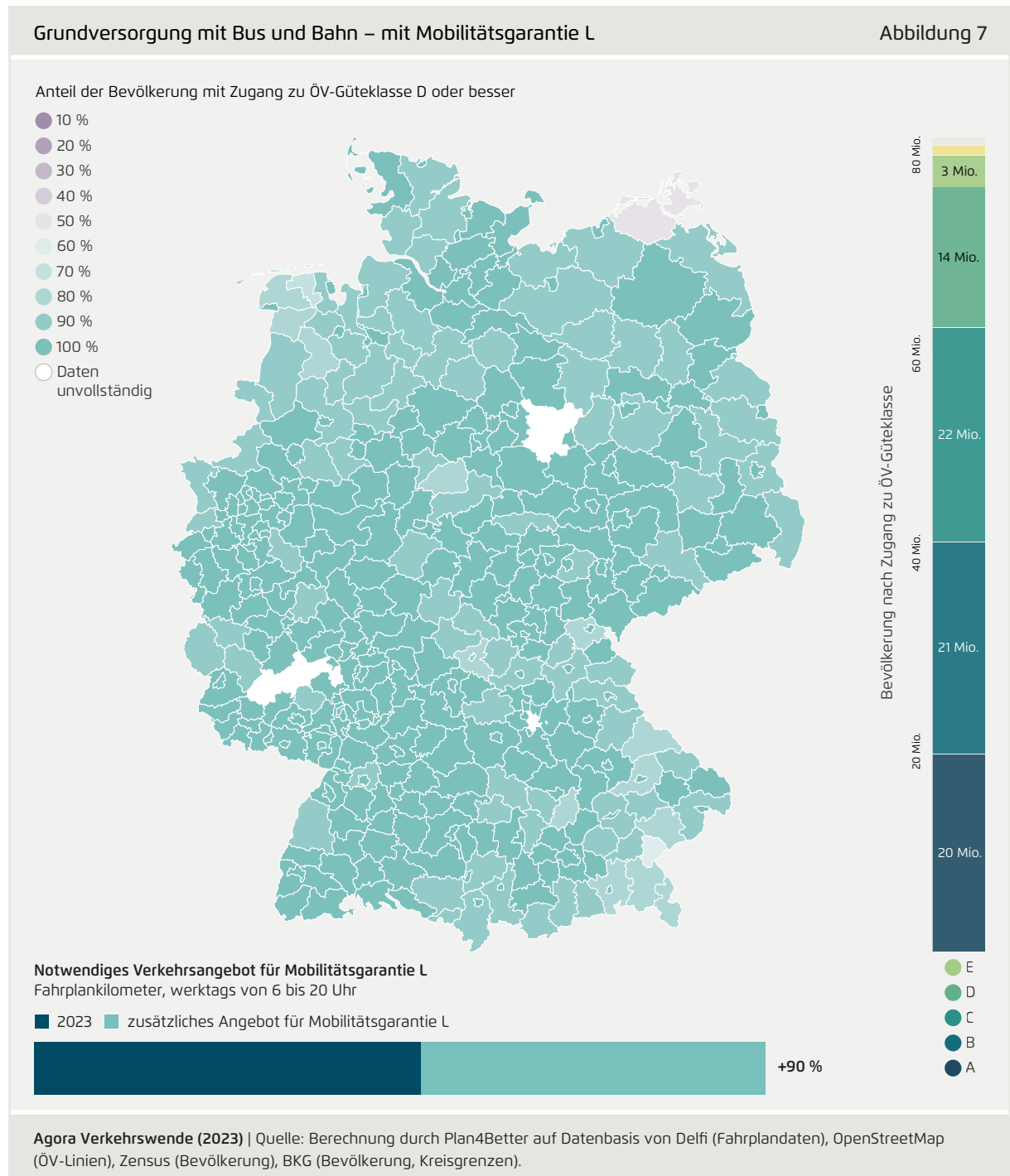
Mit der Simulation für die Mobilitätsgarantie in der **Variante M** wird das bestehende Fahrplanangebot deutlich ausgeweitet. Dies geschieht zu 99 Prozent auf Buslinien, da nahezu alle Bahnstrecken bereits dem Zielwert von Variante M entsprechen. Bereits 87 Prozent der

Bevölkerung leben dann in Gebieten der ÖV-Güteklasse D oder besser, was etwa der Versorgung in der Schweiz entspricht. Mit rund 46 Prozent mehr Fahrplankilometer wäre für die meisten Menschen mindestens ein Stundentakt am Wohnort ermöglicht.



In der besonders weitgehenden Mobilitätsgarantie der **Variante L** werden die im Linienverkehr werktags absolvierten Kilometer nahezu verdoppelt. Die Hälfte der Bevölkerung hat hier ein gutes bis sehr gutes ÖPNV-Angebot (Güteklasse A oder B). In ländlichen

Kreisen wären 30-Minuten-Takte der Normalfall. Lediglich fünf Millionen Menschen verfügen nicht über ein Angebot der Güteklasse D, die in der Schweiz als niedrigste akzeptable Kategorie für die Qualität des öffentlichen Verkehrs gilt.



3.2 Angebotsqualität auf Länderebene

Die ÖV-Güteklassen verteilen sich in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich auf die Bevölkerung. Die stark divergierenden Nahverkehrsangebote stehen in engem Zusammenhang mit der Raum- und Siedlungsstruktur der Länder. So weisen die Stadtstaaten bereits ein durchgehend gutes Angebot auf, das auch von einer Mobilitätsgarantie, wie sie in dieser Simulation angenommen wurde, nicht nennenswert beeinflusst wird. Die meisten Menschen ohne ÖV-Güteklasse leben in den Flächenländern Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, wobei

Mecklenburg-Vorpommern den relativ höchsten Bevölkerungsanteil in dieser Eingruppierung (22 Prozent) aufweist. In diesen Ländern würden entsprechend die meisten Menschen bereits von einer Mobilitätsgarantie der Variante S profitieren. Unter den Flächenländern haben in Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Hessen den relativ höchsten Anteil an Menschen mit einem guten ÖV-Angebot (A, B). Trotzdem würde sich mit der Variante M in allen Flächenländern die Situation für eine signifikante Anzahl von Menschen verbessern. Auch in vergleichsweise gut erschlossenen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg ist hierfür eine deutliche Ausweitung des Angebots erforderlich (siehe Abbildung 11).

