| Kenntnisnahme | Vorlagen-Nr.: | VO/0282/2021 |
|---|---|---|
| | Status: | öffentlich |
| | Datum: | 07.09.2021 |
| **Dezernat:** | I | |
| **Fachdienst:** | 20.1 - Haushalts- und Finanzangelegenheiten | |
| **Sachbearbeitung:** | Aab, Jonas | |

| **Beratungsfolge** | | |
|---|---|---|
| **Gremium:** | **Zuständigkeit** | **Sitzung ist** |
| Magistrat | Kenntnisnahme | nichtöffentlich |
| Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss | Kenntnisnahme | öffentlich |
| Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt und Energie | Kenntnisnahme | öffentlich |
| Stadtverordnetenversammlung | Kenntnisnahme | öffentlich |

**RMV - Positionspapier „Städte, Landkreise und Verkehrsverbünde begrüßen das Ziel der Verdoppelung des öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Straße bis 2030!“**

**Beschlussvorschlag**

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten,

dass vom Oberbürgermeister unterzeichnete Positionspapier

zur Kenntnis zu nehmen.

**Sachverhalt**

Mit Schreiben vom 25.08.2021 teilte der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) mit, dass die Verkehrsverbünde in Hamburg (HVV), München (MVV), Dresden (VVO), Berlin (VBB), Nürnberg (VBN), Gelsenkirchen (VRR) gemeinsam mit dem RMV ein Positionspapier entwickelt haben, das aufzeigt, wie und unter welchen Prämissen die Verdoppelung des ÖPNV bis 2030 gelingen kann. Dieses Positionspapier geht an die Partei- und Fraktionsvorsitzenden sowie die verkehrs- und finanzpolitischen Sprecher der

Bundestagsfraktionen CDU, CSU, SPD, Grüne, FDP und Linke - und zwar rechtzeitig vor Start der Koalitionsgespräche, die oft schon informell vor der Bundestagswahl beginnen.

Mit dem Positionspapier, dass sich auf den Verkehrsministerkonferenz-Beschluss vom 26.02.2021 bezieht, möchte der RMV unterstreichen, dass die Erreichung der Klimaschutzziele mithilfe einer Verdoppelung des ÖPNV eine enorme Anstrengung von Politik, Behörden und der gesamten ÖV-Branche erfordert. Dazu möchte der RMV die richtigen Weichen für die Verkehrspolitik die nächsten Jahre gestellt wissen.

Damit dies gelingt, als eine starke Stimme der Verkehrsverbünde und Kommunen beim Thema ÖPNV bei der Bundespolitik wahrgenommen zu werden, bittet der RMV um Unterstützung. Dies kann die Universitätsstadt Marburg tun, indem sie sich bereit erklärt, dass beigefügte Positionspapier mit dem RMV zu zeichnen.

Das Positionspapier soll offiziell mit dem Briefkopf des Oberbürgermeisters der Stadt München versendet und von möglichst vielen Städten, Landkreisen und Verkehrsverbünden unterzeichnet werden.

Dr. Thomas Spies
Oberbürgermeister

**Finanzielle Auswirkungen**

**Anlage/n**

1 RMV - Positionspapier

Landeshauptstadt
München
**Oberbürgermeister**

**Dieter Reiter**

VERBUNDLANDKREISE
IM MVV

Ansprechpartner:

**Günter Menzl**
Koordinator der MVV-Verbundlandkreise
im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund
Frankenthaler Str. 5 - 9
81539 München
Telefon: 089 / 6221-2433
Guenter.Menzl@lra-m.bayern.de

**Carolin Pöverlein-Schmid**
Büro des Oberbürgermeisters
Landeshauptstadt München
Marienplatz 8
80331 München
Telefon: 089 / 233-92415
Carolin.Poeverlein@muenchen.de

Herrn Position
Titel Vorname Nachname
Adresse 1
Adresse 2
PLZ Ort

16. August 2021

**Städte, Landkreise und Verkehrsverbünde begrüßen das Ziel der Verdoppelung des öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Straße bis 2030!**

Sehr geehrte/r Herr/Frau Position Titel Nachname,

*"Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist es, dieses hochwertige Angebot im straßengebundenen ÖPNV und SPNV ungekürzt vorzuhalten und zugleich gemeinsam die Vorbereitungen zu treffen, um bis 2030 zur Erreichung der Klimaziele des Bundes die Fahrgastzahlen gegenüber 2019 zu verdoppeln."*

VMK-Beschluss vom 26.02.2021; bestätigt am 15./16.04.2021 und abschließend konkretisiert durch Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz 29.6.2021 (https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-06-29-sonder-vmk-telko.html?nn=4812620); die zusätzlich geforderten Regionalisierungsmittel summieren sich für den Zeitraum von 2022-2030 auf 67,5 Milliarden Euro auf.

