

UBER

„Multimodalität/Flexible Bedienungsformen - in urbanen und ländlichen Räumen“

Schriftliche Stellungnahme für die Enquetekommission FINÖPV



Ansprechpartner

Fabien Nestmann, Public Policy Western Europe

Telefon: +49 171 5642475

Email: fabien@uber.com

1. Welche Voraussetzungen sind notwendig, um Multimodalität gewährleisten zu können und in welchem Umfang werden die Voraussetzungen in NRW erfüllt?

Multimodalität lebt von Auswahl und Vielfalt, Verlässlichkeit und Bezahlbarkeit sowie von der Möglichkeit der Kombination.

Im Idealfall stehen zur Befriedigung eines bestimmten Mobilitätsbedürfnisses mehrere gleichwertige Alternativen zur Verfügung. Denn je mehr tatsächlich verfügbare Alternativen für jeden einzelnen Teilabschnitt einer Reisekette existieren, desto größer ist die Zahl der möglichen Verkehrsmittelkombinationen und je größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine der möglichen Optionen dem spezifischen Bedarf entspricht. Ein Verkehrsträger stellt dann eine tatsächliche Option dar, wenn er hinsichtlich Preis, Verfügbarkeit und Nutzungskomfort aus Nutzersicht attraktiv ist.

Eine weitere notwendige Voraussetzung multimodalen Verkehrs ist die Information des Fahrgastes über die Kombinierbarkeit verschiedener Verkehrsträger und die Möglichkeit, diese Information in Abhängigkeit von veränderten Umweltbedingungen – etwa weil ein Fahrtantritt sich verschoben hat oder ein Verkehrsmittel doch nicht zum geplanten Zeitpunkt zur Verfügung steht – nutzerfreundlich zu aktualisieren und dem Fahrgast zu vermitteln. Dadurch wird Mobilität planbarer und der Fahrgast erhält die Möglichkeit, situativ stets die für ihn beste Option zu wählen.

Diesem Idealbild der Multimodalität kann sich in der Realität nur angenähert werden. Allerdings haben die Digitalisierung und die ubiquitäre Verbreitung von Smartphones zu einer wieder verbesserten und steigenden Attraktivität multimodalen Verkehrs geführt. Dies hat mehrere Gründe:

- Erstens bündeln Smartphones über Verkehrsmittel hinweg Informationen über verfügbare Angebote. Das geschieht etwa durch Apps wie Ally oder Qixxit. Dadurch werden die Reiseplanung, die Verknüpfung verschiedener Verkehrsträger und der Ticketkauf einfacher.
- Zweitens hat das Smartphone die Nutzung des ÖPNV attraktiver gemacht, denn die Reisezeit lässt sich mit dem Smartphone produktiv oder regenerativ nutzen. Dies spielt gerade für junge Leute eine immer wichtigere Rolle und zeigt sich auch im zunehmenden Statusverlust des Automobilbesitzes. Jugendliche denken und gestalten ihre Mobilität immer stärker vom Smartphone aus. Zugang zu Mobilitätsangeboten wird dadurch wichtiger als Besitz. Auch die Möglichkeit, per Mobiltelefon Tickets zu lösen verringert gewisse Hürden und vergrößert die Flexibilität des Angebotes.
- Drittens haben Smartphones neue zeitgemäße, bedarfsgerechte Mobilitätsangebote wie beispielsweise das free-floating Carsharing, Bikesharing, myTaxi oder Uber möglich gemacht. Diese ergänzen und verdichten den ÖPNV durch individuelle Beförderungsoptionen und bieten zudem eine Rückfalloption sollten die Angebote des ÖPNV für ein bestimmtes Beförderungsbedürfnis nicht passen.

