

Multimodalität- Anhörung EK IV- 04.03.2016

Prof. Dr. Heiner Monheim, Kurfürstenstr. 13, 53115 Bonn

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3503

A25

Vorbemerkung:

Die Fragen 1 + 2 sowie 5 + 6 werden wegen vieler inhaltlicher Überschneidungen gemeinsam und integriert beantwortet

- 1. Welche Voraussetzungen sind notwendig, um Multimodalität gewährleisten zu können und in welchem Umfang werden Voraussetzungen in NRW erfüllt?**
- 2. Wie können multimodale Verkehre und flexible Bedienformen zu einer Verbesserung des Verkehrsangebots in NRW beitragen?**

I Definitiorische Vorbemerkung

In der aktuellen Debatte um neue Trends der Mobilität wird immer wieder auf die wachsende Multi- und Intermodalität der (urbanen und jungen) Bevölkerung verwiesen, mit Bezug zu Zeitvergleichen zu früheren Daten (beispielsweise MID). Allerdings bestehen – auch in der Fachwelt- große Unsicherheiten im Umgang mit den neuen Trends und Phänomenen.

Und in den Debatten um den ÖPNV in ländlichen Regionen spielen die flexiblen Angebote schon lange eine große Rolle, freilich ohne große Auswirkungen auf das tatsächliche Angebot.

Neu aufgeflammt sind die Debatten um die „neue Mobilität“ mit den Versuchen von UBER, einem kapitalstarken amerikanischen Anbieter, mit der Vermittlung von Rider-Sharing-Dienstleistungen in Europa Fuß zu fassen.

Diese neuen Begriffe und Konzepte sind verwirrend und erfordern zunächst einmal einige definitiorische Klarstellungen.

Verkehrsarten, Verkehrsmittel, Verkehrsteilnehmer, Car Sharing, Bike Sharing, Rider Sharing

Zunächst werden im Verkehrsdiskurs meistens die klassischen Verkehrsarten betrachtet. Der Fußverkehr, der Radverkehr, der öffentliche Verkehr mit Bussen, Bahnen und Taxen sowie die Autoverkehr. Allerdings hat es in den letzten Jahren eine starke Ausdifferenzierung dieser Grundkategorien gegeben. Es gibt neuerdings öffentliche Autos, das sind Car Sharing Autos von privaten, kommerziellen Anbietern sowie sog. Bürgerautos (derzeit meistens im Zusammenhang mit Fördermaßnahmen für die Elektromobilität), die von Kommunen zum allgemeinen Gebrauch durch registrierte, berechnigte Personen bereitgestellt werden.

Ähnliche Unterscheidungen sind nötig beim Fahrradverkehr, seit es neben den privaten Fahrrädern auch öffentliche Leihfahrräder gibt (z.B. MetropolradRuhr).

Sodann ist wichtig die Unterscheidung von Selbstfahrer und Mitfahrer. Unter den Mitfahrern sind private Mitfahrer wie z.B. Familienangehörige, Freunde, aber auch solche, die über Mobilitätsdienstleister als Mitfahrer vermittelt wurden.

Alle diese für künftige Mobilitätsstrategien wichtigen Unterscheidungen werden durch die bisher übliche Verkehrsstatistik bislang nicht erfasst.

oraus. Multimodalität kann man nur erfassen, wenn man einen längeren Zeitraum, beispielsweise eine Woche, betrachtet in einem Mobilitätstagebuch. Dann wird erkennbar, ob und wie oft Mensch verschiedene Verkehrsmittel nutzt. **Intermodalität**

Intermodalität beschreibt die flexible Kombination verschiedener Verkehrsmittel nach dem sog. Etappenprinzip, wobei vor allem die Kombinationen von ÖPNV und Fahrrad (Bike + Ride) immer wichtiger werden, während die eher traditionelle Kombination von PKW und ÖPNV (Park + Ride, Kiss + Ride) heute kritischer gesehen wird und viele Probleme macht.

Multimodalität

Multimodalität benennt die flexible, im Tages- und Wochenverlauf und je nach Verkehrszweck und Verkehrsziel wechselnde Nutzung verschiedener Verkehrsmittel, also letztlich die Abkehr von einer früher meist angenommenen generellen Fixierung jeder Mobilität auf die Autonutzung („einmal Auto, immer Auto“), sobald Führerscheinbesitz und Autobesitz gegeben sind. In der Multimodalität gibt es häufige Wechsel des Verkehrsmittels, mal zu Fuß, mal mit dem Rad, mal mit Bus und Bahn, mal mit dem Auto.

Neue Verkehrsangebote der Sharing Economy

In den letzten Jahren sind vor allem durch kommerzielle Anbieter neuartige Mobilitätsangebote entstanden, wie z.B. Car Sharing (stationsbasiert wie Cambio oder free floating wie Car2Go von Daimler oder Drive now von BMW), Bike-Sharing (stationsbasiert wie MetropolradRuhr) oder free floating wie einige Call a Bike und Next Bike Systeme), Rider-Sharing (Mitnahme wie Pendlernetz NRW oder flinc) entstanden. Sie werden teilweise auch in der Trägerschaft des ÖPNV (z.B. Leihfahrradsysteme in Mainz oder München) oder in Kooperation mit dem ÖPNV (z.B. MetropolradRuhr oder Mobility CH) betrieben. Die Nutzung solcher Angebote erfordert eine einmalige Registrierung mit Nutzerdaten und danach können die Angebote durch Eingabe eines Codes oder Einstecken eine Scheck-Karte wahrgenommen werden.