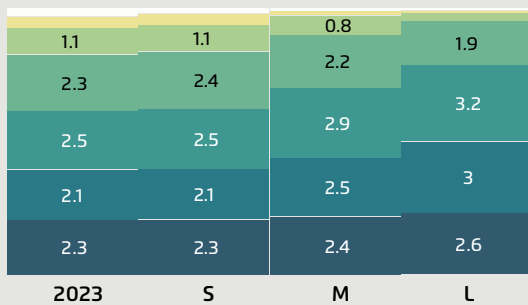
Verfügbarkeit von ÖV-Güteklassen nach Bundesländern 1/3

Abbildung 8

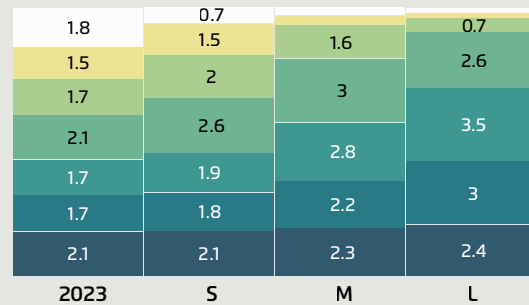
Bevölkerung in Millionen (Stand 2023 im Vergleich zu verschiedenen Szenarien für Mobilitätsgarantie S, M, L)

● A ● B ● C ● D ● E ● F ● keine Güte

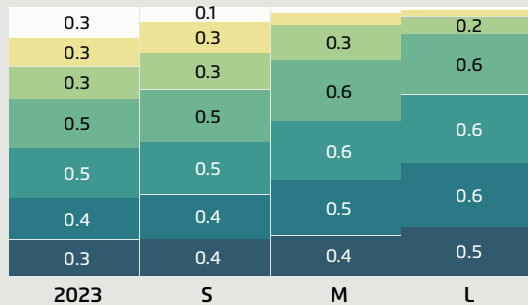
Baden-Württemberg (Bev.: 11,1 Mio.)



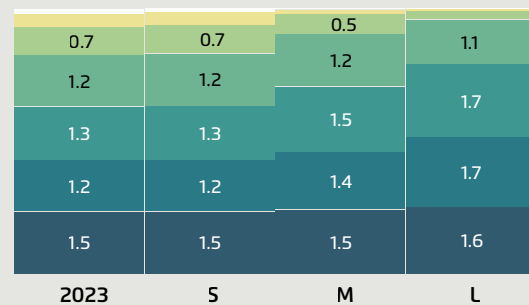
Bayern (Bev.: 12,7 Mio.)



Brandenburg (Bev.: 2,5 Mio.)



Hessen (Bev.: 6,3 Mio.)



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Berechnung durch Plan4Better auf Datenbasis von Delfi (Fahrplandaten), OpenStreetMap (ÖV-Linien), Zensus (Bevölkerung), BKG (Bevölkerung).

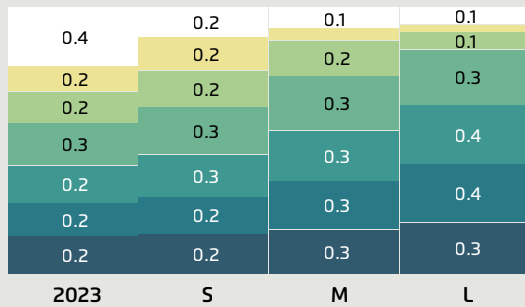
Verfügbarkeit von ÖV-Güteklassen nach Bundesländern 2/3

Abbildung 9

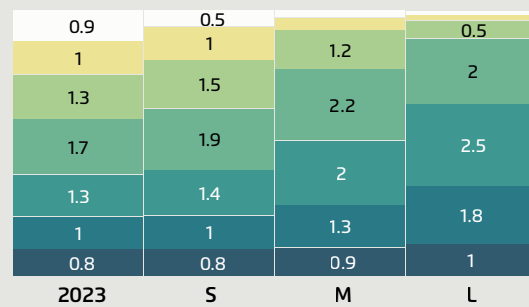
Bevölkerung in Millionen (Stand 2023 im Vergleich zu verschiedenen Szenarien für Mobilitätsgarantie S, M, L)

● A ● B ● C ● D ● E ● F ● keine Güte

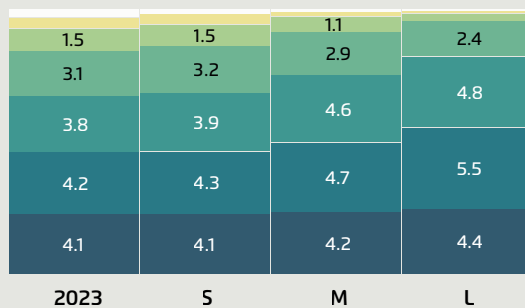
Mecklenburg-Vorpommern (Bev.: 1,6 Mio.)



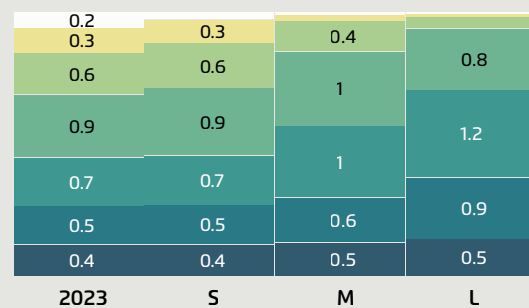
Niedersachsen (Bev.: 8 Mio.)



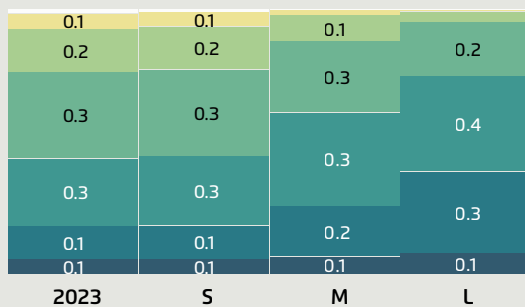
Nordrhein-Westfalen (Bev.: 17,9 Mio.)



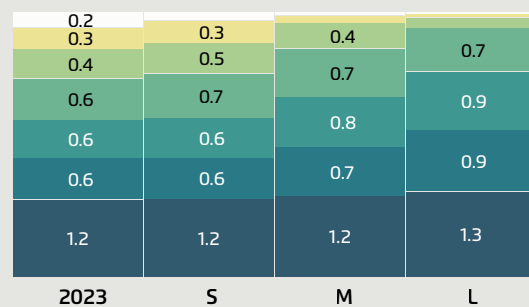
Rheinland-Pfalz (Bev.: 4,1 Mio.)



Saarland (Bev.: 1 Mio.)



Sachsen (Bev.: 4 Mio.)



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Berechnung durch Plan4Better auf Datenbasis von Delfi (Fahrplandaten), OpenStreetMap (ÖV-Linien), Zensus (Bevölkerung), BKG (Bevölkerung).

