

Mobilität in ländlichen Räumen verändern

Erste Erkenntnisse aus der Fördermaßnahme „LandMobil – unterwegs in ländlichen Räumen“

Dr.-Ing. Melanie Herget, Kassel; Dr. Jürgen Gies, Berlin; Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer, Kassel

In ländlichen Räumen dominiert der private Pkw die Verkehrsmittelwahl. Wer über einen Pkw verfügt, kann seine Ziele hier schnell und flexibel erreichen. Es gibt fast überall ein gut ausgebautes Straßennetz, nur selten Staus und ausreichend viele und zumeist kostenlose Parkplätze. Dagegen haben Menschen ohne eigenen Pkw auf dem Land oft große Schwierigkeiten, mobil zu sein, weil der ÖPNV Lücken aufweist und Alternativen wie ein Radwegenetz oder Sharing-Angebote häufig fehlen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auch mit der Mobilität in ländlichen Räumen befasst und fordert ein umweltfreundliches, flächendeckendes, leistungsfähiges, bezahlbares und nutzerorientiertes Verkehrsangebot [1].

Die Fördermaßnahme LandMobil

Für die Attraktivität ländlicher Kommunen für Menschen und Unternehmen ist Mobilität ein wesentlicher Faktor – auch ohne dass hierzu ein eigener Pkw immer zur Verfügung steht. Ohne Angebote für die Mobilität sind weder Arbeitsplatz noch Ärztin oder Arzt, Nahversorgung und Kultur-, Bildungs- und Freizeitangebote erreichbar. Im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (BULE) hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) Ende 2018 daher die Fördermaßnahme *LandMobil – unterwegs in ländlichen Räumen* aufgelegt. Gefördert werden modellhafte Projekte auf regionaler oder lokaler Ebene, die die Mobilität von Menschen in ländlichen Räumen verbessern und damit einen Beitrag zur Sicherung von Teilhabe und Daseinsvorsorge leisten können. In den Projekten werden vernetzte und übertragbare Lösungen entwickelt und erprobt, die auch für andere ländliche Regionen als Vorbild dienen können. Insgesamt starteten ab Ende 2019 rund