Flexible Bedienformen

Mit flexiblen Bedienformen werden im Allgemeinen die bedarfsgesteuerten ÖPNV –Angebote wie Rufbus, AST, ALT bezeichnet, die entweder ergänzend zum Kernangebot in Räumen und Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage ein wirtschaftliches Restangebot sichern oder generell wegen geringer Siedlungsdichten und Verkehrsdichten das Basisangebot darstellen. Flexibel meint in diesem Zusammenhang entweder eine zeitliche Flexibilität, dann wird nur gefahren, wenn entsprechende Fahrtwünsche vorliegen und/oder eine räumliche Flexibilität, wenn nicht auf einer festgelegten Linie, sondern in einem Korridor (Richtungsband) oder ganz räumlich ungebunden gefahren wird, je nach vorliegenden Bestellungen. Flexible Angebote befreien also den ÖPNV von seinen starren Fahrplan- und Linienbindungen. Sie bleiben aber voll tarif- und systemintegriert. Entweder werden sie vom ÖPNV-Verkehrsunternehmen der (ggf. im Unterauftrag) von Taxiunternehmen erbracht. Die

logistischen Voraussetzungen für flexible Bedienformen haben sich erheblich verbessert, weil über die Handys eine nahezu jederzeitige und ubiquitäre Kommunikation mit dem Verkehrsunternehmen und seiner Dispositionszentrale möglich ist und weil durch die Fortschritte der digitalen Welt (digitalisierte Straßen- und Liniennetze und leistungsfähige, aber einfach bedienbare Routenoptimierungssoftware) eine schnelle, leistungsfähige Fahrten- und Routendisposition möglich ist.

Selbsthilfe - ÖPNV, Bürgerbus

NRW ist bundesweit Spitzenreiter bei Bürgerbussen, also speziellen ÖPNV-Angeboten, die im Ehrenamt von Bürgerbusvereinen erbracht werden und zusätzlich zu den dann meist im ländlichen Raum eher zeitlich und räumlich sehr ausgedünnten regulären Linienverkehrsangeboten Bürgerbusfahrten anbieten (die aber nicht das volle ÖPNV-Programm ersetzen dürfen). Derzeit gibt es in NRW ca. 110 Bürgerbusangebote, die durch entsprechende Landesförderung für die Beschaffung der Minibusse, die Logistik und die Organisation unterstützt werden. Diese Förderung ist beispielhaft, ähnliche Förderansätze würde man sich auch für alle anderen dargestellten Bereiche wünschen.

Selbsthilfe-ÖPNV- Ridersharing/ Mitnahmeplattformen/ Paratransit

Es gibt im ländlichen Raum eine lange Tradition des Mitnehmens. Unter allen PKW-Fahrten sind immer 16 % Mitnahmefahrten. Aktuell werden in Deutschland jeden Tag ca. 160.000.000 leere Autositze nutzlos durch die Gegend gefahren, was die große Ineffizienz des Autoverkehrs belegt. Würde man durch organisierte Mitnahme einen sehr viel höheren Besetzungsgrad erreichen, könnten große Teile des heutigen Autoverkehrs eingespart werden, der Stau wäre zu Ende. Allerdings bleibt die Mitnahme so lange verkehrspolitisch relativ irrelevant, wie sie rein informell als eine Art privater Nachbarschaftshilfe erfolgt. Wenn jedoch daraus ein reguläres Mobilitätsangebot gemacht wird, mit klaren Regeln der Registrierung der anbietenden Fahrer und der nachfragenden Teilnehmer, klaren Tarifregelungen für eine Kostenbeteiligung sowie mit einer offiziellen Kennzeichnung der Fahrzeuge (Vorbild: „Roter Punkt“ in Hannover in den 1970er Jahren), dann können schnell relevante Größenordnungen erreicht werden. Die teilnehmenden Anbieter machen aus ihrem privaten Auto ein „Cash Car, das bleiläufig Geld verdient, durch Kostenteilung mit den Mitgenommenen. Institutionell darf nach den entsprechenden juristischen Schritten gegen UBER allerdings dieses Angebot nicht gewerbsmäßig erfolgen, weil es dann quasi taxiähnlichen Charakter erhält.

Massenhaftes Rider Sharing erfordert einige Voraussetzungen: sie bedarf einer leistungsfähigen Vermittlung mit entsprechender Kommunikation und Disposition. Dafür müssen die entsprechenden Dienstleister und Regeln definiert werden. Derzeit gibt es hier eine beachtliche Anbieterdynamik mit neuen Start ups, die mit eigenen Geschäftsmodellen in den Markt der Mobilitätsdienstleistungen einsteigen, teilweise öffentlich unterstützt wie beim Pendlernetz NRW, teilweise mit Privatem Risikokapital wie bei UBER oder Flinc. Leider ist der Rahmen in diesem Bereich noch unklar, politisch werden die möglichen Konkurrenzeffekte gegen das Taxigewerbe sowie die Aspekte der Schwarzarbeit und des Steuerbetrugs sowie die Fragen der Sicherheit und des Versicherungsschutzes und der dafür nötigen Registrierung diskutiert. Bei entsprechender Regulierung und Tarifierung könnte hier ein für die Verkehrsentlastung wichtiges Angebot entstehen. Die logistischen Voraussetzungen für das Rider-Sharing haben sich erheblich verbessert, weil über die Handys eine nahezu jederzeitige und ubiquitäre Kommunikation mit den Vermittlern, ihrer Dispositionszentrale

und den Anbietern möglich ist und weil die Fortschritte der digitalen Welt (digitalisierte Straßen- und Liniennetze und leistungsfähige, aber einfach bedienbare Routenoptimierungssoftware) eine schnelle, leistungsfähige Fahrten- und Routendisposition möglich machen.

II Voraussetzungen der Multimodalität und Intermodalität

Generell erfordert Multimodalität, dass jede Verkehrsart auskömmliche, attraktive Bedingungen hat. Davon ist leider Deutschland und auch NRW weit entfernt. Daher werden die wichtigsten Voraussetzungen nachfolgend beschrieben. Zuvor wird aber noch die besondere Bedeutung der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Verkehrsarten beschreiben.

Schnittstellen

Intermodalität erfordert, dass die technischen und tariflichen Voraussetzungen für die Kombination verschiedener Verkehrsmittel erfüllt sind. Das betrifft beim Park + Ride und Bike + Ride die betreffenden Stellplätze an Bahnhöfen und Haltestellen des Schienenverkehrs und Busverkehrs. Bei den Leihfahrradsystemen betrifft es die dezentrale Verteilung entsprechender Stationen an den Bahnhöfen und Haltestellen. Das betrifft bei der Fahrradmitnahme im ÖPNV das entsprechende Platzangebot im Fahrzeug und bei der Fahrradmitnahme oder bei der Leihfahrradnutzung die tarifliche Regelung (z.B. Integration ins Abo).

