

Planungshilfen: Gut gemeint – wenig erfolgreich?

Untersuchungsergebnisse zum Wissenstransfer über flexible Mobilitätsangebote

Ronya Reitberger (B. Eng.), Dipl.-Ing. Robert Hänsch, Dr. Christian Mehlert; Berlin

Seit Jahrzehnten werden für den öffentlichen Personenverkehr – insbesondere in Räumen und Zeiten geringer Nachfrage – Alternativen zum klassischen Linienverkehr gesucht. Beginnend mit den Rufbus-Systemen in Friedrichshafen und Wunstorf vor über 40 Jahren [1] wurden in einer Vielzahl an Modellprojekten zahlreiche unterschiedliche Betriebsweisen und Planungsansätze erarbeitet und erprobt. Die Tatsache, dass es immer wieder – auch in jüngster Zeit – neue Modellvorhaben gibt [2], legt die Annahme nahe, dass der Wissenstransfer aus Forschungsprojekten und Probetrieben in die alltägliche (Planungs-)Praxis unzureichend ist.

Das Ziel, die vielfältigen Untersuchungsergebnisse einer breiten Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen und damit die

Übertragung erfolgreicher Handlungsansätze zu fördern, ist nicht neu. Der bestehende Bedarf wurde bereits in den 1980er Jahren formuliert, als nach gut zehn Jahren Forschungsarbeit zum Rufbus dessen Zukunft hinterfragt wurde. Aufbauend auf diesen Ansätzen sind als Wissenskatalysator in regelmäßigem Abstand unter anderem Planungshandbücher und -leitfäden (kurz: Planungshilfen) erarbeitet worden. Ein durchschlagender Erfolg des Wissenstransfers ist aber bisher nicht feststellbar; die Akteure vor Ort sehen sich regelmäßig damit konfrontiert, vor einem scheinbar einzigartigen und unlösbaren Problem zu stehen.

In diesem Beitrag wird daher der Frage nachgegangen, wie die Übertragung von Erfahrungen in die Planung und Praxis besser gelingen kann und warum die existie-

renden Planungshilfen offensichtlich nicht ausreichen. Dazu werden im Folgenden Erkenntnisse einer Masterarbeit [3] ausgeführt und vor dem Hintergrund eigener Forschungs- und Praxiserfahrungen Möglichkeiten zur Verbesserung des Wissenstransfers skizziert.

Ansatz und Methodik

Ausgehend von der beschriebenen Lage ergaben sich für die Untersuchung und Fokussierung in der Masterarbeit die zwei wesentlichen Forschungsfragen:

- Welche aktuellen Planungshilfen gibt es und welche Themen und Schwerpunkte behandeln diese?
- Wie bekannt sind die Planungshilfen und welchen Nutzen haben sie für die Anwendenden?

Für die Beantwortung dieser Fragen wurden sieben Planungshilfen mit einem Maximalalter von zehn Jahren recherchiert (siehe Kasten S. 40) und analysiert, um anschließend mit Hilfe einer systematischen Befragung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen verschiedener Aufgabenträger in Erfahrung zu bringen, welche Ansätze – auch über die Planungshilfen hinaus – für einen erfolgreichen Wissenstransfer zielführend sind.

Als Grundgesamtheit für die Befragung wurden die 18 Regionen aus dem BMVI/BBSR-Modellvorhaben *Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen* [4] gewählt, da man sich dort zum Zeitpunkt der Befragung aktuell mit dem Thema „ÖPNV im ländlichen Raum“ beschäftigte. Die untersuchten elf Modell-

Grafik: Zusammenstellung Reitberger, Quellen: s. Kasten S. 40



Abb. 1: Titelbilder der untersuchten Planungshilfen.



Zur Autorin

Ronya Reitberger (B. Eng.) studierte Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin und verfasste ihre Masterarbeit mit dem Titel „Hürden und Hilfen bei der Planung von öffentlichen bedarfsgesteuerten Verkehren. Potential von Handbüchern und Leitfäden.“ Seit September 2018 ist sie bei KCW mit den Schwerpunkten neue Mobilitätsformen, Digitalisierung und ÖSPV tätig.



