

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3500**

A25



Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in ländlichen und urbanen Räumen

***Stellungnahme der rms GmbH zur Anhörung der Enquete-
kommission IV zur Finanzierung, Innovation und Nutzung
des Öffentlichen Personennahverkehrs (FINÖPV)
am 4. März 2016***

erarbeitet für:

Landtag Nordrhein-Westfalen
Enquetekommission IV - FINÖPV
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

vorgelegt am 21.02.2016 durch:

Rhein-Main-Verkehrsverbund
Servicegesellschaft mbH (rms GmbH)
Am Hauptbahnhof 6
60329 Frankfurt am Main

Wesentliche **Voraussetzungen** dafür, Multimodalität gewährleisten zu können, sind:

- Hohe **Verfügbarkeit** unterschiedlicher Mobilitätsoptionen, die in Abhängigkeit der Nutzerpräferenzen sowie der Relationsnachfrage eine bedarfsgerechte, komfortable Bewältigung multimodaler Reiseketten zu attraktiven Preisen und mit attraktiven Reisezeiten ermöglichen.
- Einfache, komfortable und innerhalb einer Anwendung (z.B. multimodaler Reisebegleitassistent als mobile Applikation) verfügbare **Informationen** über multimodale Mobilitätsangebote.
- Einfache, komfortable und direkt mit der Informationsgebung verknüpfte **Buchungs- und Zahlungsoptionen** für die gesamte multimodale Reisekette.
- Effektives **Störungsmanagement**, das nicht nur eine hohe Verfügbarkeit und Verlässlichkeit der in die multimodale Reisekette integrierten Mobilitätsoptionen sicherstellt, sondern im Fall von Störungen im Sinne eines Reisebegleiters die Nutzer mit aktuellen, aussagekräftigen Informationen und Hinweisen zu praktikablen Mobilitätsalternativen versorgt.

Multimodalität zu gewährleisten bedeutet, den Bürgern unterschiedliche **Wahloptionen** für die Bewältigung ihrer Mobilitätswünsche anzubieten. Je nach persönlichen Präferenzen und Möglichkeiten (z.B. Pkw- und Führerscheinverfügbarkeit, Mobilitätseinschränkungen, finanzielle Mittel) und in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen (z.B. Wochentag, Tageszeit, Wetter, Gepäckmitnahme) sollen verschiedene praktikable Optionen zur Verfügung stehen, die dem Bürger in Kombination eine Reise von A nach B zu für ihn annehmbaren Konditionen (Reisezeit, Kosten, Komfort) ermöglichen.

Zu diesen Optionen können neben der Nutzung des **Individualverkehrs** (z.B. eigener Pkw, eigenes Fahrrad, zu Fuß gehen) für Reiseabschnitte auch die Nutzung des **öffentlichen Personenverkehrs** (Fern- und Nahverkehr inklusive alternativer Bedienungsformen und Bürgerbus-Angebote), von **Sharing-Angeboten** (Car-Sharing, Bike-Sharing, etc.) sowie von **Mitnahmeangeboten** (z.B. Online-Mitfahrerbörsen) gehören.

Für die Praktikabilität, den Komfort und die Verlässlichkeit multimodaler Angebote muss neben einer hohen Verfügbarkeit der einzelnen Mobilitätsoptionen auch ein reibungsloser **Wechsel zwischen den Verkehrsmitteln** entlang einer Reisekette garantiert werden können. Beim Übergang vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr spielen z.B. Park&Ride oder Bike&Ride-Angebote an den Übergangsstellen eine wichtige Rolle, die nicht nur über ausreichende Kapazitäten verfügen und möglichst nahe an den Abfahrts- bzw. Ankunftspositionen gelegen sein sollten, sondern auch Komfort- und Sicherheitsmerkmale (z.B. Wetter- und Diebstahlschutz bei Fahrradabstellanlagen) erfüllen müssen.