Seitens der kommunalen Gebietskörperschaften und der Verkehrsverbünde begrüßen wir den Beschluss der Verkehrsministerkonferenz, die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln. Wir möchten uns an der Umsetzung dieses Beschlusses nach Kräften beteiligen und unser Knowhow in diesem Sinne intensiv einbringen. Andererseits erwarten wir auch für die Erreichung eines so ambitionierten Zieles verbindliche gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen von Bund und Ländern. Zusammen mit der Absicht der

Bundesregierung zur Nachfrageverdoppelung im Schienenpersonenverkehr ergibt sich so eine Verdoppelung des gesamten öffentlichen Verkehrs bis 2030.

Wir begrüßen, dass wir mit einem starken öffentlichen Verkehr einen relevanten und zugleich in hohem Maße sozialverträglichen Beitrag zum Klimaschutz im Verkehr leisten. Ein starker, gut ausgebauter ÖPNV in den Metropolregionen ist zum Erreichen der Klimaziele elementar wichtig, da gerade hier großes Potential zum Umsteigen auf Bus und Bahn besteht. Wir sehen die Verdoppelung des öffentlichen Verkehrs aber auch als Chance, bisher schlecht erschlossene Räume besser erreichbar zu machen und dadurch aufzuwerten. In der Stadt und auf dem Land wird so mehr Mobilität mit weniger Verkehr ermöglicht. Für Kinder und Jugendliche in ländlichen Räumen gibt es neue Mobilitätsalternativen und mehr Freiheit an Stelle von Zwang zum Elterntaxi. Die vermehrte Nutzung des ÖV bewirkt gesamthaft eine Verringerung von Lärmbelastung und Luftschadstoffen sowie ein Mehr an Verkehrssicherheit und damit einen effektiven Schritt in Richtung „Vision Zero“.

Uns ist bewusst, dass eine Verdoppelung der Nachfrage nur gelingen kann, wenn der ÖPNV von der Mitte der Gesellschaft genutzt und wertgeschätzt wird. Das Beispiel „Fahrrad“ hat gezeigt, dass sich der Status eines Verkehrsmittels in Politik und Gesellschaft binnen eines knappen Jahrzehnts grundlegend ändern kann. Durch Aufwertung der Angebote, durch deren selbstverständliche Nutzung und durch gezielte Thematisierung und Wertschätzung des ÖPNV werden wir den Status des ÖPNV als das Rückgrat des Umweltverbundes gemeinsam mit dem Fuß- und Fahrradverkehr gezielt anheben. Wir werden dabei noch stärker als bisher das Verkehrsangebot aus der Perspektive der Kundinnen und Kunden als ein durchgängiges Gesamtsystem entwickeln. Dabei müssen wir aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auch stärker als bisher standardisieren.

Die Erhöhung der Nachfrage im ÖPNV hat bei Wegen mittlerer Länge, d. h. zwischen 7,5 und 75 Kilometern einen besonders hohen Klimaschutzeffekt. Da Wege mittlerer Länge regelmäßig die Grenzen von Gebietskörperschaften überschreiten, wollen wir in Zukunft noch besser dafür sorgen, dass es über diese Grenzen hinweg ein nahtloses ÖPNV-Angebot hoher Qualität gibt. Relevant ist dieses gleichermaßen für den Berufs-, Freizeit und Einkaufsverkehr. Wir möchten auch im ländlichen Raum alltagstauglichen ÖPNV erreichen und das Segment der reinen Schulverkehre verlassen. In den Metropolen wollen wir die vorhandenen Wachstumspotenziale nutzen und den ÖPNV zu einer vollwertigen Alternative zum eigenen Auto machen, indem möglichst weite Teile mit einem 24/7-Angebot, über Bedarfsverkehre bis in die Stadtteile, erschlossen werden.