Im Allgemeinen werden diese Probleme der Kompatibilität als „Schnittstellenproblematik“ angesprochen. Die mit einander zu kombinierenden Systeme brauchen also viele Schnittstellen zwischen ihren Wegenetzen (z.B. Radweg zum Bahnhof, Fahrradabstellanlage oder Radstation am Bahnhof) und geeignete Übergangsoptionen (Bike + Ride, Park + Ride). Schnittstellen müssen aber auch informatorisch-logistisch funktionieren, durch gegenseitige Hinweise, kompatible Info-Plattformen, durchgängige Buchungsoptionen etc.

Gehen

Am schlechtesten sind offenkundig die Bedingungen für das Gehen. Schmale und vielfach zugeparkte Gehwege, komplizierte Kreuzungen, lange Wartezeiten an Ampeln, weite Umwege beim Queren, generell miserable Querungsbedingungen sind leider üblicher Alltag des Fußverkehrs. Daher bleiben heute die Anteile des Fußverkehrs bei den Hauptwegen (also Wege, die ausschließlich zu Fuß gemacht werden) meist nur um 20 %, während sie früher regelmäßig bei 40 % und mehr lagen. Der Fußverkehr ist eindeutig der große Verlierer der Massenmotorisierung und autogerechten Verkehrsplanung der letzten Jahrzehnte. Seine durchschnittliche Reisegeschwindigkeit, die bei ungehindertem Gehen bei ca. 6 km/h liegt, wird im urbanen Raum auf ca. 2,4 km/h reduziert, durch die vielen Wartezeiten und Umwege.

Verkehrsberuhigung: Leichte Verbesserungen für den Fußverkehr haben sich aus der flächenhaften Verkehrsberuhigung ergeben. Tempo 30 erleichtert in der Regel das Überqueren von Erschließungsstraßen, bauliche Verkehrsberuhigung hat vielfach zu leichten Zunahmen des Fußverkehrs geführt und Fußgängerzonen ermöglichen dann auch massenhaftes Gehen, allerdings haben sie vielfach eine geringe Netzwirkung, weil sie sich auf kleinste „Inseln“ beschränken.

Verbesserungen an Hauptverkehrsstraßen: Besonders schlecht sind die Bedingungen für Fußverkehr an Hauptverkehrsstraßen, weil hier neben den physischen Hemmnissen die psychischen Hemmnisse (Lärm, Abgase, Angst vor Unfällen) die Gehbereitschaft (wie oft geht Mensch und wie weit geht Mensch?) stark verringern. Daraus folgert, dass vor allem an Hauptverkehrsstraßen die Bedingungen für Fußgänger konsequent verbessert werden müssen, durch Gehwegverbreiterungen,

Alleepflanzungen, Querungshilfen, Zebrastreifen, lineare Mittelinseln und vor allem Geschwindigkeitsbegrenzungen mit Überwachung im Autoverkehr. Hier war in den 1980er und 1990er Jahren NRW führend in Deutschland, danach ist leider dieses Handlungsfeld sträflich vernachlässigt worden. Die aktuelle Liberalisierung der Tempo 30 Regelungen eröffnet neue Spielräume, weil an vielen Hauptverkehrsstraßen aus der Randbebauung und Randnutzung zwingende Gründe für Tempolimits ableitbar sind.

Aufenthalt, Sitzen, Begrünung: Fußverkehr reagiert wegen seiner intensiven, langdauernden Exposition gegenüber der Umwelt besonders sensibel auf schlechte Umfeldbedingungen. Fehlendes Straßengrün, fehlende Sitzgelegenheiten, fehlender Platz zum Stehenbleiben beeinträchtigen den Fußverkehr massiv. Gehen braucht mehr Platz, mehr Grün, mehr Aufenthaltsqualität und mehr Verkehrsberuhigung. Leider ist aber die Verkehrsberuhigung in NRW in den letzten Jahren trotz der erneuten Debatten um Shared Space ziemlich „erlahmt“.

Radverkehr

Nicht viel besser steht es um die Bedingungen für Radfahrer. Auch hier gibt es einen klaren Unterschied zwischen Hauptverkehrsstraßen und dem Erschließungsstraßennetz. Leider macht sich die Wahrnehmung der Radfahrbedingungen überwiegend an den Zuständen auf Hauptverkehrsstraßen fest, obwohl ein Großteil des Radverkehrs im Nebennetz erfolgt. NRW als Fahrradland Nr. 1 in Deutschland hat zwar in den letzten 30 Jahren viel in die Radverkehrsförderung investiert, u.a. auch im Netzwerk der AGfS, allerdings ist dennoch der Radverkehrsanteil – abgesehen von lokalen und regionalen Ausnahmen – nicht angemessen gestiegen.

Fahrradparken: Offenbar müssen deswegen die Strategien der Fahrradförderung neu überdacht werden. Vor allem geht es bei der Radverkehrsförderung nicht nur um das Wegenetz, hier sind die Anforderungen des sicheren Fahrradparkens genauso wichtig, werden aber von der kommunalen Parkpolitik sträflich vernachlässigt. Beim Fahrradparken geht es einerseits um eine Neuordnung des vielfach chaotischen Fahrradparkens in Gründerzeitvierteln und Mischgebieten. Hier sind neuartige Mini-Fahrradparker (mit 12-15 Plätzen je Häuschen nach Dortmunder oder Hamburger Vorbild) notwendig, dafür braucht man ein eigenes Investitionsprogramm. Dann müssen die Abstellangebote in den Ortskernen und Nebenzentren und an den Betrieben und großen Verkehrserzeugern ausgebaut werden. Das sichere Fahrradparken ist wegen der schnell wachsenden Zahl der Pedelecs und hochwertigen Fahrräder immer wichtiger. Allein an Betrieben dürften ca. 20.000 betriebliche Parkieranlagen (wichtig auch an vielen Handelsstandorten) notwendig sein. Hinzu kommt ein Bedarf von ca. 10.000 Kleinparkhäuschen in Gründerzeitvierteln und Mischgebieten, um das Chaotische Fahrradparken auf schmalen Gehwegen abzubauen.