Zum Autor

Dipl.-Ing. Robert Hänsch studierte Stadt- und Verkehrsplanung in Berlin und Oxford und hat als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Berlin zu Modellprojekten für den ÖPNV in Räumen und Zeiten geringer Nachfrage geforscht. In seiner jetzigen Tätigkeit bei Interlink steht die praktische Umsetzung neuer Angebotskonzepte im Mittelpunkt. Daneben beschäftigt er sich als Lehrbeauftragter am Fachgebiet „Stadtentwicklung und Urbane Mobilität“ an der TU Berlin mit globalen Mobilitätstrends und betreute die Masterarbeit von Ronya Reitberger.



Zum Autor

Dr. Christian Mehlert arbeitet seit 2013 bei KCW. Nach dem Studium des Verkehrswesens an der TU Berlin promovierte er zum Thema Anrufbus und war anschließend in Beratungsunternehmen sowie Verkehrskonzernen tätig. Er ist unter anderem Mitglied im FGSV-Arbeitskreis „Ridepooling“ und betreute die Masterarbeit von Ronya Reitberger bei KCW.

regionen ermöglichen aufgrund der geographischen Verteilung über verschiedene Bundesländer und Landkreise in Deutschland mit ihren verschiedenen Organisations- und Behördenstrukturen, ein aussagefähiges Bild der Situation.

Zu Beginn der Befragung wurden die Teilnehmenden zu ihrer Person, Ausbildung, Aufgaben und Projektinhalten im Mo-

dellvorhaben befragt. Danach benannten die Befragten anhand der gezeigten Titelseiten (Abb. 1) die ihnen bekannten Planungshilfen und beschrieben deren Verwendung in der Praxis. Im nächsten Schritt wurde das Thema der allgemeinen Informations- und Wissensbeschaffung im Arbeitsalltag behandelt, abschließend wurden konkrete Schwierigkeiten im Projekt erfragt.

Modellregionen	BMVI 2016	HVV 2014	ZVBN 2014	BMVBS/BBSR 2009	VDV 2009	VBB 2008
1	✓	(✓)	✓	✓	(✓)	
2	✓					
3	✓	(✓)		✓		
4						(✓)
5	(✓)			(✓)		
6						(✓)
7	(✓)					
8	(✓)					
9	✓	✓		✓	✓	
10	✓					
11	✓	(✓)	✓	✓		

✓ benützt/angesehen
 (✓) bekannt
 unbekannt

Grafik: Darstellung der Autorin auf Basis der Befragung

Abb. 2: Bekanntheit und Verwendung der Planungshilfen in den Modellregionen.

Ergebnisse

Schwerpunkte und Umfang der Planungshilfen

Die untersuchten Planungshilfen umfassen Publikationen von drei Verkehrsverbänden, zwei Bundesministerien und dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Das Spektrum erstreckt sich dabei über eine Bandbreite von der konkreten, kurzgehaltenen Anleitung mit einem Umfang von etwa 30 Seiten und dem Anspruch hoher Praxisorientierung bei den Verkehrsverbänden bis zur fast 300 Seiten umfassenden Abhandlung mit dem dahinterliegenden Ziel, eine detaillierte Wissensgrundlage zu bieten.

Die folgenden inhaltlichen Schwerpunkte lassen sich in den Planungshilfen erkennen:

- Die Einordnung der Bedienformen spielt immer eine große Rolle.
- Bei den Handreichungen der Ministerien liegt der Fokus auf der Angebotsplanung.
- Bei den Planungshilfen der Verbände bilden die Themen Recht, Wirtschaftlichkeit und Marketing sowie Beschilderung, Darstellung und Corporate Design den Schwerpunkt.

Die Anhänge der Planungshilfen sind hinsichtlich Umfang und Ausgestaltung so unterschiedlich wie die zugehörigen Leitfäden. Die Bandbreite reicht von kurzen Checklisten für Dispositionsregeln über Rechenbeispiele zur Angebotsplanung bis zur aufwändigen Software-Toolbox zur ÖPNV-Planung.