Die Attraktivität multimodalen Verkehrs steht und fällt mit der Funktionsfähigkeit des ÖPNV. Gerade der schienengebundene ÖPNV, der eine große Anzahl an Menschen zuverlässig und schnell in hoher Frequenz transportiert, ist funktional unverzichtbar. Betrachtet man das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs als Stromnetz, lässt sich der ÖPNV in Analogie wie folgt gliedern: Der schienengebundene Nahverkehr bildet gewissermaßen als Hochspannungsnetz das Rückgrat der Mobilitätsversorgung und wird auf Mittelspannungsebene erweitert um den nicht schienengebundenen Linienverkehr. Der Gelegenheitsverkehr und neue On-Demand-Mobilitätsangebote stellen dann die Niederspannungsebene mit Hausanschluss dar. Die verschiedenen Netzebenen sind über positive Rückkoppelungseffekte miteinander verbunden. Verbessern sich beispielsweise die Angebote auf der Niederspannungsebene, steigt auch die Attraktivität der anderen Netzteile.

Die Voraussetzungen für ein multimodales Mobilitätsangebot sind im Land Nordrhein-Westfalen mit seiner dicht besiedelten Metropolregion auf der einen und einem hohen Pendleraufkommen auf der anderen Seite grundsätzlich sehr gut gegeben. Allerdings gelingt es vielfach noch nicht das vorhandene Potential abzurufen. In 2014 pendelte mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen täglich zur Arbeitsstätte. Allein in die drei Städte Köln, Düsseldorf und Essen pendelte knappe eine dreiviertel Million Arbeitnehmer am Tag. Das Verkehrsmittel der Wahl ist jedoch nur bei ca. jedem zehnten Pendler der ÖPNV. Mehr als zwei Drittel nutzen das Auto für die tägliche Strecke zur Arbeit, obwohl der MIV der Hauptgrund für Staus und der Straßenverkehr einer der Hauptverursacher von Feinstaub ist.

2. Wie können multimodale Verkehre und flexible Bedienungsformen zu einer Verbesserung des Verkehrsangebotes in NRW beitragen?

Für die meisten Menschen in urbanen Räumen ist der eigene PKW schon heute eigentlich überflüssig: Viele Wege lassen sich schneller und günstiger mit einer Kombination aus ÖPNV, Carsharing, Fahrrad und zu Fuß abdecken. Situativ ergibt sich aber immer wieder der Bedarf für individuelle Mobilität – beispielsweise, weil ein Ziel mit dem ÖPNV nicht zu erreichen ist, zu lange braucht oder die anderen Verkehrsmittel zu umständlich sind. Für diese Fälle gibt es derzeit noch kein jederzeit verfügbares und günstiges Angebot. Deshalb halten viele Menschen noch immer am eigenen PKW oder dem Zweitwagen fest.

In urbanen Räumen ist die Verbesserung des Angebots für die letzte Meile daher der wirksamste Hebel, um mehr Menschen für multimodale Angebote und damit den ÖPNV zu gewinnen und im besten Fall zum Verzicht auf den eigenen PKW zu bewegen. Die Erfahrung von Uber in praktisch allen Städten zeigt, dass der Dienst besonders gerne an Orten genutzt wird, an denen der ÖPNV startet oder endet. Ein flexibles Angebot verdichtet so das Netz an öffentlicher Personenbeförderung und überbrückt die „letzten Meter“ zwischen ÖPNV-Haltepunkt und Start-/Zielort. Auch die zeitliche Komponente spielt eine Rolle: Uber wird besonders häufig genutzt, wenn der ÖPNV keine oder nur wenige Verbindungen anbietet (bspw. am Wochenende zwischen Mitternacht und vier Uhr morgens). Dadurch werden aus Endpunkten Haltepunkte und aus Aussteigern Umsteiger.