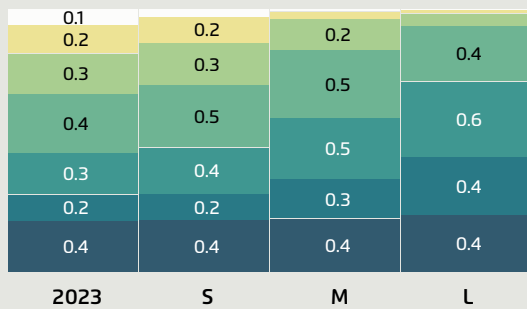
Verfügbarkeit von ÖV-Güteklassen nach Bundesländern 3/3

Abbildung 10

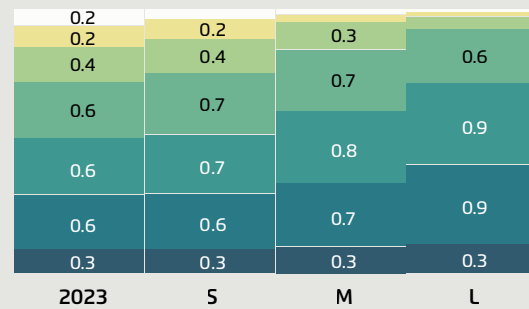
Bevölkerung in Millionen (Stand 2023 im Vergleich zu verschiedenen Szenarien für Mobilitätsgarantie S, M, L)

● A ● B ● C ● D ● E ● F ● keine Güte

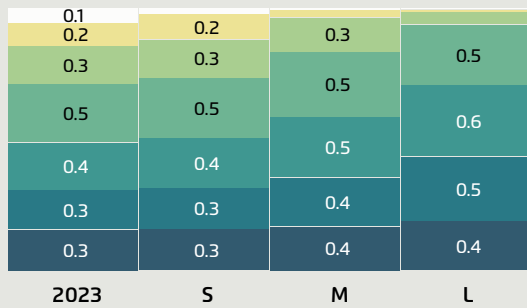
Sachsen-Anhalt (Bev.: 2 Mio.)



Schleswig-Holstein (Bev.: 2,9 Mio.)



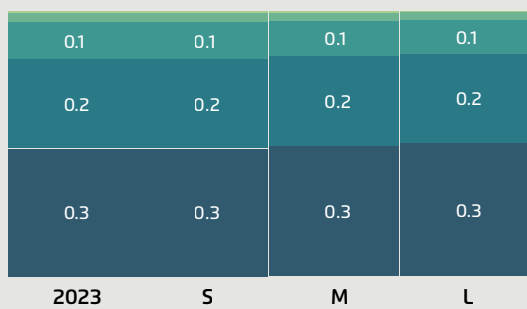
Thüringen (Bev.: 2,1 Mio.)



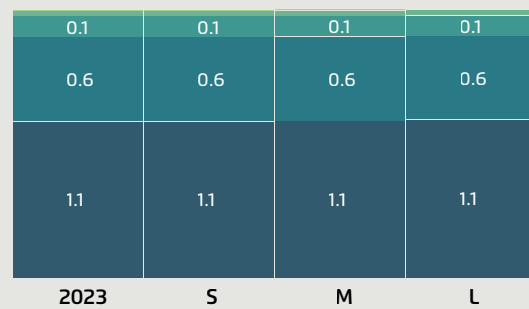
Berlin (Bev.: 3,7 Mio.)



Bremen (Bev.: 0,7 Mio.)



Hamburg (Bev.: 1,9 Mio.)

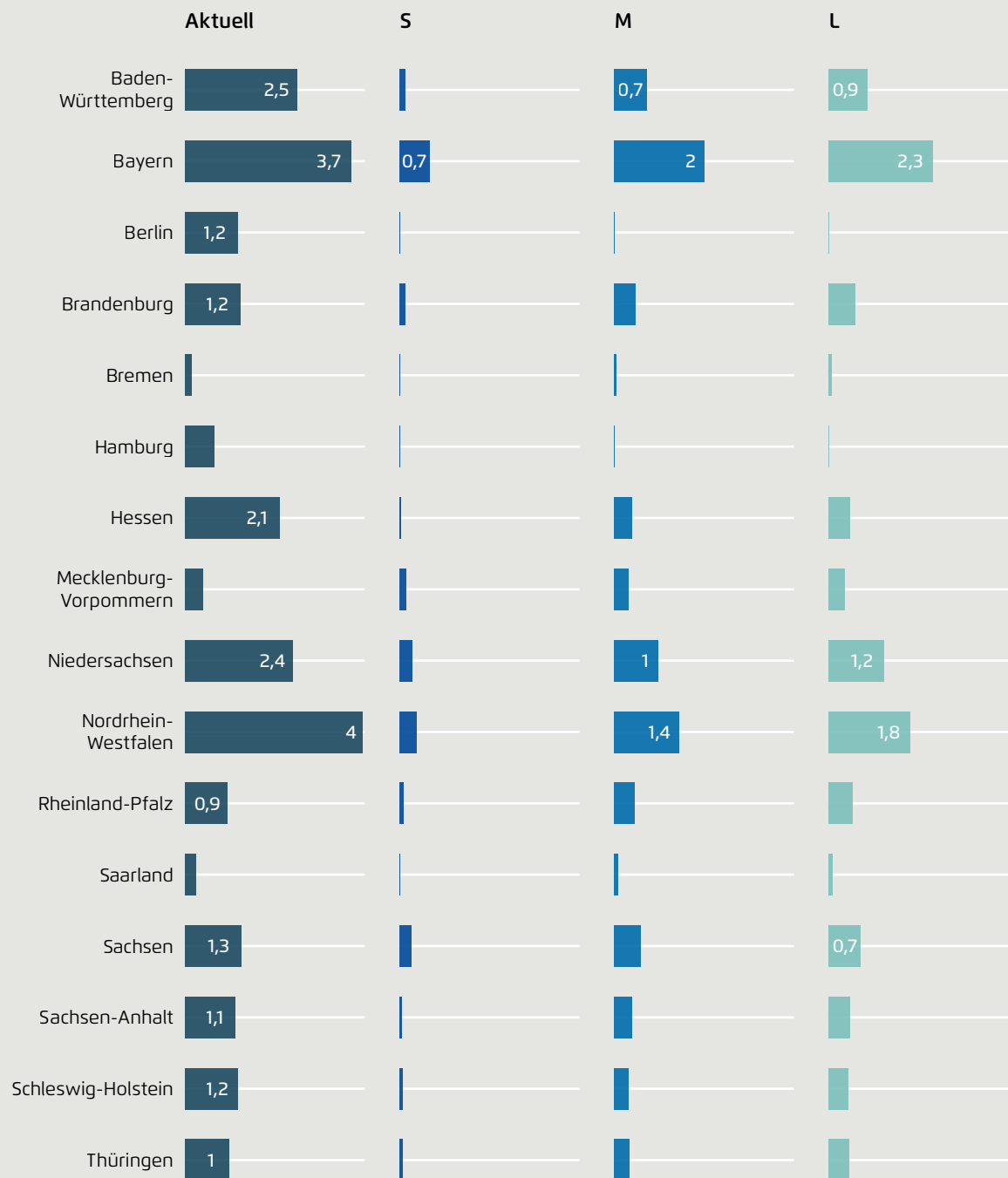


Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Berechnung durch Plan4Better auf Datenbasis von Delfi (Fahrplandaten), OpenStreetMap (ÖV-Linien), Zensus (Bevölkerung), BKG (Bevölkerung).

Verkehrsangebot und notwendige Erweiterung für Mobilitätsgarantie

Abbildung 11

in Millionen Fahrplankilometern pro Werktag zwischen 6 und 20 Uhr, differenziert nach Bundesländern und Szenarien für Mobilitätsgarantie (S, M, L)



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Berechnung durch Plan4Better auf Datenbasis von Delfi (Fahrplandaten), OpenStreetMap (ÖV-Linien), Zensus (Bevölkerung), BKG (Bevölkerung).