Geringe Bekanntheit und Verwendung der Planungshilfen

Die Abfrage nach bekannten Planungshilfen ergab, dass der neu aufgelegte Leitfaden vom BMVI aus dem Jahr 2016 der mit Abstand bekannteste war. Dies lässt sich allerdings darauf zurückführen, dass dieser im Rahmen des BBSR/BMVI-Modellvorhabens an die Ansprechpersonen der teilnehmenden Regionen verschickt wurde. Dass die Vorgänger-Auflage aus dem Jahr 2009 (BMVBS/BBSR 2009) ebenfalls einigen bekannt war, spricht für die aktive Verbreitung solcher Handreichungen durch offizielle Stellen wie Ministerien oder Landesverkehrsgesellschaften. Doch die Bekanntheit von Planungshilfen garantiert nicht, dass diese auch Verwendung finden (Abb. 2).

Leitfäden als Teil einer umfassenden Wissensvermittlung

Aus den Interviews ergab sich, dass die Planungshilfen generell als sinnvoll und praktikabel erachtet werden. Sie dienen als gute Unterstützung zur Einarbeitung in das sehr komplexe Thema. Die Leitfäden der Verbünde wurden im Gegensatz zu denen der Ministerien als konkreter wahrgenommen; allerdings sind sie sehr auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnitten (zum Beispiel mit Vorgaben zu Corporate Design, Beschilderung, Tarif und Vertrieb) und daher nicht ohne weiteres übertragbar. Generell als besonders hilfreich eingeschätzt wurden:

- Übersichten/Einordnungsschemata zu den Bedienformen.
- Beispiele für Modellversuche und Dauerlösungen.
- Schemata für Methodik und Vorgehen bei der Planung flexibler Mobilitätsangebote.

Die Toolbox zum BMVI-Planungsleitfaden von 2016 war zwar großteils bekannt und wurde für interessant befunden; jedoch wurden Toolbox und Anhänge generell als zu kompliziert und zeitaufwändig eingestuft und daher kaum verwendet.

Inhaltliche Abdeckung der auftretenden Schwierigkeiten

Um die inhaltliche Eignung der Leitfäden zu prüfen, fand ein Abgleich von aktuellen Schwierigkeiten in den Projekten und den in den Leitfäden behandelten Themen statt. Dabei ergab sich, dass auf einige Schwierigkeiten in den Handreichungen dezidiert eingegangen wird, wie zum Beispiel:

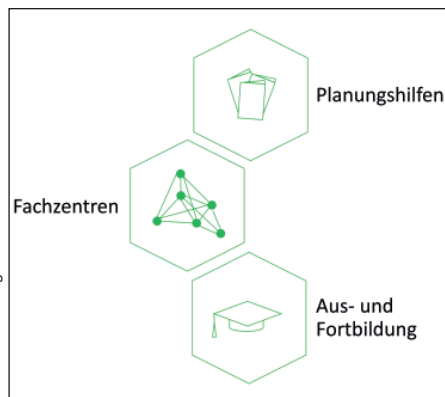


Abb. 3: Handlungsfelder zur Verbesserung der ÖPNV-Planung.

- Die verwirrende Begriffsvielfalt (AST, Rufbus, Bedarfslinienverkehr, alternative Angebotsformen etc.) mit Einteilungsrastern und Schemata, die jedoch in den verschiedenen Leitfäden nicht einheitlich verwendet werden.
- Die Bedarfsermittlung und Nachfrageabschätzung mit Rechenbeispielen oder Software-Tools.

Nur zum Teil oder begrenzt behandelt werden hingegen:

- Die intensive und direkte Kommunikation mit der Bevölkerung und wie diese gelingen kann.
- Die Gesetzeslage und Genehmigungspraxis, die vielen der Befragten unklar blieb.

Nicht eingegangen wird auf folgende, in den Projekten erfahrenen Schwierigkeiten:

- Abläufe bei der Datenerhebung und Verarbeitung.
- Den Umgang mit Modellprojekten und deren Fortführung nach Ablauf der Projektzeit.

Wege zur Wissensvermittlung

Die Frage nach erfolgreichen Wegen für die Wissensvermittlung war in den Interviews von besonderem Interesse. Deutlich wurde, dass die Akteure einen einfachen Zugang zu den Informationsangeboten wünschen, indem zum Beispiel die Planungshilfen unaufgefordert und kostenlos zugesandt werden. Vielfach wurde auch eine Übersicht über verfügbare Planungshilfen, Projektbeispiele und Anlaufstellen gewünscht.