Je mehr alternative Beförderungsoptionen es gibt, desto mehr Menschen sind bereit auf den eigenen PKW zu verzichten. Dazu hielt der Deutsche Taxi- und Mietwagenverband BZP in seinem Jahresbericht 2013/2014 fest: *„Denn der Hauptkonkurrent des Taxis ist bei richtiger Betrachtungsweise der Privat-PKW. Stehen zu diesem möglichst viele und attraktive Alternativen zur Verfügung, kann ein gut aufgestelltes Taxengewerbe davon auf Dauer nur profitieren. Ein riesiges Potential steckt dabei in internetbasierten Vermittlungsplattformen.“*

Diese Aussage deckt sich mit den Erfahrungen von Uber. In einigen Städten der USA zeichnet sich ab, dass sich in Reaktion auf das Angebot von Uber, 10 Prozent der Nutzer für den Verzicht auf den eigenen PKW entschieden haben. Für den ÖPNV bietet sich durch die Entwicklung solcher kostengünstigen, verlässlichen und einfach zu nutzenden Zubringerdienste das Potential, den liniengebundenen Verkehr besser auszulasten und damit einen besseren Kostendeckungsgrad zu erreichen. Es hat sich allerdings auch gezeigt, dass die Konsumenten sehr preissensitiv sind. Deshalb ist der Taximarkt in seiner heutigen Form oft ungeeignet, diese Zubringer- und Rückfalloption für die Masse abzubilden. Es bedarf zusätzlich deutlich günstigerer Angebote, um Personen zum Verzicht auf den eigenen PKW zu bewegen.

Im ländlichen Raum gestaltet sich die Herausforderung vielschichtiger. Aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte und der größeren zu überwindenden Distanzen, fehlt es dem ÖPNV vielfach an Dichte und Frequenz. Ein Problem, das sich durch den demographischen Wandel noch verschärfen wird.

Hier muss es primär darum gehen, das bestehende liniengebundene Angebot möglichst aufrecht zu erhalten und durch weitere flexible Mobilitätsformen zu ergänzen. Ein Ansatzpunkt für ersteres ist, liniengebundene Verkehre bedarfsgerechter auszugestalten, um das Nachfragepotential zu erhöhen und tatsächliche Fahrten besser auszulasten. Dazu gibt es schon vielfältige Modellprojekte und Initiativen (siehe nächster Abschnitt), die allesamt auf dem Einsatz von Informationstechnologien basieren.

Soll das Angebot im ländlichen Raum zudem um weitere flexible Mobilitätsformen ergänzt werden, bietet sich die Einbeziehung schon vorhandener Ressourcen, d.h. privater PKWs, an. Ebenso wie im Zuge der Energiewende die Energieproduktion dezentralisiert wurde, wird die „Verkehrswende“ eine Ergänzung der zentralen liniengebundenen Angebote durch dezentrale, private Angebote erfordern. Die Bürger werden, um im bekannten Bild zu bleiben, auf der Niederspannungsebene gewissermaßen von Konsumenten zu Prosumenten – mal werden sie Mobilitätsdienstleistungen konsumieren, mal werden sie diese selbst anbieten. Und ebenso wie die Energiewende ein Smart-Grid erfordert, um die dezentrale Produktion zu koordinieren, brauchen flexible Angebote eine Plattform, um Angebot und Nachfrage effizient zusammenzuführen.

Mobilität ist Teil der Daseinsvorsorge und damit ein besonders schützenswertes Gut. Das Taxi hat heute als Teil des ÖPNV die Funktion, eine Mindestversorgung mit individueller Mobilität sicherzustellen und soll zudem eine Rückfalloption darstellen. Sollten zukünftig private PKWs verstärkt in das Mobilitätsangebot eingebunden werden, stellt sich daher die Frage, wie sich dies auf die Daseinsvorsorge auswirkt. Während grundsätzlich festzuhalten ist, dass ein mehr an Beförderungsoptionen die Daseinsvorsorge verbessern sollte, sind Szenarien denkbar, in denen im ländlichen Raum im Extremfall eine Mindestversorgung durch Taxen nicht mehr sichergestellt werden könnte. Dies wäre dann der Fall, wenn die zusätzlichen privaten Angebote in (partielle) Konkurrenz zu bestehenden Taxen treten und deren Profitabilitätslage derart verschlechtern würden, dass ein flächendeckender Betrieb rund um die Uhr nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte.