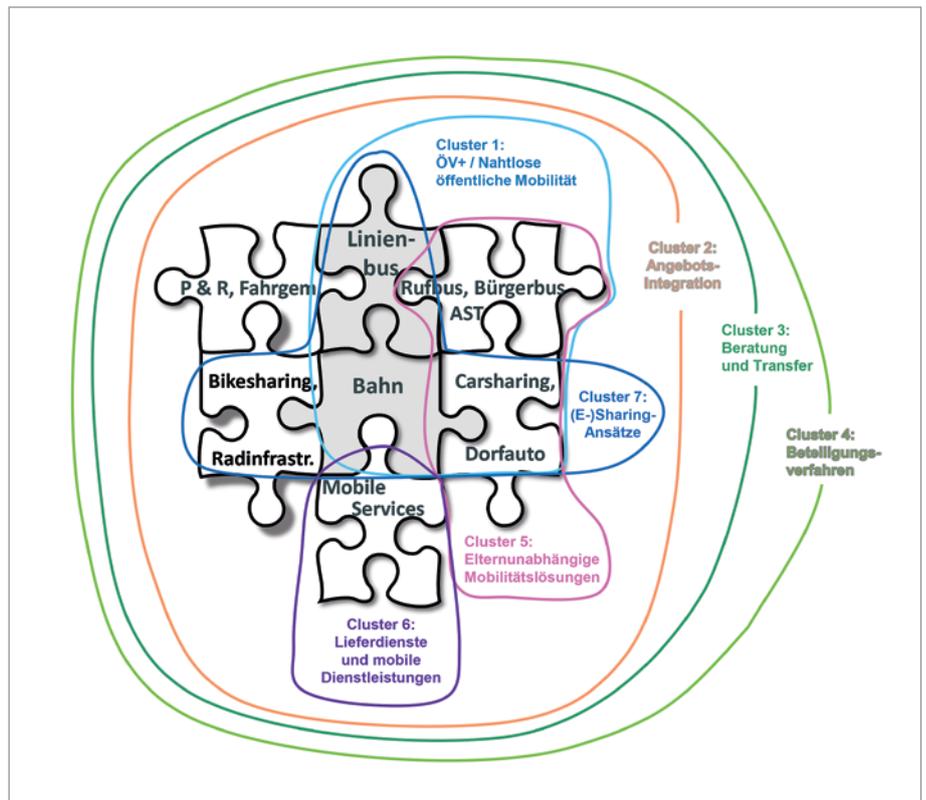


Abb. 1: Die Projekte der sieben LandMobil-Cluster ergänzen den regulären ÖPNV und verbessern die Schnittstellen zwischen den Angeboten und den Zielgruppen. Grafik: Darstellung der Autoren

40 Modell- und Demonstrationsvorhaben im Rahmen von *LandMobil*. Derzeit sind es noch 37 Vorhaben, die bis spätestens Mitte 2023 abgeschlossen sein werden. Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation von *LandMobil* erfolgt durch das Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme der Universität Kassel gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu).

Die Offenheit der Fördermaßnahme *LandMobil* führte zu einer erfreulich großen Vielfalt bei den bewilligten Vorhaben. Diese Vielfalt erstreckt sich nicht nur auf die Maßnahmen, die erprobt werden, sondern auch auf die Akteurskonstellationen, die Größe und An-

zahl der Erprobungsorte und die jeweiligen Zielgruppen. Für die Evaluation wurde daher zunächst in Abstimmung mit den Projekten eine Clusterung entwickelt, um einander ähnliche Vorhaben zu identifizieren und dazu passende Wirkungsindikatoren sowie Leitfragen für die Empirie auszuwählen. Da die Projekte zum Teil mehrere Maßnahmen umsetzen, erfolgt diese Clusterung so, dass die Zuordnung dem jeweiligen „Wesenskern“ der Projekte entspricht. Insgesamt sieben Cluster wurden gebildet, die jeweils verschiedene „Puzzlestücke“ eines ländlichen Verkehrsangebots in den Fokus nehmen beziehungsweise im Fall der Cluster 2–4 maßnahmenübergreifende Aspekte wie möglichst komfortable

Verkehrsmittelwechsel und eine partizipative Angebots(weiter)entwicklung adressieren (Abb. 1).

Experimente zur Ergänzung und Stärkung des ÖPNV

Damit Bus und Bahn in ländlichen Räumen eine ernsthafte Alternative zum Privat-Pkw bieten können, müssen sie zum einen in guter Taktung, mit möglichst kurzen Reisezeiten, zu einfachen und preiswerten Tarifen sowie über administrative Grenzen hinweg verlaufen. Sie brauchen zum anderen aber auch gut aufeinander abgestimmte, ergänzende „Puzzlestücke“ – so, wie sie nun in LandMobil erprobt werden.

Carsharing beispielsweise kann auch in ländlichen Räumen eine preiswerte Alternative zum Privatauto darstellen, wenn die Jahreskilometerleistung unter 10.000 km liegt [2]. Allerdings darf auch der Weg bis zum Carsharing-Fahrzeug nicht zu weit sein. Daher positioniert das Projekt *Küstenstromer* die E-Carsharing-Fahrzeuge direkt am Festlands-Fährhafen, wo die Inselbewohnenden und Gäste der autofreien Insel Spiekeroog starten und ankommen [3]. Und das Projekt *GeschärtMobil* erprobt ein sogenanntes „pulsierendes Carsharing“, bei dem durch geschickte Kombination mehrerer typischer Nutzungsanlässe auch One-Way-Fahrten möglich werden [4].

Zwar gibt es schon einige Sharing- und Rufbusangebote in ländlichen Räumen, doch die LandMobil-Projekte *MüMo* im Landkreis Mühlendorf [5] und *ÖPNV-Taxi* im Landkreis Vechta erproben nun auch beispielsweise, wie Sharing-Angebote Teil eines ÖPNV-Gesamtkonzepts und wie Taxi- und Mietwagenverkehre in den ÖPNV integriert werden können. Projekte wie *mobil@leine* und *AzubiShuttle* [6] nehmen dabei die Jugendlichen und Auszubildenden in Leinebergland und Rhön in den Fokus und entwickeln neue, elternunabhängige On-Demand-Angebote für deren Ausbildungs- und Freizeitwege.