Eine hohe Verfügbarkeit der Mobilitätsoptionen und geeignete Übergangsstellen für den reibungslosen Wechsel der Verkehrsmittel sind zwar Grundvoraussetzung für die Gewährleistung der Multimodalität, reichen aber alleine noch nicht aus, um zu einer tatsächlichen Nutzung multimodaler Angebote zu führen. Wie für einzelne Mobilitätsoptionen wie den öffentlichen Verkehr oder Sharing-Angebote isoliert betrach-

tet, gilt auch für die Multimodalität insgesamt, dass die Bürger Angebote nur dann auch tatsächlich in Anspruch nehmen können, wenn sie über ausreichende **Informationen** bezüglich ihrer zeitlichen und räumlichen Verfügbarkeit sowie über die Voraussetzungen für ihre Nutzung verfügen. Zudem müssen erforderliche Anmeldungen z.B. für Sharing-Angebote möglichst „vor Ort“ oder mobil möglich sein. Im Idealfall können sich Nutzer bei einer Anlaufstelle für verschiedene Mobilitätsangebote anmelden. Bei Vorliegen der relevanten Informationen, z.B. IBAN, Führerscheinbesitz, sollte eine einfache Anmeldung für weitere Angebote über mobile Anwendungen kurzfristig ermöglicht werden. Der Vorteil für den Nutzer besteht darin, dass er sich nur einmal anmelden muss, aber jederzeit Leistungen hinzubuchen kann. Die Abrechnung könnte zentral erfolgen.

Für die Bewältigung einer multimodalen Reisekette müssen den Nutzern alle relevanten Informationen in einer für ihn verständlichen, übersichtlichen Form und entsprechend der aktuellen Verkehrslage (Stichwort **Echtzeitdatenversorgung**) zur Verfügung gestellt werden. Ein wichtiges Kriterium ist dabei die **integrierte Informationsbereitstellung**: Möchte der Nutzer im Verlauf einer Reisekette auf verschiedene Mobilitätsoptionen zurückgreifen, soll er nicht dazu gezwungen sein, sich die relevanten Informationen über verschiedene Quellen „zusammenzusuchen“.

Neben einer solchen nahtlosen, durchgängigen Information über die gesamte Reisekette durch ein zentrales Informations- bzw. Auskunftssystem spielt in Zusammenhang mit der Verlässlichkeit auch die **mobile Verfügbarkeit der Informationen** eine wichtige Rolle. Sofern in der Mobilitätsplattform (z.B. im Fall von Störungen wie Staus oder Verspätungen im öffentlichen Verkehr) für den Nutzer relevante, aktuelle Informationen zur Verfügung stehen, nachdem die Reise bereits begonnen wurde, sollen ihm diese – im Idealfall ergänzt durch an die Echtzeitlage angepasste Alternativvorschläge – auch unterwegs bereitgestellt werden können (z.B. über Push-Meldungen auf mobile Endgeräte).

Um Zugangshemmnisse, die ein multimodales Mobilitätsverhalten der Bürger erschweren oder gar verhindern, noch weiter abzubauen, sollten durchgängige Reiseinformations- bzw. Begleitsysteme nach Möglichkeit auch um Optionen für die Buchung und Bezahlung sämtlicher integrierter Mobilitätsoptionen erweitert werden. Erst wenn es gelingt, die gesamte **Servicekette Informieren – Buchen – Bezahlen** für multimodale Angebote in einem mobil verfügbaren System zu integrieren, kann Multimodalität wirklich als gewährleistet gelten. So kann es dem Nutzer ermöglicht werden, sich aus einer Hand in einem ersten Schritt über sämtliche ihm zur Verfügung stehende Optionen zu informieren und auf Basis eines direkten Vergleichs (Reisezeit, Reisekosten, etc.) seine Wahlentscheidung zu treffen, um dann in einem zweiten Schritt die gewählte Option auch gleich komfortabel zu nutzen (Reisebegleitung mit Echtzeitinformation, Buchung und Bezahlung).