Radverkehrsanlagen an Hauptverkehrsstraßen: Trotz vieler im „Kleinen“ erfolgreicher Pilotprojekte und mittlerweile relativ zeitgemäßer Richtlinien der FGSV hinkt die Ausstattung der innerörtlichen Verkehrs- und Hauptverkehrsstraßen und der überörtlichen klassifizierten Straßen mit Radverkehrsanlagen weit hinter dem Bedarf hinterher. Dies ist einerseits eine Frage der verfügbaren Mittel, aber auch der langwierigen Planungsabläufe im Radwegebau. Besonders wirksam sind die fahrbahnseitigen Lösungen mit Angebotsstreifen, Radfahrspuren oder Mehrzweckstreifen, die im Innerortsbereich zur Regel und im Außerortsbereich zur Lösung für klassifizierte Straßen ohne Radwege werden sollten. Die kommunalpolitischen Diskussionen um diese Elemente werden leider oft völlig verzerrt geführt, mit Metaphern des Verteilungskampfes, obwohl in ca. 90 % aller Fälle die Umprofilierung der Fahrbahnen völlig leistungsneutral ist, weil keine Fahrspuren entfallen sondern zwei zusätzliche Fahrspuren hinzukommen. Gut gerichteter, spurtreuer Autoverkehr hat eine viel höhere Leistungsfähigkeit als hektischer Autoverkehr mit häufigen Spurwechseln. Insoweit steigern fahrbahnseitige Radverkehrsanlagen fast immer die Gesamtleistungsfähigkeit der Straße.

Bike + Ride: Bleibt noch das mehr der Intermodalität dienende Fahrradparken an Haltestellen im Busverkehr und lokalen Straßenbahn/Stadtbahnverkehr und im Bereich der Eisenbahnhöfe. Auch

hier ist NRW einerseits deutlicher Spitzenreiter mit mittlerweile immerhin 80 Radstationen und vielen Bike + Ride Anlagen. Trotzdem bleibt das Angebot für die kombinierte Fahrrad-ÖPNV-Mobilität weit hinter dem eigentlichen Bedarf zurück, der zusätzliche ca. 100.000 Bike + Ride-Abstellplätze und weitere ca. 100 Radstationen umfassen dürfte. Hierfür sind dringend geeignete Programme aufzulegen.

Öffentliche Fahrradverleihsysteme (Bike Sharing): Eine neue, wichtige Option für die Multimodalität und Intermodalität bieten die öffentlichen Fahrradverleihsysteme. Zwar gibt es verschiedene solche Systeme in NRW (am bekanntesten sicher das MetropolradRuhr in 10 Nachbarstädten des Ruhrgebietes), aber sie bleiben hinsichtlich ihrer Quantität und Qualität weit unter den Erfordernissen und Dimensionen erfolgreicher Systeme wie z.B. Velib in Paris. Und sie sind in gewisser Weise „heimatlos“, weil es keine klare Aufgabenträgerschaft gibt. Idealerweise muss sich der ÖPNV dieser Systeme annehmen, wie dies auch im Fall des Mainrads in Mainz, des Münchener Stadtrades oder des Call a Bike der DB-Rent der Fall ist. Bei den Verkehrsunternehmen gibt es den größten Sachverstand für Mobilität, Technik und das dezentralste Andocksystem über die vielen Haltestellen. Hier muss man ansetzen. Die Landesregierung hat aber leider bislang keine eigenen Anstrengungen zur Förderung solcher Systeme unternommen und auch keine hilfreichen Klarstellungen geleistet, beispielsweise hinsichtlich der Zulässigkeit von Koppelungsgeschäften oder der Zuständigkeit des ÖPNV für solche Systeme. Daher dümpelt das Thema mit eher unklaren Rahmenbedingungen auf „kleiner Flamme“ vor sich hin, ohne angemessene Markteinführung und politische Flankierung. Gäbe es ein dichtes und dezentrales Netz von einheitlich betriebenen öffentlichen Fahrradverleihsystemen in der Trägerschaft der Verkehrsverbünde und Verkehrsunternehmen, dann würden sich massive Marktreaktionen in Richtung auf mehr Inter- und Multimodalität ergeben, wie man aus den vielen guten ausländischen Beispielen in Asien, Frankreich, Italien, Spanien und Österreich ableiten kann.

Fahrradmitnahme: Seit der immer stärkeren Verbreitung von Falträdern und dem neuartigen Design von S- und Regionalbahnen mit ausreichend großen Mehrzweckflächen (teilweise mit Klappsitz) nimmt die Fahrradmitnahme im ÖPNV stark zu. Sie wird in den meisten Verkehrsverbänden auch tariflich erleichtert, weil die Fahrradmitnahme in den Abos enthalten ist (vor allem auch in den Semestertickets) oder sowieso unentgeltlich bleibt. Im Busverkehr allerdings ist die Fahrradmitnahme noch stark erschwert, weil viele Busse nach dem Prinzip der Sitzplatzmaximierung gestaltet sind und nur kleine Mehrzweck- und Plattformflächen haben. Das muss sich allein wegen des demographischen Wandels schon ändern, weil immer mehr Menschen mit Rollatoren, Rollstühlen und Mobilitätseinschränkungen auch die Busse benutzen werden. Sehr positiv ist das Engagement einiger Verkehrsverbünde für die Popularisierung der Falträder mit dem Angebot öpnv-gebrandeter und vergünstigter Falträder (VRS, VRR).

Kommunikation: Natürlich ist es notwendig, diese neuen Kombinationsoptionen auch aktiv und engagiert zu bewerben, vor allem mit dem Argument der Zeitersparnis im Vor- und Nachtransport. Spätestens bei kombinierter Fahrrad-ÖPNV-Nutzung wird klar, dass der ÖPNV viel schneller ist, als sein Ruf. Vor allem könnte der ÖPNV sein derzeit nicht gerade glänzendes Image durch moderne Mobilitätsdienstleistungen erheblich verbessern. Ansätze in diese Richtung gibt es bereits mit einigen Werbe- und Tarifpartnerschaften im Bereich des Bike Sharing und Car Sharing. Aber diese Kooperation sollte zur Regelaufgabe werden und die Nahverkehrsgesetze und Nahverkehrspläne sollten dafür den geeigneten Rahmen definieren.