Allerdings sind für diesen Fall auch neue Konzepte denkbar, die dem gegenwärtigen Modell aus Angebotsverknappung und bürokratischer Betriebspflicht vorzuziehen sind, und die eine Integration privater Ressourcen erlaubt. Eine Mindestversorgung mit individuellen Mobilitätsoptionen könnte beispielsweise in Form eines Kapazitätsmechanismus realisiert werden. Dazu würden pro Pflichtfahrbereich anhand von Fläche und Einwohnerzahl benötigte Kapazitäten für eine Mindestversorgung festgelegt. Anschließend könnten örtliche Marktteilnehmer (=Anbieter) Gebote auf die Vorhaltung der ausgeschriebenen Kapazitäten abgeben, die günstigsten Angebote erhielten den Zuschlag. In einem kompetitiven Marktumfeld (vor allem in Großstädten) würden die Gebote gegen Null tendieren - tatsächliche Kosten entstünden also nur dort, wo die Auktion tatsächlich für zusätzliche Kapazität sorgt, die Mindestversorgung ohne Eingriff also nicht gewährleistet wäre. Das Auktionsmodell würde sich zudem aus dem Taxi- und Mietwagenmarkt selbst finanzieren: Bundesweit würde von jeder erbrachten Beförderungsdienstleistung im Gelegenheitsverkehr ein Prozentsatz in einen Fonds zur Entlohnung der Kapazitäten eingebracht.

Es gibt zahlreiche Beispiele, aus denen sich für die Einführung und Umsetzung des Auktionsansatzes lernen ließe, z.B. Kapazitätsmärkte für Strom und der Breitbandausbau im ländlichen Raum sowie ÖSV. In diesen Märkten werden bereits wettbewerbliche Ausschreibungen erfolgreich genutzt, um die Daseinsvorsorge oder das Angebot sicherzustellen.

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

(gemeinsam mit 4 beantwortet)

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

Die Potenziale für bessere Mobilitätsangebote sind groß, solange es unausgelastete Ressourcen gibt. Die Ressourcen für ein gleichermaßen dichtes wie breites Mobilitätsangebot sind da, wir müssen sie nur für alle nutzbar machen. Es gilt also, stark schwankende Nachfragen möglichst gut voraus zu schätzen und dafür bedarfsgerechte Angebote zu schaffen, beispielsweise indem in Schwachlastzeiten liniengebundene Verkehre Bedarfshaltestellen anfahren oder Teilstrecken nur nach vorheriger Bedarfsanmeldung. Es gilt aber auch, private Ressourcen in das Mobilitätsangebot mit einzubeziehen. Für beides bietet die Digitalisierung große Potentiale.

Das Smartphone und die entsprechende Informationstechnologie im Hintergrund ermöglichen es, Lösungen wie im Odenwaldkreis („garantiert mobil!“) oder in Südniedersachsen („EcoBus“) umzusetzen. Beide sorgen mit IT-Unterstützung für eine Erweiterung und Verdichtung des bestehenden ÖPNV-Angebots bzw. für eine bessere Auslastung durch nachfrageabhängige Routenführung.

Modellprojekte wie diese zeigen, dass leicht verfügbare Informationen über Mobilitätsoptionen und ein bedarfsorientiertes Angebot meist zu einer besseren Auslastung des ÖPNV führen. Wenn dies noch mit niedrigeren Preisen einhergeht, liegt darin ein großes Potenzial, mehr Umsteiger vom MIV für den ÖPNV zu gewinnen.

Neue Technologien bringen in Echtzeit Angebot und Nachfrage zusammen und machen aus bisherigen Punktmärkten lokale Märkte. Wo früher ein Taxifahrer Stunden am Taxistand auf einen Fahrgast wartete, finden Fahrer und Fahrgast nun auch zusammen, wenn sie sich nicht in unmittelbarer räumlicher Nähe befinden. App-basierte Anreizmechanismen können zudem dafür sorgen, das Angebot dort zu erhöhen, wo es eine ungedeckte Nachfrage gibt – oder diese sogar im Vorfeld zu antizipieren und dann gar nicht entstehen zu lassen.