4 | Schritte zur Mobilitätsgarantie

Viele Regionen Deutschlands sind bereits auf dem Weg hin zu einem guten Grundangebot mit öffentlichen Verkehrsmitteln, auch abseits der Städte. Einige Bundesländer haben zum Beispiel konkrete Konzepte erstellt. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen versuchen, mit neuen, verlässlichen und leicht verständlichen Buskonzepten weitere Zielgruppen zu erreichen. Werden die lokalen Produkte und Konzepte einander angeglichen, lässt sich die Verlässlichkeit und Verständlichkeit für die Fahrgäste weiter erhöhen. In anderen Regionen sind die öffentlichen Verkehrsangebote dagegen völlig unzureichend. Strukturschwache und/oder sehr ländliche Räume sind davon besonders häufig betroffen. Die deutschlandweite Analyse mittels ÖV-Güteklassen in Kapitel 3 schafft hier eine Übersicht und Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen.

Zunächst gilt es, ein transparentes Monitoring der ÖV-Qualität in Deutschland zu etablieren, um den Handlungsbedarf und die Fortschritte zu bemessen sowie ein gemeinsames Zielbild zwischen allen Akteuren herzustellen. Anschließend sollten die Verantwortlichkeiten für die regionale Umsetzung einer Mobilitätsgarantie geklärt und die notwendigen Angebote mit einem passenden Finanzierungsinstrument abgesichert werden. Die hier gesammelten Empfehlungen

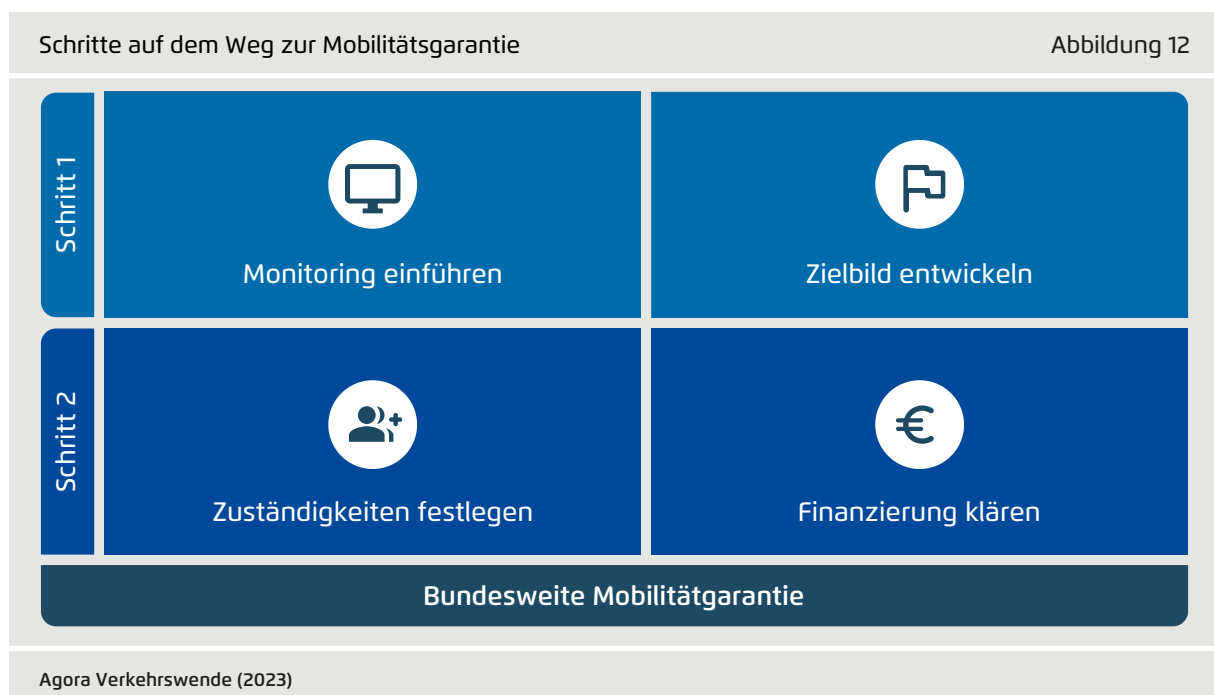
an die Akteure in Kommunen, Ländern und dem Bund für mögliche nächste Schritte beruhen auch auf den Diskussionen im Rahmen der projektbegleitenden Veranstaltungsreihe.

4.1 Bundesweites ÖV-Monitoring etablieren und gemeinsames Zielbild entwickeln

Ein Zielbild für eine deutschlandweite Mobilitätsgarantie zu entwickeln und diese einzuführen, erfordert eine deutschlandweite, einheitliche Bewertung der Bedienungsqualität des lokalen Bus- und Bahnangebots.

Im föderal organisierten ÖPNV existiert gegenwärtig kein einheitliches System, welches das gesamte ÖV-Angebot in seiner Angebotsqualität erfasst. Lediglich das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ermittelt regelmäßig den Anteil der Bevölkerung auf Ebene der Landkreise, der in maximal 600 Meter Luftlinienentfernung zu einer Haltestelle beziehungsweise 1.200 Metern zu einem Bahnhof wohnt.³

3 BBSR (2023).



Ein **zentrales Informationssystem**, das leicht verständlich ist, auf aktuellen Daten basiert und öffentlich einsehbar ist, sollte die Grundlage für eine Diskussion und das Monitoring einer bundesweiten Mobilitätsgarantie bilden. Dabei kann die Qualität anhand verschiedener Merkmale gemessen werden (siehe Teil I, Kapitel 4), wobei nicht alle Merkmale im Monitoring erfasst werden müssen. Einige Merkmale, wie die Barrierefreiheit, unterliegen bereits bundesweiten Vorschriften, während andere, wie die Zufriedenheit mit Fahrgastinformationen oder spezifische Komfortmerkmale, entweder nur aggregiert vorliegen oder eine bundesweit einheitliche Bewertung nicht sinnvoll ist. Merkmale, die bereits belastbar bundesweit erhoben werden und eine hervorgehobene Bedeutung für die Qualität des öffentlichen Verkehrs haben, sind die Distanz zur Haltestelle, die tägliche Anzahl der Abfahrten an einer Haltestelle sowie die Geschwindigkeit der Fahrzeuge. Das darauf basierende System der ÖV-Güteklassen⁴, wie es in Österreich und der Schweiz praktiziert wird, bietet sich an, um die Qualität zu messen. Die notwendigen Daten sind für Deutschland öffentlich zugänglich.

Es empfiehlt sich daher, das etablierte System der ÖV-Güteklassen auch in Deutschland einzuführen und mit den Zielen einer Mobilitätsgarantie zu verknüpfen.

