



**Gutachten
erarbeitet von:**

KCW GmbH
Bernburger Straße 27
10963 Berlin



Weiterentwicklung Strategiekonzept

Verkehr & Mobilität im VRR 2030/2045



Herausgeber:

KCW GmbH
Bernburger Straße 27
10963 Berlin

Autoren:

Dr. Sylvie Grischkat, Dr. Axel Stein, Sophie Lehmann, Christian Lutz, Lea Regling

Urheberrechtshinweis:

Dieses Gutachten unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Veröffentlichung oder Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.

Stand: 13.07.2022

1. Ausgangslage	4
2. Ziele und Aufgabenstellung	5
3. Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene	6
3.1 Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundesebene	6
3.2 Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Landesebene (NRW)	8
3.2.1 Klimaschutzgesetz NRW	8
3.2.2 Klimaanpassungsgesetz NRW.....	10
3.2.3 Implikationen für die Akteure im VRR-Verbundraum.....	11
3.3 Zwischenfazit.....	12
4. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Nachfrageentwicklung im ÖPNV	13
4.1 Zentrale Ergebnisse der Umfrage.....	13
4.2 Zwischenfazit: Schlussfolgerungen aus den Erhebungsergebnissen	14
5. Anpassung der Beobachtungen und Botschaften aus dem Strategiekonzept 2020	15
6. Kostenermittlung für den Leistungsaufwuchs im VRR-Verbundraum	17
7. Ergänzende Finanzierungsquellen	21
7.1 Ausgangslage	21
7.2 Ergänzende Finanzierungsquellen.....	22
7.3 Exkurs: Rechtliche Einordnung.....	23
7.4 Steckbriefe: Ergänzende Finanzierungsquellen auf kommunaler Ebene	24
7.4.1 City-Maut (flächenbezogene Maut)	25
7.4.2 Parkraumbewirtschaftung	25
7.4.3 Erschließungsbeitrag.....	26
7.4.4 ÖPNV-Beitrag und Bürger:innenticket.....	26
7.4.5 Kur-/Gästebeitrag.....	27
7.4.6 Arbeitgeber:innenbeitrag / Nahverkehrsabgabe.....	28
7.4.7 Zusammenfassende Einordnung und Bewertung der lokalen ergänzenden Finanzierungsinstrumente für den VRR-Verbundraum	28
7.5 Einnahmepotenziale	30
7.6 Zwischenfazit.....	33
8. Kommunikation – Vermittlung der Botschaften und Einbindung der politischen Akteure im VRR	34
8.1 Wegen des Klimawandels ist Handeln geboten!	34
8.2 So könnte die Zukunft aussehen (Vision)!	36
8.2.1 Attraktiver Öffentlicher Verkehr und gut verknüpfte Mobilitätsangebote.....	36
8.2.2 Flächen zugunsten des Umweltverbundes	37
8.3 Was nötig ist, um die Vision Wirklichkeit werden zu lassen	37
8.3.1 Verlagerungspotenziale durch „Push- und Pull-Maßnahmen“ erschließen	37
8.3.2 Zielnetz 2050 im Öffentlichen Verkehr, Attraktivitätssteigerung und Imageaufwertung	38
8.3.3 Ausreichende und beständige Finanzmittel	39
8.3.4 Kooperation, Abstimmung und Koordination	39
8.3.5 Plädoyer zum gemeinsamen Handeln	39
8.4 Zwischenfazit.....	39
9. Fazit	40
10. Anhang.....	42
10.1 Literaturverzeichnis	42
10.2 Abbildungsverzeichnis.....	45
10.3 Tabellenverzeichnis	46

1. Ausgangslage

In den Jahren 2019/2020 hat KCW gemeinsam mit der VRR AöR ein Strategiekonzept „Verkehr & Mobilität im VRR 2030/2050“ entwickelt und dieses als Gutachten verschriftlicht (vgl. KCW GmbH 2020). Kurz nach Fertigstellung des Gutachtens änderten sich die Rahmenbedingungen auch für den Mobilitätssektor fundamental:

- Im Februar 2020 kam die **Corona-Pandemie** in Deutschland an. Mehrere Lockdowns und Einschränkungen des öffentlichen Lebens hatten u. a. zur Folge, dass die Reisetätigkeiten sowohl im Nahbereich als auch im Fernverkehr insgesamt stark zurückgingen und sich die Verkehrsmittelwahl von den öffentlichen Verkehrsmitteln auf den Pkw und besonders auf das Fahrrad verlagerte, wodurch z. T. deutliche Fahrgastrückgänge im ÖPNV registriert wurden. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Gutachtens hat sich die Lage zwar wieder etwas entspannt. Ungewiss ist jedoch weiterhin, wie sich die Nachfrage in den zukünftigen Monaten entwickeln wird.
- Zum 1. Januar 2020 trat das **Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)** in Kraft, welches die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben gewährleisten soll. Im März 2021 erklärte das Bundesverfassungsgericht Teile des KSG als nicht vereinbar mit den Grundrechten und veranlasste eine Novellierung, die eine Verschärfung der Klimaschutzziele beinhaltet. Die Novellierung wurde noch im gleichen Jahr verabschiedet (Erlass im August 2021).
- Im September 2021 fand die **Bundestagswahl** statt, welche eine neue Regierungskoalition hervorbrachte, bestehend aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Mit dem Koalitionsvertrag wurden auch neue Weichen für den Mobilitätssektor gelegt.
- Am 1. Juli 2021 hat der Landtag in Nordrhein-Westfalen (NRW) der **Novellierung des Klimaschutzgesetzes NRW** aus dem Jahr 2013 zugestimmt und die Vorgaben aus dem Klimaschutzgesetz des Bundes übernommen.

Aufgrund dieser neuen Rahmenbedingungen wurde KCW im März 2021 beauftragt, das Gutachten von 2019/2020 weiterzuentwickeln.

2. Ziele und Aufgabenstellung

Ziel der Weiterentwicklung des Strategiekonzepts „Verkehr & Mobilität im VRR 2030/2045“ ist es, zunächst die veränderten Rahmenbedingungen zu beschreiben und sie hinsichtlich ihrer Relevanz für das vorliegende Strategiekonzept einzuordnen. Darüber hinaus sollen insbesondere zwei Aspekte im Vergleich zum ursprünglichen Gutachten vertieft betrachtet werden:

1. Die zielgerichtete Vermittlung der kommenden Herausforderungen und Lösungsansätze für die Mobilität im VRR-Verbundraum an verschiedene politische Entscheidungsebenen
2. Die Ermittlung des (zukünftigen) Kostenbedarfs sowie möglicher ergänzender Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV

Der erste Aspekt schließt unter Berücksichtigung der sich veränderten Rahmenbedingungen unmittelbar an das erste Gutachten an. Dort wurde ausgehend von den klimapolitischen Zielsetzungen mittels eines **Top-Down-Ansatzes** der für die Zielerreichung notwendige Leistungsaufwuchs von SPNV und ÖSPV im VRR-Verbundraum berechnet, und es wurden erste Lösungsansätze entwickelt, welche Strategien notwendig sind, um den ÖPNV in der Region attraktiver zu gestalten. Im hier vorliegenden Gutachten wird gezeigt, wie – unter Berücksichtigung schon in Umsetzung befindlicher Maßnahmen – die wesentlichen Inhalte / Aussagen in Richtung politischer Akteure auf Landes- und kommunaler Ebene sowie in Richtung der Verkehrsunternehmen zu vermitteln sind.

Für den zweiten Aspekt wurde nun zunächst **bottom-up** ermittelt, welcher Leistungsaufwuchs schon geplant oder vorgesehen ist. Damit ließ sich aufzeigen, inwieweit sich der ÖPNV im VRR-Verbundraum den Zielmarken annähert. Weiterhin konnten die Kosten, die für den vorgesehenen Ausbau im SPNV und ÖSPV entstehen, für die nächsten Jahre hochgerechnet werden. Nicht nur aufgrund der prognostizierten Mehrkosten in den nächsten Jahren, auch heute schon stellt sich die Frage nach einer ausreichenden und beständigen Finanzierung, mit der sowohl Bestandssicherung als auch der dringend notwendige Ausbau von SPNV und ÖSPV sichergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang rückte die Frage in den Fokus, welche ergänzenden Finanzierungsinstrumente für die Bedarfe im SPNV und ÖSPV herangezogen werden können.

Auf Basis dessen werden im vorliegenden Gutachten zunächst die veränderten Rahmenbedingungen aufgezeigt sowie Anpassungen der Beobachtungen und Botschaften des ersten Strategiekonzepts vorgenommen (s. Abschnitte 3 bis 5). Im Anschluss daran werden die erwarteten Kosten für den SPNV und ÖSPV im VRR-Verbundraum dargestellt (s. Abschnitt 6) sowie ein Ausschnitt möglicher ergänzender Finanzierungsinstrumente erläutert (s. Abschnitt 7). Eine Möglichkeit, wie die wesentlichen Aussagen an politische Akteure vermittelt werden können, wird in Abschnitt 8 beschrieben.

Das Strategiekonzept-Update entwickelte sich in enger Zusammenarbeit zwischen Gutachter:innen-Team und VRR AöR. Zwischenergebnisse wurden in der Arbeitsgruppe „Verkehr & Mobilität des VRR“, bestehend aus Vertreter:innen von Aufgabenträgern (Städte, Kreise) und Verkehrsunternehmen, vorgestellt und diskutiert. Zudem wurden Teil-Ergebnisse im Rahmen der Fachtagung „Da geht noch was: Den ruhenden Verkehr zukunftsfähig gestalten“ des „Zukunftsnetz Mobilität NRW“ am 29. November 2021 einem größeren Teilnehmer:innenkreis, bestehend aus Vertreter:innen diverser Kommunen aus NRW, vorgestellt.

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben gezeigt, wie schnell sich Rahmenbedingungen wandeln können. Daher stellt auch dieses Gutachten **keine finale Strategie** dar, vielmehr liefert sie Bausteine und Hilfestellungen für die weitere Arbeit und strategische Positionierung der VRR AöR gemeinsam mit weiteren Akteuren innerhalb des Verbundraums.

3. Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene

Im Folgenden wird aufgezeigt, inwieweit sich die klimapolitischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene seit Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes im Jahr 2019 entwickelt haben. Dabei wird sowohl die Bundesebene (s. Abschnitt 3.1) als auch die Landesebene (NRW) (s. Abschnitt 3.2) betrachtet.

3.1 Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundesebene

Die klimapolitischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene haben den Handlungsdruck in den Sektoren weiter erhöht. Grund hierfür ist in erster Linie die Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes im Jahr 2019, welches zum 1. Januar 2020 in Kraft trat sowie dessen Novellierung im Sommer 2021 infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes im März 2021.

Der **Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes** vom 24. März 2021 beanstandete in erster Linie, dass die Regelungen des KSG vom 12. Dezember 2019 über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlten (vgl. BVerfG 2021). Die Vorschriften verschoben damit hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf Zeiträume nach 2030, wodurch die nach 2030 noch erforderlichen Minderungen dann immer dringender und kurzfristiger erbracht werden müssten. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet den Staat, aktiv vorzubeugen, so dass es in Zukunft nicht zu unverhältnismäßigen Einschränkungen der Freiheitsgrundrechte der heute jüngeren Menschen komme. Der Gesetzgeber wurde demnach verpflichtet, die Fortschreibung der Minderungsziele der Treibhausgasemissionen für Zeiträume nach 2030 bis zum 31. Dezember 2022 näher zu regeln.

Die Bundesregierung hat daraufhin das KSG angepasst und die novellierte Fassung am 12. Mai 2021 vorgelegt. Noch im Juni 2021 stimmten der Novelle auch Bundestag und Bundesrat zu. Folgende wesentliche Anpassungen wurden u. a. vorgenommen:

- **Höheres Klimaschutzziel bis 2030:** Das Zwischenziel für 2030 wird von derzeit 55 auf 65 % Treibhausgasminderung gegenüber 1990 erhöht. Die Klimaziele werden kontinuierlich per Monitoring überprüft. Ein Expertenrat für Klimafragen wird erstmals ab 2022 alle zwei Jahre ein Gutachten vorlegen über die bisher erreichten Ziele, Maßnahmen und Trends. Werden die Budgets nicht eingehalten, steuert die Bundesregierung umgehend nach.
- **Treibhausgasneutralität bis 2045:** Das Zieljahr für Treibhausgasneutralität wurde um fünf Jahre nach vorne verschoben. Für das Jahr 2040 gilt ein Minderungsziel von mindestens 88 %. Auf dem Weg dorthin sieht das Gesetz in den 2030er Jahren konkrete jährliche Minderungsziele vor. Bis zum Jahr 2045 soll Deutschland Treibhausgasneutralität erreichen.
- **Weg zur Treibhausgasneutralität:** Der Weg zur Treibhausgasneutralität wurde detaillierter festgelegt. Folgende Meilensteine wurden gesetzt:
 - 2021: Anhebung der jährlichen Minderungsziele pro Sektor für die Jahre 2023 bis 2030 und gesetzliche Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040
 - 2024: Festlegung der jährlichen Minderungsziele pro Sektor für die Jahre 2031 bis 2040
 - Spätestens 2032: Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045
 - 2034: Festlegung der jährlichen Minderungsziele pro Sektor für die letzte Phase bis zur Treibhausgasneutralität von 2041 bis 2045

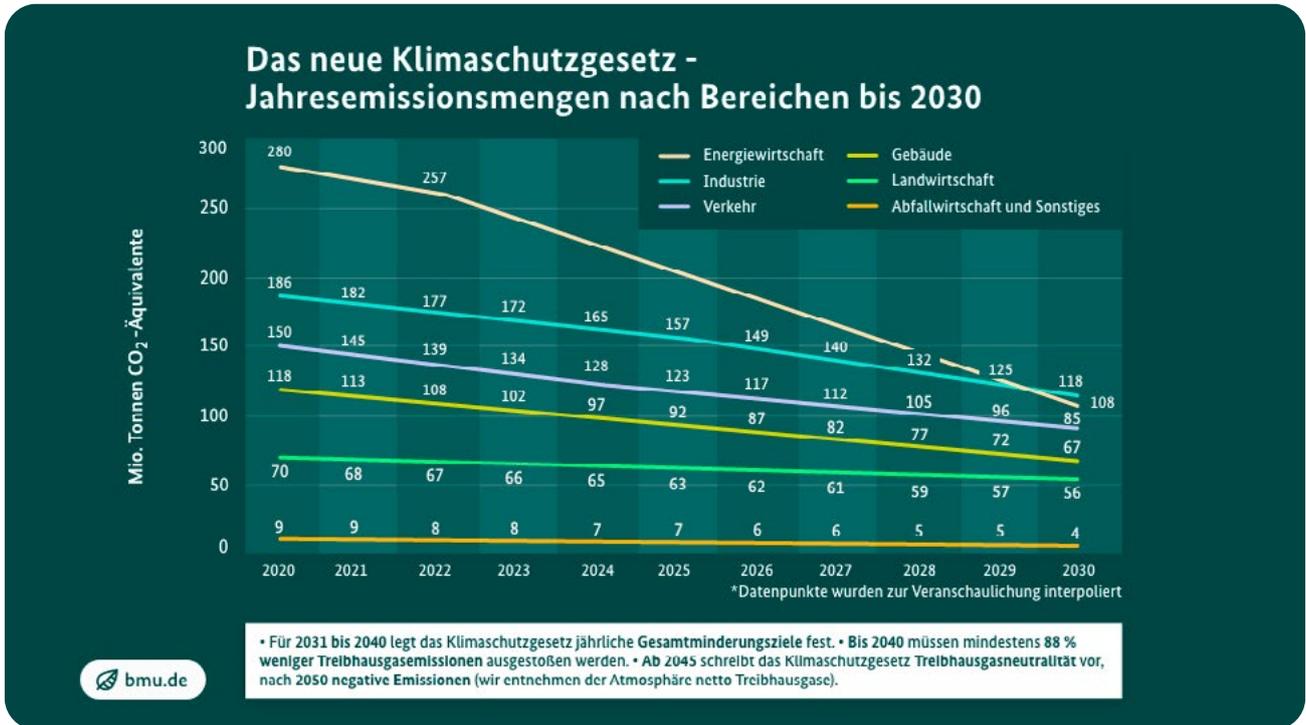


Abbildung 1: Jahresemissionsmengen nach KSG (Quelle: BMUV 2021)

Das KSG führt das System der jahresscharfen, zulässigen Emissionsmengen für die einzelnen Sektoren fort und senkt die bisher vorgesehenen Werte ab, um sie an das neue Minderungsziel von 65 % im Jahr 2030 anzupassen (s. dazu auch Abbildung 1). Für den Sektor Verkehr bedeutet dies, dass eine Reduktion von 150 Mio. Tonnen CO₂ im Jahr 2020 auf 85 Mio. Tonnen CO₂ im Jahr 2030 erforderlich ist. Abbildung 2 veranschaulicht den Reduktionspfad. Bis 2019 verharrte der CO₂-Ausstoß im Verkehr auf dem Niveau von 1990. Im Jahr 2020 wurde aufgrund der Corona-Pandemie weniger CO₂ im Verkehr emittiert. Bereinigt um den Coroneffekt muss in den nächsten Jahren sehr schnell sehr viel CO₂ eingespart werden.

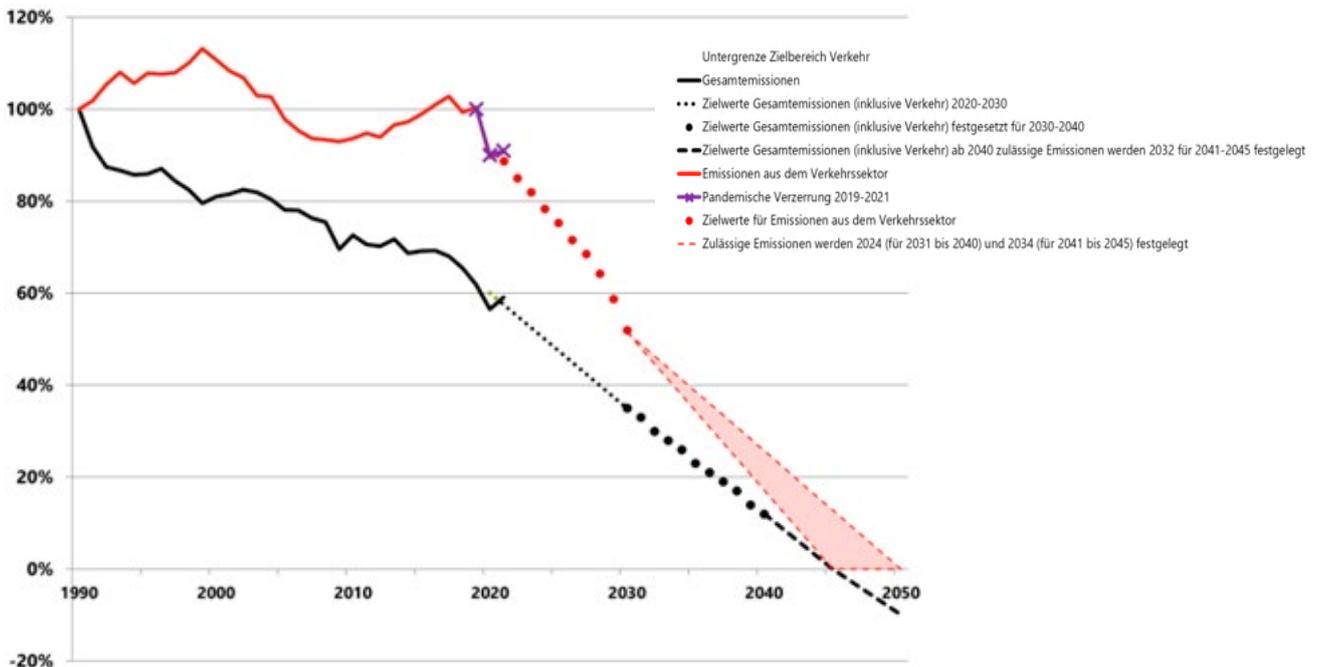


Abbildung 2: Entwicklung der verkehrsspezifischen THG-Emissionen in Deutschland. Reale Entwicklung 1990-2021 und Zielvorgaben der Bundesregierung für 2030 und 2045 (Quelle: Eigene Darstellung nach UBA 2022 und KSG 2021)

Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene

Insofern hat sich das im VRR-Strategiekonzept (2020) dargestellte Klimaschutzziel verschärft, und die Jahreszahl muss von 2050 auf 2045 angepasst werden. Insofern lautet die Aussage nun wie folgt:

Das Klimaschutzziel für den Verkehrssektor ist eindeutig: Im Jahr 2045 muss der Verkehr treibhausgasneutral sein. Dazu ist eine massive Reduktion von THG-Emissionen im Verkehrssektor notwendig. Sie bedeutet eine völlige Umkehr von der bisherigen verkehrspolitischen Praxis.

Die hier formulierte Notwendigkeit einer massiven Reduktion von THG-Emissionen aus dem Verkehr bleibt weiterhin bestehen, da sich die Reduktionsziele hier ebenso verschärft haben.

Unverändert bleibt, dass die Reduktionsziele im Verkehrssektor zum einen durch die Antriebswende bei Pkw und Lkw (sowie Schienenverkehr auf bislang nicht elektrifizierten Strecken) sowie durch eine erhebliche Verlagerung auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes erreicht werden müssen. Solche Strategien werden unterstützt durch eine Siedlungsentwicklung, die kurze und gebündelte Wege ermöglicht (Verkehrsvermeidung, integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung). Insofern kann die im Strategiekonzept 2020 formulierte Aussage grundsätzlich bestehen bleiben.

Zur Erreichung der Klimaschutzziele muss auch der Energiebedarf reduziert werden. Neben der Antriebswende ist deshalb auch die Mobilitätswende notwendig, damit der Verkehr energieeffizienter erbracht werden kann. Erreicht werden kann dies nur durch eine erhebliche Verlagerung vom MIV auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes, gestützt durch eine Siedlungsentwicklung, die kurze und gebündelte Wege ermöglicht.