Die Voraussetzungen für ein multimodales Reiseverhalten wurden in NRW in den vergangenen Jahren bereits deutlich verbessert. Z.B. mit **Sharing-Angeboten**, allerdings zunächst vorzugsweise auf die größeren Städte beschränkt, und **neuen Mobilitätsportalen** stehen potentiellen Nutzern heute tendenziell mehr Auswahloptionen zur Verfügung. Die **(ÖV-)Informationssysteme** wurden ausgebaut, sie stehen heute

i.d.R. bereits mobil zur Verfügung und haben was die **Versorgung mit Echtzeitdaten** angeht zumindest für den Bereich des öffentlichen Verkehrs einen guten, aber dennoch noch ausbaufähigen Stand erreicht. Ansätze für eine **Ergänzung** „klassischer“ ÖPNV-Auskunftssysteme **um weitere Verkehrsarten** sind bereits zu erkennen, erste Schritte in Richtung multimodaler Informationssysteme wurden bereits absolviert. Dennoch ist noch ein gutes Stück Weg bis hin zu **mobilen, multimodalen Reisebegleitsystemen** zurückzulegen. In diesem Kontext stellt insbesondere die (Echtzeit-)Datenversorgung für Reiseabschnitte außerhalb des öffentlichen Verkehrssystems eine Herausforderung – nicht zuletzt im Hinblick auf die Finanzierung – dar. Hier fehlen bislang praktikable Fördermöglichkeiten und/oder tragfähige Geschäftsmodelle.

Auch im Bereich der Integration der Servicekette Informieren – Buchen – Bezahlen sind in NRW bereits einige innovative Ansätze zu erkennen. Hier wird insbesondere der weitere Ausbau des **elektronischen Fahrgeldmanagements** im ÖPNV zu Stufe-3-Systemen (z.B. Pilotvorhaben im VRR) Handlungsoptionen mit sich bringen, die auch multimodales Mobilitätsverhalten vereinfachen.

Weitere Ansatzpunkte, mit denen sich die Voraussetzungen für Multimodalität verbessern lassen, sind die vollständige **Integration alternativer Bedienungsformen** in die Auskunftssysteme sowie die **Verbesserung der Qualität von Echtzeitdaten** und Informationen im Störfall.

Insgesamt betrachtet lassen sich die meisten „Baustellen“, an denen zur Verbesserung der Voraussetzungen für Multimodalität gearbeitet werden sollte, als Aufgabenstellungen im Kontext der **Digitalisierung** verstehen. Je besser es also gelingt, gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung des Verkehrs in NRW zu schaffen, desto besser kann Multimodalität für die Bürger des Landes gewährleistet werden.

Die Mobilität der Bürger sicherzustellen ist eine Aufgabe der **Daseinsvorsorge**. Mit der Bereitstellung von Infrastruktur für den Individualverkehr ist es dabei nicht getan. Denn um für alle Bevölkerungsschichten – auch z.B. Kinder und Jugendliche, Personen mit Mobilitätseinschränkungen und sozial Schwache – ein Mindestmaß an Mobilität und damit Teilhabe am öffentlichen Leben sicherstellen zu können, darf nicht nur auf Pkw und Co. gesetzt werden. Es müssen vielmehr verschiedene Optionen zur Verfügung stehen, um auch Bürgern mit eingeschränkter **Wahlfreiheit** Mobilität zu ermöglichen. Der öffentliche Personenverkehr leistet in diesem Kontext einen wichtigen Beitrag dazu, die Mobilität der Bürger auch über den Nahbereich hinweg sicherzustellen und Arbeitsplätze sowie Bildungs-, Versorgungs-, Gesundheits-, Sozial- und Freizeiteinrichtungen erreichbar zu machen.