Logistik: Neben der medialen Kommunikation spielt die Logistik eine große Rolle für eine hohe Akzeptanz der Inter- und Multimodalität. Die mittlerweile vielen digitalen, internetbasierten Mobilitätsapplikationen sollten einerseits vereinheitlicht und kompatibel gemacht werden und die unterschiedlichen Angebote (Standorte, Tarife, Buchungs- und Verfügbarkeitsinformationen) voll integriert werden. Auch hierfür sind rahmensetzende „Leitplanken“ durch die Landesregierung sinnvoll.

Statistik: Ein wesentlicher Grund für die jahrzehntelange Ignoranz gegenüber der Inter- und Multimodalität lag in den Methoden der Verkehrsstatistik, die „blind“ für alle diese Variationen des Mobilitätsverhalten waren, weil sie nicht im Etappenprinzip und nicht in der sog. „Kontiv-Methode“ der Tagebucherhebung operierten. Die Ergebnisse waren dementsprechend unscharf, verzerrt, haben aber jahrzehntelang trotzdem das verkehrspolitische und – planerische Handeln determiniert. Es ist also wichtig, die Standards für Verkehrserhebungen zu verbessern und dabei die umfassende Berücksichtigung von Etappen und Verkehrsmittelkombinationen (einschl. Bike Sharing, Car Sharing und Rider Sharing) zwingend vorauszusetzen.

3. Wie kann durch Mobilitätsmanagement die Nutzung multimodaler Angebote/flexibler Bedienformen gesteigert werden?

Mobilitätsmanagement kann in drei Varianten die Multi- und Intermodalität und flexible Bedienung von Mobilitätsnachfragen unterstützen, durch

- **Betriebliches Mobilitätsmanagement**, bei dem Beschäftigte als Berufspendler von der bislang überwiegenden individuellen PKW-Nutzung auf der Anfahrt mit Parkieren auf dem Betriebsparkplatz oder im Betriebsumfeld auf effizientere Mobilitätsformen, sei es in fest organisierten Fahrgemeinschaften, sei es in spontanen Fahrgemeinschaften, die über eine Pendlerplattform vermittelt werden, sei es über ein Job-Ticket auf den ÖPNV, sei es über ein eigenes Fahrrad oder ein Leihfahrrad auf den Radverkehr oder auf eine intermodale Kombination dieser Optionen umgelenkt werden,
- **Öffentliches Mobilitätsmanagement**, bei dem durch eine öffentliche Mobilitätszentrale der Kommune, Region oder eines Verkehrsverbundes oder Verkehrsunternehmens Mobilitätsdienstleistungen für den Übergang auf eines der Verkehrsmittel des Umweltverbundes vermittelt werden. Typische Beispiele wären das Pendlernetz NRW oder die Mobilitätszentrale des Odenwaldkreises in Michelstadt,
- **Kommerzielles Mobilitätsmanagement** durch kommerzielle Anbieter für Mobilitätsdienstleistungen, bei denen durch eine private Mobilitätszentrale Mitfahroptionen, Car Sharing-Optionen oder Bike Sharing Optionen oder Mobilitätsdienstleistungen für den Übergang auf eines der Verkehrsmittel des Umweltverbundes vermittelt werden. Typische Beispiele hierfür wären z.B. Flinc oder UBER (letzterem wurden allerdings die Geschäftsgrundlagen durch juristische Interventionen des deutschen Taxigewerbes zunächst stark beschnitten).

Jede dieser Optionen funktioniert dann am besten, wenn es einen auch öffentlich definierten Rahmen mit einer Kommunikationsplattform, definierten Regeln für das Anbieten und Teilnehmen sowie klare tarifliche Regelungen für die Vermittlungsgebühren und die Kostenbeteiligung bei Rider-Sharing oder Bike Sharing gibt. Eine gesetzliche Regelung für Mobilitätsmanagement mit klarer Aufgabenzuschreibung an Kommunen, Betriebe, Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen würde einen Durchbruch ermöglichen und zu einer sehr viel stärkeren Nutzung multi- und intermodaler Angebote führen. Hinzu kommen dann ggf. finanzielle Zuwendungen der öffentlichen Hand für die erforderliche technisch-logistische Ausstattung mit geeigneter Hardware und Software und mit entsprechend qualifiziertem Personal. Die Voraussetzungen für eine Bezuschussung sind im bestehenden Rahmen dann am besten, wenn diese Aufgabe vom ÖPNV wahrgenommen und beim ÖPNV angesiedelt wird.

Neben dieser mehr formalen Voraussetzung ist eine logistische Voraussetzung, einen klaren Kommunikationsrahmen zu schaffen, der einerseits bundeseinheitliche Kanäle (Tel. Nummern, Web-Adressen), andererseits regionale und lokale Variationen, die aber untereinander verlinkt und kompatibel sind, festlegt. Hierfür ist eine dem ÖPNV zuzurechnende, öffentliche Basisfinanzierung erforderlich, die ggf. die kommerziellen und betrieblichen Aktivitäten einbezieht und den profitablen Teil nach den üblichen Regeln abzieht.

Spezielle Anstrengungen sind dafür nötig, für die stationären Angebote, also das Car Sharing und Rider-Sharing und die ggf. damit verknüpften Mobilstationen zur Sicherung deren Flächenansprüche und zur angemessenen Unterbringung im öffentlichen Raum entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen in die StVO zu integrieren, also ein spezielles Verkehrszeichen und eine entsprechende Flächenzuweisung für Car Sharing und Bike Sharing Stationen, vergleichbar einerseits dem Taxistand, andererseits der Haltestelle. Und soweit es sich um free-floating Angebote handelt, ist für deren klare Kennzeichnung und privilegierte Behandlung im Straßenraum ebenfalls ein passender rechtlicher Rahmen zu schaffen und eine entsprechende Kennzeichnung der Fahrzeuge festzulegen.

Speziell für den ländlichen Raum ist es wichtig, die materiellen Voraussetzungen für die breite Etablierung differenzierter, bedarfsgesteuerter Angebote und deren betriebliche Steuerung zu schaffen. Dies betrifft wiederum einerseits die Logistik mit geeigneter Hard- und Software für die Kommunikation mit den Nachfragern und zwischen der Zentrale und den Fahrzeugen und die Routendisposition und andererseits die notwendigen, entsprechend ausgestatteten Fahrzeuge (also vor allem Mini- und Midibusse, die bislang einen viel zu kleinen Anteil an der Fahrzeugflotte des ÖPNV haben).