3.2 Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Landesebene (NRW)

Aufgrund von anstehenden Kommunal- und Landtagswahlen in NRW wurde im Jahr 2021 ein besonderes Augenmerk auf die landesspezifischen klimapolitischen Rahmenbedingungen gelegt. Im Folgenden werden zwei maßgebliche Gesetze betrachtet, das Klimaschutzgesetz NRW und das Klimaanpassungsgesetz NRW und daraufhin dargestellt, welche Implikationen sich daraus für die Akteure im VRR-Verbundraum ergeben könnten.

3.2.1 Klimaschutzgesetz NRW

Das Land Nordrhein-Westfalen hat als erstes Bundesland im Jahr 2013 ein eigenes Landes-Klimaschutzgesetz (Klimaschutzgesetz NRW) verabschiedet. Das darin formulierte Ziel bestand darin, die Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2050 um 80 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Im Jahr 2021 wurde ein Entwurf für die Novellierung des Klimaschutzgesetzes in den Landtag eingebracht. Wesentliche Gründe für die Novellierung waren

- die international ausgerufenen und abgestimmten Klimaschutzziele infolge des Pariser Klimaschutzabkommens aus dem Jahr 2015 (vgl. BMUB 2016),
- das Klimaschutzgesetz des Bundes aus dem Jahr 2019 sowie die Novellierung des Gesetzes im Jahr 2021 (vgl. Abschnitt 3.1),
- der Green Deal der Europäischen Union aus dem Jahr 2021 (Europäische Kommission 2021).

Am 1. Juli 2021 stimmte der Landtag der Novellierung des Klimaschutzgesetzes aus dem Jahr 2013 zu. Damit bekannte sich das Land zum einen zu dem Pariser Klimaschutzabkommen, zum anderen konnten die NRW-Klimaschutzziele und die (internationalen) Zielsetzungen in Einklang gebracht werden. Ebenso berücksichtigte das Land NRW noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren der Novelle das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG 2021) hinsichtlich des unzureichenden und in Teilen mit den Grundrechten unvereinbaren Klimaschutzgesetzes des Bundes und steuerte auf Landesebene (ebenso wie der Bund) unverzüglich nach. Für die klimarelevanten Akteure in NRW wurden somit Rahmenbedingungen für das Erreichen der Klimaschutzziele geschaffen.

Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene

Wesentliche Inhalte und Ziele sind Bestandteil des novellierten Klimaschutzgesetzes NRW:¹

- Ziel: **Klimaneutrales Wirtschaften bis 2045**; Reduzierung der Treibhausgase um 65 % bis 2030 im Vergleich zu 1990 und um 88 % bis 2040;
- **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand** (Land, Gemeinden) wird hervorgehoben;
- Die für die klimarelevanten Sektoren jeweils fachlich zuständigen **Ressorts** sollen in **Eigenverantwortlichkeit** die für die notwendige Treibhausgasminde rung in den jeweiligen Sektoren geeigneten Strategien und Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Kein Herunterbrechen der Klimaschutzziele auf Sektoren / Handlungsfelder;
- Einführung eines **Klimaschutzaudits**, welches der Planung, Umsetzung, Überprüfung und Fortentwicklung von wirksamen Strategien und Maßnahmen dienen soll;
- Vom für den Klimaschutz zuständigen Ministerium wird ein **Klimaschutzbeirat** (Klimaschutz.NRW) eingerichtet, der die Klimaschutzpolitik des Landes begleiten soll.

Mehrere Organisationen und Verbände haben sich gegenüber dem novellierten Entwurf und dem daraus entwickelten Gesetz kritisch geäußert. Demnach

- fehlten sektorspezifische Ziele und Maßnahmen für die Reduktion von Treibhausgasemissionen, u. a. für die Verkehrswende (LEE NRW 2021, BUND NRW 2021, DUH 2021),
- bestünden keine Rechtsverordnungen, die die Vorgaben des bisherigen Klimaschutzplans für öffentliche Stellen für verbindlich erklärten, demnach müssten die Festlegungen des Klimaschutzplans z. B. in den Raumordnungsplänen bisher nicht umgesetzt werden (NABU, BUND, LNU 2021),
- bestünde in Bezug auf das neue Klimaschutzaudit (das den Klimaschutzplan ablöst) kein verbindlicher Einhaltung- oder Sanktionsmechanismus, sondern lediglich eine einfache Berichtspflicht (vgl. DUH 2021),
- fehlten Maßnahmen, die darauf abzielten, den motorisierten Individualverkehr, vor allem in Innenstädten, unattraktiv zu machen. Damit könnten im Gegenzug auch Einnahmen für die Stärkung des ÖPNV generiert werden. Dieses müsste aber von einem Ausbau des ÖPNV und der Radwege begleitet werden (IMK 2021: 11).

Weiterhin ist zu beobachten, dass der Mobilitätssektor in der bisherigen Zusammensetzung des Klimaschutz-Beirates unterrepräsentiert war, wengleich der Mobilitätssektor unbestritten zu den klimarelevanten Akteuren zählt. Umweltschutzverbände waren zwar vertreten, die Verkehrsverbände aus NRW oder der VDV hingegen nicht.²

Im Jahr 2020 wurde die **Nachhaltigkeitsstrategie NRW** (Land NRW 2020) weiterentwickelt, in der spezifischer als im Klimaschutzgesetz auf einzelne Sektoren eingegangen wird. Mit Blick auf den Verkehrs-/Mobilitätssektor wird betont, dass das Land NRW auf klimagerechte Antriebe setze, insbesondere auf Elektromobilität, um die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors zu reduzieren. Weiterhin wird explizit darauf hingewiesen, dass der ÖPNV ein wichtiger Bestandteil der nachhaltigen Mobilität und v. a. dann attraktiv sei, wenn er flexibel und vernetzt sei: „Dazu benötigen wir Taktverdichtungen in den Ballungsräumen, Leistungsausweitungen in den Tagesrandstunden und den Anschluss ländlicher Räume an das Schienennetz durch Streckenreaktivierungen und Schnellbuslinien. Voraussetzung hierfür ist ein Ausbau der Infrastruktur und mehr Investitionen in die Robustheit des Netzes“ (Land NRW: 56).

¹ Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen. Online unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMG17-157.pdf> [Zugriff: 15.02.2022].

² Über die Zusammensetzung und den Stand der Konstituierung des neuen Beirats „Klimaschutz.NRW“ infolge der Verabschiedung der Gesetzesnovelle besteht mit Redaktionsschluss dieses Gutachtens noch keine Kenntnis.

Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene

Im **Klimaschutzplan 2015** des Landes NRW (mit Verabschiedung der Gesetzesnovelle Klimaschutzaudit; vgl. MKULNV 2015) werden verschiedene Strategien im Handlungsfeld Personenverkehr benannt, welche die Landesregierung nach eigenen Angaben zur Treibhausgasemissionsminderung verfolgt. Dazu gehören zuvorderst:

- die Verlagerung von Pkw-Verkehr auf den Rad- und Fußverkehr,
- die Verlagerung von Pkw-Verkehr auf den Schienenpersonenverkehr und ÖPNV sowie
- das betriebliche und kommunale Mobilitätsmanagement.

Obwohl vor allem die urbanen Räume in NRW i.d.R. ein gut ausgebautes Netz öffentlicher Verkehrsmittel aufweisen, betont die Landesregierung in dem Zusammenhang: „die Alternativen zum motorisierten Individualverkehr (müssen) attraktiver werden. Dafür sind der ÖPNV und die Infrastruktur zu ertüchtigen beziehungsweise auszubauen. Stadt- und Verkehrsplanung sollen so aufeinander abgestimmt werden, dass Siedlungsräume mit kurzen Wegen entstehen. Zugleich soll den Bürgerinnen und Bürgern durch Einsatz von Informationstechnik und geeigneten Kommunikationskonzepten der Umstieg auf Alternativen zum motorisierten Individualverkehr erleichtert werden“ (MKULNV 2015: 132).

3.2.2 Klimaanpassungsgesetz NRW

Neben dem Klimaschutzgesetz NRW hat die Landesregierung ein weiteres Gesetz in NRW auf den Weg gebracht, das **Klimaanpassungsgesetz NRW**³, welches ebenfalls am 1. Juli 2021 verabschiedet wurde. Auch hier ist das Land Vorreiter und hat als erstes Bundesland ein solches Gesetz verabschiedet. Damit soll ein Zeichen gesetzt werden, dass neben dem Klimaschutz auch der Anpassung an den Klimawandel eine große Bedeutung zukommt. Neben der Vorbildfunktion der Landesregierung und der unmittelbaren Verbindlichkeit der Klimaanpassungsziele für die Landesregierung spricht das Regelwerk vor allem die Kommunen im Land an. Wesentliche Ziele und Inhalte des Gesetzentwurfs sind folgende:

- Verbesserung der **Widerstandsfähigkeit** gegen die negativen Folgen und Gefahren des Klimawandels und **Minimierung der Schäden** für Natur und Gesellschaft (Gefahrenvorsorge, Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, Verantwortung gegenüber künftigen Generationen);
- Festlegung von **Klimaanpassungszielen** sowie Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Erarbeitung einer **Klimaanpassungsstrategie** sowie die Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung über und Fortschreibung von Klimaanpassungsmaßnahmen (Monitoring);
- Empfehlung für die Aufstellung von **kommunalen Klimaanpassungskonzepten** und Umsetzung der darin aufgeführten Maßnahmen;
- Berücksichtigung von zu erwartenden **Kosten** der negativen Folgen des Klimawandels bei Anwendung von Wirtschaftlichkeitskriterien;
- Einrichtung eines **Beirates Klimaanpassung** Nordrhein-Westfalen, der sich aus Vertreter:innen verschiedener gesellschaftlicher Vereinigungen und Verbände sowie der Wissenschaft zusammensetzt.

Zu dem Gesetzentwurf haben sich im Rahmen der Verbändeanhörung des Landtags ebenfalls diverse Organisationen geäußert. In Bezug auf den Bereich Mobilität gab es u. a. folgende Hinweise:

- Der Verkehrssektor müsse einen besonderen Beitrag leisten, da sowohl Verkehrs- als auch Parkflächen einen enormen versiegelten Platzbedarf beanspruchten (Verbraucherzentrale NRW 2021);
- der öffentliche liniengebundene Verkehr, insbesondere der Schienenverkehr, diene dem Klimaschutz, sei systembedingt aber wenig resilient und damit anfälliger gegenüber Extremwetter (Hitze, Kälte, Wind) als der Individualverkehr. Zudem seien diese Verkehrssysteme, die mit hohen Investitions- und Unterhaltungskosten verbunden sind, weniger anpassungsfähig an sich verändernde Nachfragemuster als Individualverkehrsmittel (Greiving, TU Dortmund 2021);

³Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KlAnG). Online unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMG17-158.pdf> [Zugriff 15.02.2022].

- vor diesem Hintergrund sei aus Sicht der Kommunen, die aktuell Maßnahmen zur Klimaanpassung erarbeiteten, ein tragfähiger Finanzierungsrahmen notwendig, um die Resilienz zu erhöhen und die dadurch zusätzlichen Innovationen aufbringen zu können (AG kommunale Spitzenverbände 2021).

3.2.3 Implikationen für die Akteure im VRR-Verbundraum

In Bezug auf die Implikationen sind zwei Fragestellungen zu betrachten (vgl. Abbildung 3):

1. Welche Implikationen ergeben sich aufgrund der Gesetze für die Akteure in einem klimarelevanten Sektor? Welche Anknüpfungspunkte für politische Forderungen ergeben sich wiederum? (VRR als Adressatin)
2. Können ÖV-Akteure Prozesse im Rahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung auf Landesebene mitgestalten? Ist eine Einbindung durch Verbünde o. ä. als in Bezug auf die Mobilität klimarelevante Akteure grundsätzlich möglich? (VRR als Absenderin / Gestalterin)

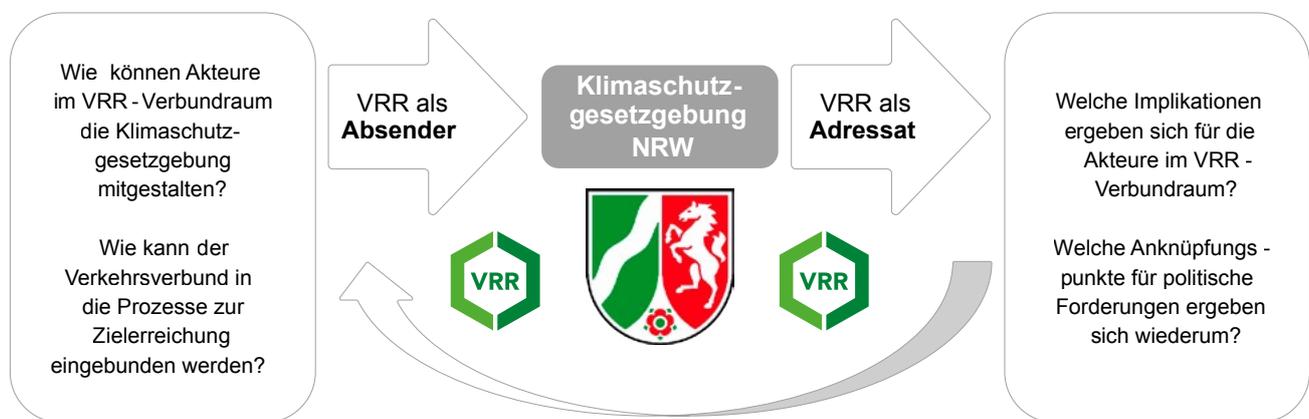


Abbildung 3: Implikationen für die Akteure im VRR-Verbundraum in Bezug auf die Klimaschutzgesetzgebung in NRW

Grundsätzlich ist zu empfehlen, dass das Augenmerk auf das Erreichen der Ziele gemäß des novellierten Klimaschutzgesetzes NRW gelegt wird bzw. auf das Erreichen der für den Sektor Mobilität relevanten Ziele und die Umsetzung von entsprechenden Maßnahmen hingewirkt wird. Dafür stehen verschiedene mittel- und unmittelbare Kanäle bereit. So können die SPNV- und ÖSPV-Aufgabenträger in ihrem jeweiligen Kontext unmittelbar gestalterisch tätig werden. Auf der operativen Ebene haben v.a. die ÖSPV-Aufgabenträger Einwirkungsmöglichkeiten auf die kommunalen Verkehrsunternehmen sowie auf die politischen Stakeholder. Der Beitrag der Aufgabenträger in Bezug auf die Einhaltung der Ziele des NRW-Klimaschutzgesetzes besteht also einerseits und primär darin, die dafür notwendige Betriebsleistung im Rahmen ihrer ihnen jeweils obliegenden Nahverkehrsplanung zu definieren und andererseits im Vorantreiben der Umstellung der Antriebstechnologien.

Insbesondere im Rahmen der Landtagswahl im Frühjahr 2022 und der sich daraus ggf. ergebenden politischen Neukonstellationen könnte sich eine klima- und verkehrspolitische Positionierung des VRR-Verkehrsverbundes als besonders fruchtbar erweisen, da dieser in NRW landesweit bedeutsam sowie mobilitäts- und klimarelevant ist.⁴ So könnte eine öffentlichkeitswirksame Stellungnahme, bestenfalls im Einklang mit den übrigen Verbänden in NRW, durchaus Wirkung zeigen und dafür sorgen, dass der Fokus stärker noch auf die Erfordernisse des Umweltverbundes gerichtet wird. Flankiert werden kann dies durch – wie z. T. schon angewendet – Kommunikations- und Werbemaßnahmen im öffentlichen Raum, bspw. über Werbeplakate, die auf die Klima- und Umweltfreundlichkeit des ÖPNV-Systems hinweisen.

⁴Zum Redaktionsschluss stand die Landtagswahl noch aus, so dass die Wahlergebnisse hier nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

Klimapolitische Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene

Inhaltlich können die Akteure im VRR-Verbundraum konkrete Maßnahmen vorbringen, die einen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leisten. Weiterhin können sie für den Mobilitätssektor aufzeigen, welche Zwischenziele bis 2030 und 2045 sinnvoll wären und mit welchen Maßnahmen diese erreicht werden können. Dabei sind neben dem Klimaschutz weitere Vorteile zu benennen, die mit Umsetzung der Maßnahmen einhergehen, u. a. ein verbessertes Mobilitätsangebot, die Erhöhung der Verkehrssicherheit, die Verringerung der Gesundheitsfolgekosten, die Verbesserung der Aufenthalts- und Lebensqualität in den Städten, u. a.

Des Weiteren sollten die Verkehrsverbände in NRW darauf hinweisen, dass der Mobilitätssektor, zumindest die Vertreter:innen des Umweltverbundes, im Klimabeirat bislang unterrepräsentiert sind und aktiv darauf hinwirken, dass sie Mitglied dieses Beirates werden, um als klimarelevante Akteure ihre praktische und fachliche Expertise in den politischen Prozess auf Landesebene einspeisen zu können.

In Bezug auf die Mitgestaltung von (klimapolitischen) Gesetzgebungsprozessen besteht grundlegend die Möglichkeit, dass sich der Verbund im Rahmen eines formellen Anhörungsprozesses im Landtag einbringt oder über die Ebene der Öffentlichkeit. Im Kontext der oben beschriebenen Gesetzesnovellierungen (Abschnitt 3.2.1 und 3.2.2) ist das Möglichkeitsfenster zwar geschlossen (das BVerfG hat den jüngsten Verfassungsbeschwerden gegen Landesklimaschutzgesetze nicht stattgegeben, vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2022), mit Blick auf neue Gesetzgebungsvorhaben und Verschärfungen bestehender Regelungen bleibt diese Möglichkeit aber unberührt davon bestehen. Vor dem Hintergrund, dass dem Mobilitätssektor und dem ÖPNV im Allgemeinen sowie dem VRR-Verkehrsverbund im Besonderen eine maßgebliche Rolle bei der Erreichung der Klimaschutzziele auf Landesebene zukommt, wird eine mitgestaltende Rolle in Bezug auf klimapolitische Vorhaben empfohlen.

3.3 Zwischenfazit

Die Klimaschutzziele des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen wurden im vergangenen Jahr verschärft. Die Politik hat damit den wissenschaftlich begründeten Handlungsdruck in Gesetzesform überführt. Dies bedeutet, dass der Zeitdruck im Hinblick auf die Reduktion von THG-Emissionen auch und insbesondere im Verkehrssektor, in dem noch keine wesentlichen Einsparungen zu verzeichnen sind, auch in rechtlicher Hinsicht noch größer geworden ist. Somit müssen sowohl die Antriebswende bei Pkw, Bus und Lkw (sowie Schienenverkehr auf bislang nicht elektrifizierten Strecken) als auch die Mobilitätswende, also die Verlagerung auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes, noch stärker als bislang vorangetrieben bzw. die notwendigen Voraussetzungen hierfür geschaffen werden.

Auf Landesebene besteht für die Akteure im VRR-Verbundraum zum einen die Möglichkeit, sich aktiv in die Gesetzgebungsverfahren einzubringen und darauf hinzuwirken, dass der (öffentliche) Mobilitätssektor gemäß seiner besonderen Relevanz im Rahmen des Klimaschutzes hinreichend berücksichtigt wird. Zum anderen sind die Akteure in der Verantwortung, in den in ihrer Zuständigkeit befindlichen Bereichen aktiv auf die Erreichung der Klimaschutzziele hinzuwirken.

4. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Nachfrageentwicklung im ÖPNV

Die Corona-Pandemie hat ab März 2020 das öffentliche Leben weltweit, so auch in Deutschland und im VRR-Verbundraum, stark eingeschränkt. Aufgrund der insgesamt abnehmenden Mobilität der Menschen, aber auch aufgrund der Sorge vor Ansteckung, nutzten insbesondere in den Lockdown-Phasen weitaus weniger Fahrgäste den ÖPNV als vor der Pandemie. Mehrere Studien belegten zwar, dass es auch Phasen gab, in denen sich die Nachfrage wieder etwas erholte, allerdings konnten die Fahrgastzahlen aus 2019 bislang nicht wieder erreicht werden (vgl. u. a. Nobis & Eisenmann 2021, Sunder, Hagen & Lerch 2021).

Aktuell (Februar 2022) scheint sich das Pandemiegeschehen im Allgemeinen zu entspannen, perspektivisch kann indes niemand mit Gewissheit sagen, inwieweit sich Verhaltensänderungen, die aufgrund der Pandemie notwendig waren und/oder gewählt wurden (u. a. vermehrte Arbeitstätigkeit im Homeoffice, Vermeidung von Menschenansammlungen), verstetigen oder es ein „Zurück“ in die Vor-Corona-Zeit geben wird. Dies wird jedoch Auswirkungen auf die zukünftige Mobilität und auf die Angebotsgestaltung des ÖPNV haben. Auch ist noch völlig offen, welche Wirkung das auf drei Monate begrenzte „9-Euro-Ticket“ auf die Nachfrage im ÖPNV und auf die Bewertung tariflicher Maßnahmen haben wird.

Daher ist es auch für die VRR AöR von großer Relevanz abschätzen zu können, wie sich das Mobilitätsverhalten mittel- bis langfristig entwickelt. Ziel ist es, die Fahrgäste, die während der Pandemie dem ÖPNV fernblieben, zurückzugewinnen und – im Vergleich zur Vor-Corona-Zeit und im Zusammenhang mit der Erfordernis der Mobilitätswende – die Anzahl der Fahrgäste zu steigern.

Um Erkenntnisse zur mengenmäßigen Veränderung und zeitlichen Verschiebung speziell der Arbeitsmobilität zu gewinnen, wurde das Mobility Institute Berlin (MIB) beauftragt, eine Online-Erhebung bei Arbeitgebern im VRR-Verbundraum durchzuführen (Arbeitgeber-Survey in Zusammenarbeit mit den IHKs im VRR-Verbundraum). Insbesondere die Themen Homeoffice, flexible Arbeitsmodelle, Geschäftsreisen und Betriebliches Mobilitätsmanagement standen dabei im Fokus.

Die Umfrage wurde von Ende März bis Anfang Mai 2021 durchgeführt. Insgesamt nahmen 592 Unternehmen und Organisationen teil, die schätzungsweise 270.000 Beschäftigte repräsentieren – das entspricht ca. 7 % aller Beschäftigten im VRR-Verbundraum (vgl. VRR & IHK 2021). Weiterhin haben 1.088 Beschäftigte an der Umfrage teilgenommen.