Öffentliche Verkehre als Regelverkehr mit Bussen und Bahnen stoßen allerdings in Räumen und Zeiten schwacher Nachfrage an ihre Grenzen, da ÖPNV-Angebote hier nur mit einem geringen Kostendeckungsgrad (Anteil der Betriebskosten, der über die durch sie generierten Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden kann) betrieben werden können und beim Einsatz der knappen öffentlichen Mittel das Wirtschaftlichkeitsgebot beachtet werden muss. Insbesondere in **ländlichen Gebieten**, wo ein durchgän-

giges, flächendeckendes Angebot aus wirtschaftlichen Gründen nicht als Regelverkehr mit Bussen erbracht werden kann, sind **alternative Angebotsformen** (flexible Verkehrsangebote wie z.B. Anruf-Sammel-Taxis ein mittlerweile weit verbreiteter Lösungsansatz.

Flexible Angebote werden bedarfsorientiert betrieben. D.h. die theoretisch angebotenen Fahrten finden nur dann statt, wenn (vorab) ein entsprechender Bedarf angemeldet wurde. Dies erfolgt i.d.R. telefonisch, in zunehmendem Maße auch online. Dadurch, dass nur die wirklich nachgefragten Fahrten stattfinden, lassen sich Kosten einsparen – auch wenn die Angebote Vorhalte- und Bereitstellungskosten sowie Kosten für das erforderliche Buchungs- und Dispositionssystem mit sich bringen. Zu beachten ist allerdings, dass flexible Angebote nicht bei allen potentiellen Nutzern Akzeptanz finden. Der Zwang zur Bedarfsanmeldung wirkt als Zugangsbarriere, zudem werden die Angebote häufig – teils durchaus bewusst um Kosten zu sparen – kaum kommuniziert und/oder beworben; ihre Integration in die Auskunftssysteme ist ebenfalls noch nicht vollständig erfolgt.

Damit flexible Verkehre künftig einen wirkungsvolleren Beitrag zur Deckung von Mobilitätsbedürfnissen leisten können, müssten die Rahmenbedingungen verbessert und **Zugangsbarrieren abgebaut** werden. Neben der vollständigen Integration in die Auskünfte kann dies über ein **nutzerfreundliches Buchungssystem** (online und telefonisch unter einer gut erreichbaren, für ganze Gebietskörperschaften oder besser noch Verbünde einheitlichen Nummer, Dispositionssystem mit dynamischer Kapazitätsprüfung, etc.) erfolgen. Der Verzicht auf Komfortzuschläge und die Definition von Standards für die Beförderungsqualität können ebenfalls einen Beitrag leisten. Wichtige Voraussetzung für ein kundengerechtes Angebot ist auch, dass ein geeigneter Betreiber gefunden werden kann. Leistungen in diesem Bereich werden häufig durch Taxiunternehmen erbracht, und gerade im ländlichen Raum gestaltet sich die Betreibersuche mittlerweile z.T. schwierig.

Zur Ergänzung des ÖPNV-Regelverkehrs und der flexiblen Angebotsformen auf der lokalen Ebene können z.B. auch **Bürgerbusse** zum Einsatz kommen. Gerade hier nimmt NRW bundesweit eine Vorreiterrolle ein. Damit ein entsprechendes Angebot vorgehalten werden kann, müssen jedoch die Rahmenbedingungen (öffentliche Förderung) und Voraussetzungen vor Ort (Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement, ggf. Sponsoren zur Schließung von Finanzierungslücken) erfüllt sein, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass Bürgerbussysteme den ÖPNV und damit das Mobilitätsangebot insgesamt flächendeckend ergänzen können.

Multimodale Angebote können den öffentlichen Regelverkehr, flexible Angebote und die ggf. vorhandenen Bürgerbus-Systeme sinnvoll weiter ergänzen und so einen Beitrag dazu leisten, die aufgrund der Rahmenbedingungen zwangsläufig bestehenden Lücken in der Bereitstellung von Mobilitätsoptionen zu verringern. Gerade im ländlichen Raum, wo für ergänzende Angebote der größte Bedarf besteht, sind die Rahmenbedingungen jedoch für einige der möglichen Optionen eher ungünstig.