Würde die österreichische Variante aufgegriffen, wäre eine Vergleichbarkeit innerhalb der DACH-Region gegeben. Gegenüber dem Schweizer Modell können zusätzliche niedrigere Angebotsqualitäten ausgewiesen werden. **Die Methodiken aus Österreich und der Schweiz sollten so ergänzt werden, dass auch Angebote ohne Linienbindung (On-Demand-Verkehre) berücksichtigt werden.** Insbesondere in Regionen mit niedriger Siedlungsdichte haben solche Dienste eine zunehmende Bedeutung.

Die regelmäßige Analyse dieser ÖV-Daten in Kombination mit soziodemografischen Informationen hilft zusätzlich, die Auswirkungen von veränderten Angeboten – zum Beispiel Taktverdichtung und Pkw-Besitz – künftig besser abzuschätzen und im Nachhinein zu bewerten. Weitere Anwendungszwecke, wie die Koppelung der Stellplatzordnung an die Metrik der Güteklassen, sind denkbar und werden in Österreich erfolgreich genutzt.⁵

Ein bundesweites Monitoring des ÖV hat zur Aufgabe, die Qualitätsziele einer Mobilitätsgarantie transparent und nachvollziehbar zu machen. Mithilfe eines Monitorings ließe sich der Grad der Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Verkehrsmitteln genau ermitteln, mit dem politischen Zielbild einer Mobilitätsgarantie abgleichen und davon ausgehend gegebenenfalls weitere notwendige Maßnahmen ableiten.

Das Monitoring sollte perspektivisch in der Bundesverwaltung, beispielsweise beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, dem Kraftfahrt-Bundesamt oder dem Statistischen Bundesamt, angesiedelt sein. Ein nationales Monitoring ließe sich kurzfristig umsetzen.

Die Umsetzung einer nationalen Mobilitätsgarantie ist ein eher langfristiges Projekt. Sie erfordert die Kooperation zahlreicher Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. **Ein klar definiertes Zielbild hilft, eine dauerhafte, funktionierende Kooperation aufrechtzuerhalten und gibt allen Beteiligten Orientierung.** Das gemeinsame Zielbild legt den Grundstein für eine umfassende Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge im öffentlichen Verkehr.

Während die Bereitstellung von Bus- und Bahnverbindungen bereits allgemein als staatliche Pflicht der Daseinsvorsorge verankert ist (vgl. §2 Abs. 2 ROG; §1 RegG, siehe Teil I, Kapitel 3), fehlt bislang eine konkrete Ausgestaltung dieses Auftrags. Die Interpretation dessen bleibt den Bundesländern und ihren Aufgabenträgern überlassen. Dies führt auch zwischen den ländlichen Räumen zu großen Bandbreiten in der Versorgung der Bevölkerung, wie die Erreichbarkeitsanalyse in Kapitel 3 zeigt. Es bedarf eines bundesweiten Zielbildes, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sicherzustellen (vgl. § 72 Abs. 2 GG).

Beispiele für Leitbilder für eine Grundversorgung mit ÖPNV finden sich bereits in einigen Bundesländern. So sollen in Baden-Württemberg⁶ alle Orte von frühmorgens bis Mitternacht mit öffentlichen Nahverkehrsverbindungen erreichbar sein. In Bayern⁷ und im

4 Die Systematik der ÖV-Güteklassen bewertet Standorte je nach Verfügbarkeit und Takt öffentlicher Verkehrsangebote (siehe hierzu Teil I, Kapitel 5).

5 ÖROK (2022).

6 Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg; CDU Baden-Württemberg (2021), S. 109.

7 CSU Bayern; Freie Wähler Bayern (2018), S. 49. Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2022).

Saarland⁸ heißt es, dass es „keine Stunde ohne Zug“ geben dürfe; die Mobilitätsgarantie in Schleswig-Holstein⁹ verspricht eine „verlässliche, regelmäßige Anbindung an den ÖPNV von früh bis spät an jedem Ort“ des Landes. In Nordrhein-Westfalen¹⁰ sollen in dieser Wahlperiode Mindeststandards definiert und längerfristig eine Anbindung im Stundentakt von 5:30 Uhr bis 22:30 Uhr angestrebt werden.

Welche Qualitätsmerkmale eine bundesweite Mobilitätsgarantie mit Bus und Bahn enthalten soll, ist nicht ohne Weiteres zu sagen. Sie muss nicht die gleiche Komplexität aufweisen, wie etwa in Nahverkehrsplänen oder den ÖPNV-Strategien der Länder üblich, da sie diese nicht ersetzt, sondern lediglich ein einheitliches Mindestangebot sicherstellt. Bestehende Empfehlungen von Fachverbänden geben Hinweise zu den Aspekten der Erschließung, des Angebots und der Netzstruktur (siehe Teil I; Kapitel 4). Letztendlich ist es, wie bei allen Aspekten der Daseinsvorsorge, eine gesellschaftliche und politische Entscheidung, welches öffentliche Verkehrsangebot bereitgestellt und aus öffentlichen Haushalten kofinanziert werden soll. Folgende Merkmalstypen bieten sich als **Elemente einer bundesweiten Mobilitätsgarantie** an:

- **Garantierter Takt**, zum Beispiel Stundentakt oder On-Demand-Angebot.
- **Garantierte Betriebszeit und -tage**, zum Beispiel werktags von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr.
- **Garantierte Erschließung**, zum Beispiel alle Gemeinden ab 200 Einwohner:innen.
- **Garantierte Ziele**, zum Beispiel in das nächste Grund- oder Mittelzentrum.

Dabei sollte klar sein, dass eine bundesweite Mobilitätsgarantie einen nationalen Mindestreichbarkeits- und Bedienungsstandard beschreibt, der von den regionalen Aufgabenträgern durchaus verbessert werden kann und sollte.

8 Saar-SPD (2022), S. 38.

9 CDU Schleswig-Holstein; Bündnis 90/Die Grünen Schleswig-Holstein (2022), S. 193–194.

10 CDU Nordrhein-Westfalen; Bündnis 90/Die Grünen Nordrhein-Westfalen (2022), S. 35.

4.2 Zuständigkeiten und Verbindlichkeiten klären und Finanzierungsinstrument entwickeln

Eine deutschlandweite Mobilitätsgarantie ist ein Gemeinschaftsprojekt. Sie erfordert zusätzliche Anstrengungen und klare Vereinbarungen von Bund, Ländern, Kommunen und der ÖPNV-Branche. Entsprechend müssen die Zuständigkeiten für diese Aufgabe zur Daseinsvorsorge ausgehandelt und es muss ein Finanzierungsinstrument etabliert werden. Derzeit liegt die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern und für den öffentlichen Straßenverkehr meist bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Der Bund nimmt durch gesetzliche Vorgaben, den Bau von Infrastruktur und Finanzmittel für Länder und Gemeinden (beispielsweise rund 10 Milliarden Euro Regionalisierungsmittel im Jahr 2023) großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Angebote.