4.1 Zentrale Ergebnisse der Umfrage

- Ca. 20 % der Gesamtbelegschaft könnte auch zukünftig zumindest teilweise von Zuhause arbeiten.
- Erwartet wird, dass die Beschäftigten im Durchschnitt mehr Tage von Zuhause arbeiten werden – statt rund 1,4 Tage pro Woche in der Vergangenheit zukünftig rund zwei Tage die Woche.
- Die Arbeitsmobilität könnte somit (isoliert betrachtet) um rund 5,5 - 8 % zurückgehen. Arbeitswege in die Großstädte des VRR-Raumes werden dabei voraussichtlich etwas stärker zurückgehen als solche zu Arbeitgebern in ländlich geprägten Gebieten.
- Im Bereich flexible Arbeitszeiten sehen die Unternehmen nur begrenzte Veränderungen. Zwar sind flexible Arbeitszeiten – ebenso wie das Arbeiten von Zuhause – in Unternehmen zunehmend akzeptiert. Dennoch werden sich in den meisten Unternehmen weder Kernarbeitszeiten signifikant ändern noch der Anteil der Belegschaft, der die eigenen Arbeitszeiten flexibel gestalten kann. Letzterer könnte von 34 % vor der Pandemie auf rund 36 % nach der Pandemie steigen. Inwieweit diese marginale Verschiebung tatsächlich auf die Pandemie zurückzuführen ist, bleibt indes unklar.
- Hinsichtlich der Dienstreisen könnte mehr als ein Drittel (36 %) der außer Haus wahrgenommenen Termine in Zukunft virtuell durchgeführt werden. Dieser Effekt wird aber voraussichtlich eher überregionale Termine (außerhalb des VRR-Raumes) betreffen, d. h. auf die regionalen Präsenz-Termine wird seltener verzichtet werden als auf weitere Dienstreisen.

Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Nachfrageentwicklung im ÖPNV

- Mehr als der Hälfte der Unternehmen, die an der Umfrage teilgenommen haben, ist es wichtig, dass die Belegschaft ihre Arbeitsmobilität nachhaltig gestaltet (52 %).
- Bei den Mobilitätsangeboten, die Arbeitgeber:innen zur Verfügung stellen, gewinnt das Jobrad: Rund 53 % der Unternehmen planen entsprechende Angebote für die Zeit nach der Pandemie, vor der Pandemie wurden sie nur von 32 % der Unternehmen angeboten.

Nicht näher untersucht werden konnte die Relevanz der vermehrten Nutzung des privaten Pkw, wodurch sich zusätzliche Nachfrageeinbußen für den ÖPNV ergeben könnten. Auch sind weitere Analysen notwendig, um längerfristige Veränderungen im Mobilitätsverhalten über die Arbeitsmobilität hinaus zu untersuchen.

4.2 Zwischenfazit: Schlussfolgerungen aus den Erhebungsergebnissen

Die Ungewissheit bleibt bestehen. Auch die Arbeitgeber:innen im VRR-Verbundraum können noch nicht wissen, wie sich die Arbeitsmobilität zukünftig entwickeln wird. Dennoch wird aus der Untersuchung deutlich, dass sich zwar der Möglichkeitsraum im Hinblick auf flexible Arbeitszeitmodelle, digitale statt physische Treffen erweitert hat, die Veränderungsbereitschaft insgesamt aber als eher verhalten einzuschätzen ist.

Dennoch lassen die Ergebnisse einige Möglichkeiten für Angebotsanpassungen im VRR-Verbundraum zu. Eine mögliche flexiblere Handhabung der Arbeitszeiten kann morgendliche und nachmittägliche Verkehrsspitzen (HVZ) leicht abflachen und verbreitern. Eine Verkehrsvermeidung durch die seltenere Wahrnehmung von Präsenzterminen wird sich wohl eher im Fern- als im Nahverkehr auswirken. Zudem ist auch erkennbar, dass es eine größere Sensibilisierung hinsichtlich Mobilitätsangeboten und nachhaltiger Arbeitsmobilität gibt. Umso wichtiger wird es demnach, dass der Umweltverbund in Gänze funktionieren muss und attraktiv auch für Pendler:innen ist.

Für den VRR bedeutet dies, Angebotsanpassungen für Pendler:innen ins Auge zu fassen. So wurde im Januar 2022 ein FlexTicket eingeführt, welches die Nutzung des öffentlichen Verkehrs attraktiver machen soll (vgl. VRR 2022). Damit werden insbesondere neue Arbeitszeitmodelle berücksichtigt, aber auch den Wünschen von Nutzer:innen entsprochen, Tickets variabler einsetzen zu können. Ebenso könnte der landesweit im Dezember 2021 eingeführte und über die VRR-App nutzbare E-Tarif (eezy. NRW) das Mittel der Wahl für Gelegenheitspendelnde sein.

Abschließend bleibt anzumerken, dass die Entwicklungen infolge der Corona-Pandemie, vor allem mit Blick auf die Arbeitsmobilität, ausgesprochen schwer abzuschätzen und die Resultate der Arbeitgeber:innen-Befragung daher sehr differenziert zu betrachten sind. Insbesondere aufgrund des Umstandes, dass nur ca. 1/3 der Erwerbsarbeitstätigkeiten im Home-Office (vgl. u. a. Pütz 2020) erbracht werden können, wird der Effekt, der sich durch flexiblere Arbeitszeitmodelle ergibt, ein Stückweit abgeschwächt. Weiterhin ist zu beachten, dass die Arbeitsmobilität nur einen Teil des gesamten Verkehrsaufkommens produziert, welcher mit dieser Umfrage nicht komplett abgedeckt werden konnte.

Unstrittig bleibt, dass der ÖPNV weiterhin als zentrales Element der Mobilitätswende fungieren muss und große Anstrengungen erforderlich sind, die ehemaligen Fahrgäste zurück und neue Fahrgäste hinzuzugewinnen.

5. Anpassung der Beobachtungen und Botschaften aus dem Strategiekonzept 2020

Unter Berücksichtigung der auch in diesem Gutachten beschriebenen Entwicklungen, insbesondere die Auswirkungen der Corona-Pandemie, aber auch die Aktualisierung der Klimaschutzziele, gilt es nun, die im Strategiekonzept „Verkehr & Mobilität im VRR 2030/2050“ (vgl. KCW 2020) aufgeführten Beobachtungen und Botschaften zu überprüfen und ggf. anzupassen. Dabei werden schon umgesetzte oder sich in Planung befindliche Maßnahmen einbezogen.

Für das Strategiekonzept „Verkehr & Mobilität im VRR 2030/2050“ (vgl. KCW 2020) wurde eine ausführliche Ist-Analyse des ÖV-Angebots vorgenommen. Die Analyseergebnisse wurden zusammenfassend in folgenden **Beobachtungen** beschrieben (vgl. Abbildung 4):

Beobachtung 1	Der Verkehr im VRR-Raum nimmt insgesamt zu.
Beobachtung 2	Der MIV nimmt im VRR-Gebiet eine überdurchschnittlich starke Rolle ein.
Beobachtung 3	In der Fläche bestehen z.T. große Lücken im ÖV-Angebot.
Beobachtung 4	Das ÖV-Angebot konzentriert sich auf den Verkehr von Montag bis Freitag.
Beobachtung 5	In der Nacht und zu Tagesrandzeiten ist das ÖV-Angebot deutlich ausgedünnt.
Beobachtung 6	Mit dem ÖV kommt man schlecht von einem Ort zum nächsten – zumindest wenn nicht das Ortszentrum Anfangs- oder Zielpunkt ist.
Beobachtung 7	Hohe Qualität im ÖV (Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Information etc.) ist aus Kundensicht essentiell.

Abbildung 4: Beobachtungen, resultierend aus der Ist-Analyse (Quelle: KCW 2020)

Eine weitere Ist-Analyse wurde für die Weiterentwicklung des Strategiekonzepts nicht vorgenommen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Beobachtungen trotz der Auswirkungen der Corona-Pandemie zu weiten Teilen weiterhin Bestand haben.

Beobachtung 1: Während der Corona-Pandemie hat der Verkehr zwar zeitweise abgenommen (so auch in NRW und im VRR-Verbundsraum), es ist jedoch davon auszugehen, dass bei zunehmender Normalisierung des Alltags auch der Verkehr wieder das Niveau von 2019 – ggf. jedoch mit einer veränderten Zusammensetzung in Hinsicht auf Wegelänge, Relationen, Zwecke, Verkehrsmittel – erreichen wird (vgl. LANUV 2021, S. 3). Eine Tendenz, dass der Verkehr im VRR-Raum kurz- bis mittelfristig zurückgeht, ist nicht erkennbar. Dies ist angesichts der knapper werdenden Zeit zur Erreichung der Klimaschutzziele bedenklich. Umso wichtiger wird es sein, die Themen Verkehrsvermeidung / MIV-Reduzierung anzugehen (Push-Maßnahmen).

Beobachtung 2: Während der ÖV als der Verlierer der Pandemie angesehen wurde und z. T. deutlich seltener genutzt wurde als vor der Pandemie, wurde dies für die Nutzung des Pkw nicht ausgemacht – im Gegenteil. Der Pkw wurde etwa genauso oft genutzt oder sogar häufiger (vgl. u. a. Knierim 2021).

Beobachtungen 3-6: Im SPNV-Angebot gab es zwischen 2019 und 2020 einen Leistungszuwachs von ca. 48 auf über 50 Mio. Zug-km. Das ÖSPV-Angebot wurde bis auf wenige Ausnahmen nicht ausgeweitet, an wenigen Orten wurden Betriebsleistungen sogar gekürzt. Die im Jahr 2019 beobachteten Lücken und Reisezeitnachteile gegenüber dem MIV bestehen demnach unverändert.

Beobachtung 7: Die Qualität des ÖV ist weiterhin essentiell für die Kunden. Die Bedeutung hat sogar noch zugenommen. Neben der Verlässlichkeit, guten Informationen etc. sind hygienische Bedingungen (z. B. Desinfektion, gute Belüftung) und ausreichend Platz in den Fahrzeugen während der Pandemie für die Fahrgäste wichtiger geworden (vgl. u. a. UITP 2021).

Fazit: Um die Klimaschutzziele erreichen zu können, hat das Zwischenfazit aus dem ursprünglichen Strategiekonzept weiterhin Bestand. Es wird um die Komponenten „Push-Maßnahmen“ und „Qualitative Aufwertung“ erweitert (s. Abbildung 5).

Anpassung der Beobachtungen und Botschaften aus dem Strategiekonzept 2020

- Kapazitätsausweitungen auf jetzt schon stark nachgefragten Relationen (SPNV und ÖSPV)
 - Mobilitätsgewährleistung im ländlichen Raum ausdehnen, z. B. über höhere Taktung und bessere Anschlusssicherung
 - Angebotsverbesserung am Wochenende, zu Tagesrand- und zu Nachtzeiten
 - Angebotsverbesserung im Nachbarortsverkehr sowie auf längeren Distanzen, z. B. durch ein regionales Schnellbusangebot
-
- **NEU:** Qualitative Aufwertung des ÖPNV, u. a. in Bezug auf Platzverhältnisse / Kapazität und Hygienemaßnahmen
 - **NEU:** Realisierung von Push-Maßnahmen zur Reduzierung des Pkw-Verkehrs (z. B. Parkraummanagement, Neuaufteilung des Straßenraums, Vorrang des Umweltverbundes bei Ampelschaltungen)

Abbildung 5: Erweitertes Zwischenfazit aus dem Strategiekonzept 2030/2050 (Quelle: KCW 2020)

Ausgehend von den Analyse-Ergebnissen und den für den VRR-Verbundraum berechneten Klimaschutzzielen wurden im Strategiekonzept Anforderungen und Handlungserfordernisse formuliert, die nun ebenfalls auf den Prüfstand gestellt werden (s. Abbildung 6).

Ziel gesetzt: CO₂-Neutralität bis 2050

1. Zur Erreichung der Klimaschutzziele ist eine erhebliche Verlagerung vom MIV auf den ÖPNV und auf das Fahrrad erforderlich.
2. Für jede Handlungsebene im VRR-Verbundraum muss ein „Zielnetz 2050“ entwickelt werden, welches das Erreichen der Klimaschutzziele abbildet.
3. Im VRR-Verbundraum muss das Verlagerungspotenzial räumlich differenziert ermittelt und ausgeschöpft werden.
4. Durch gemeinsames Wirken aller Akteure und Einhaltung eines ambitionierten Zeitplans muss das „Zielnetz 2050“ mit einem zielgerichteten Bündel an Strategien umgesetzt werden.
5. Das „Zielnetz 2050“ kostet Geld und bedarf einer beständigen Finanzierung.
6. Das verbindliche gemeinsame Vorgehen braucht entsprechende verbindliche Instrumente mit konkreten Zielen.
7. VRR-intern / bei den Akteuren müssen alle Entscheidungen und Handlungen auf die Umsetzung des Zielnetzes und das Erreichen der Klimaschutzziele ausgerichtet sein.
8. VRR-weit braucht es eine abgestimmte politische und mediale Kommunikation zur Vermittlung des Themas.

Abbildung 6: Übersicht über die Anforderungen und Handlungserfordernisse im VRR-Verbundraum (Quelle: KCW 2020)

Die Anforderungen und Handlungserfordernisse bestehen weiterhin. Die Überschrift müsste allerdings aufgrund des novelierten KSG auf „CO₂-Neutralität bis 2045“ angepasst werden. Das „Zielnetz 2050“ (s. Anforderung 2) umfasste in Abgrenzung zum „SPNV-Zielnetz 2040“ (s. Abschnitt 6) den gesamten ÖPNV, betrachtet auf allen Handlungsebenen und mit sämtlichen Produkten (Bus, Regionalbus, SPNV, Fernverkehrszüge). Im vorliegenden Gutachten wurden die Anforderungen 5 (Bedarf einer beständigen Finanzierung) und 8 (Kommunikation) vertieft behandelt (s. Abschnitte 6 und 4).

Im Folgenden werden wir die konkreten Planungen im VRR im Abgleich mit Klimaschutzzielen und Finanzierung betrachten.

6. Kostenermittlung für den Leistungsaufwuchs im VRR-Verbundraum

Im Strategiekonzept 2030/2050 wurde „top-down“ – ausgehend von den Klimaschutzzielen – ermittelt, wie stark das Leistungsangebot im SPNV und im ÖSPV bis 2030 und 2050 gesteigert werden muss. Dies wurde anhand von zwei Szenarien berechnet, das erste ausgehend von Berechnungen der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität (vgl. NPM 2019), das zweite ausgehend vom Verdopplungsziel der Bundesregierung (2019). Da die NPM-Szenarien weder von der Bundesregierung noch von der Branche weiter betrachtet wurden, wird im Folgenden nur noch das Verdopplungsszenario herangezogen (vgl. Tabelle 1).

		2017 bis 2030	2017 bis 2050
Verdopplungs-Szenario	SPNV	+ 72 % 	+ 209 % 
	ÖSPV	+ 61 % 	+ 189 % 

Top-down-Ansatz,
ausgehend von
Klimaschutzzielen

Tabelle 1: Angebotssteigerungsziel (Bezugsjahr 2017)

Anhand des im VRR vorliegenden SPNV-Zielnetz 2040 sowie des angenommenen Leistungsangebotes für den ÖSPV bis zum Jahr 2030 konnte nun – bottom up – der tatsächlich vorgesehene bzw. angenommene Leistungsaufwuchs ermittelt werden (vgl. Tabelle 2). Der Abgleich ergibt, dass mit dem angenommenen Leistungsaufwuchs im ÖSPV bis 2030 die Zielmarke erreicht, sogar leicht übertroffen wird. Bis zum Jahr 2040 bedarf es dann eines weiteren nicht unerheblichen Zuwachses. Mit dem geplanten Leistungsaufwuchs im SPNV wird die Zielmarke des Top-down-Ansatzes noch nicht erreicht, der Weg dorthin wird jedoch sichtbar.

	2017	Geplantes Leistungsangebot 2040	Steigerung 2017 - 2040
SPNV	47,3 Mio. Zug-km	86,6 Mio. Zug-km	+ 83 %
	2017	Angenommenes Leistungsangebot 2030	Steigerung 2017 - 2030
ÖSPV	221,9 Mio. Fpl-km	366,8 Mio. Fpl-km	+ 65 %

Bottom-up-Ansatz,
ausgehend von
Planungen und
Annahmen der
VRR AöR

Tabelle 2: Geplante bzw. angenommene Leistungszuwächse im SPNV und ÖSPV im VRR-Verbundraum (Bezugsjahr 2017)

Empfehlungen zu Qualitätsstandards und Messverfahren Update

Auf Grundlage der Aufwuchswerte konnten für das sog. „SPNV-Zielnetz 2040“ sowie für den angenommenen Leistungszuwachs im ÖSPV im VRR-Verbundraum bis 2030 grobe Kostenindikationen vorgenommen werden. Maßgebliche Grundlage sind die von der VRR AöR bereitgestellten Strukturdaten, welche die aktuellen Betriebsleistungen im SPNV in Form von Zugkilometern sowie im ÖSPV in Form von Fahrplankilometern beinhalten. Darüber hinaus wurden aggregierte Angaben zur Kostenstruktur und zum Kostendeckungsgrad im SPNV übermittelt. Für den ÖSPV wurden differenzierte Aufwendungen und Erträge für den Zeitraum 2007 bis 2020 übermittelt. Die Betrachtung zielt insbesondere auf die zu erwartenden **Zuschussbedarfe** nach Berücksichtigung von Fahrgeldeinnahmen in den Zieljahren 2030 und 2040 ab.

Folgende Basisdaten und Prämissen lagen den Berechnungen zu Grunde:

- Basisjahr 2020 mit Betriebsleistungen im Umfang von
 - 50,61 Mio. Zkm (SPNV) bzw.
 - 227,76 Mio. Fplkm (ÖSPV)
- Zieljahr mit Betriebsleistungen im Umfang von
 - 86,6 Mio. Zkm (SPNV, 2040) bzw.
 - 366,8 Mio. Fplkm (ÖSPV, 2030)
- Prämisse: Leistungsaufwuchs gleichverteilt zwischen Basis- und Zieljahr; ÖSPV ab 2030 mit konstanter Fahrplanleistung
- Strukturbruch in Abgeltung des SPNV ab 2022: 18,50 vs. 16,08 EUR/Zkm, d. h. +15%
- Mittlere Erlöse im Basisjahr 2020: SPNV 4,33 EUR/Zkm; ÖSPV 5,51 EUR/Fplkm

Es wurden daraufhin drei Szenarien berechnet, die unterschiedliche Entwicklungen von mittleren Aufwendungen und Erträgen und damit einen konstanten, einen sinkenden und einen steigenden Kostendeckungsgrad abbildeten:

- Szenario A (Kosten und Erlöse +2,0 % p. a.)
- Szenario B (Kosten +3,5 % p. a., Erlöse +2,0 % p. a.)
- Szenario C (Kosten +2,0 % p. a., Erlöse +3,53 % p. a., Ergiebigkeit verdoppelt bis 2040)

Nach Rücksprache mit den Verkehrsunternehmen im VRR-Verbundraum wurde im Folgenden das Szenario mit sinkendem Kostendeckungsgrad (**Szenario B**) als am realistischsten eingestuft, so dass im Folgenden die Ergebnisse aus diesem Szenario dargestellt werden.

Zu beachten ist: Im VRR-Verbundraum bestehen sehr unterschiedliche Verkehre, Teilnetze und vertragliche Grundlagen. Bei den Berechnungen werden jedoch nur zwei einzelne Parameter betrachtet (Mittelwert für Kosten bzw. Erlöse je Leistungseinheit) mit einem zeitlich langen Horizont. Hieraus ergibt sich eine große Prognoseunsicherheit.

Empfehlungen zu Qualitätsstandards und Messverfahren Update

Die folgenden Resultate können daher nur ein erster Anhaltspunkt für tatsächliche Mittelbedarfe in den Jahren 2030 und 2040 sein!⁵

Zu beachten ist weiterhin: Im Folgenden werden nur die konsumtiven Kosten betrachtet, nicht die investiven Kosten!

Für den **SPNV** ergaben die Berechnungen folgende Kostenzuwächse in den Jahren 2020-2040 (vgl. Tabelle 3): 2.179 Mio. EUR, davon 1.260 Mio. EUR Preiseffekt und 919 Mio. EUR Mengeneffekt. Der Zuschussbedarf erhöht sich im Jahr 2040 um 1.840 Mio. Euro im Vergleich zum Jahr 2020, dies entspricht ungefähr einer Verdreifachung.

SPNV	2020	2030	2040	Delta 2020 - 2040
Leistung (Mio. km)	50,6	67,9	86,6	+ 36,0
Aufwendungen (Mio. Euro)	797,6	1.655,1	2.976,5	+ 2.179
Erträge (Mio. Euro)	219,3	358,9	557,8	+ 338,5
Zuschussbedarf (Mio. Euro)	578,3	1.296,2	2.418,7	+ 1.840

Tabelle 3: Entwicklungen im SPNV im VRR-Verbundraum 2020-2040

Für den **ÖSPV** ergaben die Berechnungen folgende Kostenzuwächse in den Jahren 2020-2030 (vgl. Tabelle 4): 2.392 Mio. EUR, davon 998 Mio. EUR Preiseffekt und 1.395 Mio. EUR Mengeneffekt. Der Zuschussbedarf erhöht sich im Jahr 2030 um 1.183 Mio. Euro im Vergleich zum Jahr 2020, dies entspricht ungefähr einer Verdreifachung.

ÖSPV	2020	2030	Delta 2020 - 2030	2040
Leistung (Mio. km)	227,8	366,9	+ 109,1	366,9
Aufwendungen (Mio. Euro)	1.880,5	4.272,8	+ 2.392,3	6.027,3
Erträge (Mio. Euro)	1.255,3	2.464,8	+ 1.209,5	3.004,6
Zuschussbedarf (Mio. Euro)	625,2	1.808,0	+ 1.182,8	3.022,7

Tabelle 4: Entwicklungen im ÖSPV im VRR-Verbundraum 2020-2040

Der berechnete Zuwachs für den ÖSPV 2020-2030 im VRR-Verbundraum liegt dabei etwas höher als die Berechnungen im VDV-Leistungskostengutachten (vgl. Roland Berger / Intraplan / Florenus 2021), in dem ebenfalls die Kosten für einen Leistungszuwachs von 2018 bis 2030 berechnet wurden. Für den VRR-Verbundraum konnten die schon deutlich spürbaren Kostensteigerungen zwischen 2018 und 2020 berücksichtigt werden. Der Abgleich mit dem VDV-Leistungskostengutachten zeigt, dass in jedem Fall und trotz der großen Unsicherheiten, mit denen solche Berechnungen verbunden sind, mit deutlichen Kostenzuwächsen zu rechnen ist (vgl. Tabelle 5).