Das Fahrrad wird in ländlichen Räumen zurzeit deutlich weniger genutzt als in Metropolen. Mit dem Boom von Pedelecs und E-Lastenfahrrädern kann sich das ändern – vorausgesetzt, es gibt flexible sowie unkomplizierte Leihangebote und das Radwegenetz wird als sicher empfunden und durch gute Abstellmöglichkeiten ergänzt. Hier setzen zum Beispiel die Projekte *LandRadl* und *E-Harz* sowie die Fahrradtestflotte für Betriebe von *BMM-Land* an [7].



Zur Autorin

Dr.-Ing. Melanie Herget (46) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme der Universität Kassel sowie geschäftsführende Gesellschafterin der MultiMOBIL GmbH in Kassel. Sie studierte Umweltwissenschaften in Lüneburg und promovierte an der TU Berlin in der Integrierten Verkehrsplanung über Mobilitätsstrategien von Familien in ländlichen Räumen. Zuvor war sie unter anderem für das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, die Volkswagen AG Zukunftsforschung, das Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel und das Thünen-Institut für Ländliche Räume tätig.



Zum Autor

Dr. Jürgen Gies (51) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Mobilität beim Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen ÖPNV und Zukunftsfragen der Mobilität. Er hat in Heidelberg Geographie, Öffentliches Recht und Volkswirtschaftslehre studiert; in seiner Dissertation hat er sich mit der Bahnreform und der Regionalisierung befasst.



Zum Autor

Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer (49) leitet seit 2010 das Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme der Universität Kassel. Er hat an der TU Braunschweig und der Carnegie Mellon University in Pittsburgh (USA) Bauingenieurwesen studiert. Als akademischer Leiter der Masterstudiengänge „ÖPNV und Mobilität“ und „Mobilität, Verkehr und Infrastruktur“ ist er für die Entwicklung dieser Studiengänge verantwortlich. Aktuell beteiligt er sich als Mitglied des Gründungsdirektoriums am Aufbau und der Gestaltung des „Kassel Institute for Sustainability“. Sommer leitet den FGSV-Arbeitsausschuss 1.6 „Öffentlicher Verkehr“ sowie die Bearbeitungsgruppe ÖPNV im FGSV-Arbeitsausschuss 3.13 „Qualität des Verkehrsablaufes“.

In ländlichen Räumen müssen oft weite Distanzen überwunden werden, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Dann kann es auch effizient sein, umgekehrt die Versorgungsangebote zu den Menschen zu bringen. Solche mobilen Services entwickeln zurzeit unter anderem die Projekte *VHSMobil* im Bildungs- und Freizeitbereich sowie *MobilSorglos* im Bereich der Nahversorgung und Telemedizin [8].

Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation

Im Rahmen der Wirkungsevaluation geht es um die Frage, ob die Ergebnisprodukte und ihre Wirkungen zu Projektende den eingangs formulierten Zielen entsprechen. Die grundsätzlich erfreuliche Breite und Heterogenität der Projekte erschwert allerdings inhaltliche Vergleiche – diese sind am ehesten innerhalb der einzelnen Cluster interessant. Da der Förderfokus auf einer praktischen Erprobung liegt und die geförderten Projekte keine eigenen Datenerhebungen vornehmen müssen, sind hier vor allem qualitative Erkenntnisse zu erwarten.

Im Rahmen der Prozessevaluation geht es darum, möglichst umfassend und de-

tailliert zu ermitteln, was den Projektfortschritt jeweils fördert beziehungsweise ihn hemmt: Inwiefern beeinflussen die verfügbaren Ressourcen, der jeweilige politisch-gesellschaftliche Kontext, die rechtlichen Rahmenbedingungen und insbesondere die konkreten Aktivitäten und die beteiligten Akteure vor Ort die Qualität der Ergebnisse? In diesem Rahmen werden die Zwischen- und Abschlussberichte der einzelnen Projekte ausgewertet sowie Mid-Term-Gespräche, Abschlussinterviews und Vor-Ort-Bereisungen durchgeführt. Auch der konkrete Erfahrungsaustausch auf den Vernetzungstreffen unterstützt die gezielte Reflexion der eigenen Aktivitäten in den Projekten und schließlich die Ableitung von Empfehlungen für Bund, Länder, Kommunen und Anregungen für Unternehmen, Vereine, Initiativen.

