

ANLAGE 1 zur Beschlussvorlage J/IX/2019/0604

Verkehrswende im VRR-Raum - ÖPNV als Chance

1. Anlass und Handlungsbedarf

1.1 Klimaschutz im Verkehr als Dauerthema der Zukunft

Die Konsequenzen der verkehrspolitischen Versäumnisse in der Klimapolitik nicht nur der letzten Jahre sind für jedermann sichtbar. Statt die seit Kyoto (1990) angestrebte Senkung der verkehrsspezifischen Emissionen klimaschädlicher Gase zu realisieren, sind die Emissionen im Verkehr von 1990 bis 2018 sogar gewachsen. In Umsetzung der Ziele von Paris (2016) müssen jetzt in den Jahren bis 2030 die verkehrsspezifischen Klimagase um 40-42 % unter das Ausgangsniveau von 1990 reduziert werden. Bis 2050 müssen die Emissionen auf 95-100 % gegenüber 1990 reduziert werden. Für den Bereich Verkehr sucht das Verkehrsministerium daher derzeit dringend nach wirksamen Maßnahmen, um die Erreichung der Ziele bis 2030 vollständig und vorher soweit als möglich einzuhalten. Als geeignete Maßnahme kommt eine Verlagerung auf den Umweltverbund in Frage, die aber - wie nachfolgend erläutert - verbunden sein muss mit der massiven Nutzung nicht fossiler Antriebsenergie bei PKW und Bussen.

1.2 Emissionsanforderungen für Neufahrzeuge und speziell für Busse

Die EU hat die bis 2030 einzuhaltenden klimapolitischen Emissionsanforderungen für neu zugelassene PKW (-37,5 % ggü. 2019) und Busse (-30 % ggü. 2019) verschärft. Hinzu kommen besondere deutschlandweit zu erreichende Quoten von sauberen bzw. emissionsfreien Bussen, die für Aufgabenträger bzw. deren kommunale Unternehmen ab Anfang der zwanziger Jahre gelten sollen und nur mit einer massiven Umstellung auf elektrisch betriebene Busse oder anderweitig fossilfrei angetriebene Fahrzeuge zu erreichen sein wird. Der EU-Gesetzgeber sieht in der dazu einschlägigen Clean-Vehicle-Directive allerdings auch vor, dass die Mitgliedstaaten den verpflichteten Kommunen bzw. Unternehmen die Mehrkosten der Umstellung ersetzen sollen.

1.3 Mobilitätsplattformen und Mobilität als Dienstleistung (MAAS)

Ein zweiter Veränderungspfad wird getrieben von der Digitalisierung. Mobilitätsanbieter wie UBER und Giganten der Plattformwirtschaft wie Google versuchen, die Mobilitätsplattform des ÖPNV zu werden. Neue bedarfsgesteuerte Mobilitätsdienstleistungen bestimmen aktuell die Diskussion um die Novellierung des Personenbeförderungsrechts. Diese Dienste können einerseits den ÖPNV ergänzen und drohen andererseits in Konkurrenz zu treten. Es noch nicht ausgemacht, dass es gelingt durch digitale Bedarfsverkehre „[weniger Verkehr aber mehr Mobilität](#)“ zu sichern und damit

die Zielsetzung des Bundesverkehrsministers und des [Umweltbundesamtes](#) zu erfüllen.

1.4 Grenzen der Automobilwirtschaft und modal shift auf den Umweltverbund

Die Automobilität bisheriger Prägung stößt an ihre Grenzen und gerät aus unterschiedlichen Aspekten heraus unter Druck:

Rein physisch stößt der wachsende Autoverkehr an die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Straßenverkehrsnetze. Wir erleben Dauerstaus auf Autobahnen und Schnellstraßen und der Berufsalltag ist oft von kleinen und größeren Verkehrskollapsen geprägt. Die am Automobil ausgerichteten Verkehrssysteme haben die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit überschritten. Der Verkehr ist insbesondere in den Großstädten und Ballungsräumen nicht mehr stadtverträglich organisiert. Negative Folgen hat das nicht nur für die Aufenthaltsqualität und die Gesundheit in den Städten, sondern letztlich auch für deren Attraktivität für Einwohner und Arbeitgeber.