4. Welche Potenziale sehe Sie für die möglichen Angebote im ländlichen bzw. urbanen Raum?

Relevanz der Stadt-Land-Differenzen

Zunächst impliziert der Fragetenor, dass es einen signifikanten Unterschied zwischen urbanen und ländlichen Regionen bezüglich des Thema Multi- und Intermodalität und flexible Bedienformen gäbe. Bezogen auf die Vergangenheit ist das sicher richtig, aber bezogen auf die Zukunft bestehen bei entsprechenden Rahmenseetzungen durchaus Möglichkeiten, solche Unterschiede abzubauen und in Stadt und Land konkurrenzfähige Mobilitätsangebote zu entwickeln, die dazu beitragen können, große Teile des Autoverkehrs zu substituieren.

Hypothese 1: Urbaner Raum zunehmend multi- und intermodal: Bislang wird angenommen, psychologisch und sozial sei Multi- und Intermodalität eine ausgesprochen urbane Verhaltensweise, vor allem der jungen, gut gebildeten Menschen. Zudem wird angenommen, nur im urbanen Raum sei ein attraktiver ÖPNV wirtschaftlich darstellbar. Und auch Car-Sharing und Rider-Sharing würden sich nur im urbanen Raum lohnen.

Hypothese 2: ländlicher Raum stark autofixiert: Zudem wird unterstellt, im ländlichen Raum gebe es sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung eine unüberwindbare Autofixierung, dort seien Substitutionsansätze aussichtslos. Ein wirtschaftlicher ÖPNV sei dort nicht möglich und Car- und Rider-Sharing hätten dort keine Chancen.

Große Potenziale auch in ländlichen Regionen

Gegen diese Annahmen sprechen allerdings einige Tatsachen. In der Schweiz ist Car Sharing (ein großer nationaler Anbieter „Mobility“) auch stark im ländlichen Raum und in Klein- und Mittelstädten vertreten und wird dort intensiv genutzt. Zudem bietet die Schweiz auch im ländlichen Raum einen guten ÖPNV (nach früheren Vergleichsstudien zwischen NRW und der Schweiz aus 1990 gab es in ländlichen Regionen 6 x mehr ÖPNV-Angebote und in urbanen Räumen 4 x mehr ÖPNV Angebote). In der Schweiz hat zudem die PTT (Post) mit Publi-Car viele neue, bedarfsgesteuerte Angebote in ländlichen Regionen etabliert. Auch in Deutschland gibt es ländliche Regionen mit weit überdurchschnittlich vielen ÖPNV-Angeboten und starker ÖPNV-Nachfrage, z.B. in Ostwestfalen. Und im Österreichischen Vorarlberg sind das betriebliche Mobilitätsmanagement und das Bike Sharing auch in ländlichen Regionen weit verbreitet, zudem gibt es dort einen systematisch gut ausgebauten ÖPNV auch in der Fläche (Landbus) und in den Kleinstädten (Orts- und Stadtbusse).

Insoweit kann davon ausgegangen werden, dass auch in ländlichen Regionen multi- und intermodale Angebote und flexible Bedienformen Akzeptanz finden, sobald entsprechende Angebote etabliert werden und dafür geeignete Rahmenbedingungen für deren Organisation und Finanzierung geschaffen werden.

Unterscheidung von Anbieter- und Nachfragepotenzialen

Somit kann die Frage nach den Potenzialen in zwei Richtungen beantwortet werden: einmal hinsichtlich der Aktivitäten entsprechender Anbieter für multi- und intermodale und flexible Angebote (also in der Politik der Gemeinden und Kreise als potenzielle Aufgabenträger und der ländlichen Verkehrsunternehmen) und einmal hinsichtlich der Marktakzeptanz, also hinsichtlich der Orientierung der ländlichen Bevölkerung als möglichen Nachfrager.

Relevante Raumkonstellationen: Die Relevanz für intermodale und multimodale sowie flexible Angebote ist in ländlichen Regionen besonders groß, weil es spezielle Situationen gibt, auf die inter- und multimodale und flexible Angebote besonders passen. Diese betreffen z.B. die geringe Siedlungsdichte (Einwohner- und Arbeitsplatzdichte sowie Versorgungsdichte mit Waren und Dienstleistungen), die im konventionellen ÖPNV jenseits des Schülerverkehrs kaum Bündelungsoptionen bietet. Umso wichtiger ist es, den Nachteil der „großen Lücken“ (räumliche und zeitliche Angebotslücken mit entsprechend weiten Wegen zu Haltestellen des regulären Linienverkehrs und langen Wartezeiten zum nächsten Fahrplanangebot des regulären Linienverkehrs) durch Überbrückungsangebote auszugleichen. Dies betrifft dann eben Bike + Ride Optionen zur besseren Erreichbarkeit der Haltestellen und Bahnhöfe im Vor- und Nachtransport sowie flexible, bedarfsgesteuerte oder nachbarschaftsbasierte Ergänzungsangebote wie Rufbus, AST, ALT oder Bürgerbus oder Mitnahmedienste. Der Einsatz der flexiblen und bedarfsgesteuerten Angebote sollte im Interesse der Mobilitätssicherung künftig nicht nur zeitlich eingeschränkt sondern ganztägig einschließlich des Spätverkehrs und Wochenendverkehrs erfolgen und wird dann entsprechend sehr viel mehr Nachfrage finden, weil das Angebot ernst genommen wird.

Spezielle Nachfragekonstellationen in ländlichen Regionen: Für die großen Nachfragepotenziale eines solchem Angebots gerade auch in ländlichen Regionen spricht der demographische Wandel mit einem schnell wachsenden Anteil alter und mobilitätseingeschränkter Bevölkerung, die aus sensorischen oder motorischen Gründen nicht mehr selber Auto fahren kann sowie die fortschreitende Altersarmut, die es der betroffenen Bevölkerung erschwert, ein eigenes Auto zu besitzen und zu unterhalten. Hinzu kommt neuerdings die auch in ländlichen Regionen wachsende Gruppe der Flüchtlinge, die einerseits für die soziale Teilhabe mobil sein müssen, andererseits aus Einkommensgründen und Bildungsgründen kaum Zugang zur privaten Motorisierung haben werden.