Auf sehr positive Resonanz stießen die im Rahmen des BMVI-Modellvorhabens zahlreich stattgefundenen Workshops. Der direkte Kontakt mit anderen Akteuren zwecks Erfahrungsaustausch wurde als sehr fruchtbar wahrgenommen; abseits dieser Workshops schien ein Austausch mit anderen Planungsregionen aber schwer realisierbar. Auch zentrale Ansprechstellen oder -personen wurden entweder gewünscht, oder – wenn vorhanden – sehr geschätzt. Kapazitätsengpässe bei personellen Ressourcen, auch bezüglich fehlender Qualifikationen, traten vielfach auf; kaum eine der befragten Personen hatte sich in der Ausbildung mit Mobilität in ländlichen Räumen ausein-

Clean Transport

Die neue Kongressmesse für
Verkehrsmittelreinigung

15. – 16. 05. 2019
in Hannover

Leser-Aktion!

Ihr Konferenzticket:
statt ~~299 €~~ nur **199 €**
2 Tage inkl. Catering

Aktions-Code:
NaNa19

Erleben Sie die Premiere im Mai mit diesen Themen:

- Verkehrsmittelreinigung im Personen- und Güterverkehr
- Graffiti-Entfernung
- Die Rolle der Reinigung bei Ausschreibungen
- Reinigung von Verkehrsanlagen
- Herausforderungen im Güterverkehr
- QM-Leitfaden VR 115
- Umweltschutz und Arbeitssicherheit
- Saubere Züge als Marketinginstrument
- Was Passagiere und Kunden erwarten

Jetzt Ticket sichern:
www.clean-transport.de



andergesetzt. Auch die schwierige Übertragbarkeit von Projekten durch unterschiedliche Beteiligte stellte die Befragten vor große Herausforderungen.

Schlussfolgerungen

Zur Förderung des Wissenstransfers im Bereich der Planungshilfen für den ÖPNV im ländlichen Raum und insbesondere Planung von flexiblen Mobilitätsangeboten sind drei Handlungsfelder (Abb. 3) mit konkreten Empfehlungen auszumaachen.

- Handlungsfeld „Leitfäden“:
 - Leitfäden müssen kompakt, einfach und leicht verständlich sein. Großer Wert ist auf Schaubilder und Ablaufschemata zu legen.
 - Leitfäden und deren Überarbeitungen sind kostenfrei und aktiv zu verbreiten.
 - Leitfäden sind regelmäßig zu überarbeiten und aufgrund von Personalfuktuation in den Verwaltungen turnusmäßig zu bewerben.
- Handlungsfeld „Fachzentren“:
 - Auf Landes- oder Verbundebene sind Fachzentren einzurichten, die den kommunalen Akteuren als zentrale Ansprechpartner mit Regionalexpertise dienen, wie zum Beispiel das „Kompetenzzentrum neue ÖPNV-Angebotsformen“ der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg oder das „Fachzentrum Mobilität im ländlichen Raum“ in Hessen.
 - Um den persönlichen Austausch zwischen den regionalen Akteuren und Projekten zu fördern, sollten die Fachzentren – auch regional übergreifend – regelmäßige Veranstaltungen anbieten.
 - Durch die Fachzentren sind Online-Plattformen für ihre regionalen Projekte einzurichten.
 - Fachzentren und Plattformen sind bundesweit untereinander zu vernetzen.

Analysierte Planungshilfen

- Bedarfsgesteuerte Verkehre im Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen. Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen, (ZVBN 2014) (als Download verfügbar)
- Differenzierte Bedienung im ÖPNV. Flexible Bedienungsweisen als Bausteine eines markt-orientierten Leistungsangebots. Verband deutscher Verkehrsunternehmen 2009, (VDV 2009)
- Handbuch Alternative Bedienung im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, (VBB 2008)
- Handbuch Alternative Bedienung. Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, (VBB 2016) (als Download verfügbar)
- Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), (BMVBS/BBSR 2009) (als Download verfügbar)
- Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen – Planungsleitfaden für Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte flexibler Bedienungsformen. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), (BMVI 2016) (als Download verfügbar)
- Planungsleitfaden Flexible Angebotsformen. Eine Handreichung zur Konzeption, Planung und Umsetzung von flexiblen Angebotsformen im ÖPNV. Hamburger Verkehrsverbund (Hrsg.), (HVV 2014) (als Download verfügbar)

- Handlungsfeld „Aus- und Fortbildung“:
 - Verwaltungs-, Hochschul- und Universitätsausbildung beinhalten künftig vermehrt ÖPNV-Themen zum ländlichen Raum.
 - Kommunale Akteure erhalten mehr Gelegenheiten zur spezifischen Fortbildung durch Seminare, Tagungen und Exkursionen.