	ÖSPV VRR-Verbundraum (Zuwachs 2020-2030)	ÖSPV VDV-Leistungskostengutachten (Zuwachs 2018-2030)
Leistung	+ 61 %	+ 67%
Aufwendungen	+ 127 %	+ 90%
Erträge	+ 96%	+ 50%
Zuschussbedarf	+ 189 %	+ 150 %

Tabelle 5: Vergleich Zuwächse im ÖSPV im VRR-Verbundraum mit den im VDV-Leistungskostengutachten ermittelten Zuwächsen bundesweit

⁵Hinzu kommt außerdem der nach Abschluss der Berechnungen eingetretene Ukraine-Krieg, welcher Einfluss auf die Energieverfügbarkeit und auf die Kostenentwicklung genommen hat und weiterhin nehmen wird.

Empfehlungen zu Qualitätsstandards und Messverfahren Update

Im ÖSPV steigen die Kosten und Zuschussbedarfe stärker an als im SPNV. Die Kosten- und Erlösentwicklung im ÖV (SPNV und ÖSPV) sind in der folgenden Tabelle und Abbildung dargestellt (vgl. Tabelle 6 und Abbildung 7).

ÖV gesamt	2020	2030	2040
Leistung (Mio. km)	278,4	434,8	453,5
Aufwendungen (Mio. Euro)	2.678,1	5.928,0	9.003,8
Erträge (Mio. Euro)	1.474,6	2.823,7	3.104,2
Zuschussbedarf (Mio. Euro)	1.203,5	3.104,2	5.441,4

Tabelle 6: Entwicklungen im Gesamt-ÖV im VRR-Verbundraum 2020-2040

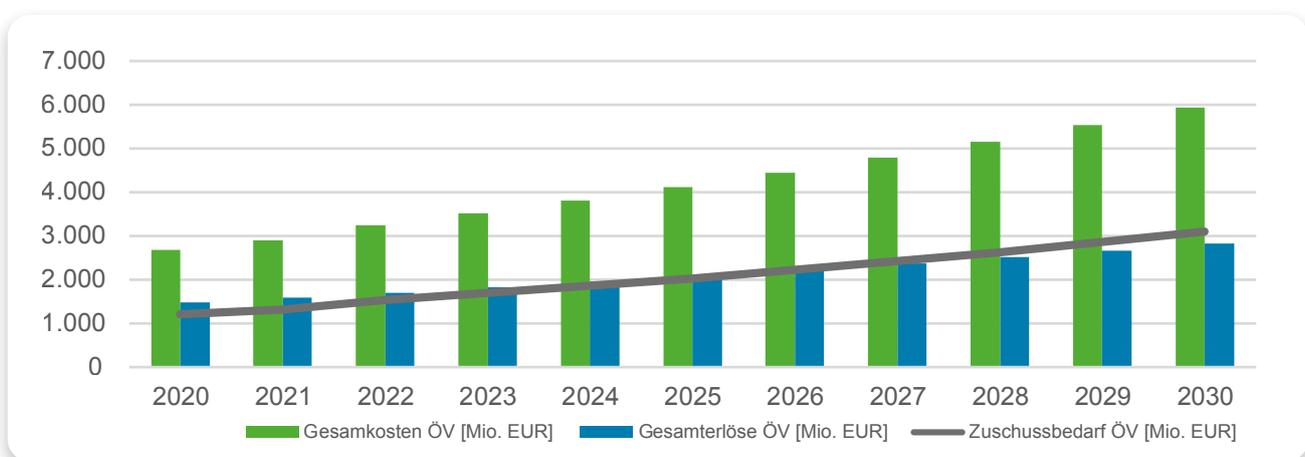


Abbildung 7: Finanzierungsbedarf im VRR bis 2030 in Mio. Euro

Die Erlöse decken im Jahr 2030 ca. 50 % der Kosten, sofern sie um 2 % p. a. steigen. Gegenüber 2020 fehlen im Jahr 2030 somit 1,9 Mrd. Euro zur Deckung der Kosten. Die Regionalisierungsmittel, die einen Teil der Kosten decken können, werden im VRR bis 2030 gesichert nur um 197 Mio. Euro zunehmen.

Aktuell würde dies bedeuten, dass ohne Änderungen an der Finanzierungsstruktur im Jahr 2030 eine Deckungslücke im VRR in Höhe von etwa 1,7 Mrd. Euro verbleibt.

Einen Beitrag zur Schließung der Deckungslücke können die gegenwärtigen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über eine mit dem Verdopplungsziel verbundene Erhöhung der Regionalisierungsmittel leisten.

Der Anteil des VRR an den im VMK-Beschluss vom 23.2.2022 geforderten Regionalisierungsmittel-Aufwuchs (vgl. VMK 2022) wird hier auf 243 Mio. Euro geschätzt. Damit würde der zusätzliche Finanzierungsbedarf um 440 Mio. Euro, d. h. um 23,2 % gesenkt werden. Diese Mittel würden also nicht ausreichen, um die bis 2030 auflaufende Deckungslücke komplett zu schließen.

Diese (recht grob vorgenommenen) Berechnungen basieren auf der Annahme eines gesicherten Bestandes. Sie verdeutlichen, dass die Finanzierung des ÖV sowohl im VRR, aber auch bundesweit an Bedeutung gewinnt und Lösungen für eine dauerhafte Finanzierung gefunden werden müssen.

7. Ergänzende Finanzierungsquellen

Bei der Erstellung des Strategiekonzepts im Jahr 2019/2020 wurde die Frage der Finanzierbarkeit des notwendigen Angebotszuwachses sowie der notwendigen Attraktivitätssteigerung bewusst vorerst hintangestellt. Klar war und ist jedoch, dass sich angesichts des großen Umfangs umzusetzender Maßnahmen bei gleichzeitig knappen Finanzmitteln nun nochmals die Frage nach (ergänzenden⁶) Finanzierungsquellen stellt. Angesichts der Fahrgeldeinnahmerückgänge aufgrund der Corona-Pandemie sowie der zunehmend angespannten Haushalte erhöhte sich die Dringlichkeit dieser Frage. Kernfrage ist, wie eine ausreichende und dauerhafte Finanzierung des ÖPNV unter den erhöhten Anforderungen gewährleistet werden kann.

Ergänzende Finanzierungsinstrumente können nach unterschiedlichen Handlungsebenen unterschieden und eingesetzt werden. Während es auf Bundesebene darum geht, Finanzströme umzuleiten (z. B. durch Umgestaltung der Subventions- und Steuerpolitik), können auf kommunaler Ebene durch lokale Maßnahmen neue Einnahmen gewonnen werden, die für Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes genutzt werden können. Da auch der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorsieht, dass die Kommunen in Bezug auf die Finanzierung des ÖPNV stärker in die Verantwortung genommen werden könnten, wird im Folgenden der Schwerpunkt bei der Betrachtung ergänzender Finanzierungsquellen auf den Einflussbereich der Gebietskörperschaften gelegt.

Im Folgenden werden die Ausgangslage dargestellt sowie die möglichen ergänzenden Finanzierungsquellen benannt und für den VRR-Verbundraum bewertet. Des Weiteren wird beispielhaft an zwei Kommunen das jeweilige Einnahmepotenzial vier möglicher Finanzierungsquellen betrachtet.

7.1 Ausgangslage

Die bisherige ÖPNV-Finanzierung basierte vereinfacht dargestellt auf zwei Säulen: den Fahrgeldeinnahmen und der Finanzierung durch die öffentliche Hand. In den letzten Jahren war zu beobachten, dass der Anteil der Fahrgeldeinnahmen an der Gesamtfinanzierung ab- und der Anteil der Finanzierung durch die öffentliche Hand zunahm (vgl. z. B. VDV 2020, S. 35). Verstärkt wurde der Trend durch die Corona-Pandemie, mit der ein z. T. starker Rückgang der Fahrgäste und damit der Fahrgeldeinnahmen einherging. Dieser wurde zwar durch einen Rettungsschirm weitestgehend ausgeglichen. Ob bzw. wann jedoch die Fahrgastzahlen wieder in Richtung des Standes „vor Corona“ steigen, ist ungewiss. Hinzu kommen allgemein zu verzeichnende Kostensteigerungen im ÖPNV, insbesondere in den Bereichen Personal- sowie Energie- und Treibstoffkosten. Der VDV bezifferte in seinem Leistungskostengutachten die Finanzierungslücke im ÖPNV mit 11 Mrd. Euro pro Jahr bis zum Jahr 2030, alleine für die Betriebskosten (vgl. Roland Berger / Intraplan / Florenus 2021, S. 31).

Künftig nicht mehr aufgespannte Rettungsschirme, leere kommunale Haushaltskassen sowie steigende Kosten für den ÖPNV lassen den Blick auf die so genannte Dritte Säule der ÖPNV-Finanzierung richten, auf ergänzende Finanzierungsinstrumente, mit denen Nutznießer:innen des ÖPNV (z. B. Arbeitgeber:innen, Bürger:innen, Gewerbe) einen Finanzierungsbeitrag leisten (vgl. Abbildung 8).

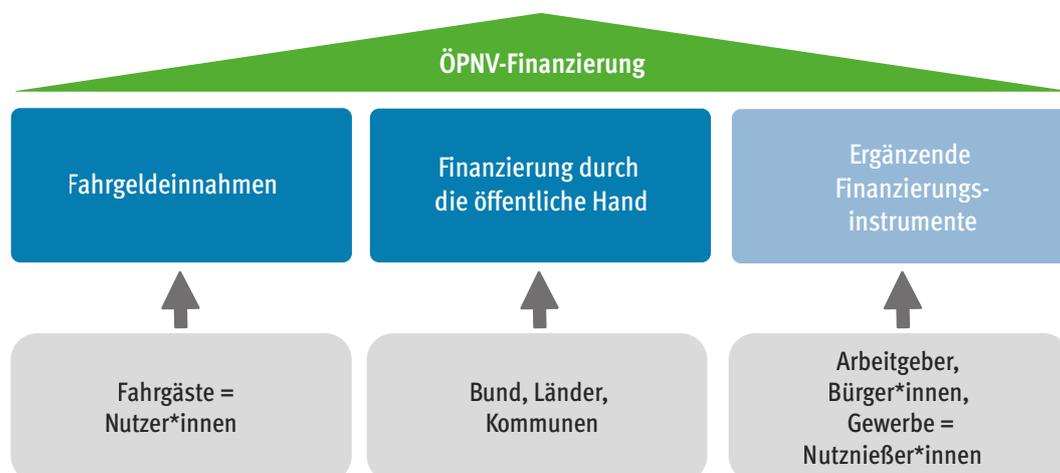


Abbildung 8: Finanzierungssäulen des ÖPNV

⁶Ergänzende Finanzierungsinstrumente werden in der Literatur teilweise auch als „alternative Finanzierungsinstrumente“ bezeichnet. Da diese die bestehenden Instrumente jedoch nicht komplett ersetzen können, wird der Begriff „ergänzend“ im Folgenden verwendet.

Ergänzende Finanzierungsquellen

7.2 Ergänzende Finanzierungsquellen

Sowohl auf Bundes- als auch auf lokaler Ebene lassen sich zahlreiche mögliche ergänzende Finanzierungsquellen ausmachen (vgl. Abbildung 9). Auf **Bundesebene** könnten z. B. Personen, die Pkw besitzen oder fahren, durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer, durch die Umsetzung einer Pkw-Maut oder durch einen Infrastrukturzuschlag einen Finanzierungsbeitrag leisten. Für Nutzfahrzeuge existiert z. B. schon die Lkw-Maut, während Dienstwagen weiterhin steuerlich privilegiert werden. Eine Rücknahme von Subventionen für umweltschädlichere Mobilitätsformen brächte weitere Einnahmepotenziale mit sich (UBA 2021).

Die ergänzenden Finanzierungsquellen können nach der maßgeblichen Handlungsebene unterschieden werden. Aufgrund der Nähe des VRR zu kommunalen Entscheidungsträger:innen werden im Folgenden insbesondere jene Finanzierungsquellen betrachtet, die durch kommunales Handeln erschlossen werden können. Quellen auf Bundesebene wurden in die folgende Systematik mit aufgenommen, nicht aber in Bezug auf die Umsetzbarkeit, das Einnahmepotenzial sowie hinsichtlich des möglichen Einsatzes der zusätzlich eingenommenen Mittel für die Verkehrsmittel des Umweltverbundes sowie der hierfür notwendigen Infrastrukturmaßnahmen weiter vertieft.

		Wer ist betroffen?					
		Alle		Unternehmen		Bürger und Bürgerinnen	
Wer handelt?	Bundesebene	Mineralölsteuer	LKW-/PKW-Maut				
			...				
Kommunale Ebene		City-Maut	Parkraumbewirtschaftung	ÖPNV-Sponsoring	Arbeitgeberbeitrag	Bürgerticket	
		ÖPNV-Beitrag Bürger	Erschließungsbeitrag	Projektbeiträge Maßnahmenfinanzierung	Stellplatzabgabe	Kur-/Gästebeitrag	
		ÖPNV-Anliegerbeitrag	...	Städtebaulicher Vertrag	...	Bettensteuer	...

Abbildung 9: Auswahl an ergänzenden Finanzierungsinstrumenten auf Bundes- und kommunaler Ebene

Aus der Vielzahl möglicher ergänzender Finanzierungsquellen auf kommunaler Ebene wurden im vorliegenden Gutachten folgende in den Fokus genommen:

- Bürger:innenticket und ÖPNV-Beitrag von Bürger:innen
- Erschließungsbeitrag
- City-Maut
- Parkraumbewirtschaftung
- Arbeitgeber:innenbeitrag
- Kur-/Gästebeitrag

Bevor diese im Einzelnen erläutert werden, wird in einem Exkurs eine rechtliche Einordnung bezüglich der ÖPNV-Finanzierung und der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erhebung von Abgaben vorgenommen.

7.3 Exkurs: Rechtliche Einordnung

Grundsätzlich ist die **ÖPNV-Finanzierung** Aufgabe der Länder und Gemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge.

Nach der Regel der Art. 30 und 70 GG steht die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zugewiesen hat. Die Daseinsvorsorge im öffentlichen Personennahverkehr liegt – mangels anderslautender Kompetenzzuweisung – in der Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Die Finanzierung des ÖPNV erfolgt durch Zuschüsse aus den jeweiligen Haushalten und damit in erster Linie aus den Steuereinnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft (vgl. Grundsatz in Art. 104a Abs. 1. GG). Als zulässige Ausnahme von dieser Regel (siehe dazu Art. 106a GG und Art 125c Abs. 2 GG) finanziert der Bund den ÖPNV aus Steuereinnahmen gemäß des Regionalisierungsgesetzes (RegG) und mittels Finanzhilfen auf Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG).

Die **Erhebung öffentlich-rechtlicher Abgaben** (Steuern, Beiträge, Gebühren, Sonderabgaben) erfordert eine spezielle gesetzliche Ermächtigung (Bundes- oder Landesgesetz) als Voraussetzung für eine kommunale Abgabensatzung. Kommunale Abgaben dürfen nur auf Grundlage einer Satzung erhoben werden (§ 2 Kommunalabgabengesetz NRW, KAG). Aufgrund des sog. Gesetzesvorbehaltes braucht es für einen Grundrechtseingriff gegenüber den abgabeverpflichteten Personen ein formales Gesetz, auf das die Satzung zurückgeht (vgl. Abbildung 10). Das KAG enthält bereits gesetzliche Ermächtigungen für Gebühren und Beiträge, die ggf. nutzbar gemacht bzw. gesetzlich erweitert/ergänzt werden können.

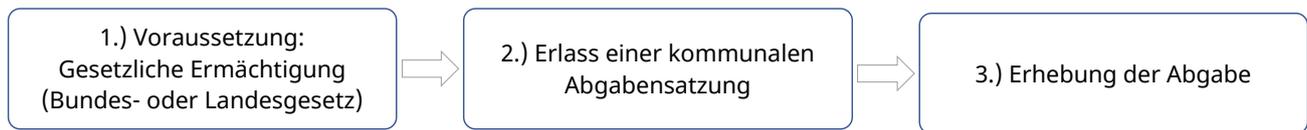


Abbildung 10: Rechtliche Voraussetzungen für die Erhebung von Abgaben

Steuern	nicht-steuerliche Abgaben		
	Beiträge	Gebühren	Sonderabgaben
<ul style="list-style-type: none"> ■ einmalige oder laufende Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen ■ Auferlegung aller zur Erzielung von Einnahmen ■ Zur Finanzierung des allgemeinen Staatsbedarfs (keine Zweckbindung; Non-Affektionsprinzip); Ausnahme: Zwecksteuern 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erhoben bei der potentiellen Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung ■ Abgabepflichtige: diejenigen, denen die Einrichtung einen besonderen Vorteil gewährt (Sondervorteil) ■ Äquivalenzprinzip ■ Lenkungsfunktion eher nicht möglich ■ Zweckbindung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ abhängig von einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung (tatsächliche Inanspruchnahme einer Leistung) ■ Äquivalenzprinzip ■ Lenkungsfunktion möglich ■ Zweckbindung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Finanzierung besonderer Aufgaben durch bestimmte Gruppen; zweckgebundene Erhebung und Verwendung ■ keine Gegenleistung ■ Unterscheidung nach Finanzierungsfunktion und Lenkungsfunktion

Abbildung 11: Differenzierung von öffentlich-rechtlichen Abgaben

Ergänzende Finanzierungsquellen

Für die verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz bei **nichtsteuerlichen Abgaben** (Beiträge, Gebühren, Sonderabgaben) ist Folgendes zu beachten:

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ergibt sich explizit eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. Darüber hinaus kann sich eine Kompetenz für nichtsteuerliche Abgaben aus der jeweiligen Sachmaterie ergeben. Denkbare Anknüpfungspunkte wären die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 (Straßenverkehr), Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nr. 23 (Schienenbahnen) sowie Aufgabe für die Daseinsvorsorge im öffentlichen Personennahverkehr (s. o.).

Für die konkurrierende Gesetzgebung ist zu beachten, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG); dem Bund steht allerdings für die Nrn. 11 und 22 das Gesetzgebungsrecht nur zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG).

Die Gesetzgebungskompetenz für **steuerliche Abgaben** richtet sich nach Art. 105 ff. GG. Dem Bund steht danach zum Beispiel die Ertragshoheit aus Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG für sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern und damit auch die Gesetzgebungskompetenz dafür zu.

Für eine Umsetzung ergänzender Finanzierungsquellen auf kommunaler Ebene ist daher stets eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Diese kann nicht in jedem Fall bzw. für jede Art Abgabe durch ein Landesgesetz geschaffen werden, sondern setzt – insbesondere bei Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen und auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern – ein Bundesgesetz voraus.

7.4 Steckbriefe: Ergänzende Finanzierungsquellen auf kommunaler Ebene

Im Folgenden werden Steckbriefe von ergänzenden Finanzierungsquellen auf kommunaler Ebene aufgezeigt, da hier die Möglichkeiten der Einflussnahme durch den VRR am größten sind. Die Steckbriefe enthalten eine Beschreibung des jeweiligen Instrumentes sowie Hinweise zur Umsetzungsdauer, den Rechtsrahmen, der Abgabenhöhe bzw. dem Einnahmevermögen, zudem Hinweise auf die Wirkung und die Akzeptanz im Hinblick auf die Finanzierungsquelle (s. Abbildung 12).

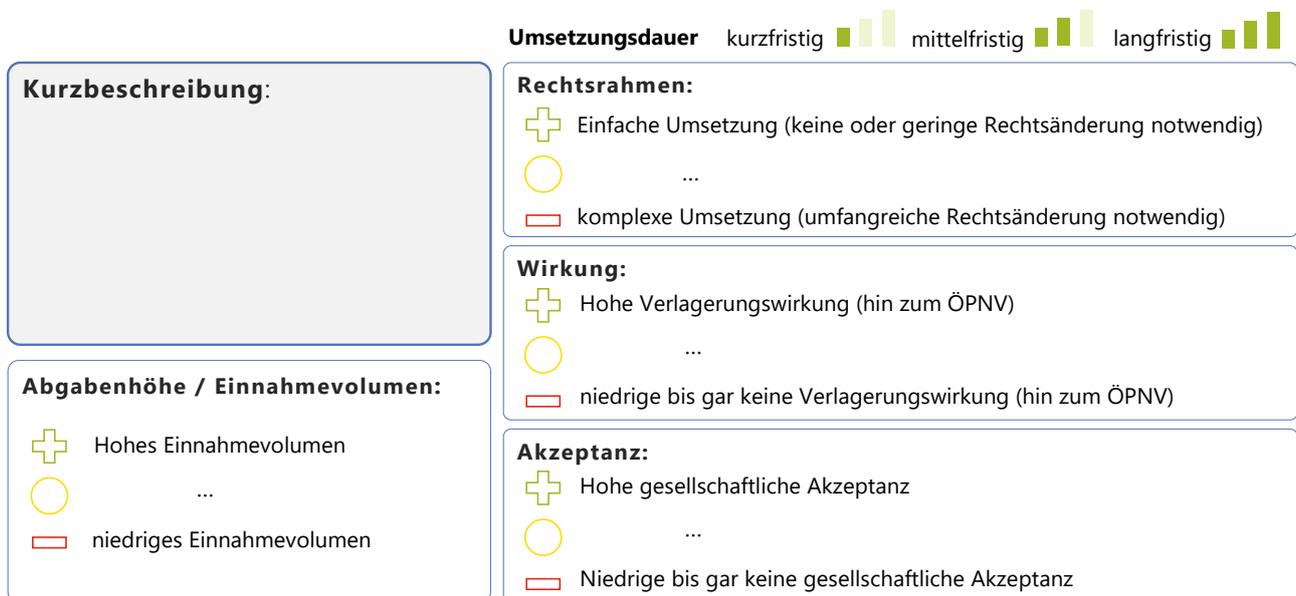


Abbildung 12: Steckbriefeform inkl. Bewertung

7.4.1 City-Maut (flächenbezogene Maut)

Bei einer City-Maut erheben die Kommunen von den Pkw-Fahrenden Gebühren für den Zugang oder die Durchfahrt durch Innenstädte oder besonders belastete Teile von Städten.