Spezielle Nachfragekonstellationen in urbanen Räumen: Im urbanen Raum wird allgemein davon ausgegangen, dass die nachwachsende Generation in ihrem Verkehrsverhalten sehr viel flexibler und weniger autofixiert ist. Schon heute wird dementsprechend im urbanen Raum eine starke Zunahme multi- und intermodaler Verhaltensweisen registriert, beispielsweise in der Auswertung der Daten der MID-Erhebungen von 2008 im Vergleich zu früheren MID-Erhebungen. Und im urbanen Raum wird unterstellt, dass die Innovationsbereitschaft der verantwortlichen Akteure in Politik, Verwaltung und Verkehrsunternehmen größer sei, so dass hier eher entsprechende Angebote entwickelt würden. Zumal im urbanen Raum wegen der dort konzentrierten Hochschulen und Forschungseinrichtungen ein innovationsbereiteres Milieu anzutreffen sei.

Nivellierung von Stadt-Land-Unterschieden: Analyse zum generellen Innovationsverhalten zeigen, dass die früheren Stadt-Land-Unterschiede immer stärker nivelliert werden, also die technologische Ausstattung der Betriebe und Haushalte in Stadt und Land ist nahezu ausgeglichen. Es bestehen lediglich noch Unterschiede im Netzzugang und den Übertragungsgeschwindigkeiten des Internet, die aber auch durch öffentliche Investitionen in den nächsten Jahren ausgeglichen werden.

Große Stadt-Land-Unterschiede im Anbieterverhalten

Traditionell ist das Anbieterverhalten im Bereich der Mobilitätsdienstleistungen in ländlichen Regionen sehr defensiv. Die Aufgabenträger des Busverkehrs beschränken ihre Angebote auf den Schülerverkehr, für den es auskömmliche Ausgleichszahlungen gibt. Der Jedermannverkehr wird nur wenig bedient, daraus resultieren große zeitliche und räumliche Angebotslücken, die wiederum das Nachfrageniveau jenseits des Schülerverkehrs sehr gering halten. Gewisse Ausnahmen gibt es in touristischen Regionen mit etwas besseren Angeboten. Vereinzelt haben zudem Klein- und Mittelstädte erfolgreich offensive Angebotsstrategien mit attraktiven Orts- und Stadtbussystemen entwickelt, mit massiven Nachfragesteigerungen (in NRW vor allem in Ostwestfalen, z.B. Lemgo und Bad Salzuflen oder im Rheinland, z.B. Euskirchen, Dormagen und Hürth). Die Nahverkehrspläne sind ebenfalls meist defensiv. Lokale, feinerschließende Netze für Landbus, Dorfbus, Ortsbus- und Stadtbussysteme waren im Einzelfall zwar sehr erfolgreich, haben sich aber trotzdem nicht auf breiter Basis durchgesetzt. Die Dichte ländlicher Taxi-Unternehmen ist sehr gering. Zur Kompensation solcher Angebotsmängel wurden in der Vergangenheit vereinzelt, aber nirgendwo mit System, flexible und bedarfsgesteuerte sowie selbsthilfebasierte Angebote aufgebaut, wie Rufbus, AST, ALT oder Bürgerbus. Beim Bürgerbus ist NRW führend in Deutschland, trotzdem gibt es auch hier – trotz großzügiger Landesförderung – kein flächendeckendes Angebot, da Bürgerbusse auf örtlicher Initiative und Vereinsaktivität sowie Ehrenamt aufbauen. Beim Rufbus, AST und ALT bestehen lediglich vereinzelt Inselssysteme.

Im Urbanen Raum ist die ÖPNV-Angebotsdichte (räumlich wie zeitlich) sehr viel größer, daraus resultiert eine weit höhere ÖPNV-Nachfrage. Trotzdem sind auch hier weitere Angebotsverbesserungen dringend, um die räumliche und zeitliche Angebotsdichte zu steigern. Mobilitätsmanagement (in allen drei Varianten) findet nur vereinzelt statt.

Fazit: Große Potenziale für ein neues Politikfeld

Aus alledem folgt, dass es einerseits theoretisch große Potenziale für Multi- und Intermodalität und flexible Bedienformen gibt, dass aber andererseits diese Angebote nicht von allein etabliert werden, sondern dass dafür konzentrierte Anstrengungen seitens der Verkehrspolitik nötig sind: zunächst bedarf es rahmensetzender Maßnahmen auf der Ebene des Bundes mit entsprechenden Novellierungen des PBeFG und der StVO, sodann entsprechender Rahmensetzungen (Nahverkehrsgesetze) und Förderprogramme auf der Ebene der Länder und schließlich entsprechender Standards auf der Ebene des VDV, der FGSV und der Nahverkehrspläne.

5 Welche Hindernisse gibt es derzeit bei der Umsetzung?

6 Was kann die Politik tun, um günstige Rahmenbedingungen für die Schaffung von Multimodalität zu schaffen? Welche finanziellen Mittel sind notwendig?

Diese beiden Fragen werden wegen ihrer inhaltlichen Überlappung zur Vermeidung von Dopplungen wieder gemeinsam und integriert beantwortet.

Hindernisse: Der bestehende Rechts- und Finanzierungsrahmen behindert massiv die rasche Ausbreitung entsprechender multi- und intermodaler Angebote. Das PBeFG trifft keine hilfreichen Regelungen für den gesamten Paratrasit aus Rufbus, AST, ALT, Bürgerbus, Car Sharing, Bike Sharing und Rider Sharing sowie alternativen Taxi-Angeboten.

Die entsprechenden Systeme müssen offensiv definiert, einheitlich gekennzeichnet, in der Aufgabenträgerschaft zugewiesen und in der Finanzierung und Zuschussung sowie Tarifierung

geregelt werden. So lange solche Angebote nur in einer diffusen Grauzone entwickelt werden, bleiben sie auf Regionen mit besonders motivierten, innovativen Akteuren beschränkt.

Ein großes Hindernis bilden auch die Fahrzeugflotten, in denen Mini- und Midibusse lediglich minimal vertreten sind. Hier muss die Fahrzeugförderung entsprechend erweitert werden. Alle Zuschuss- und Abgeltungsprozeduren, die sitzplatzfixiert regeln und dadurch den Trend zu immer größeren Fahrzeugen forcieren, müssen außer Kraft gesetzt werden. Die Angemessenheit bestimmter Fahrzeuggrößen muss sich an Kriterien des Straßennetzes und der Siedlungsdichte und Nachfragepotenziale orientieren.