Herausforderung Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie führte bei vielen Projekten dazu, dass gleich zu Projektstart der Kontakt zur Zielgruppe schwierig bis unmöglich wurde, insbesondere, wenn die geplanten Arbeitsschritte auf einer engen Zusammenarbeit mit älteren Menschen



Abb. 2: E-Carsharing für Insulaner und Feriengäste – das Projekt Küstenstromer der Insel Spiekeroog. Foto: BMEL/Photothek/Heini

Werden Projekte durch bürgerschaftliches Engagement initiiert, sollte der Kontakt zur kommunalen Politik und Verwaltung gesucht werden. Wenn Ortsgemeinden ein Projekt voranbringen möchten, kann der Kontakt zum Landkreis entscheidend sein. Besonders deutlich wird dies bei Angeboten, die als Ergänzung zum ÖPNV konzipiert sind. Umgekehrt ist bei der Projektinitiative eines Landkreises wichtig, den Kontakt zu den Gemeinden herzustellen, weil beispielsweise für Sharing-Fahrzeuge geeignete Standorte in den Gemeinden gefunden werden müssen – die lokale Identifikation mit dem Angebot ist ein entscheidender Faktor für die Akzeptanz und Nutzung.

basierten oder Beteiligungsformate an Schulen geplant waren. Ein wichtiger Faktor war auch, dass Fahrgemeinschaften oder die gemeinschaftliche Nutzung von Fahrzeugen über einen längeren Zeitraum nicht vorstellbar waren. Das Ausweichen auf Online-Formate war nur für einige der Projektansätze wirklich zielführend. Gerade zu Beginn der Covid-19-Pandemie, als eine Reihe von Projekten ihre Beteiligungsprozesse durchführen wollten, waren weder die technischen Voraussetzungen noch die Kompetenzen für Videokonferenzen ausreichend vorhanden. Aufgrund des pandemiebedingt stark veränderten Mobilitätsverhaltens (insbesondere das Meiden von kollektiven Verkehrsmitteln und der Wegfall vieler Wege zu Arbeit, Ausbildung und Schule) mussten zudem die von einigen Projekten vorgesehenen Stichtagsbefragungen entfallen, da ihre Aussagekraft als Basis für eine zukünftige Angebots(um)gestaltung nun ungewiss war.

zu einer noch größeren Heterogenität der Projektverläufe, so dass sich nun auch die Befragungen und Bereisungen durch das Evaluationsteam über längere Zeiträume strecken müssen.

Fördernde und hemmende Faktoren

Als förderlich erweist sich, wenn Modellprojekte auf inhaltlich passenden Vorarbeiten und etablierten Netzwerken aufbauen können. Damit werden sie vor Ort als Teil einer schlüssigen Gesamtstrategie wahrgenommen. Ausschlaggebend für den Erfolg vor Ort sind oft konkrete Einzelpersonen, die für personelle Konstanz, kontinuierliche Netzwerkpflge und Kompetenzzuwachs sorgen, auch in der Organisation einer Anschlussfinanzierung.

Der straßengebundene ÖPNV liegt in der Regel in der Zuständigkeit der Landkreise. Wenn Gemeinden die Mobilität ihrer Bevölkerung verbessern möchten, bestehen Abstimmungsbedarfe und gegebenenfalls auch Konflikte mit dem jeweiligen ÖPNV-Aufgabenträger. Abstimmungsbedarfe ergeben sich etwa, wenn Parallelverkehre von ehrenamtlich unterstützten und beauftragten Verkehrsangeboten befürchtet werden und wenn die Angebote in die ÖPNV-Auskunftssysteme integriert werden sollen.