Die Sicherheit, Attraktivität und Länge des Fuß- oder Radweges von und zur Haltestelle oder zum Bahnhof sind für die Attraktivität und Akzeptanz des ÖPNV oft von entscheidender

Bedeutung. Das ist uns bewusst, wir werden diese entsprechend gestalten. Die Kombination Rad und ÖPNV erhöht die Reichweite beider Verkehrsmittel. Durch attraktive und gesicherte Fahrradabstellanlagen und Fahrradmietmöglichkeiten an Haltestellen und Bahnhöfen des ÖPNV sowie durch Angebote zur Fahrradmitnahme werden wir das „multimodale Zusammenspiel“ von Rad und ÖPNV fördern.

Mit der Anpassung des Klimaschutzgesetzes wurde der zeitliche Handlungsdruck erhöht. Der vorgegebene Reduktionspfad im Sektor Verkehr bis 2030 ist hoch ambitioniert. Notwendige Verdichtungen im Bestandsnetz (Bus/Straßenbahn/U-Bahn/S-Bahn/Regionalzugverkehr) sind innerhalb von drei bis zehn Jahren organisierbar, soweit das Potenzial der vorhandenen Infrastrukturkapazität nicht bereits vollständig ausgeschöpft ist. Neu eingerichteter qualitativ hochwertiger Busverkehr wird mit einem kurz- bis mittelfristigen Realisierungshorizont (zwei bis acht Jahre) nicht nur im Ortsverbindungsverkehr oft die zu präferierende Alternative werden. Bei hohem Nachfragepotenzial wird der Reisekomfort mittelfristig durch die Umstellung von Bus auf Schiene bzw. die Kapazitätserhöhung oder Verlängerung bestehender Schienenstrecken verbessert. Dieses ist mittel- bis langfristig (acht bis zwanzig Jahre) realisierbar. Wir wissen, dass wir in den nächsten fünf Jahren die Planungen für die meisten mittel- bis langfristig realisierbaren Maßnahmen verbindlich starten müssen, damit der ÖPNV bis 2045 seinen Beitrag zur Klimaneutralität im Sektor Verkehr leisten kann. Um die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs entsprechend den zeitlichen Anforderungen des Klimaschutzes bewältigen zu können, muss das Planungsrecht vereinfacht werden. Außerdem müssen angemessene personelle Kapazitäten auf der Ebene der Planfeststellungsbehörden und der Gerichtsbarkeit vorgehalten werden.

Die Verdoppelung des öffentlichen Verkehrs bis 2030 ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die bisherigen finanziellen Rahmenbedingungen ermöglichen es dem ÖPNV aber nicht, seinen möglichen Klimaschutzbeitrag durch die Verdoppelung der Nachfrage zu leisten (vgl. auch Leistungskosten-Gutachten des VDV vom Juni 2021). Dazu braucht es einen der Höhe nach angemessenen sowie langfristig verlässlichen finanziellen Rahmen. Die coronabedingte Erhöhung der Regionalisierungsmittel sollte in einem ersten Schritt auf Dauer angelegt werden. Strukturell ist es zudem sinnvoll, die bisherige GVFG-Bewertungslogik durch „Zielbeiträge für Klimaschutz und Nachfragesteigerung“ sowie „Verbesserung der Erschließungswirkung“ zu ersetzen. Die Zielorientierung der Maßnahmen werden wir durch entsprechende fachliche Planungen absichern. In vergleichbarer Weise bedarf es einer Erhöhung der Regionalisierungsmittel, die zusätzlich zu den Bestandsmitteln vom Bund für den ÖPNV in den Ländern (u. a. für die kommunale Schiene und flächendeckende Ortsverbindungsnetze) bereitgestellt werden müssen. Das Gutachten des VDV kommt hier

alleine auf eine Deckungslücke, die sich bis zum Jahr 2030 auf fast 50 Milliarden Euro aufsummiert.

Die Bundesförderung für Länder und Kommunen sollte stärker in Kooperation mit den Ländern oder auch auf der Ebene von Programmen durch die Länder verwaltet werden. Der Bund setzt aber in jedem Fall die Förderziele und kontrolliert den Erfolg der von den Ländern zu verwaltenden Programme. Der Bund dotiert die Programme jeweils landesbezogen nach den zugesagten bzw. erreichten Zielbeiträgen der Länder, insbesondere in Bezug auf Erhöhung der Nachfrage, Erschließungswirkung und Umsetzungsgeschwindigkeit. Die Länder beteiligen sich an der Förderung mit relevanten Eigenanteilen. Die Kommunen werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV stärken. Bund und Länder sollten zudem die Rahmenbedingungen für neue Finanzierungsquellen (Parkraumbewirtschaftung, ÖPNV-Beiträge, LKW-Maut-Erträge auf Landes- und Gemeindestraßen) für den Verkehr verbessern.