Förderung von E-Bikes und E-Bike- Sharing: Bei der Förderung der Elektromobilität müssen die private Beschaffung von Pedelecs sowie insbesondere die Bereitstellung elektrischer Leihfahrräder (Leihpedelecs) bevorzugt berücksichtigt werden.

Förderung von E-Bussen: Bei der Förderung der Elektromobilität müssen elektrische Bürgerautos und Mini- sowie Midibusse bevorzugt berücksichtigt werden.

Förderkataloge anpassen: Radstationen, Bike + Ride-Anlagen, öffentliche Leihfahrradsysteme und öffentliche Car Sharing-Systeme (Bürgerauto) sowie die gesamte für solche Systeme notwendig Kommunikations- und Dispositionslogistik (Hardware und Software) müssen in den Förderkatalog des öffentlichen Verkehrs aufgenommen werden.

Fördermittel massiv aufstocken: Die bisherigen Bedarfsschätzungen für Sanierung und Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur (Bodewig-Kommission I+II, Daehre-Kommission sowie difu und VDV-Schätzungen) gehen ganz überwiegend vom Erweiterungs- und Ersatzbedarf der sog. „großen“ Infrastrukturen (klassifizierte Straßen und Schienenverkehr) aus.

In diesen Bedarfsschätzungen sind keinerlei Verkehrswendeooptionen eingerechnet. Nach den Vereinbarungen der Pariser Klimakonferenz werden aber an die Verkehrspolitik so hohe Anforderungen an eine klimaneutrale Verkehrsentwicklung gestellt, dass eine massive Substitution des ineffizienten, stark klimaschädlichen Autoverkehrs zwingend wird. Das Substitutionsoll ergibt sich aus der angestrebten CO₂ Minderung. Eine grundlegende Substitution ist nur möglich, wenn vor allem auch die Feinerschließung nachhaltig gestaltet wird, wenn also vor allem in der Nahmobilität der extrem hohe Autoanteil massiv reduziert wird. Gerade der Investitionsbedarf der Nahmobilität bleibt aber in den bisherigen Bedarfsschätzungen außen vor. Die Nahmobilität ist entscheidend für die Orientierung der Verkehrsmittelwahl. Denn jede Mobilität (also auch der Fernverkehr) beinhaltet am Anfang und Ende eine Nahmobilitätsetappe.

Man kann den Finanzbedarf für die Substitution des Autoverkehrs in der Nahmobilität schätzen durch Analogie zu den erfolgreichen Beispielen, indem man deren Ausstattungswerte zu Grunde legt und hochrechnet. Basis dafür sei ein Siedlungsraum mit ca. 10.000 E (urban ca. 1 Quartier, im ländlichen Kontext eine Kleinstadt mit ländlichem Umland). Dafür braucht man

- ca. 6-8 Mini- oder Midibusse im lokalen Netz und ca. 4-6 Midi- oder Standardbusse im regionalen Netz
- 2-3 Schienenverkehrshalte (Überlandtram, Regionalbahn) mit 2 Schienenverkehrsfahrzeugen
- Ca. 30 kleine und ca. 3-4 große Bike + Ride Anlagen
- 1 kleine Radstation
- 1 Mobilitätszentrale
- 1 Bike Sharing-System mit ca. 20 Stationen und ca. 100 Rädern
- 1 Car Sharing-system mit ca. 10 Bürgerautos.

Für das Ridersharing müssen klare Regeln (tariflich, versicherungstechnisch, Kennzeichnung und Registrierung von Anbietern und Nachfragern) getroffen werden.

Finanzbedarf der Fuß- und Radverkehrsförderung: Bei der Fuß- und Radverkehrsförderung handelt es sich um eine Daueraufgabe kommunaler Verkehrsplanung. In den 1980er und 1990er Jahren wurden im Zuge der Stadterneuerung und Verkehrsberuhigung sowie Fahrradförderung hierfür bereits beträchtliche Mittel aufgewendet (ca. 2 Mrd. allein in NRW), später wurden die Fördermittel für diese Themen aber stark reduziert, ohne dass die Aufgaben bereits erledigt gewesen wären. Künftig ist mit einem starken Anstieg des Finanzbedarfs zu rechnen, weil

- In der Radverkehrsförderung nunmehr vor allem die teuren Schnellradwege sowie überörtlichen, regionalen Netze ausgebaut werden müssen,
- Der Bedarf für eine stadtverträgliche Umgestaltung innerörtlicher Hauptverkehrsstraßen und Ortsdurchfahrten besonders groß ist und hier in der Regel bauliche Maßnahmen (Baumpflanzungen, Umprofilierungen, Querungshilfen....) erforderlich sind,
- ein großer Nachholbedarf beim Fahrradparken besteht, insbesondere in dicht bebauten Quartieren sowie an Bahnhöfen und Haltepunkten des Schienenverkehrs .

Weniger kostenaufwändig sind die Maßnahmen in den Erschließungsstraßennetzen, weil hier vielfach einfache Maßnahmen (Tempo 30 oder 20 Zonen, Ausweisung von Fahrradstraßen und Verkehrsberuhigten Bereichen) ausreichen.

Bereits weit fortgeschritten ist die landesweite Radverkehrswegweisung, sie muss nun allerdings verstärkt um die Informationen für die Intermodalität ergänzt werden und mit den lokalen, feinerschließenden Netzen aufgefüllt werden.

Schlussbemerkung:

Masterplan Inter- und Multimodalität sowie flexible Bedienformen

Es wird empfohlen, dass die Landesregierung ähnlich wie bei der Nahmobilität eine eigenen Masterplan zur Förderung der Multi- und Intermodalität und flexiblen Bedienformen auflegt, in dem neben den Definitionen, Instrumenten, Akteuren etc. auch die Finanzbedarfe und Finanzierungswege sowie rahmensetzenden Novellierungsbedarfe angesprochen werden. Hierfür ist eine enge Kooperation mit dem ÖPNV (VDV NRW und den Verkehrsverbänden und Zweckverbänden) sowie mit den neuen Mobilitätsdienstleistern sinnvoll.