Neben den hier identifizierten Handlungsfeldern, wird eine momentan diskutierte Änderung des Genehmigungsrechts [5] – je nach Einigung und Ergebnis – große Auswirkungen auf die Komplexität bei der Planung flexibler Bedienformen haben. Eine eindeutige Rechtsgrundlage könnte die in den Interviews vielfach benannten Unklarheiten bezüglich des Themas reduzieren.

Mit der Umsetzung der genannten Empfehlungen würde eine strategische Stärkung des ÖPNV in Zeiten und Räumen geringer Nachfrage erfolgen, da konkrete, institutionelle und qualifizierende Maßnahmen miteinander kombiniert werden und dadurch Hilfe zur Selbsthilfe darstellen.

Literatur/Anmerkungen

- [1] Schiefelbusch, Martin; Mehler, Christian und Schneider, Daniel (2018): Der Rufbus Friedrichshafen. Lernen aus 40 Jahren flexiblem Nahverkehr. Stuttgart. Verfügbar unter https://www.nvbw.de/fileadmin/nvbw/Rufbusjubil%C3%A4um/7_Festschrift_Rufbus_Friedrichshafen.pdf; zugegriffen am 20. November 2018. Sowie Mehler, Christian und Schiefelbusch, Martin: Rufbus meets Mobility 4.0. Lernen aus 40 Jahren flexiblem Nahverkehr; in: DER NAHVERKEHR, Jg. 36, Heft 10, S. 29–35
- [2] In Zeiten und Räumen schwacher Nachfrage existieren bis heute keine einheitlichen Standards, stattdessen werden immer wieder aufs Neue (temporäre) Modellprojekte durchgeführt. Eine knappe Zusammenfassung wurde dazu unter dem Titel „Dauerbrenner Modellprojekte“ bereits in dieser Zeitschrift veröffentlicht. Vgl. Hänsch, Robert und Holzer, Jakob (2017): Modellprojekte als Dauerbrenner. Warum findet sich keine Standardlösung für Gemeinschaftsverkehre mit geringer Nachfrage? In: DER NAHVERKEHR, Jg. 35, Heft 7+8, S. 13–18.
- [3] Vgl. Reitberger, Ronya (2018): Hürden und Hilfen bei der Planung von öffentlichen bedarfsgesteuerten Verkehren. Potential von Handbüchern und Leitfäden. Masterarbeit, unveröffentlicht, Berlin.
- [4] Modellvorhaben des BMVI mit Laufzeit von Dezember 2015 bis September 2018, weitere Infos unter <http://www.modellvorhaben-versorgung-mobilitaet.de/>
- [5] Unter anderem durch die Ankündigung einer Modernisierung des Personenbeförderungsrechts im aktuellen Koalitionsvertrag; vgl. Koalitionsvertrag (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. S.121, verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad-672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, zugegriffen am 7. Dezember 2018.

Zusammenfassung/Summary

Planungshilfen: Gut gemeint – wenig erfolgreich?

Mit flexiblen Mobilitätsangeboten im Öffentlichen Personennahverkehr für Räume und Zeiten geringer Nachfrage wird bereits seit Jahrzehnten experimentiert. Die anhaltende Neuauflage von Modellprojekten führt jedoch zu der Annahme, dass der Wissenstransfer aus Forschungsvorhaben und Pilotprojekten in die alltägliche Planungs- und Betriebspraxis, insbesondere durch Leitfäden und Handbücher, unzureichend ist. Wie die Übertragung von Erfahrungen in der ÖPNV-Planung besser gelingen kann, ist Gegenstand dieses Beitrags.

Planning manuals: Well meant – less successful

For decades, experiments have been carried out with flexible mobility concepts as part of public transport in regions and times of low demand. However, the recurrent implementation of model projects leads to the assumption that the transfer of knowledge from research and pilot projects into everyday planning and operational practice – in particular through guidelines and manuals – is inadequate. How the transfer of experiences can be more successful is subject to this article.