Bei Carsharing- und Bikesharing-Angeboten liegt eine wesentliche Herausforderung darin, eine Grundauslastung für die Fahrzeuge zu erreichen, um das Angebot ohne zu großen Zuschussbedarf aufrechterhalten zu können. Hier ist es entscheidend,

Entsprechend gravierend waren auch die weiteren Folgen der Pandemie: Durch die gesundheitspolitischen Zusatzaufgaben war insbesondere in den Kommunalverwaltungen deutlich weniger Kapazität für die Projektaufgaben vorhanden. Zudem gab es anhaltende Lieferschwierigkeiten bei mikrochipbasierten Öffnungssystemen für zum Beispiel Paket- und Fahrradboxen und bei bestimmten Baumaterialien, beim Leasing von Pkw und bei der Beschaffung von Elektro- und Lastenfahrrädern. Um die pandemiebedingten Verzögerungen in der Projektumsetzung aufzufangen, wurde die Laufzeit kostenneutral verlängert, um so die ursprünglich gesetzten Ziele größtenteils erreichen zu können. Probleme gab es bei Projekten mit befristeten und freiberuflichen Projektpartnern. Zudem führen die unterschiedlich großen Verschiebungen und Verlängerungen nun



Abb. 3: Die rotierende Fahrradtestflotte des Projekts BMM-Land, hier in der Stadtverwaltung Uelzen.

Foto: Universität Kassel

eine kooperative Grundhaltung sowohl in der Kommune als auch bei den Unternehmen zu kultivieren, damit die Suche nach Verstärkungsmöglichkeiten möglichst kompromissbereit erfolgt, zum Beispiel in Richtung Public-Private-Partnership.

Als hemmender Faktor werden rechtliche Schwierigkeiten genannt: Diese betreffen vor allem das Vergaberecht, das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und in Teilen auch das jeweilige Landes-ÖPNV-Gesetz. Insbesondere die Projekte des Clusters 1 (ÖV+/Nahtlose öffentliche Mobilität) berichteten mehrheitlich von rechtlichen Schwierigkeiten. Sie unterschätzten die Anforderungen des Personenbeförderungsgesetzes sowie den Zeitaufwand für die Abstimmungen mit der Genehmigungsbehörde, dem zuständigen ÖPNV-Aufgabenträger und bereits konzessionierten Verkehrsunternehmen. Hingegen gaben Projekte der Cluster 6 (Lieferdienste und mobile Dienstleistungen) sowie Cluster 7 ((E-)Sharing-Ansätze) auffallend selten rechtliche Schwierigkeiten an.

Zusammenfassung der bisherigen Erkenntnisse

Menschen in ländlichen Räumen, die auf Alternativen zum Privat-Pkw angewiesen sind, profitieren besonders stark von den in *LandMobil* entwickelten oder optimierten Fahrdiensten, den Lieferdiensten und mobilen Dienstleistungen, den Verleihsystemen sowie den Beteiligungsverfahren, in denen ihre Probleme und Bedürfnisse explizit Gehör finden. Wenn die zurzeit erprobten Angebote dauerhaft angeboten werden, können sie einen wichtigen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen leisten – nicht zuletzt, weil sie räumliche, zeitliche und zielgruppenspezifische Lücken in bestehenden ÖPNV-Angeboten erfolgreich schließen.

Unter den Engagierten vor Ort kommt immer wieder die Frage auf: Wie erreichen wir ein verlässliches Grundangebot, das durch Landkreise und Gemeinden mit einer für diese Aufgabe ausreichenden finanziellen Ausstattung zu sichern ist? Hier könnte die Ermöglichung einer Nutznießerfinanzierung auf kommunaler Ebene sowie die stärkere Internalisierung der externen Umwelt- und Gesundheitskosten im Verkehrsbereich hilfreich sein [9, 10]. Es stellt sich aber auch die Frage: Wie honorieren wir ein „Angebot on top“, das auf bürgerschaftlichem Engagement, freiwilligem Sponsoring oder freiwilligen Leistungen einer Kommune basiert? Diese Frage stellt sich auch vor dem Hintergrund anderer Daseinsvorsorgebereiche, in denen das Engagement der Bürger benötigt und umworben wird – zum Beispiel für die Freiwillige Feuerwehr oder für Dorfläden. Hier setzt die 2020 gegründete Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) an, die die vorhandenen Strukturen des Engagements und Ehrenamts stärken und verlässliche Leitplanken für Vernetzung, Beratung und Qualifizierung schaffen möchte [11].