Weltweit und auch in Europa werden neue, stadt- und klimaverträgliche Verkehrsformen gestärkt oder erstmals etabliert. Dieses betrifft die Wiederentdeckung des zu Fußgehens, aber auch den Radverkehr in neuen Dimensionen (Kopenhagen, Niederlande) sowie neue Formen von Elektrorollern, Scootern und E-Bikes. Auch der ÖPNV erlebt in vielen Städten und Regionen Deutschlands und Europas eine Renaissance als Rückgrat eines sich neuformierenden Umweltverbundes (Zürich, Wien).

Demographisch zeichnet sich zeitgleich eine neue Dynamik der Verstädterung ab, die viele Räume Deutschlands und auch einzelne Städte im VRR erfasst. Dabei sind an Rhein und Ruhr vielerorts zugleich Herausforderungen des Wirtschafts- und Strukturwandel zu bewältigen. Ein leistungsfähiger und attraktiver ÖPNV als Rückgrat des Umweltverbundes kann die Antwort auf die skizzierten Herausforderungen sein.

Allerdings ist dieses kein Selbstläufer. Der ÖPNV an Rhein und Ruhr steht vielerorts vor einem hohen Ersatzinvestitions- und Modernisierungsbedarf. Zudem muss der Dieselbus mittelfristig weitgehend und langfristig vollständig auf erneuerbare Antriebsenergie umgestellt werden. Auch die für einen attraktiveren ÖPNV erforderlichen Angebotsverbesserungen werden ihren „Preis“ haben. In Gegenrichtung ist der Querverbund in seiner Ergiebigkeit limitiert. Im nationalen Vergleich entwickeln sich die Fahrgastzahlen und die damit verbundenen Erlöse an Rhein und Ruhr nur sehr mäßig.

2. Ziele der Verkehrspolitik in Bezug auf den ÖPNV

2.1 Ziele der Verkehrspolitik auf Bundesebene

Die Verkehrspolitik auf Bundesebene wird versuchen, die Debatte über Diesel und Fahrverbote dadurch in Vergessenheit geraten zulassen, in dem die Klimaschutzdebatte aktiver geführt wird. Dabei wird es der Bundesregierung auch darum gehen müssen, die drohenden Sanktionen der EU bei Verfehlung der Klimaschutzziele in

den Sektoren außerhalb des europäischen Emissionshandels und dabei insbesondere im Verkehrssektor zu vermeiden.

Wenn dabei steigende Mobilität mit sinkendem Verkehrsaufkommen erreicht werden soll, dann ist ein attraktiver ÖPNV das Mittel der Wahl, um auf mittleren und längeren Distanzen die Alltagsmobilität freiwillig auch ohne eigenes Auto bewältigen zu können. Aus diesem Grund spielt der ÖPNV im ersten Zwischenbericht der Nationalen Plattform „Zukunft der Mobilität“ zur Erreichung des Sektorziels 2030 auch eine zentrale Rolle. Vorgesehen ist neben einer Ausweitung der entsprechenden Investitionen die Prüfung einer CO₂-Bepreisung jener Sektoren, welche nicht unter den EU-Emissionshandel fallen. Das Verursachen klimaschädlicher Gase würde dadurch verteuert, was eine zusätzliche Nachfrage im ÖPNV generieren sollte, gleichzeitig aber auch den Druck zur Dekarbonisierung der im ÖPNV eingesetzten Flotten erhöhen würde. In diesem Sinne ist zu erwarten, dass der ÖPNV sich im Rahmen der Maßnahmen der Nationalen Plattform zur Zukunft der Mobilität den neuen Erwartungen an einen für die Fahrgäste attraktiveren und zugleich dekarbonisierten Nahverkehr stellen muss.