Bisher wurden Mindestangebote ausschließlich auf regionaler Ebene festgelegt. Hierfür stehen insbesondere die Nahverkehrspläne der Kommunen. Diese zeichnen sich durch eine große Bandbreite in Methodik, Detailgrad und Anspruch an die Angebote aus. Perspektivisch könnte eine **bundesweite Mobilitätsgarantie bei der Erstellung beziehungsweise Fortschreibung von Nahverkehrsplänen zu berücksichtigen** sein. Vage gesetzliche Vorgaben für Nahverkehrspläne wie eine „ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ (§ 8 Abs. 3 PBefG) ließen sich so konkretisieren.

Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Verbraucherzentrale Bundesverband umfasst den Vorschlag, eine neue Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den Bund im Grundgesetz zu schaffen.¹¹ Eine Kofinanzierung des ÖPNV durch den Bund wäre dabei an Programme der Länder zur Umsetzung einer Mobilitätsgarantie gebunden. Die regionale Planung und die Ausgestaltung des Nahverkehrs verblieben weiterhin bei den Ländern und Kommunen (siehe Teil I, Kapitel 4).

In der Schweiz und Österreich hingegen sind Mindestangebote mit Bus und Bahn nicht gesetzlich ver-

11 Rödl & Partner (2020).

pflichtend geregelt oder einklagbar. Jedoch gibt es **klar beschriebene Zielbilder und einen günstigen Finanzierungsrahmen für die Aufgabenträger** (siehe Teil I, Kapitel 6). So gibt es in Österreich mit der Österreichischen Raumordnungskonferenz ein Gremium, in dem sich Vertreter:innen von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden auf gemeinsame ÖV-Mindeststandards als Zielbild geeinigt haben und seitdem regelmäßig den Stand der Umsetzung evaluieren. In der Schweiz sind es die Kantone, die den regionalen öffentlichen Verkehr organisieren. Für ein Grundangebot an Fahrten unterstützt der Bund sie mit einer günstigen Kofinanzierung. Er übernimmt durchschnittlich 50 Prozent der ungedeckten Kosten des Betriebs, wobei der übernommene Anteil der Kosten für ländliche Kantone höher, für urbane Kantone niedriger ausfällt. Somit wird den unterschiedlichen Herausforderungen, die sich aus der Raumstruktur ergeben, Rechnung getragen. Wichtiger noch als die gesetzliche Fixierung einer Mobilitätsgarantie scheint also ein klares gemeinsames Zielverständnis der Akteure und ein angemessener Finanzierungsrahmen zu sein.

Je nachdem, wie umfangreich eine Mobilitätsgarantie ausgestaltet sein soll (siehe Kapitel 1; Variante S, M, L), kommt es zu mehr oder weniger stark steigenden Betriebskosten für die Nahverkehrsunternehmen. Diese werden sich, wie im ÖPNV üblich, nicht allein durch zusätzliche Fahrgeldeinnahmen neuer Fahrgäste decken lassen. **Der Finanzierungsbedarf aus öffentlichen Mitteln steigt. Für die Maßnahme der Mobilitätsgarantie ist ein passgenaues Finanzierungsinstrument gefragt.**

Grundsätzlich ist es denkbar, bestehende Finanzierungsinstrumente, mit denen der Bund die Länder oder die Länder ihre Kommunen beim ÖV unterstützen, auch zur Beteiligung an den Kosten einer Mobilitätsgarantie zu nutzen und zu erweitern. So werden bisher etwa mittels „Kieler Schlüssel“ Zuschüsse des Bundes an die Länder für den Nahverkehr aufgeteilt (Regionalisierungsmittel). Dieses Instrument war für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) geschaffen worden, wird jedoch auch für andere Leistungen im ÖV genutzt. Im Zuge der Coronahilfen oder auch zur Finanzierung des Deutschlandtickets konnten erhebliche Regionalisierungsmittel des Bundes durch die Länder auch außerhalb des SPNV verwendet werden. Eine Erweiterung des Instruments über die ursprüngliche Idee hinaus ist also längst Praxis.

Der „Kieler Schlüssel“ ist jedoch zur Verteilung der Mittel nur bedingt geeignet. Er ist unter anderem nach der Zahl der Einwohner:innen der Länder kalkuliert, differenziert also nicht zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Urban geprägte Bundesländer wie Berlin und Hamburg spielen für eine bundesweite Mobilitätsgarantie keine zentrale Rolle, da Mindestangebote überwiegend vorhanden sind und sich in den urbanen Strukturen leichter finanzieren lassen (siehe Abbildung 8–10). Der „Kieler Schlüssel“ bemisst sich weiterhin nach vorhandenen Angeboten mit Regionalzügen. Dies wäre für die Bemessung der Lasten für die öffentliche Hand durch eine Mobilitätsgarantie eine unpassende Grundlage. Die zusätzlichen Angebote würden vorrangig mit Linienbussen und On-Demand-Diensten erbracht werden.

Ein neuer passgenauerer Verteilungsmechanismus für finanzielle Hilfen zur Umsetzung einer Mobilitätsgarantie sollte insbesondere die **Ländlichkeit (Siedlungsdichte) und Steuerkraft in den Gebieten der ÖPNV-Aufgabenträger berücksichtigen**. Vor dem Hintergrund, dass eine Mobilitätsgarantie insbesondere für die Menschen, die unter Mobilitätsarmut leiden, ein Mindestmaß an Mobilität sicherstellen soll (siehe Teil I; Kapitel 2), sind ländliche Landkreise mit einem hohen Anteil an Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, besonders bedeutsam. Gleichzeitig haben diese Kreise meist niedrige Steuereinnahmen, da beides von der wirtschaftlichen Lage in der Region abhängt. Nach einem vergleichbaren Prinzip ließen sich auch Zuschüsse zu einer Mobilitätsgarantie innerhalb eines Bundeslandes sinnvoll aufteilen.

Letztlich müssen diese zusätzlichen ÖV-Leistungen durch zusätzliche Einnahmen gedeckt werden. Dabei ist eine große Palette denkbar. Agora Verkehrswende hat einen Vorschlag für eine grundlegende Reform der Fiskalarchitektur des Bundes im Verkehrssektors vorgelegt.¹² Dabei geht es vor allem darum, Steuern und Abgaben stärker an sozialen und ökologischen Zielen auszurichten. Die vorgeschlagene Reform würde für erhebliche Mehreinnahmen sorgen, die für einen Kofinanzierungsanteil des Bundes genutzt werden können. Für die Kommunen kommen als zusätzliche Finanzierungsquellen etwa die Erhebung von Parkgebühren oder für den ÖPNV zweckgebundene kommunale Abgaben infrage.