Sharing-Angebote konzentrieren sich stark auf die Städte, da die angebotenen Fahrzeuge bestenfalls dort „vernünftig“ ausgelastet werden können. Die Form des

stationsgebundenen Car-Sharing ist bereits seit Jahren in großen und z.T. auch mittleren Städten etabliert und bietet den Einwohnern hier die Option, in Ergänzung zum i.d.R. gut ausgebauten ÖPNV-Netz auf einen eigenen Pkw zu verzichten. Die Form stationsungebundener sog. Free-floating-Systeme ist erst in jüngster Zeit in den größten deutschen Städten anzutreffen. Erste, allerdings nicht unumstrittene Studien weisen darauf hin, dass die zur Verfügung gestellten Fahrzeuge nur gering ausgelastet und im Tagesverlauf deutlich weniger als eine Stunde unterwegs sind. Auch wenn sich das Potenzial dieses Ansatzes noch nicht abschließend bewerten lässt ist klar, dass beide Sharing-Varianten auch künftig eine überwiegend auf (stark) verdichtete Räume beschränkte Mobilitätsoption darstellen werden.

Einen schweren Stand im ländlichen Raum haben auch **mitnahmebasierte Konzepte**. Mitfahrerbörsen und Ähnliches funktionieren gut als Alternative auf stark nachgefragten Relationen zwischen den Großstädten und sind insbesondere bei flexiblen, stark preisorientierten Kundensegmenten wie z.B. Studenten beliebt. Abseits der Ballungsräume und auf kurzen und mittleren Distanzen ist es aufgrund der dispersen Nachfrageströme eher schwierig, Anbieter und Mitfahrer zusammenzubringen. Zwar läuft derzeit eine Reihe von Modellvorhaben im ländlichen Raum, bei denen mit Hilfe einer Förderung über innovative Ansätze und Portale das Mobilitätsangebot für die Bevölkerung verbessert werden soll. Allerdings wird hier die zumeist implementierte Rückfallebene Taxiverkehr überproportional stark in Anspruch genommen und es erscheint absehbar, dass diese Ansätze nach Auslaufen der öffentlichen Förderung nicht in einen dauerhaften Betrieb überführt werden können.

Flexible Angebote, Bürgerbus-Systeme, Sharing-Konzepte und Mitnahmeangebote leisten im Rahmen der Mobilitätsversorgung in NRW bereits heute einen Beitrag, der perspektivisch weiter ausgebaut werden kann. Aufgrund der Rahmenbedingungen und den Voraussetzungen für ihren Einsatz und ihre Nutzung kommt ihnen aber hauptsächlich die Funktion der Ergänzung des „klassischen“ Mobilitätsangebotes (MIV, ÖPNV mit Bussen und Bahnen, etc.) zu. Auch innerhalb des multimodalen Verkehrs wird ihr Anteil am Gesamtaufkommen auf absehbare Zeit überschaubar bleiben.

Ein übergreifendes **Mobilitätsmanagement** ist sinnvoll, um multimodale Mobilitätsangebote als Ergänzung zum klassischen ÖP(N)V zu gestalten. Der ÖPNV als Rückgrat der Mobilität in der Region gerade vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen ist für die Daseinsvorsorge unverzichtbar.

Dieses Mobilitätsmanagement kann z.B. auch Kommunen im ländlichen Raum bei der Einführung von flexiblen Angeboten und Bürgerbus-Systemen unterstützen, neue Wege der Stärkung von Mitnahmeangeboten und die Einführung von Sharing-Konzepten als Ergänzung zum klassischen ÖP(N)V untersuchen und fördern. Gerade im ländlichen oder strukturschwachen Raum ist dies eine Möglichkeit, den ÖPNV zu stärken und durch die genannten Angebote zu ergänzen und nicht zu ersetzen.