2.2. Ziele der Verkehrspolitik in NRW, im VRR Raum und in seinen Städten

Die Ergebnisse der Verkehrspolitik haben unmittelbare Rückwirkung auf die Standort- und Wirtschaftspolitik. Nur leistungsfähige und für Fahrgäste attraktive ÖPNV-Angebote können eine Verlagerung vom Autoverkehr zum Umweltverbund bewältigen und Anreize geben. Sozial- und arbeitsmarktpolitisch bietet der ÖPNV in einer sich stark wandelnden Welt der Arbeit das Potenzial zur Beschäftigung auch für nicht akademisch ausgebildete Menschen. Da der ÖPNV die Verkehrsfläche intensiver nutzen kann als andere Verkehrsmittel, ist er in besonderem Maße in der Lage, auch die Städte aufzuwerten und attraktiver zu gestalten. Dieses wird den bestehenden Bewohnerinnen und Bewohnern zu Gute kommen, aber auch Auswirkungen auf die Wachstumsdynamik der Städte haben. Per Saldo ist damit zu rechnen, dass auch das Land NRW den vom Bund zu erwartenden Trend der höheren Erwartungen an den ÖPNV aufgreifen wird.

3. Strategische Konsequenzen für die Kommunalen VU im VRR

3.1 Bestandsanalyse: Handlungsfähigkeit kommunale VU begrenzt gegeben

Die Erwartungen an den ÖPNV steigen auf Bundes- und auf Landesebene. Der ÖPNV soll attraktiver werden, sich in die verschiedenen Mobilitätsalternativen des Umweltverbundes stärker vernetzen und auch selber flexibler, innovativer und agiler werden. Die kommunalen Verkehrsunternehmen an Rhein und Ruhr werden diesen Erwartungen mit ihrem aktuellen Angebot und bei den aktuellen Rahmenbedingungen nur in Grenzen entsprechen können:

- Die Fähigkeit zur schnellen Umsetzung notwendiger Investitionen ist auf Grund begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen limitiert.
- Es fehlt an eingeschwingenen Planungsprozessen und auf Wachstum ausgelegten Planungen. Auch fehlt dem ÖPNV oftmals die notwendige Wachstumsmentalität und Aufbruchsstimmung.

- Für ein agiles Umlenken in einen attraktiven und wirtschaftlicheren ÖPNV ist es erforderlich, dass der ÖPNV im Oberflächenverkehr priorisiert wird. Bisher fehlt es insoweit oft an einer auf „kompromisslose Fahrplanstabilität“ ausgerichteten Verkehrslenkung.

Für die Unternehmen ist es oftmals bereits eine kaum zu bewältigende Herausforderung, die Finanzierung der notwendigen Ersatzinvestitionen für die Bestandsinfrastruktur zu stemmen. Die Absicherung von Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen sowie der konsumtiven Ausgaben von Angebotserweiterungen kann daher nicht in relevanten Maßstäben flächendeckend realisiert werden.

Bleiben die an sich möglichen Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen aus, dann kann der ÖPNV dem Markt nicht folgen, sondern wird nur dort mit seinen Angeboten eine Rolle spielen, wo er heute schon etabliert ist. Dieses führt letztlich in einen schrumpfenden Marktanteil und damit sich mittelfristig weiter verschlechternde Wirtschaftlichkeitskennziffern der kommunalen Verkehrsunternehmen.