Sehr geehrte/r Frau/Herr Position, bis zum Jahr 2030 wollen wir die Klimaziele gemeinsam erreichen. Ein starker ÖPNV in den Metropolregionen und auf dem Land sind dafür die Basis. Als Kommunen und Verkehrsverbünde wollen und werden wir unseren Beitrag dafür leisten. Von der künftigen Bundesregierung brauchen wir dafür aber Unterstützung: Nur mit einer deutlichen Erhöhung der Regionalisierungsmittel jährlich um mindestens 1,5 Mrd. Euro zur Verwendung bei Bus und Bahn werden wir die Regionen vom Verkehr entlasten und das Klima schützen können.

Wir bedanken uns für Ihren Einsatz zur Unterstützung des ÖPNV auch in der nächsten Legislaturperiode,

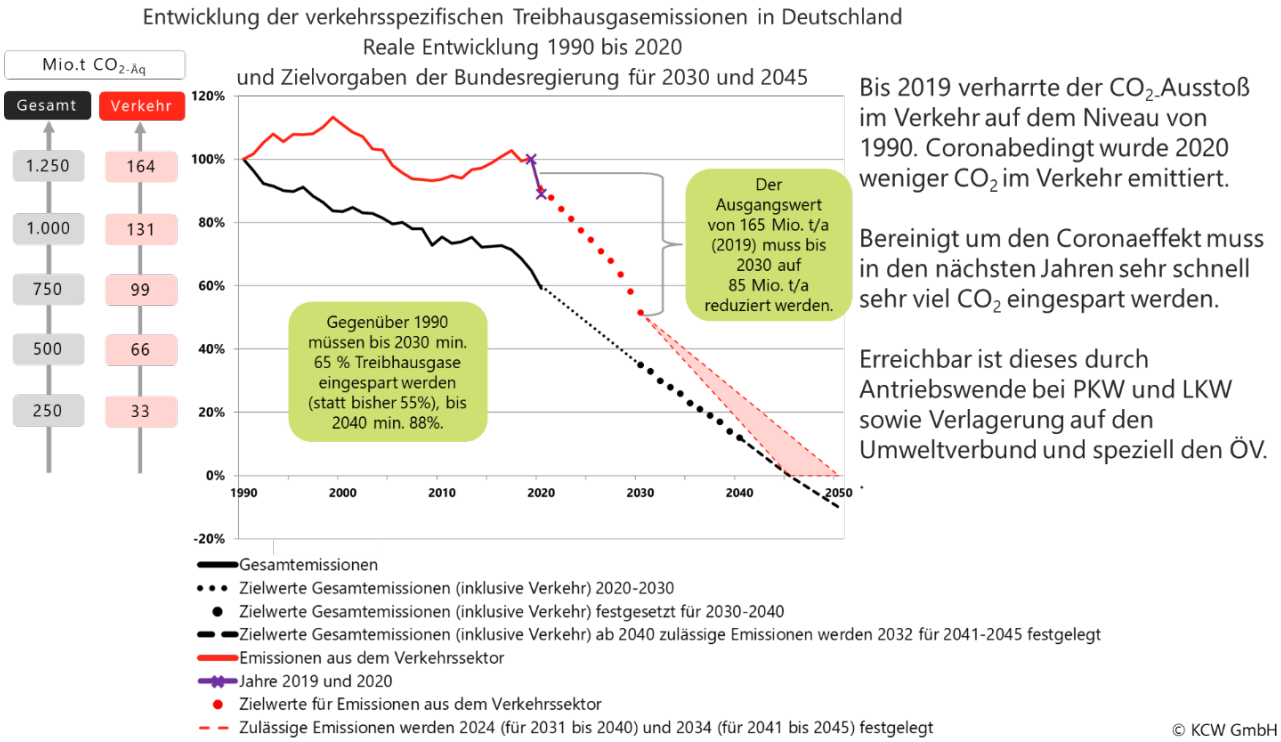
mit freundlichen Grüßen

## Anlage: Hintergründe und Erläuterungen

### 1. Warum begrüßen wir die Verdoppelung des ÖPNV?

a. **Klimaschutz ist die zentrale Herausforderung der Zukunft.** Im Verkehr wurde seit 1990 effektiv kein Fortschritt erzielt. Rechtlich gefordert ist eine schrittweise Reduktion von 164 Mio. t $CO_2$ (2019) auf 85 Mio. t $CO_2$ (2030) (vgl. Abbildung 1).