City-Maut	
Umsetzungsdauer	<ul style="list-style-type: none"> langfristig
Abgabenhöhe / Einnahmevermögen	<ul style="list-style-type: none"> Keine Aussage ohne genaue Ausdifferenzierung der Mautlösung möglich Erhebliche Erhebungskosten: Erkenntnisse aus Stockholm, London und Singapur belegen, dass eine aus Finanzierungsaspekten motivierte City-Maut-Einführung aufgrund der erheblichen Kosten für die Installation und Betrieb eines Mauterhebungssystems derzeit nicht vorteilhaft sein dürfte (vgl. z. B. Credit Suisse 2008; Beckers et al 2007)
Rechtsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> Keine gesetzliche Grundlage auf Bundes- oder Landesebene vorhanden Anpassung abhängig von der Ausgestaltungsart (Steuer, Gebühr, Sonderabgabe)
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> Verteuerung der Pkw-Nutzung in Innenstädten, dadurch zurückgehende Attraktivität des MIV zugunsten des Umweltverbundes (erwartbare Verlagerungs- und Umwelteffekte) Verlagerung auf nicht mautpflichtige (Bundesfern)Straßen Sozial unerwünschte Verteilungseffekte: stärkere Belastung von Vielnutzenden und Einkommensschwachen
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> Niedrig: Proteste der Automobillobby und aus der Bevölkerung zu erwarten

7.4.2 Parkraumbewirtschaftung

Über eine Parkraumbewirtschaftung werden durch die Kommune zusätzliche Einnahmen über das Erheben oder Ausweiten (mindestens im Innenstadtbereich) von Parkgebühren generiert. Die Einnahmen können dabei für die ÖPNV-Finanzierung (mindestens in Anteilen) zweckgebunden sein.

Parkraumbewirtschaftung	
Umsetzungsdauer	<ul style="list-style-type: none"> mittelfristig
Abgabenhöhe / Einnahmevermögen	<ul style="list-style-type: none"> Erhebliche Varianz zwischen den Einnahmen einzelner Städte, insb. in Großstädten besteht Spielraum für eine Erhöhung der Gebühren aufgrund der Parkplatzknappheit Zulässige (politische) Zweckbindung, da die Parkgebühren im allgemeinen Haushalt landen
Rechtsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> Etabliertes Mittel von Kommunen, so dass die bestehenden Rechtsgrundlagen ausreichen (Straßenverkehrsgesetz/ -ordnung sowie kommunale Gebührenordnungen)
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> Verteuerung der Pkw-Nutzung durch kostenpflichtiges Parken; zurückgehende Attraktivität des MIV zugunsten der ÖPNV (erwartbare Verlagerungseffekte mit positiven Effekten in Bezug auf Umweltaspekte) Bei nicht flächendeckender Parkraumbewirtschaftung (ins. bei hohem Anteil privater Parkplätze): Risiko, dass MIV-Nutzer:innen auf Stellplätze mit keinen oder geringeren Kosten ausweichen (gegenteiliger Effekt an diesen Orten: steigende Flächeninanspruchnahme, steigendes Verkehrsaufkommen)
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> Umstritten, insb. die lokale Wirtschaft sieht einen Wettbewerbsnachteil Anwohner:innen mit Parkbevorrechtigungen aufgrund abnehmendem Suchverkehr eher weniger kritisch Mittelverwendung zugunsten des ÖPNV-Ausbaus als Signal, dass Alternativen zum MIV ausgebaut werden (Push+Pull)

Ergänzende Finanzierungsquellen

7.4.3 Erschließungsbeitrag

Der Erschließungsbeitrag sieht eine Beteiligung von Grundstückseigentümer:innen beim Bau sowie der Erweiterung von ÖPNV-(Schiene)-Infrastruktur vor. Begründet wird dies durch die verbesserte ÖPNV-Anbindung (einmalig oder wiederkehrend), insb. in den Städten. Abgabepflichtig wären somit die Grundstückseigentümer:innen, die einen Sondervorteil durch die ÖPNV-Anbindung haben. Der Abgabegläubiger ist hierbei die Kommune.

Grundsätzlich ist die Erhebung des Erschließungsbeitrags für alle Verkehrsträger des Umweltverbunds denkbar.

Erschließungsbeitrag	
Umsetzungsdauer	<ul style="list-style-type: none"> langfristig
Abgabenhöhe / Einnahmevermögen	<ul style="list-style-type: none"> Das Einnahmepotenzial hängt maßgeblich davon ab, welcher (fiktive) Kostenanteil des ÖPNV den Grundstückseigentümer:innen zugerechnet wird. Wichtig ist zum einen, dass mit Beiträgen nur eine Kostendeckung erreicht werden darf und zudem von den beitragsrelevanten Kosten jener Allgemeinanteil abzuziehen ist, der der Allgemeinheit durch die Bereitstellung des ÖPNV entsteht. Die Festlegung der Kriterien für die Messung des beitragsrelevanten Kostenanteils stellt eine große Herausforderung dar.
Rechtsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> Orientierung an dem Erschließungs-/ Ausbaubeitrag zur Finanzierung von kommunaler Straßeninfrastruktur oder dem Anschlussbeitrag im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (s. § 8 KAG); notwendige Anpassung der landesspezifischen Kommunalabgabegesetze, anschließend Erlass einer Beitragsatzung zur Definition der Erhebungstatbestände (konkrete Beitragspflichten)
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> keine
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> Vermutlich gering, auch angesichts steigender Kauf- und Mietpreise in den Städten

7.4.4 ÖPNV-Beitrag und Bürger:innenticket

Der ÖPNV-Beitrag sieht eine solidarische ÖPNV-Finanzierung durch einen verpflichtenden Beitrag aller Bürger:innen unabhängig von der (bisherigen) ÖPNV-Nutzung vor. Dadurch soll die Finanzierung bestimmter Kosten, insbesondere der Angebotsausweitung ermöglicht werden. Der Erwerb von Fahrausweisen ist weiterhin notwendig.

ÖPNV-Beitrag	
Umsetzungsdauer	<ul style="list-style-type: none"> langfristig
Abgabenhöhe / Einnahmevermögen	<ul style="list-style-type: none"> Umlegungen der Beiträge nur in der Höhe auf die Beitragszahler:innen, die der Summe der Sondervorteile entspricht (max. Beitragshöhe = Finanzierungsbedarf für die Bereitstellung des Sondervorteils)
Rechtsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> Anpassungen der landesspezifischen Kommunalabgabegesetze notwendig (§§ 8 ff. KAG könnten um eine spezielle Ermächtigung ergänzt werden), anschließend Erlassen einer Beitragsatzung zur Definition der Erhebungstatbestände (konkrete Beitragspflichten) Wichtig ist der Kostenbezug des Beitrags, d. h. die Beitragshöhe muss unmittelbar an die (zu refinanzierenden) Kosten gekoppelt werden. Zudem muss ein individueller Sondervorteil für die Beitragszahlenden entstehen. Damit ist die Beitragspflicht an einen konkreten Abgabentatbestand geknüpft.
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> Gering; da weiterhin ein Fahrschein erworben werden müsste
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> Aufgrund der geringen Marktanteile des ÖV ist beträchtlicher Widerstand zu erwarten: Ablehnung vor allem bei Nicht-Nutzer:innen Werden keine Beitragsdifferenzierungen nach ÖPNV-Anbindung oder auch für bestimmte Personengruppen (Schüler*innen, SGB IX, Arbeitslose) gemacht, dürften besonders Personen mit geringem Einkommen dieses Instrument ablehnen. Bestandskunden könnten kritisch einwenden, dass sie doppelt zahlen müssten (ggf. Eingrenzung der doppelten Belastung durch zusätzlichen tariflichen Vorteil)

Beim Bürger:innenticket zahlen, ähnlich wie bei dem ÖPNV-Beitrag alle Bürger:innen einen verpflichtenden Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung, der unabhängig von der (bisherigen) ÖPNV-Nutzung ist. Der Unterschied ist: Hier erhalten alle Bürger:innen ein „Vollticket“, d. h. es ist kein Erwerb von Fahrausweisen von Beitragspflichtigen mehr notwendig. Zu klären ist dann die Frage, wie mit „ortsfremden“ Personen umgegangen wird: Ist für diese ein Fahrscheinerwerb weiterhin notwendig?

Bürger:innenticket	
Umsetzungsdauer	<ul style="list-style-type: none"> langfristig
Abgabenhöhe / Einnahmevermögen	<ul style="list-style-type: none"> Umlegung der Beiträge nur in der Höhe auf die Beitragszahler:innen, die der Summe der Sondervorteile entspricht (max. Beitragshöhe = Finanzierungsbedarf für die Bereitstellung des Sondervorteils): Sondervorteil wird weiter als Bürger:innenticket gefasst, da nicht nur die Mehrkosten finanziert werden, sondern auch die Fahrgelderlöse inkludiert sind
Rechtsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> Anpassungen der landesspezifischen Kommunalabgabegesetze notwendig (§§ 8 ff. KAG könnten um eine spezielle Ermächtigung ergänzt werden), anschließend Erlassen einer Beitragssatzung zur Definition der Erhebungstatbestände (konkrete Beitragspflichten) Wichtig ist der Kostenbezug des Beitrags, d. h. die Beitragshöhe muss unmittelbar an die (zu refinanzierenden) Kosten gekoppelt werden. Zudem muss ein individueller Sondervorteil für die Beitragszahlenden entstehen. Damit ist die Beitragspflicht an einen konkreten Abgabentatbestand geknüpft.
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> Wirkung des Bürger:innentickets ähnlich wie „Zwangssabo“, Absenken der Hürden zum Umstieg auf ÖPNV Beim Bürger:innenticket deutlich höhere Verkehrsverlagerung vom MIV als beim ÖPNV-Beitrag zu erwarten; Verlagerung vom Fuß- und Radverkehr auf den ÖV
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> Aufgrund der geringen Marktanteile des ÖV ist beträchtlicher Widerstand zu erwarten: Ablehnung vor allem bei Nicht-Nutzer:innen Werden keine Beitragsdifferenzierungen nach ÖPNV-Anbindung oder auch für bestimmte Personengruppen (Schüler:innen, SGB IX, Arbeitslose) gemacht, dürften besonders Personen mit geringem Einkommen dieses Instrument ablehnen. Bestandskund:innen können aufgrund der breiteren Anzahl an Zahlungspflichtigen mit geringeren Kosten für den ÖPNV rechnen

7.4.5 Kur-/Gästebeitrag

Der Kur- und Gästebeitrag ist ein verpflichtender Beitrag für Übernachtungsgäste; im Gegenzug erhalten diese einen Fahrausweis („Vollticket“, d. h. vor Ort ist kein Erwerb von Fahrausweisen vom Beitragspflichtigen mehr notwendig) oder die Möglichkeit zum Erwerb eines ermäßigten Fahrausweises.

Kur- und Gästebeitrag	
Umsetzungsdauer	<ul style="list-style-type: none"> mittelfristig
Abgabenhöhe / Einnahmevermögen	<ul style="list-style-type: none"> Aufgrund der begrenzten Gruppe der Abgabepflichtigen hängt das Einnahmevermögen stark vom touristischen Aufkommen in der Kommune ab (2019: 53,3 Mio. Übernachtungen in NRW, davon ca. 17 Mio. im VRR-Raum)
Rechtsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> Umsetzung im Rahmen einer Kur-/Gästeabgabe möglich, Prüfung der rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten nach Kommunalabgabegesetz notwendig (s. § 11 KAG)
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> Gering, da nur eine begrenzte Personengruppe betroffen wäre
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> Es wäre weniger Widerstand zu erwarten, da sich das Instrument auf eine gut abgrenzbare Personengruppe bezieht, die darüber hinaus eher preisenempfindlich ist

Ergänzende Finanzierungsquellen

7.4.6 Arbeitgeber:innenbeitrag / Nahverkehrsabgabe

Beim Arbeitgeber:innenbeitrag bzw. einer Nahverkehrsabgabe ist eine Beteiligung des Unternehmens an der ÖPNV-Finanzierung auf Grundlage der ÖPNV-Anbindung des Unternehmens vorgesehen: Die für Arbeitgeber:innen relevanten Kosten des ÖPNV werden nach Anzahl der Mitarbeiter:innen auf die beitragspflichtigen Arbeitgeber:innen eines zu definierenden Gebietes umgelegt.

Arbeitgeber:innenbeitrag/ Nahverkehrsabgabe	
Umsetzungsdauer	<ul style="list-style-type: none"> langfristig
Abgabenhöhe / Einnahmevermögen	<ul style="list-style-type: none"> Das Einnahmepotenzial hängt maßgeblich davon ab, welcher (fiktive) Kostenanteil des ÖPNV den Arbeitgeber:innen zugerechnet wird. Wichtig ist zum einen, dass mit Beiträgen nur eine Kostendeckung erreicht werden darf und zudem von den beitragsrelevanten Kosten jener Allgemeinanteil abzuziehen ist, der der Allgemeinheit durch die Bereitstellung des ÖPNV entsteht. Die Festlegung der Kriterien für die Messungen des beitragsrelevanten Kostenanteils stellt eine große Herausforderung dar.
Rechtsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> Ähnlich wie beim ÖPNV-Beitrag oder Bürger:innenticket (s. Seite 26-27)
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> keine
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> Widerstand wahrscheinlich vor allem in Wirtschaft und Politik: insb. im Standortwettbewerb besteht ein Risiko, dass Gemeinden mit Arbeitgeberbeitrag einen Nachteil erleiden, weil Unternehmer:innen ihre Standortentscheidungen von den Beiträgen abhängig machen. Arbeitgeber:innen in Gebieten mit gutem ÖPNV-Angebot dürften noch am ehesten zur Mitfinanzierung bereit sein, da er ihnen unmittelbar durch die gute Erreichbarkeit für Mitarbeiter:innen und Kund:innen zugute kommt

7.4.7 Zusammenfassende Einordnung und Bewertung der lokalen ergänzenden Finanzierungsinstrumente für den VRR-Verbundraum

Die lokalen ergänzenden Finanzierungsinstrumente, die im vorangegangenen Kapitel in Steckbriefform dargestellt wurden überblicksartig im Hinblick auf ihre Abgabenhöhe / Ergiebigkeit, des rechtlichen Rahmens, ihrer verkehrlichen (Verlagerungs-)Wirkung und der erwarteten Akzeptanz in der Bevölkerung in Tabelle 7 dargestellt.⁷

Finanzierungsinstrument	Abgabenhöhe / Ergiebigkeit	Umsetzung bzgl. rechtlichem Rahmen	Verkehrliche Verlagerungswirkung	Gesellschaftliche und politische Akzeptanz
City-Maut	Mittel	Komplex	Mittel	Niedrig
Parkraumbewirtschaftung	Mittel	Einfach	Hoch	Mittel
Erschließungsbeitrag	Mittel	Komplex	Niedrig	Niedrig
ÖPNV-Beitrag	Mittel	Komplex	Niedrig	Niedrig
Bürger:innenticket	Mittel	Komplex	Hoch	Niedrig
Arbeitgeber:innenbeitrag	Mittel	Komplex	Niedrig	Mittel
Kur-/Gästebeitrag	Niedrig	Mittel	Niedrig	Hoch

Tabelle 7: Zusammenfassung der Steckbriefe zu ergänzenden Finanzierungsinstrumenten

⁷ Die Symbole in Tabelle 7 werden in der Legende zu den Steckbriefen zu Beginn des Kapitels 7 erläutert.

Die Ergiebigkeit der Instrumente kann kaum allgemein bewertet werden, da viele lokale Faktoren eine Rolle spielen, die nur schwer pauschal bewertet werden können. Bei der Betrachtung des Rechtsrahmens zeigt sich, dass mit Ausnahme des Instrumentes Parkraumbewirtschaftung dessen Anpassung erforderlich ist. In Bezug auf den Kur- bzw. Gästebeitrag ist eine Überprüfung vor Ort notwendig. Eine sofortige Umsetzung der Maßnahmen ist somit nicht möglich. Hinsichtlich der möglichen Verlagerungswirkung auf den ÖPNV werden die höchsten Potenziale bei der Parkraumbewirtschaftung und beim Bürger:innenticket gesehen. Die Akzeptanz wird bei allen Instrumenten verhalten bis ablehnend eingeschätzt; beim Arbeitgeber:innenbeitrag und beim Kur- bzw. Gästeticket etwas höher, da eine unmittelbar eigene Betroffenheit nicht gegeben ist. Bei der Parkraumbewirtschaftung ist davon auszugehen, dass Gebührenerhöhungen nicht beliebt sind. Da es sich jedoch um ein allgemein bekanntes Instrument handelt, wird die Ablehnung hier nicht so stark eingeschätzt.

Nicht jede der in den Steckbriefen vorgestellten ergänzenden Finanzierungsquellen eignet sich gleichermaßen in den unterschiedlichen Räumen. So bietet sich die Einführung von Kur- und Gästebeiträgen in Regionen mit vielen Kurorten und/oder touristischen Anziehungspunkten an, während in anderen Regionen, z. B. in Solitärstädten, die City-Maut ein möglicherweise geeignetes Instrument sein könnte. Es ist daher notwendig, die einzelnen Instrumente auch im Hinblick auf den jeweils zu betrachtenden Raum zu bewerten.

Der VRR-Verbundraum ist geprägt von vielen größeren und mittelgroßen Ballungsräumen, die verkehrlich gut erschlossen sind (zumindest für den Pkw) und räumlich dicht beieinanderliegen. Umso wichtiger ist es, in dieser räumlichen Struktur, in der Region abgestimmte Maßnahmen zu prüfen und gemeinsam umzusetzen. Die starke Verwobenheit des VRR-Verbundraums kann schnell dazu führen, dass die Erhebung von Beiträgen u. ä. Ausweichverkehre in Nachbarstädte und -regionen generieren.

In der folgenden Tabelle wurden die einzelnen Finanzierungsinstrumente auf ihre „VRR-Kompatibilität“ überprüft und bewertet (s. Tabelle 8).

Finanzierungsinstrument	VRR-Kompatibilität
City-Maut	Die Einführung einer City-Maut in NRW wäre problematisch, da die Ballungsräume sehr dicht zusammenliegen: Würde die City-Maut nur in einigen Städten eingeführt werden, führe dies zu erheblichen Standortnachteilen. Die isolierte Einführung einer City-Maut bringt die Gefahr der Verlagerung des Verkehrs auf autofreundliche Nachbarkommunen und fördert die Ansiedlung von Unternehmen außerhalb der Mautgebiete.
Parkraumbewirtschaftung	Die Parkraumbewirtschaftung ist ein etabliertes Mittel für Kommunen und kann sofort umgesetzt werden, da die rechtlichen Grundlagen gegeben sind. Eine Zweckbindung der Mittel für den ÖV müsste geprüft werden. Generell besteht ein ähnliches Problem wie bei der City-Maut bei einer nicht flächendeckenden Einführung (Ausweichverkehr).
Erschließungsbeitrag	Die Einrichtung eines Erschließungsbeitrags bietet sich vor allem in städtischen Räumen mit kommunaler Schieneninfrastruktur an. Eine Umsetzung im ländlichen Raum wäre nur schwer durchzusetzen. Bei einer nicht flächendeckenden Umsetzung kann es zu Standortvorteilen kommen.
ÖPNV-Beitrag	Eine Einführung in einzelnen VRR-Städten wäre problematisch, da es dadurch zu veränderten politischen Interessen an verbundweiten Tariff Fragen käme. Dadurch könnte eine Tarifschieflage entstehen.
Bürger:innenticket	Eine Einführung in einzelnen VRR-Städten wäre problematisch, da es dadurch zu veränderten politischen Interessen an verbundweiten Tariff Fragen käme. Dadurch könnte eine Tarifschieflage entstehen.
Arbeitgeber:innenbeitrag	Bei einer nicht flächendeckenden Umsetzung besteht insb. im Standortwettbewerb das Risiko, dass Gemeinden mit Arbeitgeber:innenbeitrag einen Nachteil erleiden, weil Unternehmen ihre Standortentscheidungen von den Beiträgen abhängig machen.
Kur-/ Gästebeitrag	Die Rechtsgrundlage für eine Einführung eines Kur-/Gästebeitrags wäre zu prüfen und voraussichtlich schnell herzustellen falls sie nicht schon besteht. Eine reine Kurabgabe wäre im VRR-Raum aufgrund der wenigen Kurorte wenig ergiebig. Die Einführung eines Gästebeitrags für alle Tourist:innen wäre denkbar. Dies könnte eine Ergänzung bei der Umsetzung eines Bürger:innentickets für Gäste darstellen.

Tabelle 8: Bewertung der Ergänzenden Finanzierungsquellen für den VRR-Verbundraum

Ergänzende Finanzierungsquellen

7.5 Einnahmepotenziale

Die Abgabenhöhe bzw. die Ergiebigkeit der ergänzenden Finanzierungsinstrumente wurde bei der Erstellung der Steckbriefe zunächst recht grob abgeschätzt. Eine Aussage über das Einnahmepotenzial der einzelnen ergänzenden Finanzierungsinstrumente kann auf dieser Betrachtungsebene nur abstrakt getroffen werden. Die Höhe des Einnahmepotenzials hängt von vielen Faktoren ab, z. B. der Größe des Abgabengebietes, Anzahl der Einwohner:innen / Betroffenen, Höhe der Gebühren.

Die Diskussion über die o. g. Finanzierungsinstrumente wird mitunter wenig rational geführt. Um eine Versachlichung und eine Einordnung der Instrumente zu bewirken, wurde KCW beauftragt, beispielhaft für zwei Kommunen im VRR-Verbundraum – eine Metropole sowie eine mittelgroße Stadt (vgl. Tabelle 9) – die Einnahmepotenziale von ausgewählten Instrumenten zu berechnen.