3.2. Konsequenzen: Verkehrswende als Chance ergreifen

Die kommunalen Verkehrsunternehmen sollten die im Rahmen der Verkehrswende an den ÖPNV gerichteten Erwartungen als Chance sehen, die eigene Marktposition massiv zu verbessern. Sie sind die Mobilitätsdienstleister für den Kunden vor Ort, die den ÖPNV aus einer Hand anbieten können. ÖPNV bedeutet dabei die Erfüllung bzw. die Umsetzung von Mobilitätsbedürfnissen in einem sich schnell ändernden Mobilitätsmarkt zukunftsfähig in einer umweltverträglichen Weise und bezahlbar für alle zu gestalten. Die daraus resultierenden Anforderungen betreffen:

- Die Ausrichtung der Ziele, der unternehmensinternen Prozesse und des Angebotes der kommunalen Verkehrsunternehmen auf Wachstum im Markt.
- Eine massive Verbesserung von Status und Ansehen des ÖPNV- Angebotes bei den Fahrgästen und Bürgerinnen und Bürgern und letztlich auch eine Verbesserung des Images der Unternehmen und der Branche des ÖPNV.
- In diesem Kontext sollte auch die Dekarbonisierung der Dieselbusflotten genutzt werden, um das eigene Image aufzupolieren.
- Bund und Land werden mehr finanzielle Mittel als bisher zur Verfügung stellen. Ziel muss es sein, weitere Finanzierungsmittel und Tatbestände zu erschließen, wie dies mit der jüngsten Änderung der Finanzverfassung des Grundgesetzes nunmehr möglich ist, hier insbesondere die Förderung von Ersatzinvestitionen.
- Ein besonderes Element der Wirtschaftlichkeit zu Gunsten des ÖPNV kann darin liegen, wenn es gelingt, dass im Zusammenspiel von Push und Pull Maßnahmen der ÖPNV attraktiver und die Nutzung des eigenen Autos unattraktiver wird. Hier kann viel von britischen Kommunen gelernt werden, die oftmals auf diese Weise die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV gezielt fördern.
- Eine große Herausforderung besteht in diesem Zusammenhang in der aktuell mangelnden Verfügbarkeit entsprechender Ressourcen. Dieses Problem betrifft neben Verzögerungen in der Lieferung von zusätzlich benötigten Fahrzeugen auch unzureichende personelle Ressourcen. Der Beruf des Fahrzeugführers im ÖPNV hat aufgrund der Debatten und Entwicklungen rund um das Thema automatisiertes und autonomes Fahren an Attraktivität verloren. Hier

gilt es, den Beruf durch entsprechende Anstrengungen wieder aufzuwerten sowie eine hohe Qualität der Ausbildung zu gewährleisten, um den schon bestehenden Personalmangel auszugleichen und für zukünftigen personellen Mehrbedarf gewappnet zu sein.

3.3. Umsetzung: Neue Wege beschreiten

Mit der Verkehrswende werden sich die Verhältnisse im Verkehrsmarkt ändern. Es bedarf daher einer hohen Veränderungsbereitschaft bei den bestehenden Unternehmen, um den neuen und auch noch nicht sicher konturierten zukünftigen Erwartungen und Anforderungen entsprechen zu können. Derzeit absehbar sind folgende Aufgaben, bei denen bei Bedarf auch neue Wege beschritten werden sollten:

- Ziele der Entwicklung des ÖPNV und damit verbundene Chancen im Land NRW, im VRR und in der eigenen Kommune abstimmen und harmonisieren.
- Generell geeignete Maßnahmen der Angebotsentwicklung für den Gesamt- raum des VRR identifizieren und planerisch koordinieren.
- Vorteile der Planungen für NRW und Bund in Bezug auf Stauvermeidung, Modal Shift und Klimaschutz herausarbeiten.
- Finanzierungsbedarf abschätzen und Deckung durch externe Finanzierungs- quellen klären (Landes-, Bundes- und EU-Mittel). Auf Landes- und Bundes- ebene gemeinsam und koordiniert für mehr Mittel streiten.
- Gesamten Umweltverbund in Bezug nehmen und intensiv in und mit den Städ- ten und im und mit dem VRR abstimmen.

Oliver Hack (Leiter Verkehrswirtschaft, WSW)

Dimitri Springer (Leiter Finanzen und Recht, Bogestra)

Reinhold Jäger (Unternehmensentwicklung, Rheinbahn, Leiter AK Recht KViV)