All das führt zu einem effizienteren Markt und einer deutlich verbesserten Auslastung. Bei Uber liegt die Auslastung der Fahrer schnell bei über 50 Prozent, verglichen mit 28 Prozent im Taxigewerbe. In reiferen internationalen Märkten steigt diese Quote nochmals deutlich.

5. Welche Hindernisse gibt es derzeit bei der Umsetzung?

(gemeinsam mit 6 beantwortet)

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

Gesetze und Regularien sind soziale Konstrukte und somit immer ein Spiegel ihrer Zeit. Das gilt auch für den Mobilitätssektor in Deutschland, der durch ein Gesetz geprägt wird, das im Kern aus den 1960er Jahren stammt und damit aus dem Prä-Smartphone-Zeitalter. Ein zeitgemäßer Rechtsrahmen muss die sich wandelnden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen aber widerspiegeln und darf das Potenzial moderner Technologien nicht ignorieren.

Die insbesondere im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) gedanklich verankerten Ziele wie Sicherheit, Qualität und Verbraucherschutz sind nach wie vor richtig, die zur Erreichung dieser Ziele gewählten Instrumente sind jedoch vielfach obsolet. Neue Technologien erlauben es, Ziele und Standards heute anders und vielfach besser zu erreichen. Der bestehende Rechtsrahmen lässt das aber nicht zu, weil er nicht nur die Ziele vorgibt, sondern auch zugleich festlegt, auf welchem Weg diese erreicht werden müssen. Deshalb brauchen wir eine Überarbeitung des bestehenden Rechtsrahmens

mit dem Ziel, technologieneutrale Regeln zu schaffen. Prominentes Beispiel ist die Anforderung im Gelegenheitsverkehr, alle Straßen und Plätze einer Stadt auswendig kennen zu müssen und diese Kenntnis in einer Prüfung nachzuweisen – die so genannte Ortskenntnisprüfung. In Zeiten von GPS-basierten Navigationssystemen mit dynamischer Zielführung ist dies eine nicht mehr nachvollziehbare Bestimmung

Zudem ist die heute bestehende Abgrenzung zwischen einzelnen Beförderungsformen vielfach nicht mehr zeitgemäß. Die Grenze zwischen bedarfsabhängigen Linienverkehr und Gelegenheitsverkehr verschwimmt zunehmend angesichts von App-basierten Bestellsystemen. Im Sinne eines effizienten und ressourcenschonenden Angebotes ist beispielsweise auch ein Rückfahrgebot sinnfrei und kontraproduktiv.

Schließlich sind bestehende Markteintrittsbarrieren kritisch zu hinterfragen. Wenn Anforderungen an Fahrzeugsicherheit und Verbraucherschutz erfüllt sind, gibt es realistischerweise keine vernünftigen Gründe mehr, Privatpersonen und deren PKWs in die Mobilitätsangebote beispielsweise im ländlichen Raum nicht einzubinden.

Multimodalität hängt zudem maßgeblich davon ab, wie gut Informationen über mögliche Mobilitätsoptionen verfügbar sind. Open Data und vielfältige Schnittstellen sind deshalb eine Grundvoraussetzung für vernetzte Angebote. Die öffentliche Hand sollte hierauf einen Fokus legen und die Digitalisierung in ihrem Einflussbereich konsequent vorantreiben.