	Stadt 1 (Metropole)	Stadt 2 (kleine Großstadt)
Anzahl Einwohner:innen	500.000 – 700.000	100.000 – 300.000
Anzahl Übernachtungen	1.600.000	80.000
Anzahl Kfz-Einfahrten in die Innenstadt/Werktag	110.000	70.000
Parkraumbewirtschaftung im Status quo (nur öffentlich bewirtschaftete Parkplätze)		
Erhebungsgebiet / -zeitraum	Parken in der Kern-City zwischen 10 und 20 Uhr (Mo-Sa) kostenpflichtig (1.250 Stellplätze, davon 30 % Bewohnerparken)	Parken in der Innenstadt zwischen 9 und 18 Uhr (Mo-Fr) kostenpflichtig (3.210 Stellplätze, davon 50 % Bewohnerparken)
Kosten	Kurzzeitparken: 2,30 Euro/h, Bewohnerparken: 30 Euro/Jahr	Kurzzeitparken: 0,60 Euro/h, Bewohnerparken: 30 Euro/Jahr

Tabelle 9: Kennwerte der zwei ausgewählten Städte

Folgende ergänzende Finanzierungsinstrumente wurden betrachtet:

- Parkraumbewirtschaftung
- City-Maut
- Bürger:innen-Ticket
- Gästeticket

Dabei wurden jeweils zwei Varianten berechnet. Während sich Variante 1 weitgehend am Status quo in den jeweiligen Städten orientierte, z. B. in Bezug auf Parkgebühren, ÖV-Ticketpreise usw., bildet Variante 2 eine etwas progressivere Preisentwicklung ab (vgl. Tabelle 10). Die Ticketpreise bei den solidarischen Modellen (Bürger:innenticket und Gästeticket) wurden im Vergleich zum Status quo abgesenkt. Dies entspricht dem Grundgedanken der Modelle, wonach zwar mehr Personen, dafür aber einen gleichzeitig geringeren (Einzel-)Beitrag zur Finanzierung leisten. Analog dazu wurde der Preis für die City-Maut ausgerichtet. Bei der Parkraumbewirtschaftung wurde das im Status quo im Vergleich zu anderen europäischen Städten niedrige Gebührenniveau angehoben.

	Variante 1	Variante 2
Parkraumbewirtschaftung	Parkgebühren im Status quo	Verdopplung der Parkgebühren für das Kurzzeitparken und Vervierfachung der Parkgebühr für das Bewohnerparken ggü. dem Status quo
City-Maut	Kopplung des Preises je Einfahrt in die Innenstadt an den Preis des Nahverkehrstickets (Tageskarte) im Status quo	Kopplung des Preises je Einfahrt in die Innenstadt an den Preis des Nahverkehrstickets – Vergünstigung um 30 % ggü. dem Status quo
Bürger:innenticket	ÖV-Ticketpreise im Abonnement Status quo	Vergünstigung um 25 % ggü. dem Status quo
Gästeticket	Kopplung des Preises an den Preis des Nahverkehrstickets (Tageskarte) im Status quo	Kopplung an Nahverkehrsticket (Tageskarte) – Vergünstigung um 30 % ggü. dem Status quo

Tabelle 10: Gegenüberstellung der Berechnungsvarianten

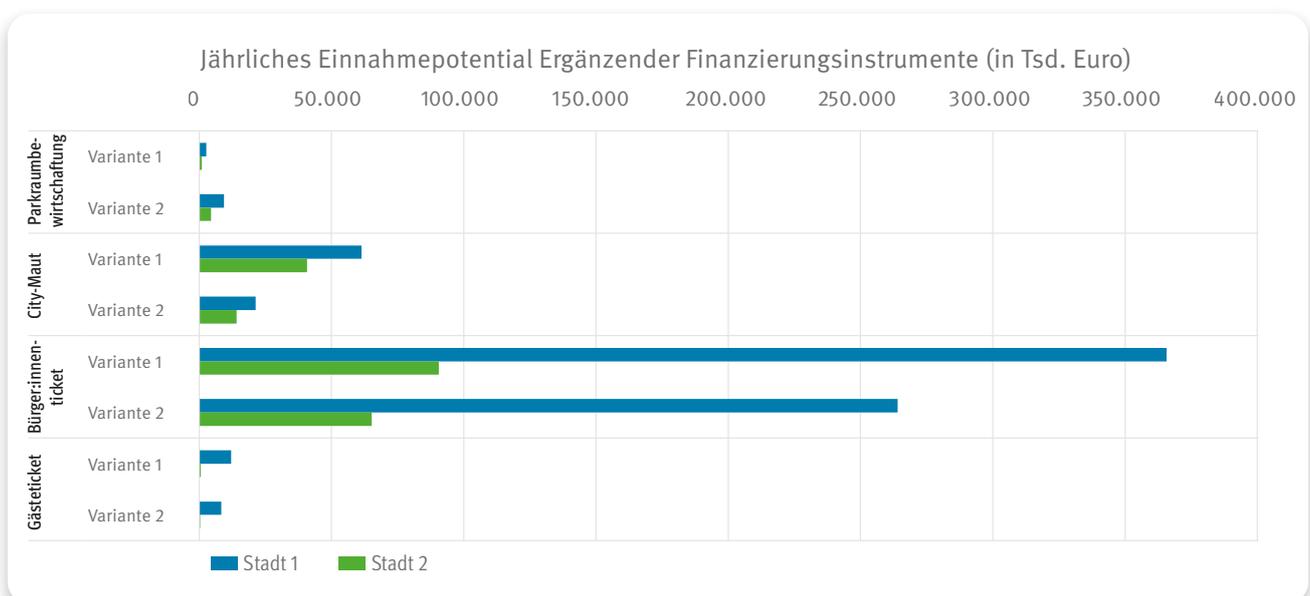


Abbildung 13: Jährliches Einnahmepotenzial Ergänzender Finanzierungsinstrumente, am Beispiel von zwei Städten im VRR-Verbundraum⁸

Das auf den ersten Blick weitaus größte Einnahmepotenzial hat das Bürger:innenticket (s. Abbildung 13). Mit Einführung eines Bürger:innentickets entfallen jedoch die regulären Ticketeinnahmen des ÖV. Um die zusätzlichen Mittel abzuschätzen, wären die aktuellen Fahrgelderlöse mit dem ermittelten Einnahmepotenzial zu verrechnen. Gleiches gilt für das Gästeticket. Die dargestellten Einnahmen stellen damit nicht die rein zusätzlichen Mittel, wie bei der Parkraumbewirtschaftung oder City-Maut, dar.

Insbesondere die Erhebung einer City-Maut bietet mit der Ausrichtung des Preises je Einfahrt in die Innenstadt an einem Nahverkehrsticket (Variante 1) erhebliches Potenzial von über 50 Mio. Euro an zusätzlichen Einnahmen. Im Vergleich dazu fällt das Einnahmepotenzial aus der Parkraumbewirtschaftung deutlich geringer aus.

Im Speziellen wurde das Einnahmepotenzial aus der Parkraumbewirtschaftung anhand eines möglichen zeitlichen Entwicklungspfads bestimmt. Dieses wird durch drei übergeordnete „Stellschrauben“ (s. Abbildung 14) beeinflusst:

- Erhebungsgebiet: Welche Stadtteile werden bewirtschaftet? (Anzahl der bewirtschafteten Stellplätze)
- Erhebungszeitraum: Wie viele Tage pro Woche und wie viele Stunden pro Tag sollen die Stellplätze bewirtschaftet werden?
- Preis: Kurzzeitparken (meist Euro pro Stunde) und Bewohnerparken (Euro pro Jahr)

⁸ Beim Bürger:innen-Ticket ist zu beachten, dass aufgrund des Solidarmodells die regulären Fahrgelderlöse wegfallen. Diese wurden hier nicht gegengerechnet.

Ergänzende Finanzierungsquellen

Daneben ist eine Differenzierung nach Halter:in (gewerblich/privat) und Fahrzeugtyp (bspw. Antrieb) möglich. Die fortschreitende Digitalisierung kann die Einnahmewirkung positiv unterstützen (bspw. Cent-genaue Abrechnung, Parkzonen mit unterschiedlichen Preisen).

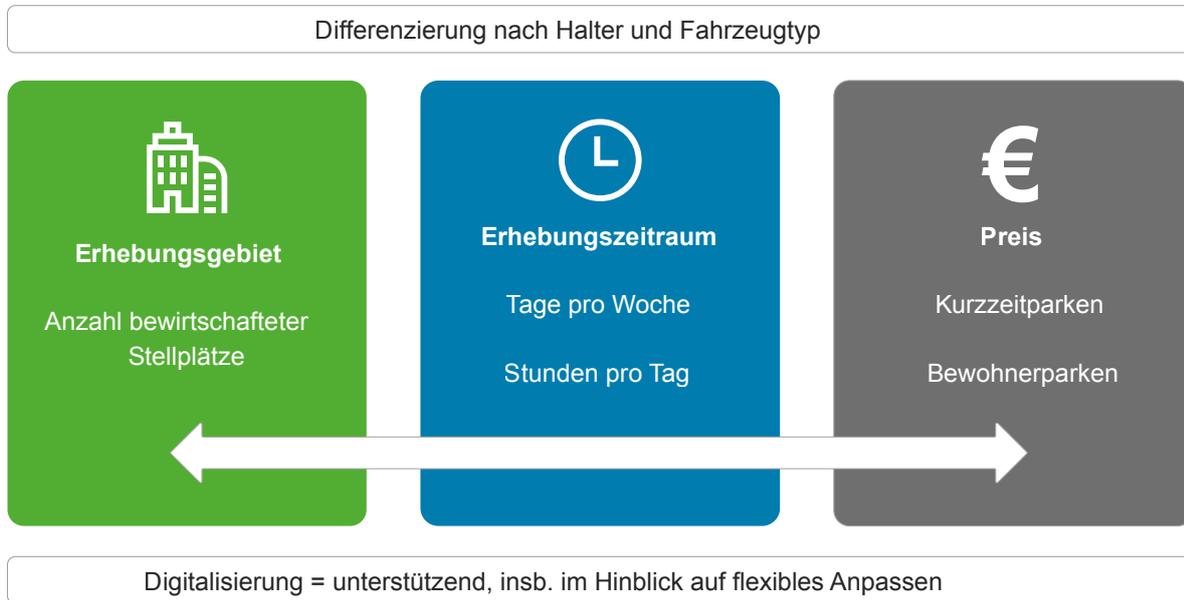


Abbildung 14: Stellschrauben bei der Erhebung von Parkgebühren

Für die Berechnung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung wurden jeweils die öffentlich bewirtschafteten Stellplätze in den Innenstädten der zwei Modellstädte betrachtet. Es ergibt sich ein deutlich gesteigertes Einnahmepotenzial bei Anpassung der Eingangsgrößen in den kommenden Jahren (s. Abbildung 15).

Über fünf Jahre wurden die Gebührenhöhen – ausgehend vom Status quo im Jahr 2021 – im Kurzzeitparken stetig angehoben: in der Metropole um 35 % bis zum Jahr 2025 von 2,30 Euro auf 3,10 Euro und in der kleinen Großstadt verdreifacht von 0,60 Euro auf 1,80 Euro. Die Gebühr für das Bewohnerparken wurde in beiden Städten von ca. 30,- Euro auf 66,- Euro bis zum Jahr 2025 nahezu verdoppelt. Daneben wurde das Erhebungsgebiet sukzessive ausgeweitet (um 10 % pro Jahr in der Metropole und um 5 % pro Jahr in der kleinen Großstadt). Außerdem wurde der Erhebungszeitraum in beiden Städten von zehn bewirtschafteten auf 12 bewirtschaftete Stunden pro Tag erweitert.

Im Ergebnis könnten die Einnahmen der Metropole auf ungefähr 7 Mio. Euro verdreifacht werden. In der kleinen Großstadt würden sich die Einnahmen nach fünf Jahren sogar im Vergleich zum Status quo verfünffachen.

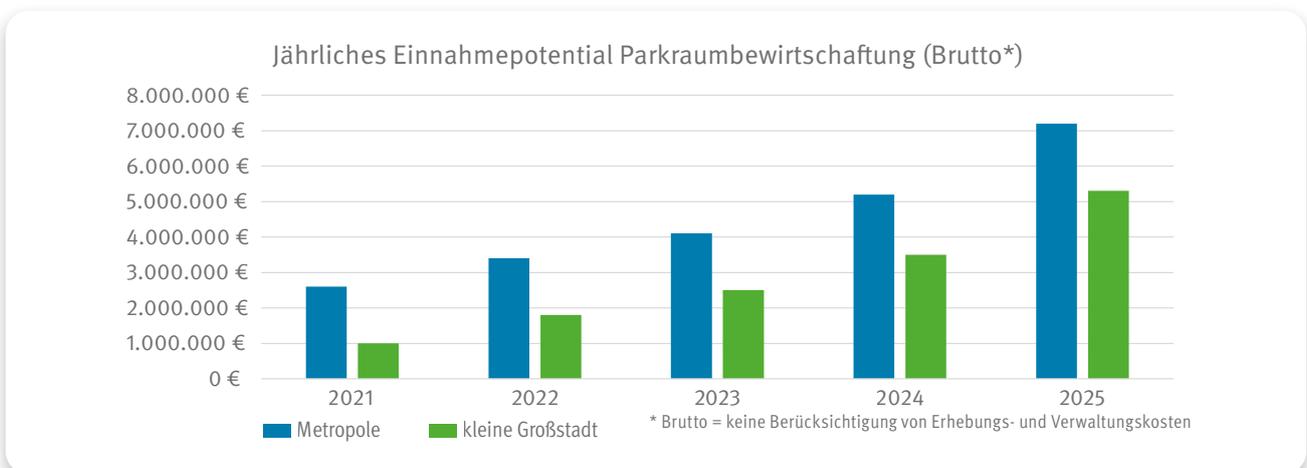


Abbildung 15: Jährliches Einnahmepotenzial Parkraumbewirtschaftung

7.6 Zwischenfazit

Es gibt zahlreiche mögliche ergänzende Finanzierungsinstrumente, die zur Finanzierung des ÖPNV einen Beitrag leisten könnten. Bislang sind sie in Deutschland noch wenig erprobt (Ausnahmen: Parkraumbewirtschaftung, Kur-/ Gästebeitrag) und verfügen über noch keine hinreichende rechtliche Grundlage. Somit müssen die Voraussetzungen für den Einsatz dieser Instrumente z. T. noch geprüft und geschaffen werden. Weiterhin ist davon auszugehen, dass die hier betrachteten Finanzierungsinstrumente auf Widerstand in der Politik und bei der Bevölkerung stoßen könnten, da in erster Linie weitere Beitragszahlungen gesehen werden könnten. Umso wichtiger ist es, die Prüfung und Einführung der Instrumente kommunikativ gut zu begleiten und die Bevölkerung z. B. bei der Entscheidung, welches Instrument für die jeweilige Kommune das richtige ist, einzubeziehen. Es gilt, die Vorteile, die mit der Umsetzung der Instrumente einhergehen, herauszustellen. Kurzfristig werden die ergänzenden Finanzierungsquellen aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen nur einen kleinen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten können. Die Finanzierung über die öffentliche Hand sowie die Einnahmensicherung bleiben zunächst die zentralen Säulen der Finanzierung.

Für die ergänzenden Finanzierungsquellen kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Die ergänzenden Finanzierungsquellen haben ein z. T. hohes Einnahmepotenzial.
- Der rechtliche Rahmen müsste für nahezu jedes Finanzierungsinstrument angepasst werden.
- Eine kommunenübergreifende Umsetzung im VRR-Verbundraum ist notwendig, um Standortnachteile bzw. Ausweichverkehre zu vermeiden.
- Die Art und Weise der Kommunikation der einzuführenden Instrumente sowie der Einbindung der Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse ist essentiell für die Akzeptanz bei den politischen Akteuren und innerhalb der Bevölkerung.
- Eine Kombination der Finanzierungsinstrumente ist erfolgsversprechender hinsichtlich Umsteigeeffekten und Einnahmepotenzialen (Push- und Pull-Maßnahmen) als die Umsetzung von Einzelmaßnahmen.

Die eingehendere Betrachtung der Parkraumbewirtschaftung als kurzfristig umsetzbares und vielfach angewandtes Instrument zeigte, dass sich mit einer Erhöhung der Gebühren für Kurzzeit- und Bewohnerparken die Einnahmen von Kommunen steigern lassen. Durch eine Ausweitung des Erhebungsgebietes und/oder -zeitraumes könnten hier weitere Potenziale gehoben werden.

Parkraumbewirtschaftung sollte als Teil eines Parkraummanagements verstanden werden, indem es grundsätzlich um die Frage der Verteilung des öffentlichen Raums (zu Lasten des Pkw) geht. Neben einer Parkraumverknappung für private Pkw und/oder Umwidmung zugunsten des Radverkehrs kann die Bewirtschaftung der Parkplätze folgende Signale aussenden: Ausrichtung der Kommune auf den Umweltverbund sowie Verdeutlichung der tatsächlichen Kosten für die Inanspruchnahme des öffentlichen Raums. In dem Sinne ist mit Parkraumbewirtschaftung als Teil des Parkraummanagements mehr zu bewirken als ausschließlich die Erhöhung der Einnahmen. Für den VRR-Verbundraum ist es von hoher Relevanz, dass eine Erhöhung der Parkgebühren flächendeckend erfolgt, um Ausweichverkehre zu vermeiden.

Aktuell unterliegen die eingenommenen Mittel aus der Parkraumbewirtschaftung keiner direkten Zweckbindung. Diese gehen in den öffentlichen Haushalt ein und können damit je nach politischer Entscheidung verwendet werden. Somit bewertet jede Kommune selbst, inwieweit die Mehreinnahmen für Maßnahmen im ÖPNV eingesetzt werden (können).⁹

⁹Viele Kommunen werden Mehreinnahmen zunächst zum Ausgleich des kommunalen Haushaltes nutzen müssen. Inwieweit die Mittel für die Attraktivierung des Umweltverbundes eingesetzt werden können, wäre im Einzelnen zu prüfen.

8. Kommunikation – Vermittlung der Botschaften und Einbindung der politischen Akteure im VRR

Das Wissen um den Klimawandel, die internationalen und nationalen Klimaschutzziele sowie um die große Herausforderung und Notwendigkeit, Klimaschutzmaßnahmen auch im Mobilitätssektor zu ergreifen, ist mittlerweile weit verbreitet. Dennoch tun sich die handelnden Akteure schwer, diese anzugehen und dafür zu werben. Oftmals wird die Thematik zu abstrakt aufbereitet, zumal die Dimensionen des Klimawandels auch schwer zu greifen sind, die Auswirkungen bislang noch nicht so häufig sichtbar waren und eine eigene Betroffenheit fehlt. Darüber hinaus erschöpft sich die Diskussion um den Beitrag des Mobilitätssektors mit Blick auf den Klimaschutz allzu häufig in der Umstellung der deutschlandweit 48,2 Mio. umfassenden Pkw-Flotte vom Verbrennungsmotor auf alternative Antriebe (vgl. KBA 2021, Stand: 1. Januar 2021).

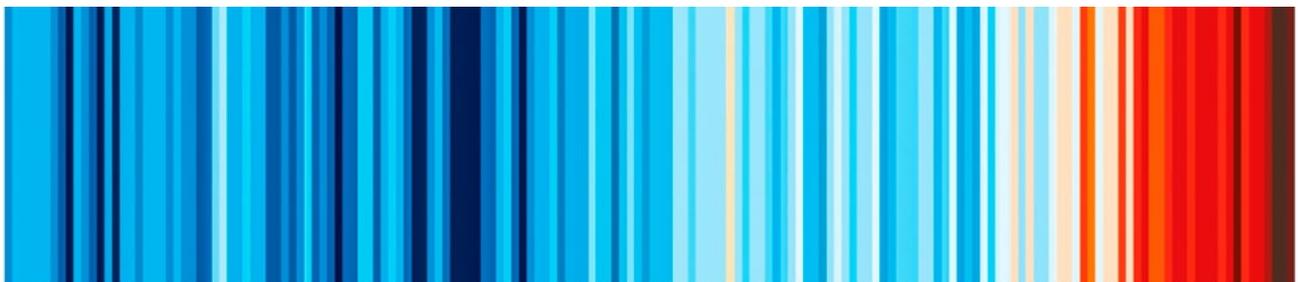
Bei der Erstellung des ersten Strategiekonzepts 2030/2050 für den VRR wurde aufgezeigt, welche Nachfragezuwächse und Angebotsausweitungen es im SPNV und ÖSPV braucht, um die Klimaschutzziele für 2030 und 2050 zu erreichen bzw. einen wesentlichen Beitrag dazu zu leisten. Im Zusammenhang mit einer Ist-Analyse des ÖPNV im VRR-Verbundraum wurden daraufhin Strategien und Maßnahmen entwickelt, die dazu beitragen sollen, insbesondere die Wahlfreien zu einem Umstieg auf den ÖPNV zu bewegen.¹⁰ Es fehlte aber noch an einem kommunikativen Impuls, die politischen Akteure einzubinden, sie mitzunehmen und sie auch zu überzeugen, im Sinne einer Mobilitätswende aktiv zu werden und/oder zu unterstützen und notwendige Maßnahmen zu finanzieren.

Um die zentralen Botschaften kommunikativ und z. B. mit Hilfe einer Präsentation zu vermitteln, sind folgende Aspekte handlungsleitend:

- **Klare, verständliche Botschaften**, möglichst nah an der Alltagsrealität der Menschen,
- **Plastische Darstellung** bei gleichzeitigem Hinweis auf die
- **Dringlichkeit und Notwendigkeit** des Handelns sowie die
- **Darstellung von Argumenten** für die Umsetzung von Maßnahmen.

Im Folgenden werden schlaglichtartig einige zentrale Botschaften aufgegriffen und erörtert.