12 Agora Verkehrswende (2022).

5 | Mobilitätsgarantie als Teil der Mobilitätswende

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Schritten sollten im Kontext einer bundesweiten Mobilitätsgarantie weitere Handlungsfelder beachtet werden: die Siedlungsplanung sowie das Klimaschutzpotenzial des ÖPNV. **Eine verkehrssparsame Siedlungsplanung fördert die Mobilitätswende und macht den Betrieb einer Mobilitätsgarantie langfristig günstiger.**

Für die langfristige Umsetzung und den Betrieb einer Mobilitätsgarantie spielen die Siedlungsentwicklung und Raumordnung eine wichtige Rolle. In verdichteten Räumen und bei gebündelten Verkehrsströmen lässt sich der ÖPNV grundsätzlich kosteneffizienter und besonders ökologisch betreiben. Wenn Planer:innen von ÖPNV-Angeboten Verkehrslinien und Bedienzeiten konzipieren, sind sie von bestehenden Siedlungsstrukturen abhängig. Im stark verdichteten Raum einer Stadt wohnen im Einzugsgebiet einer Haltestelle mehr Menschen als im ländlichen Raum. Deshalb ist es gerade in ländlichen Regionen wichtig, den ÖPNV in der Raumplanung mitzudenken.

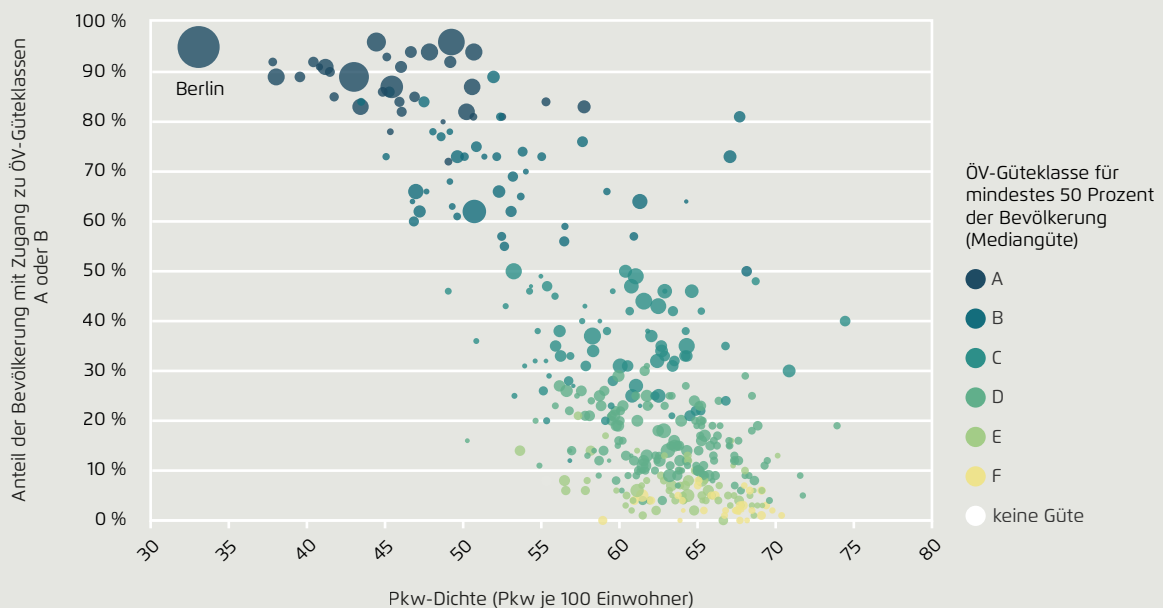
Räumliche Strukturen sind über die Zeit gewachsen und oft nicht für eine effiziente ÖPNV-Erschließung ausgelegt, obwohl das Raumordnungsgesetz (§ 2 (1)) das Gegenteil verlangt. So haben Einfamilienhausssiedlungen „im Grünen“ über Jahrzehnte zu einer Zersiedelung von Stadtrandgebieten geführt. Die niedrige Siedlungsdichte in großräumigen Zonen von Anliegerstraßen erschwert schnelle Busverkehre und die Erschließung durch Bahnstrecken. Das Einrichten eines fahrgastfreundlichen ÖPNV ist dann zwar noch möglich, aber mit relativ hohem Aufwand und hohen Betriebskosten verbunden.

Eine integrierte Raum- und Siedlungsplanung hat das Potenzial, langfristig Räume zu schaffen, die einfach mit dem ÖPNV zu erschließen und zu verbinden sind. Das gilt vor allem für den ländlichen Raum. Anstelle von funktionaler Trennung und der Zentralisierung von Einrichtungen des täglichen Bedarfs sollte verdichtet und funktionsgemischt gebaut werden. So gibt es mehr Ziele direkt vor Ort. In der Folge verkürzen

Wo das ÖV-Angebot gut ist, gibt es wenig Autos

Abbildung 13

Pkw-Dichte und Zugang der Bevölkerung der Landkreise und kreisfreien Städte zu ÖV-Güteklassen



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Berechnungen durch Plan4Better auf Datenbasis von Delfi (Fahrplandaten), OpenStreetMap (ÖV-Linien), Zensus (Bevölkerung), BKG (Bevölkerung), Destatis (Pkw-Bestand).

sich die täglichen Wege und Verkehr wird vermieden. Zusätzlich sollte Siedlungsentwicklung entlang bestehender Nahverkehrsachsen, wie zum Beispiel an Regionalbahnhöfen, stattfinden, um eine nachhaltige Anbindung zu garantieren.

Die bundesweite Mobilitätsgarantie dient der Absicherung einer grundlegenden Mobilität der Bevölkerung. **Der Beitrag des ÖPNV zu einem klimaneutralen Verkehrssektor ist mit einer Mobilitätsgarantie noch nicht ausgeschöpft.** Der Ausbau des ÖPNV-Angebots trägt zwar auch zu den Klimaschutzzielen im Verkehrssektor bei, da er für eine gewisse Reduktion des Autoverkehrs sorgen wird. Es ist jedoch keine hinreichend große Verkehrsverlagerung zu erwarten. Zur Erreichung der Klimaschutzziele ist (neben anderen Maßnahmen, wie der Elektrifizierung des Straßenverkehrs) eine langfristige Reduktion des Autoverkehrs um etwa 30 Prozent notwendig.¹³ Dafür braucht es eine weitergehende Angebotserweiterungen sollten sich auf Strecken und Räume mit großem Verlagerungspotenzial konzentrieren – beispielsweise auf stark von Pendelverkehr belastete Achsen zwischen Großstädten und ihrem Umland (Mittelzentren). Dort dominiert heute oft der Pkw den *Modal Split*, obwohl die Verkehrsströme ausreichend groß und gebündelt sind, um beispielsweise dicht getaktete Schnellbussystem sinnvoll auszulasten (Bus Rapid Transit). Die Mobilitätsgarantie ist also primär sozialpolitisch motiviert, für einen signifikanten Klimaschutzbeitrag des ÖPNV muss zusätzlich das Angebot in Räumen und auf Strecken mit einem hohen Nachfragepotenzial ausgebaut werden.