Im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung heißt es, dass die Erschließungs- und Qualitätsstandards für ein alltagstaugliches Verkehrsangebot als möglichst vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr im Jahr 2022 zwischen Bund, Ländern und Kommunen definiert werden sollen. Die Bahn soll zum Rückgrat der Mobilität auch im ländlichen Raum werden. Individual- und Kollektivverkehre sollen besser miteinander verknüpft und durch neue flexible Angebote, auch privater Anbieter, ergänzt werden. Unterstützt werden sollen Initiativen zur Schaffung von besonderen Orten im ländlichen Raum, die Angebote bündeln – zum Beispiel für Nahversorgung, Kultur, Bildung und Gesundheitsdienstleistungen [12]. Die Förder-

maßnahme LandMobil ist als Bestandteil beziehungsweise Vorstufe dieser Ansätze zu sehen.

Dieser Artikel entstand im Rahmen der begleitenden fachlichen Auswertung und Evaluation der Fördermaßnahme „LandMobil“, die aus Mitteln des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft finanziert wird.

Literatur/Anmerkungen

- [1] Vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-artikel.html>, 08.07.2022.
- [2] Vgl. <https://carsharing.de/zu-fahrleistung-10000-kilometern-ist-carsharing-auf-jeden-fall-guenstiger>, 08.07.2022.
- [3] Siehe <https://www.spiekeroog.de/carsharing/>, 08.07.2022.
- [4] Siehe <https://www.mobilikon.de/praxisbeispiel/pulsierendescarsharing-und-um-homburg-efze>, 08.07.2022.
- [5] Siehe <https://www.muemo.bayern/>, 08.07.2022.
- [6] Siehe <https://mobil-leine.de/> und <https://www.youtube.com/watch?v=hUCe492FuqI>, 08.07.2022.
- [7] Siehe <https://www.merkwatt.de/regionale-entwicklung/landrad> und <https://suedharzmobil.de/e-harz/> sowie <https://www.baumev.de/LandMobil>, 08.07.2022.
- [8] Siehe <https://www.mobilsorglos.de/> und <https://www.youtube.com/watch?v=QhADhArvwyA>, 08.07.2022.
- [9] FGSV (2020): Hinweise zur Einführung und Anwendung neuer Finanzierungsinstrumente im ÖPNV. FGSV Verlag: Köln.
- [10] Sommer, C. (2021): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages zum Thema „Künftige Modelle zur Finanzierung und Organisation des ÖPNV“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/816350/a0cc03ffdc87a8f8c6b2731b5bb30f7d/19-15-442-B-data.pdf>, 08.07.2022.
- [11] <https://www.deutsche-stiftung-engagement-und-ehrenamt.de/stiftung/>, 08.07.2022.
- [12] <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, 08.07.2022.

Zusammenfassung/Summary

Mobilität in ländlichen Räumen verändern

Für die Attraktivität ländlicher Kommunen für Menschen und Unternehmen ist Mobilität ein wesentlicher Faktor. Ab Ende 2019 starteten bundesweit rund 40 Modell- und Demonstrationsvorhaben im Rahmen der Fördermaßnahme „LandMobil“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Diese Projekte erproben eine große Vielfalt an Ansätzen, um räumliche, zeitliche und zielgruppenspezifische Lücken im ländlichen ÖPNV-Angebot zu schließen. Ihre Pionierarbeit wurde durch die Covid-19-Pandemie stark beeinflusst und verzögert. Dennoch können hier bereits erste Erkenntnisse und Empfehlungen aus den noch laufenden Realexperimenten vorgestellt werden.

Changing mobility in rural areas

Mobility is an important factor for the attractiveness of rural communities for people and companies. At the end of 2019, around 40 demonstration projects started nationwide as part of the funding measure „LandMobil“ of the Federal Ministry of Food and Agriculture. These projects test a wide variety of approaches to close spatial, temporal and target group-specific gaps in rural public transport. Their pioneering work was strongly affected and delayed by the Covid-19 pandemic. Nevertheless, initial findings and recommendations from the still ongoing experiments can already be presented here.