8.1 Wegen des Klimawandels ist Handeln geboten!



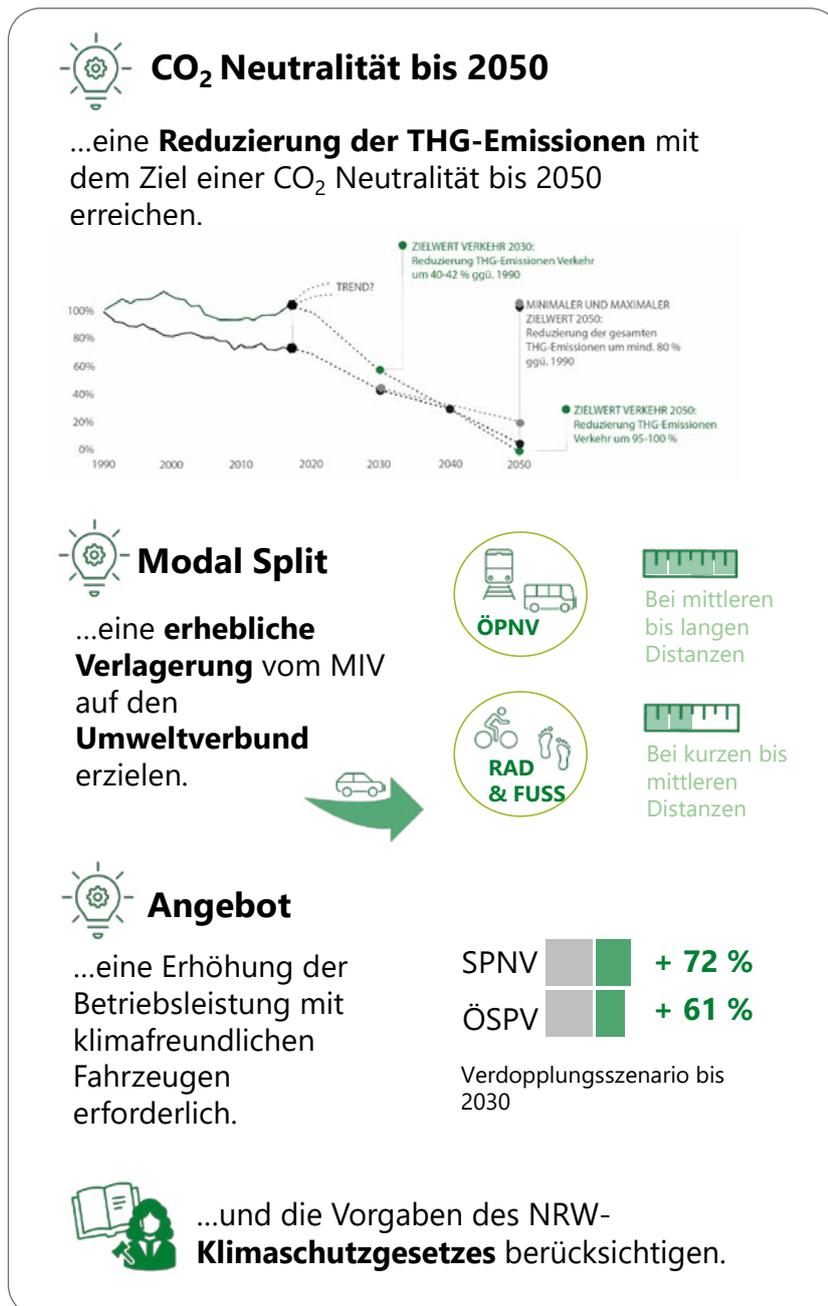
Die Durchschnittstemperaturen in Deutschland von 1881 bis 2017 nach Darstellung des "Climate Lab Books", von 6.6°C (Dunkelblau) bis 10.3°C (Dunkelrot) © Climate Lab Book

Abbildung 16: Anstieg der Jahresdurchschnittstemperaturen in Deutschland (Quelle: www.klimafakten.de)

¹⁰Neben dem Strategiekonzept 2030/2050 für den VRR wurden auch andernorts Strategien entwickelt, wie der Mobilitätssektor, insbesondere der ÖPNV, dazu beitragen kann, die Klimaschutzziele zu erreichen (vgl. u. a. AVV 2021, Fraunhofer IESE 2022, Horn 2021, Intraplan 2021, Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg 2021).

Kommunikation – Vermittlung der Botschaften und Einbindung der politischen Akteure im VRR

Das rasante Fortschreiten des Klimawandels (vgl. Abbildung 16) und die als Reaktion darauf zielenden politischen Vorgaben zur Minderung von Treibhausgas-Emissionen erfordern eine erhebliche Verlagerung in den Verkehrsmarktanteilen, v. a. vom MIV zum Umweltverbund (vgl. Abbildung 17). Damit das Gelingen kann, bedarf es einer signifikanten Ausweitung des Leistungsangebots im SPNV und ÖSPV (vgl. Verdopplungsszenario). Die Dringlichkeit in Bezug auf ein Umsteuern in der Verkehrspolitik („Mobilitätswende“) und die unbedingte Notwendigkeit des Handelns für die Verkehrsverbünde, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen im VRR-Verbundraum gilt damit als zweifelsfrei belegt.



Anmerkung: Dargestellt ist hier das Ziel der CO₂-Neutralität im Jahr 2050. Seit der Novellierung des NRW-Klimaschutzgesetzes gilt hier, wie auch auf Bundesebene, das Zieljahr 2045.

Abbildung 17: Politische Vorgaben und notwendige Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele

Die VRR AöR ist an Rhein und Ruhr ein wichtiger, für die Mobilitätswende unverzichtbarer Akteur. Sie unterstützt die Aktivitäten in der Region, um die Klimaziele zu erreichen.

8.2 So könnte die Zukunft aussehen (Vision)!



Die Zukunft der Mobilität im VRR-Verbundraum als Vision in einem Wimmelbild: Ballungsräume prägen die Struktur des VRR ebenso wie ländliche, dünn besiedelte Räume. Somit ist klar, dass auch die Mobilitätsformen im Verbundraum unterschiedliche Einsatzgebiete vorfinden und ihre Funktion deshalb von Ort zu Ort abweicht. Die Vision einer Mobilitätswende gestaltet sich in den großen Städten ein Stück weit anders als in den ländlichen Räumen. Alle zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel und Mobilitätsangebote müssen sinnvoll miteinander verknüpft und auch den Anforderungen einer Mobilitätswende entsprechend priorisiert werden. Die Bandbreite der Nutzenden der verschiedenen Verkehrsmittel und -angebote ist groß: Zufußgehende, Rad- und Pkw-Fahrende, Nutzende von Sharing-Angeboten, Fahrgäste von On-Demand-Angeboten, Regionalbussen, Stadtbussen und des schienegebundenen Nah- und Fernverkehrs.

8.2.1 Attraktiver Öffentlicher Verkehr und gut verknüpfte Mobilitätsangebote

Zentral sind dabei die Übergänge zwischen den verschiedenen Mobilitätsangeboten und -formen: dazu zählen Abstellanlagen für den Pkw- und den Fahrradverkehr ebenso wie für Sharing-Fahrzeuge sowie gute Information / Wegweisung. Der Pkw ist zwar noch vorhanden, jedoch dominiert er nicht mehr den öffentlichen Raum, sondern ist weitgehend an den Rand der Städte verdrängt. Im öffentlichen Raum dominieren Fußgänger:innen und Radfahrer:innen sowie die Verkehrsmittel des öffentlichen Verkehrs. Die Regionalverbindungen haben an Bedeutung gewonnen, das gilt sowohl für den ÖPNV als auch für den Radverkehr (Radschnellwege), ebenso ist die Digitalisierung vorangeschritten und erleichtert den Bürger:innen den Zugang zu den verschiedenen Mobilitätsangeboten, auch in Form eines durchgängigen E-Tarifs und moderner Vertriebsinfrastruktur. Das Erfordernis der Mobilitätswende bedarf der Akzeptanz aus der Breite der Gesellschaft. Somit ist es unerlässlich, dass die Alltagsrealität der Menschen, sowohl in den Städten als auch auf dem Land, in der Vision des VRR-Verbundraums gewürdigt und entsprechend abgebildet wird. Ein wesentliches Element eines attraktiven öffentlichen Verkehrs ist zweifelsohne ein dichter Takt, v. a. in den Ballungsräumen. Der Blick in den Fahrplan auf den bedeutenden Linien ist überflüssig geworden, denn „die nächste Bahn nach überall fährt jetzt und gleich!“. On-Demand-Angebote sind jederzeit verfügbar und auch zu Tagesrandzeiten und in der Nacht fahren zuverlässig und regelmäßig Busse.

8.2.2 Flächen zugunsten des Umweltverbundes

Dass man für den Wocheneinkauf zwingend das Auto benötige oder dass man mit dem Fahrrad keine längeren Distanzen bis in die Umgebung zurücklegen könne: die Vorstellung gehört der Vergangenheit an. Lastenräder stehen in großer Zahl zur Verfügung, gut ausgebaut und vom Autoverkehr unabhängige Radschnellwege ermöglichen die Überwindung mittlerer Distanzen in kürzerer Zeit – sicher und ohne Hindernisse.

Die landläufige und über Jahrzehnte gefestigte Vision der autogerechten Stadt konnte ins Gegenteil verkehrt werden. Es sind nicht mehr die Verbote, die im Mittelpunkt der Kontroverse stehen, vielmehr haftet der Mobilitätswende nun eine deutlich positivere Lesart an. Die Alternativen sind einfach zu gut. Der öffentliche Raum ist zugunsten des Umweltverbundes umgestaltet worden. Der parkende, private Pkw muss nicht mehr den Straßenrand säumen, weil E-Sharing-Autos in der Breite verfügbar sind – in der Stadt und auf dem Land. Die Aufenthaltsqualität sowie die Verkehrssicherheit sind unterdessen deutlich gestiegen.

Die Zukunft ist positiv, es gibt genügend gute Argumente für eine Mobilitätswende. Und auch das Ergebnis der Mobilitätswende kann der Alltagsrealität der Menschen entsprechen, wenn die Verkehrsmittel des Umweltverbundes die vermeintlichen Vorteile des privaten Pkw ausgleichen und dazu mit Blick auf CO₂-Emissionen, Flächenbedarf und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum hochgradig effizient sind.

8.3 Was nötig ist, um die Vision Wirklichkeit werden zu lassen

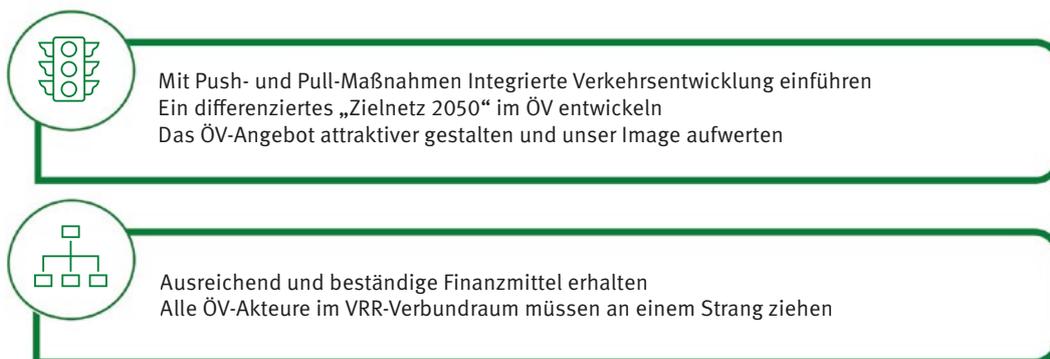


Abbildung 18: Notwendige Maßnahmen zur Realisierung der Vision

Verkehrliche Maßnahmen sind notwendig, um die Mobilitätswende herbeizuführen. Der bekannte Zweiklang aus Push- und Pull-Maßnahmen ist auch hier Mittel der Wahl, aber auch der konsequente Blick, wie die Zukunft aussehen könnte, beispielsweise durch das Aufzeigen eines „Zielnetz 2050“. Notwendig für deren konsequente Umsetzung ist es insbesondere im VRR-Verbundraum, dass alle ÖV-Akteure gemeinsam an einem Strang ziehen. Nur so können Standortnachteile und negative, verkehrliche Verlagerungseffekte zwischen den Kommunen verhindert werden. Die Herbeiführung der Mobilitätswende ist auch ein finanzieller Kraftakt. Daher sind ausreichende und vor allem beständige Finanzmittel notwendig (vgl. Abbildung 18).

8.3.1 Verlagerungspotenziale durch „Push- und Pull-Maßnahmen“ erschließen

Die Umverteilung mithilfe von **Pull-Maßnahmen** erfolgt über mindestens zwei Kanäle (vgl. Abbildung 19). Dabei ist insbesondere mit Blick auf die typischen Pendelrelationen die Umverteilung vom privaten Pkw auf Bus und Bahn unerlässlich. Dazu bedarf es der Kapazitätssteigerung sowie eine deutliche Attraktivitätssteigerung v. a. im ÖSPV, die sich in geringeren Reisezeiten sowie in zeitlichen und räumlichen Ausweitungen widerspiegelt. Im Sinne einer angebotsorientierten Nahverkehrsplanung ist zu berücksichtigen, dass Push-, also den Autoverkehr einschränkende Maßnahmen dann akzeptiert und wirksam werden, wenn die Alternativen im Umweltverbund – also die Pull-Maßnahmen – entsprechend attraktiv und alltagsadäquat sind. Mit Blick auf den Radverkehr sind ebenfalls Maßnahmen umzusetzen, die die Verkehrssicherheit und Attraktivität des Radverkehrs spürbar maximieren – sowohl im fahrenden als auch im ruhenden Verkehr.

Kommunikation – Vermittlung der Botschaften und Einbindung der politischen Akteure im VRR

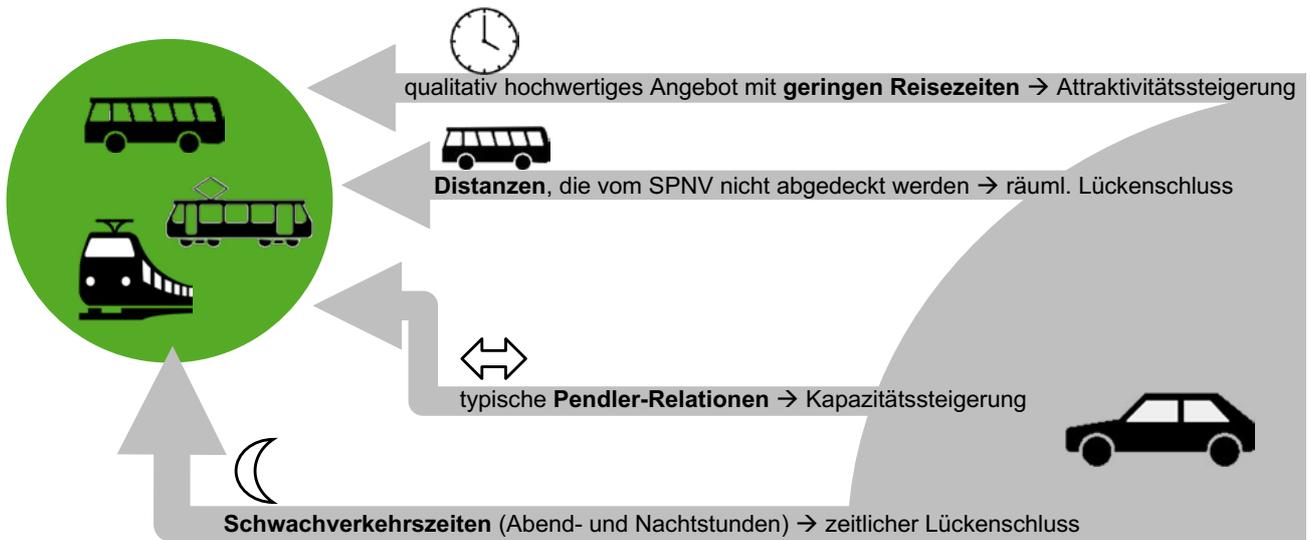


Abbildung 19: Pull-Maßnahmen (Auswahl)

Die integrierte Verkehrsentwicklung beinhaltet sodann auch **Push-Maßnahmen**, die eine eindeutige verkehrliche Priorisierung des Umweltverbundes zur Folge haben (vgl. Abbildung 20). Der MIV wird insofern unattraktiver, weil Parkraum knapper, der fließende ÖV bevorzugt wird und Tempolimits oder etwaige Zufahrtsbeschränkungen für Pkw in den Städten zur Verkehrsflächengerechtigkeit beitragen. Nur die Kombination aus Push- und Pull-Maßnahmen kann die notwendige, erhebliche Verlagerung in den Verkehrsmarktanteilen herbeiführen.

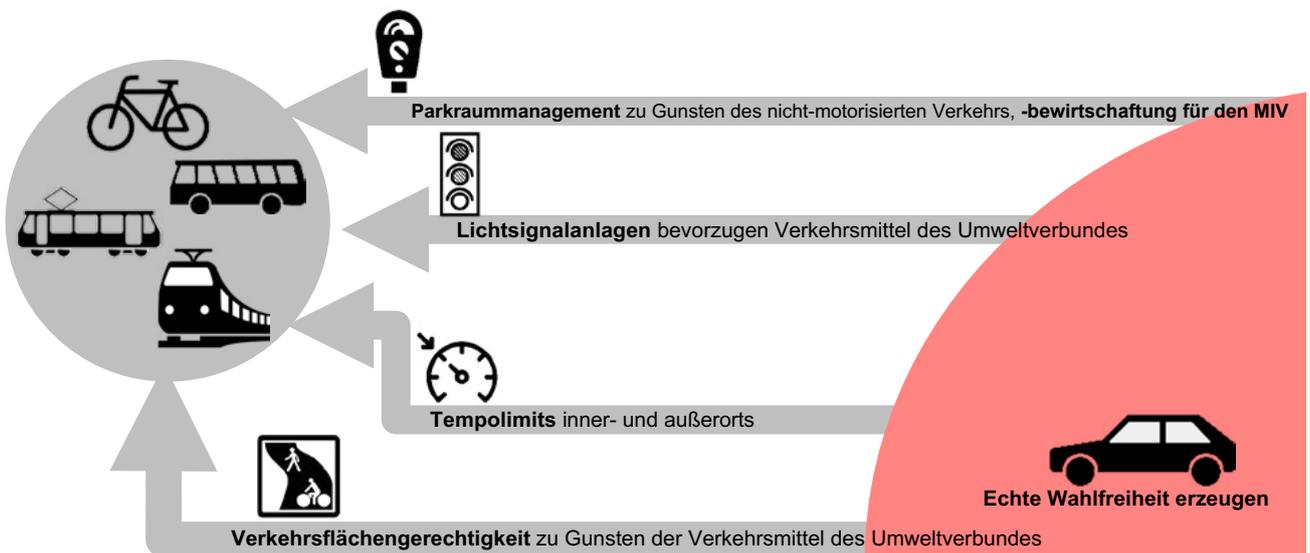


Abbildung 20: Push-Maßnahmen (Auswahl)

8.3.2 Zielnetz 2050 im Öffentlichen Verkehr, Attraktivitätssteigerung und Imageaufwertung

Die Notwendigkeit eines „Zielnetz 2050“ ergibt sich aus den Klimaschutzzielen und den daraus abgeleiteten Aufwuchsszenarien für den ÖSPV und SPNV. Es braucht eine Angebotsorientierte Planung mit Langfristperspektive, die den öffentlichen Verkehr auf allen Ebenen betrachtet und angemessen in Bezug setzt. Dazu gehören auch die intermodalen Verknüpfungen, insbesondere zwischen dem ÖPNV und dem Radverkehr.

Kommunikation – Vermittlung der Botschaften und Einbindung der politischen Akteure im VRR

Der Aufwuchs muss mit einem einhergehen, der attraktiv und mit einem positiven Image verbunden ist: Flexibilität sowie der Abbau von tariflichen und physischen Zugangsbarrieren sind hierbei wesentliche Faktoren. Auch hier haben sich die Akteure im VRR-Verbundraum in Kooperation mit dem Land NRW schon auf den Weg gemacht, z. B. in Gestalt des E-Tarifs eazy.NRW. Weiterhin bedarf es einer qualitativen Weiterentwicklung der Informationssysteme im VRR und eine ständige Anpassung an die Mobilitätsbedürfnisse der Fahrgäste. Das gute Angebot muss mittels eines Kommunikationskonzeptes gezielt beworben werden.

8.3.3 Ausreichende und beständige Finanzmittel

Die zuvor gezeigten Maßnahmen bringen erhebliche Mehrkosten mit sich, sodass eine entsprechende Finanzierung gesichert werden muss – und zwar auf lange Sicht. Die Finanzierung des ÖPNV stellt eine große Herausforderung dar, weshalb hierfür verschiedene Finanzierungspotenziale ausgeschöpft werden müssen. Es wäre doch erstrebenswert, in vielen Jahren sagen zu können: „Zum Glück haben wir damals in die Zukunft investiert, anders wäre es nicht möglich gewesen.“

8.3.4 Kooperation, Abstimmung und Koordination

Der VRR AöR kommt eine Schlüsselfunktion zu: Sie verfügt über eine in sämtliche Richtungen etablierte Vernetzung und kann so auf den ÖPNV wirkende Aktivitäten zielführend koordinieren. Dabei ist sie nicht nur als Aufgabenträgerin für den SPNV direkt verantwortlich für Planung und Umsetzung des Nahverkehrs auf der Schiene; außerdem gilt sie als kooperatives Bindeglied zu den vielen verschiedenen Ebenen und Akteuren im VRR-Verbundraum. Vor allem mit Blick auf die Kreise und kreisfreien Städte kann sie Impulse geben und Kooperationsräume schaffen, um das Ziel einer flächendeckenden Mobilitätswende im VRR-Verbundraum voranzutreiben, die nicht nur angebotsseitige Pull-Maßnahmen im Umweltverbund beinhaltet, sondern auch den privaten Autoverkehr einschränkende Push-Maßnahmen zum Gegenstand hat.

8.3.5 Plädoyer zum gemeinsamen Handeln



Abbildung 21: Plädoyer zum gemeinsamen Handeln

Schließlich bedarf es eines starken Plädoyers für das Zusammenarbeiten aller Akteure im VRR-Verbundraum. Es appelliert an die Verantwortung der Akteure, im Sinne des Klimaschutzes und der Generationengerechtigkeit jetzt zu handeln und konkrete Ziele zu formulieren sowie verbindliche Instrumente zur Zusammenarbeit zu etablieren – die Vision einer klimagerechten Mobilität und hoher Lebensqualität in der Region immer im Blick behaltend (vgl. Abbildung 21).

8.4 Zwischenfazit

Die Kommunikation der notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele ist von zentraler Bedeutung. Eine plastisch dargestellte Vision kann dabei unterstützen, die Dringlichkeit der Umsetzung in prägnanter Form und eingängiger Weise darstellen zu können. Es gilt zu vermitteln, wie ein Leben mit umgesetzten Maßnahmen im Sinne einer Mobilitätswende aussehen kann. Dabei sollten neben dem Hinweis auf Vermeidung von extremen Ereignissen, die aufgrund des Klimawandels vermehrt auftreten werden, die positiven Aspekte betont werden, die mit einer Mobilitätswende verbunden sind: Ein Zugewinn an Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität, ein entspannteres Miteinander im Verkehr und der Schutz von Klima und Lebensgrundlagen.