Abbildung 13 zeigt, dass die Kreise, in denen eine Mehrheit der Bevölkerung in Gebieten mit Güteklasse D lebt, bereits eine leicht niedrigere Pkw-Dichte aufweisen (63 Pkw je 100 Einwohner:innen) als Kreise, in denen Güteklasse F überwiegt (66 Pkw je 100 Einwohner:innen). Ein substantiell niedriger Bedarf an Pkw lässt sich aber vor allem dort beobachten, wo die Bevölkerung mehrheitlich in der Güteklasse B (53 Pkw je 100 Einwohner:innen) oder A (46 Pkw je 100 Einwohner:innen) angebunden ist. Bei dieser Angebotsqualität scheint ein eigener Pkw weniger notwendig zu sein, da sie die in der Regel mit einer Reduktion des Autoverkehrs einhergeht. Gleichzeitig gibt es aber auch zwischen Kreisen derselben Güteklasse eine große Bandbreite bei der Pkw-Dichte. Dies weist darauf hin, dass neben dem Bus- und Bahnangebot eine Reihe weiterer Faktoren einen Einfluss haben. Das kann etwa die Verfügbarkeit von (kostenlosen) Pkw-Stellplätzen, die Qualität der Radinfrastruktur oder die Entfernung zu Zielen des täglichen Bedarfs (15-Minuten-Stadt) sein.

13 Prognos; Öko-Institut; Wuppertal-Institut (2021), S. 74.

Quellenverzeichnis

Agora Verkehrswende (2022): *Faire Preise im Straßenverkehr - Leitlinien für eine klimagerechte, effiziente und sozial ausgewogene Reform der Steuern, Abgaben und Subventionen rund um den Pkw.* URL: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/faire-preise-im-strassenverkehr/>. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2022): *ÖPNV-Strategie 2030.* URL: https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/stm-b_o%CC%88pnv-strategie_bayern_endbericht-2022-12-07-rz-bf.pdf. Letzter Zugriff am 01.11.2023.

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

BBSR (2023): *Regionen unterschiedlich an Bus und Bahn angebunden.* URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/oev-anbindung-regionen.html>. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

BMDV (2023): *Ermittlung des Finanzbedarfs für den ÖPNV bis 2031 – Kurzbericht.* URL: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/update-oev-finanzierung-bmdv-summary.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg; CDU Baden-Württemberg (2021): *Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg.* URL: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

CDU Nordrhein-Westfalen; Bündnis 90/Die Grünen Nordrhein-Westfalen (2022): *Koalitionsvereinbarung 2022-2027.* URL: https://gruene-nrw.de/dateien/Zukunftsvertrag_CDU-GRUeNE_Vorder-und-Rueckseite.pdf. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

CDU Schleswig-Holstein; Bündnis 90/Die Grünen Schleswig-Holstein (2022): *Koalitionsvertrag 2022-2027.* URL: https://sh-gruene.de/wp-content/uploads/2022/06/Koalitionsvertrag-2022-2027_.pdf. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

Kraft; Fister (2023): Kraft, Christian; Fister, Leonard. *Nachhaltige Immobilien Teil 3/3: Ergebnisse eines einfachen Indikatorensets.* URL: <https://hub.hslu.ch/immobilienblog/2023/07/26/nachhaltige-immobilien-teil-3-3-ergebnisse-eines-einfachen-indikatorensets/>. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

ÖROK (2022): *Die österreichweiten ÖV-Güteklassen.* URL: https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Broschueren/O__ROK-Broschuere_Heft_10_O__V-Gu__teklassen.pdf. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

Saar-SPD (2022): *Unser Saarland Plan.* URL: <https://www.spd-saar.de/wp-content/uploads/2022/02/saarspd-unser-saarland-plan-echtesaarlandliebe-regierungsprogramm2022-2027-final-1644514914.pdf>. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut (2021): *Klimaneutrales Deutschland 2045. Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann – Langfassung im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende.* URL: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaneutrales-deutschland-2045-langfassung/>. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

Rödl & Partner (2020): *Bundeseinheitliche Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindestreichbarkeits-Standards im öffentlichen Personennahverkehr („Hausanschluss Mobilität“).* URL: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/vzbv_hausanschluss_mobilitaet.pdf. Letzter Zugriff am 13.10.2023.

Abbildungs- / Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Verbesserung der Güteklassen im Umfeld von Haltestellen in der Simulation mit Fahrplan 2023 (links) und Mobilitätsgarantie Variante M (rechts)	8
Abbildung 2:	Vorgehen bei der Simulation	9
Abbildung 3:	Durchschnittliche Qualität des öffentlichen Verkehrsangebots	11
Abbildung 4:	Grundversorgung mit Bus und Bahn – im Status quo 2023	12
Abbildung 5:	Grundversorgung mit Bus und Bahn – mit Mobilitätsgarantie S	13
Abbildung 6:	Grundversorgung mit Bus und Bahn – mit Mobilitätsgarantie M	14
Abbildung 7:	Grundversorgung mit Bus und Bahn – mit Mobilitätsgarantie L	15
Abbildung 8:	Verfügbarkeit von ÖV-Güteklassen nach Bundesländern 1/3	16
Abbildung 9:	Verfügbarkeit von ÖV-Güteklassen nach Bundesländern 2/3	17
Abbildung 10:	Verfügbarkeit von ÖV-Güteklassen nach Bundesländern 3/3	18
Abbildung 11:	Verkehrsangebot und notwendige Erweiterung für Mobilitätsgarantie	19
Abbildung 12:	Schritte auf dem Weg zur Mobilitätsgarantie	20
Abbildung 13:	Wo das ÖV-Angebot gut ist, gibt es wenig Autos	24
Tabelle 1:	Bestimmung der Haltestellenkategorie	6
Tabelle 2:	Bestimmung der ÖV-Güteklasse	7

Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
DACH	Deutschland, Österreich und die Schweiz
GIS	Geografisches Informationssystem
GTFS	<i>General Transit Feed Specification</i>
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
RegG	Regionalisierungsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
SPNV	Schienenpersonennahverkehr

Publikationen von Agora Verkehrswende

Mobilitätsarmut in Deutschland

Annäherung an ein unterschätztes Problem mit Lösungsperspektiven für mehr soziale Teilhabe und Klimaschutz

Mobilitätsoffensive für das Land

Wie Kommunen mit flexiblen Kleinbussen den ÖPNV von morgen gestalten können

Linienbedarfsverkehr auf dem Land

Perspektiven für den öffentlichen Verkehr im ländlichen Raum durch flexible Kleinbussysteme

Die Schwachstellen der Pendlerpauschale

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

Wende im Pendelverkehr

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

Unternehmensmobilität nachhaltig gestalten

Handlungsempfehlungen für mehr Klimaschutz und Effizienz im Flottenmanagement und auf Arbeitswegen

Die Bundesverkehrswegeplanung schleunigst modernisieren

Übersicht des Entstehungsprozesses des Bundesverkehrswegeplans 2030 und der Vorschläge für eine klimagerechte Reform

Mut zur lebenswerten Stadt

Anregungen für Kommunen, sich mit Nachdruck für bessere Mobilität einzusetzen

Pkw-Maut für die Mobilitätswende

Eine verursachergerechte Straßennutzungsgebühr als Baustein für ein digitalisiertes und klimaneutrales Verkehrssystem

Faire Preise im Straßenverkehr

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

Vom Plan auf die Straße

Wie Kommunen den Ausbau von Radverkehrsinfrastruktur und Parkraummanagement beschleunigen können

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

Agora Verkehrswende

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