Anhang

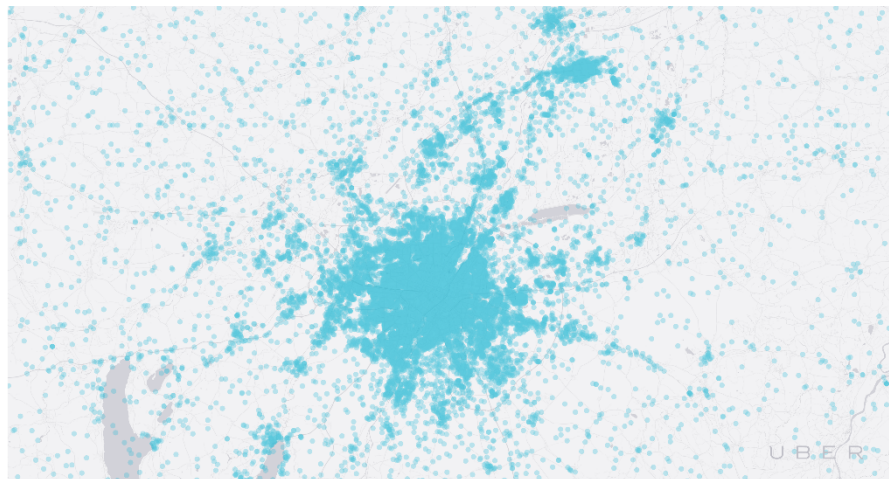
Nachfrage nach Uber ist groß und nicht auf Stadtzentren beschränkt

PEOPLE WANT TO USE UBER IN MUNICH

MUNICH, GERMANY

Each dot represents the location of the first time a unique user opened the app

Data from the city of Munich between 01-01-2015 and 01-05-2015. Points have been jittered for privacy.



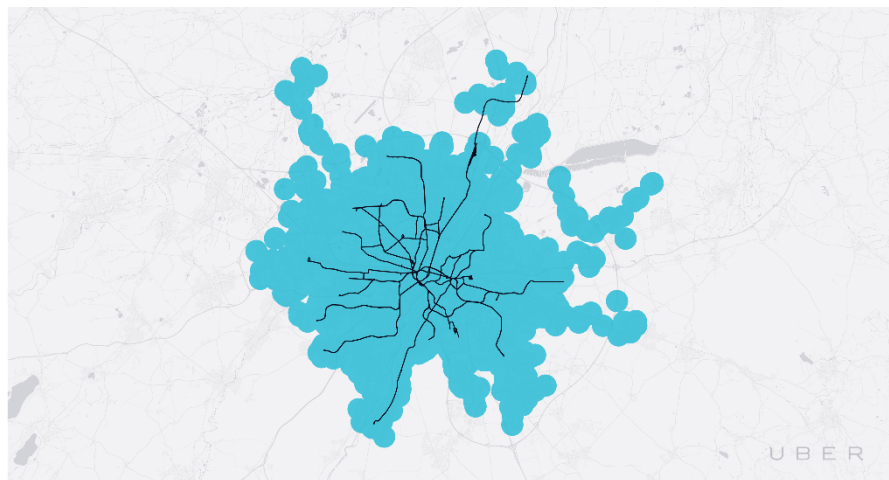
Uber verdichtet das ÖPNV-Netz

UBER GOES WHERE PUBLIC TRANSPORT DOESN'T IN MUNICH

MUNICH, GERMANY

— TRANSIT LINES
■ UBER DROPOFFS

Data from the city of Munich between 01-01-2015 and 01-05-2015. Completed trips only. Data points have been jittered for privacy.



Über erweitert das ÖPNV-Netz

UBER COVERAGE EXTENDS BEYOND EXISTING PUBLIC TRANSPORTATION IN MUNICH

MUNICH, GERMANY

Lines represent Uber trips that began or ended at the end of subway lines in Munich.



Data from the City of Munich up to 29-06-2015. Completed trips only. Points have been filtered for privacy.

UBER COVERAGE EXTENDS BEYOND EXISTING PUBLIC TRANSPORTATION IN MUNICH

MUNICH, GERMANY

Lines represent Uber trips that began or ended at the end of subway lines in Munich.



Data from the City of Munich up to 29-06-2015. Completed trips only. Points have been filtered for privacy.

Über ergänzt das ÖPNV-Angebot zeitlich