Die Argumentationslinien und die Art und Weise der Kommunikation sollte stetig weiterentwickelt werden. Die VRR AöR bietet an, dies in den lokalen Gremien, bei Verkehrsunternehmen oder in kommunalen Verwaltungen vorzustellen.

9. Fazit

Die Corona-Pandemie hat der Mobilitätswende zweifelsohne Wind aus den Segeln genommen. Der in den Jahren davor aufgenommene Schwung wurde abgebremst. Die Fahrgastzahlen haben sich auf einem Niveau, das niedriger ist als vor der Pandemie, vorläufig stabilisiert. Bis heute ist die Mobilitätswende nicht ansatzweise vollzogen. Fakt ist aber auch, dass der Klimawandel unaufhaltsam voranschreitet, die Auswirkungen spürbarer werden, und es immer deutlicher wird, dass die Zeit drängt:

- Es müssen dringlicher denn je THG-Emissionen eingespart werden, um eine Begrenzung des Temperaturanstiegs von 1,5°C oder 2°C überhaupt noch erreichen zu können. Die Warnungen vor einem Nichts-Tun und den damit verbundenen Kosten werden immer lauter (vgl. u. a. IPCC 2022).
- Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 hat deutlich gemacht, dass ein Nichts-Tun zu Lasten der folgenden Generationen geht und sich heute niemand vor der Verantwortung drücken kann, Maßnahmen zur Senkung der THG-Emissionen zu ergreifen.
- Die damalige Bundesregierung musste das Klimaschutzgesetz daraufhin anpassen. U. a. wurde das Ziel des klimaneutralen Wirtschaftens um fünf Jahre vorgezogen und konkrete Maßnahmen bis 2030 gefordert (vgl. Abschnitt 3.1).

Der Verkehrssektor ist dabei gefordert, seinen Beitrag zu leisten und sowohl Antriebs- als auch Mobilitätswende voranzutreiben und Anpassungen in der Siedlungsstruktur vorzunehmen. Voraussetzung hierfür ist die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel für emissionsfreie Antriebe, für die Ertüchtigung der bestehenden Infrastruktur sowie für die Errichtung neuer notwendiger Infrastruktur für den Schienenverkehr wie auch für Bus- und Fahrradverkehr sowie für die in den kommenden Jahren z. T. deutlich anwachsenden Betriebskosten.

Die im September 2021 gewählte neue Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag einen „Ausbau- und Modernisierungspakt“ für die Finanzierung des ÖPNV vorgesehen. Dieser beinhaltet u. a. eine Verständigung von Bund, Ländern und Kommunen über die Finanzierung des ÖPNV bis 2030 einschließlich der Betrachtung der jeweiligen Eigenanteile, die Aufteilung der Bundesmittel sowie Tarifstrukturen (vgl. Koalitionsvertrag 2021). Weiterhin sollen die Regionalisierungsmittel ab 2022 erhöht werden. Die Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag sollten zum Anlass genommen werden, sich als Verkehrsverbund aktiv einzubringen. Neben den bestehenden Initiativen zur Erhöhung der Regionalisierungsmittel (vgl. VMK-Beschlüsse) ist zu beachten, dass es auch darum gehen wird, die Mittel für den Bestand zu sichern,

z. B. auf **Bundes- und Landesebene** über

- Erhöhung der Mittel gemäß § 11 (2) ÖPNVG NRW, u. a. durch neue Anreizwirkungen (Honorierung von Maßnahmen zum Klimaschutz)
- Aktives Einbringen in den Bund-Länder-Austausch oder in andere Gremien, u. a. zu den Themen Definition von Erfolgsfaktoren und -bewertung, Aufbereitung von Klimaschutzzielen und ihrem Monitoring, Erreichbarkeitsziele, Eigenanteile
- Stärkung der Möglichkeiten zur Ausschöpfung ergänzender kommunaler Finanzierungsinstrumente, u. a. durch die Schaffung gesetzlicher Ermächtigungen.

Auf **regionaler und kommunaler Ebene** gilt es,

- mit den Verkehrsunternehmen weitere Möglichkeiten der Fahrgastrückgewinnung abzustimmen (z. B. durch Hygienekonzepte, Überarbeitung der Tarifkonzepte, angebotsseitige Verbreiterung der Verkehrsspitzen zur Reduktion von Überlast, Kommunikationsstrategien in Reaktion auf durch Corona ausgelöste Unsicherheiten),
- den Schulterschluss mit RVR, evtl. auch mit Nachbarverbänden und -verbänden zu finden, um intermodale Konzepte auf den Weg zu bringen und den (über-) regionalen ÖPNV weiterzuentwickeln,

- mit einzelnen Kommunen Maßnahmen abzustimmen, um regionale und lokale ÖPNV-Angebote fahrgastfreundlich zu verknüpfen,
- Überzeugungsarbeit in den Mobilitätsausschüssen zu leisten, um dort das Potenzial und die Notwendigkeit des Einsatzes ergänzender Finanzierungsinstrumente aufzuzeigen,
- auf eine kommunenübergreifende Anwendung der Instrumente hinzuwirken.

Wie auch schon im Strategiekonzept 2030/2050 betont wurde, können die Aufgaben dann bewältigt werden, wenn alle Akteure sie gemeinsam und konstruktiv angehen. Der VRR-Verbundraum und speziell das Ruhrgebiet verstehen sich als Teil einer Metropolregion. Dieser Anspruch muss auch im ÖPNV erkennbar werden. Metropolen definieren sich maßgeblich auch über ihr Nahverkehrsangebot. Dieses Potenzial gilt es zu nutzen – über kommunale Grenzen im Verbundraum hinweg. Es zeichnet sich ab, dass sich die ambitionierten Ziele der Verkehrsministerkonferenz und der Bundesregierung (Verdopplung der Fahrgastzahlen) nur dann erreichen lassen, wenn der ÖPNV (und mit ihm der Umweltverbund als Ganzes) verbesserte Wettbewerbsbedingungen in der Konkurrenz mit dem Pkw vorfindet. Es sollte deshalb keine Scheu bestehen, den ÖPNV künftig bei der Zuteilung von Straßenraum (z. B. Busspuren oder Pfortnerampeln) oder Zeiten an Lichtsignalanlagen (z. B. Vorrangschaltungen) gegenüber dem Pkw zu begünstigen.

Nächste Schritte sollten demnach sein (vgl. auch das Strategiekonzept 2030/2050, KCW 2020):

- Vereinbarung / Institutionalisierung der Zusammenarbeit der VRR AöR mit Nachbarzweckverbänden u. a. mit dem Ziel, gemeinsam auf Landesebene auf die Mobilitätswende hinzuwirken – sowohl in Bezug auf die Schaffung rechtlicher Voraussetzungen als auch in Bezug auf die Finanzierung des ÖPNV
- Inhaltliche Vermittlung der Notwendigkeit der Mobilitätswende und ihrer Finanzierung in Richtung Land und kommunaler Gremien
- Positive Vermittlung in der Öffentlichkeit – Werben für die Mobilitätswende und Einbindung der Bevölkerung

Es gilt, das Ziel der Mobilitätswende aufrecht zu erhalten und diese sogar zu forcieren, auch angesichts noch ungewisser Auswirkungen von derzeitigen Krisen. So stehen noch Antworten auf folgende Fragen aus:

- Welche mittel- bis langfristigen Auswirkungen hat die Corona-Pandemie auf das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung, speziell in Bezug auf die Nutzung des ÖPNV?
- Welche Auswirkungen hat der Ukraine-Krieg auf die mittel- bis langfristige Energieverfügbarkeit und die Kosten für Energie? Welche weiteren Auswirkungen sind aufgrund der derzeitigen instabilen (energie-)politischen Lage zu erwarten?
- Wie sieht zukünftig die Finanzierung von möglichen (finanziellen) Entlastungen der Bevölkerung für die Nutzung des ÖPNV / von Mobilität aus? Gibt es ein Nachfolgeprodukt für das auf drei Monate begrenzte „9-Euro-Ticket“, welches zumindest kurzfristig großen Einfluss auf die Nachfrage hat? Wie kann dies finanziert werden, und hat dies Auswirkungen auf die Finanzierung anderer Maßnahmen im ÖPNV?

Die zunächst als Krisen bezeichneten Entwicklungen verlaufen derzeit höchst dynamisch, so dass ggf. eine erneute Modifizierung des vorliegenden Gutachtens erforderlich sein wird. Diese „Krisen“ eröffnen jedoch auch Möglichkeitsräume und eine Handlungsbereitschaft, an die vor wenigen Jahren noch niemand glauben konnte. So besteht die Chance, auch angesichts der Energiekrise, den Verkehr klimafreundlicher zu gestalten. Ergreifen wir sie!

10. Anhang

10.1 Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen (2021): Landtags-Anhörung zu dem Entwurf eines Klimaanpassungsgesetzes NRW. Online unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3836.pdf> [Zugriff: 18.02.2022].
- AVV – Aachener Verkehrsverbund (2021): Gutachten: Verkehrswende im AVV gelingt nur mit einem deutlichen besseren Angebot. Dafür sind zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang erforderlich. Online unter: <https://avv.de/de/aktuelles/neuigkeiten/gutachten-verkehrswende-im-avv-gelingt-nur-mit-einem-deutlichen-besseren-angebot> [Zugriff: 15.02.2022].
- Beckers et al. (2007): Effiziente Verkehrspolitik für den Straßensektor in Ballungsräumen – Kapazitätsauslastung, Umweltschutz, Finanzierung: Abschlussbericht zum FoPS-Forschungsvorhaben 73.326/2004 „Instrumente zur nachhaltigen Sicherung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Ballungsräumen.“
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (2021): Neues Klimaschutzgesetz NRW ist verfassungswidrig / Laschet muss Gesetzentwurf zurückziehen. Online unter: <https://www.bund-nrw.de/meldungen/detail/news/neues-klimaschutzgesetz-nrw-ist-verfassungswidrig-laschet-muss-gesetzentwurf-zurueckziehen/> [Zugriff: 15.02.2022].
- Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905)
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2016): Klimaschutzplan 2015. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Online unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2015_bf.pdf?p=49 [Zugriff: 15.02.2022].
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2021): Novelle des Klimaschutzgesetzes vom Bundestag beschlossen. Gesetz beschreibt verbindlichen Pfad zur Klimaneutralität 2045 / Klimaziel für 2030 wird von 55 auf 65 Prozent erhöht. Pressemitteilung Nr. 143/21. Online unter: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/novelle-des-klimaschutzgesetzes-vom-bundestag-beschlossen> [Zugriff: 15.02.2022].
- Bundesregierung (2019): Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Online unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e-06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1> [Zugriff: 15.02.2022].
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2021): Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich. Online unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> [Zugriff: 15.02.2022].
- Credit Suisse (2008): Brennpunkt Road Pricing – Eine Option für die Schweiz?
- DUH – Deutsche Umwelthilfe e.V. (2021): Deutsche Umwelthilfe kritisiert Rückschritte beim NRW-Klimaschutzgesetz von Ministerpräsident Armin Laschet. Online unter: <https://www.presseportal.de/pm/22521/4870934> [Zugriff: 15.02.2022].
- Europäische Kommission (2021): Europäischer Grüner Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden. Online unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de#documents [Zugriff: 15.02.2022].
- Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software Engineering IESE (2022): Mobilitätswende 2030 – Vom Linienbus zur öffentlichen Mobilität der Zukunft. Online unter: https://www.iese.fraunhofer.de/content/dam/iese/dokumente/media/studien/mobilitaetswende_2030-dt-fraunhofer_iese.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- Greiving, Stefan (2021): Stellungnahme zum Klimaanpassungsgesetz NRW. Technische Universität Dortmund. Fakultät Raumplanung. Online unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3821.pdf> [Zugriff: 18.02.2022].
- Horn, Burkhard (2021): Strategiepapier „Klimaschutz und Mobilität“ im Auftrag der Stadt Freiburg im Breisgau. Online unter: https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E1026910151/1714810/Strategiepapier_Klimaschutz_und__Mobilit%C3%A4t.pdf [Zugriff: 15.02.2022]

- IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2021): Klimaschutz geht nur Hand in Hand mit Sozialverträglichkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz. IMK Policy Brief Nr. 107. Mai 2021. Online unter: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008019/p_imk_pb_107_2021.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- Intraplan Consult GmbH (2021): Erforderlicher ÖPNV im MVV-Raum zum Erreichen der Klimaschutzziele 2030. Abschlussbericht. Online unter: <https://muenchenunterwegs.de/content/1190/download/intraplan-mvv-lupe-abschlussbericht-211206-v2.pdf> [Zugriff: 15.02.2022]
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2022): Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers. Online unter: https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf [Zugriff: 15.02.2022]. Deutsche Übersetzung der Hauptaussagen online unter: https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_AR6-WGIII.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2021): Der Fahrzeugbestand am 1. Januar 2021. Pressemitteilung Nr. 8/2021. Online unter: https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/DE/2021/pm_08_2021_bestand_01_21.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 15.02.2022].
- KCW GmbH (2020): Strategiekonzept „Verkehr & Mobilität im VRR 2030/2050“. Abschlussbericht. Online unter: <https://zvis.vrr.de/bi/getfile.asp?id=35877&type=do> [Zugriff: 15.02.2022].
- Knierim, Bernhard (2021): Das Jahr der Schiene 2021 – Quo vadis? Vortrag auf dem NRW-Mobilitätsforum 2021. Online unter: <https://www.nrw-mobilitaetsforum.de/vortrage> [Zugriff: 15.02.2022].
- Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit. Online unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> [Zugriff: 15.02.2022].
- Land Nordrhein-Westfalen (NRW) (2020): Die globalen Nachhaltigkeitsziele konsequent umsetzen. Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen. Online unter: https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/user_upload/NRW_Nachhaltigkeitsstrategie_2020.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- LANUV – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2021): Auswirkungen der Covid-19-Schutzmaßnahmen auf die Luftschadstoffkonzentration. LANUV-Fachbericht 109. Online unter: https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/LANUV_Fabe109_-_Auswirkungen_Covid19.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- LEE NRW – Landesverband Erneuerbare Energien NRW e.V. (2021): Stellungnahme – Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen. Online unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3876.pdf> [Zugriff: 15.02.2022].
- LNU – Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (BUND), Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU) (2021): Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen. Online unter: https://www.lb-naturschutz-nrw.de/fileadmin/redaktion/Aktuelle_Meldungen_Dateien/2021/01022021_Klimagesetze/STN_NV_Klimaschutzgesetz_29012021.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.) (2021): ÖPNV-Strategie 2030 für Baden-Württemberg. Gemeinsam die Fahrgastzahlen im ÖPNV verdoppeln. Entwurf. Online unter: https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/2109_29_Entwurf_%C3%96PNV-Strategie2030_Anh%C3%B6rung.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.) (2021a): Leitbild und Maßnahmenempfehlungen der ÖPNV-Zukunftskommission. Online unter: https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Veranstaltung_am_28.01.2021_Pr%C3%A4sentation_Herr_Hickmann.pdf [Zugriff: 15.02.2022].

Anhang

- MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen. Online unter: https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Broschueren/klimaschutzbericht_nrw_151201.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- NPM – Nationale Plattform „Zukunft der Mobilität“ (2019): Wege zur Erreichung der Klimaziele 2030 im Verkehrssektor. Zwischenbericht 03/2019 der Arbeitsgruppe 1 Klimaschutz im Verkehr. Online unter: https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2019/03/Zwischenbericht-03_2019-der-AG1-Klimaschutz-der-NPM-Wege-zur-Erreichung-der-Klimaziele-2030-im-Verkehrssektor.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- Nobis, Claudia & Eisenmann, Christine (2021): Die Folgen der Corona-Pandemie für den ÖPNV. Ergebnisse einer Langzeitstudie zur Mobilität. In: Der Nahverkehr 1+2/2021, S. 10-15
- Pütz, Thomas (2020): Berufsverkehr in Krisenzeiten. Wie Homeoffice und Kurzarbeit die Mobilität beeinflussen können. In: BBSR (Hrsg.): IzR (Informationen zur Raumentwicklung): Corona und Stadtentwicklung. Neue Perspektiven in der Krise? Heft 4/2020: 83-95.
- Roland Berger / Intraplan / Florenus im Auftrag des Verbandes deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (2021): Verkehrswende gestalten – Gutachten über die Finanzierung von Leistungskosten der öffentlichen Mobilität.
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2022): BVerfG: Verfassungsbeschwerden gegen Landes-Klimaschutzgesetze erfolglos. Online unter: <https://www.kommunen.nrw/informationen/mitteilungen/datenbank/detailansicht/dokument/bverfg-verfassungsbeschwerden-gegen-landes-klimaschutzgesetze-erfolglos.html> [Zugriff 21.02.2022].
- Sunder, Marco, Hagen, Tobias & Lerch, Elisabeth (2021): Mobilität während der Corona-Krise. Erneute Analysen für Deutschland. Online unter: <https://fhffm.bsz-bw.de/frontdoor/index/index/docId/6280>. [Zugriff: 15.02.2022].
- UBA – Umweltbundesamt (2022): Treibhausgas-Emissionen in Deutschland. Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#emissionsentwicklung> [Zugriff: 15.02.2022].
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021. Texte 143/2021.
- UITP – International Association of Public Transport (Hrsg.) (2021): Win back passengers. Facts, figures and the new normal. Online unter: https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2021/11/Win-back-passengers_Final-version-1.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- VDV – Verband deutscher Verkehrsunternehmen (2020): Statistik 2019. Online unter: <https://www.vdv.de/vdv-statistik-2019.pdf> [Zugriff: 15.02.2022].
- Verbraucherzentrale NRW e.V. (2021): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen „Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen“. Online unter: https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2021-02/210128_Stellungnahme_Verbraucherzentrale%20Klimaanpassungsgesetz.pdf [Zugriff: 15.02.2022].
- VMK – Verkehrsministerkonferenz (2022): Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 23. Februar 2022. Online unter: https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-02-23-sonder-vmk-telefonschaltkonferenz/22-02-23-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff: 15.02.2022].
- VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (2022): VRR-FlexTicket für eine flexiblere Fahrt mit Bus und Bahn. Passende Tarife für ein verändertes Mobilitätsverhalten. Pressemitteilung vom 4. Januar 2022.
- VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr & IHK – Industrie- und Handelskammer im Ruhrgebiet (2021): Corona hat den Arbeitsrhythmus verändert. Studie von VRR und IHK belegt verändertes Mobilitätsverhalten von Berufspendlern. Pressemitteilung vom 29. Juni 2021.

10.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Jahresemissionsmengen nach KSG (Quelle: BMUV 2021)	7
Abbildung 2: Entwicklung der verkehrsspezifischen THG-Emissionen in Deutschland. Reale Entwicklung 1990-2021 und Zielvorgaben der Bundesregierung für 2030 und 2045 (Quelle: Eigene Darstellung nach UBA 2022 und KSG 2021)	7
Abbildung 3: Implikationen für die Akteure im VRR-Verbundraum in Bezug auf die Klimaschutzgesetzgebung in NRW	11
Abbildung 4: Beobachtungen, resultierend aus der Ist-Analyse (Quelle: KCW 2020)	15
Abbildung 5: Erweitertes Zwischenfazit aus dem Strategiekonzept 2030/2050 (Quelle: KCW 2020)	16
Abbildung 6: Übersicht über die Anforderungen und Handlungserfordernisse im VRR-Verbundraum (Quelle: KCW 2020)	16
Abbildung 7: Finanzierungsbedarf im VRR bis 2030 in Mio. Euro	20
Abbildung 8: Finanzierungssäulen des ÖPNV	21
Abbildung 9: Auswahl an ergänzenden Finanzierungsinstrumenten auf Bundes- und kommunaler Ebene	22
Abbildung 10: Rechtliche Voraussetzungen für die Erhebung von Abgaben	23
Abbildung 11: Differenzierung von öffentlich-rechtlichen Abgaben	23
Abbildung 12: Steckbriefform inkl. Bewertung	24
Abbildung 13: Jährliches Einnahmepotenzial Ergänzender Finanzierungsinstrumente, am Beispiel von zwei Städten im VRR-Verbundraum	31
Abbildung 14: Stellschrauben bei der Erhebung von Parkgebühren	32
Abbildung 15: Jährliches Einnahmepotenzial Parkraumbewirtschaftung	32
Abbildung 16: Anstieg der Jahresdurchschnittstemperaturen in Deutschland (Quelle: www.klimafakten.de)	34
Abbildung 17: Politische Vorgaben und notwendige Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele	35
Abbildung 18: Notwendige Maßnahmen zur Realisierung der Vision	37
Abbildung 19: Pull-Maßnahmen (Auswahl)	38
Abbildung 20: Push-Maßnahmen (Auswahl)	38
Abbildung 21: Plädoyer zum gemeinsamen Handeln	39

10.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Angebotssteigerungsziel (Bezugsjahr 2017)	17
Tabelle 2: Geplante bzw. angenommene Leistungszuwächse im SPNV und ÖSPV im VRR-Verbundraum (Bezugsjahr 2017).....	17
Tabelle 3: Entwicklungen im SPNV im VRR-Verbundraum 2020-2040.....	19
Tabelle 4: Entwicklungen im ÖSPV im VRR-Verbundraum 2020-2040	19
Tabelle 5: Vergleich Zuwächse im ÖSPV im VRR-Verbundraum mit den im VDV-Leistungskostengutachten ermittelten Zuwächsen bundesweit	19
Tabelle 6: Entwicklungen im Gesamt-ÖV im VRR-Verbundraum 2020-2040	20
Tabelle 7: Zusammenfassung der Steckbriefe zu ergänzenden Finanzierungsinstrumenten.....	28
Tabelle 8: Bewertung der Ergänzenden Finanzierungsquellen für den VRR-Verbundraum	29
Tabelle 9: Kennwerte der zwei ausgewählten Städte	30
Tabelle 10: Gegenüberstellung der Berechnungsvarianten	31

KCW GmbH
Bernburger Straße 27
10963 Berlin
www.kcw-online.de