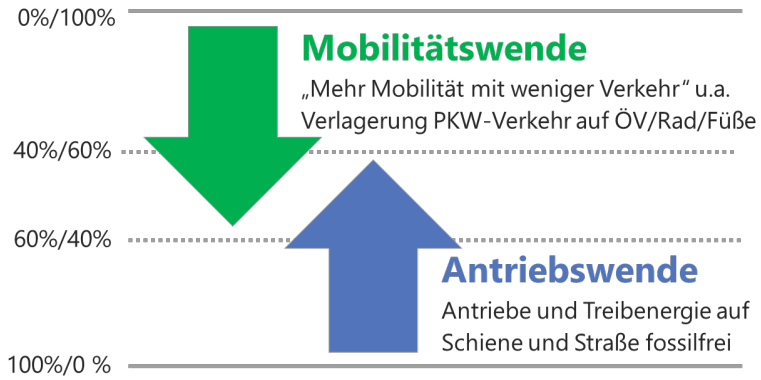
*Abbildung 1 Klimaschutz als zentrale Herausforderung im Verkehr*




*Quelle: Umweltbundesamt sowie Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 14.05.21 zur Novelle des Klimaschutzgesetzes (vom Bundestag am 24.06.2021 beschlossen) Anlage 3 – Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (zu § 4).*

Die geforderte Reduktion wird nicht allein durch eine Dekarbonisierung von PKW und LKW (Antriebswende) erreicht werden können (siehe Abbildung 2 und 3).

*Abbildung 2 Verkehrswende = Antriebswende + Mobilitätswende*




**Antriebswende** ist unverzichtbar für zukünftigen Kraftfahrzeugverkehr im Einklang mit den Erfordernissen des Klimaschutzes. Sie muss für PKW, LKW, Busse und Dieselzüge im Güter- und Personenverkehr realisiert werden.

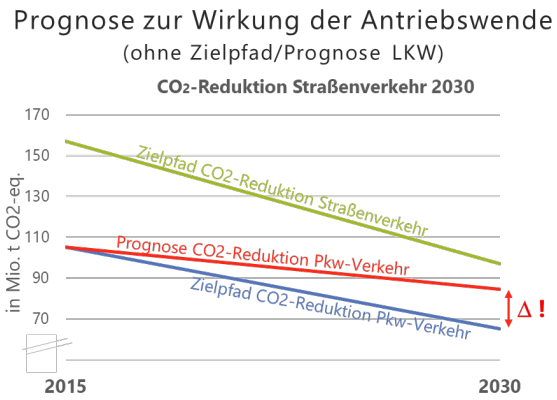
**Mobilitätswende** ist ein von der Antriebswende entkoppelter Pfad zu Klimaschutz sowie zu mehr Energie- und Flächeneffizienz und mehr Sicherheit im Verkehr.

**Aufgabe Bund: Zielbeiträge für Mobilitäts- und Antriebswende bestimmen!**

© KCW GmbH

*Quelle: Abbildung erstellt nach Prof. Dr. Messner, Dirk (2021): Key-Note „Klimaschutz im Verkehr: Ausgangslage und Erfordernisse" (Schienenverkehr: Rückgrat und Motor der Verkehrswende in Deutschland und Europa), Online-Tagung am 30.06.2021 von BMU & Allianz pro Schiene e. V.*

*Abbildung 3 Verdoppelung des ÖV leistet notwendigen Beitrag zum Klimaschutz*




**Klimaschutzwirkung Verdoppelung ÖV**

Annahme: Verdoppelung des ÖV (Nah- und Fernverkehr) ersetzt ca. 154 Mrd. PKM des MIV. Dieses entspricht ca. *17 % der MIV-Leistung* (2019) und bewirkt eine Einsparung von ca. 22 Mio. t $CO_2$eq beim MIV und einen Mehrausstoß von 8 Mio. t $CO_2$eq im ÖV (inkl. Energiebereitstellung), d.h. per Saldo eine **Minderung von 14 Mio. t CO2eq.**

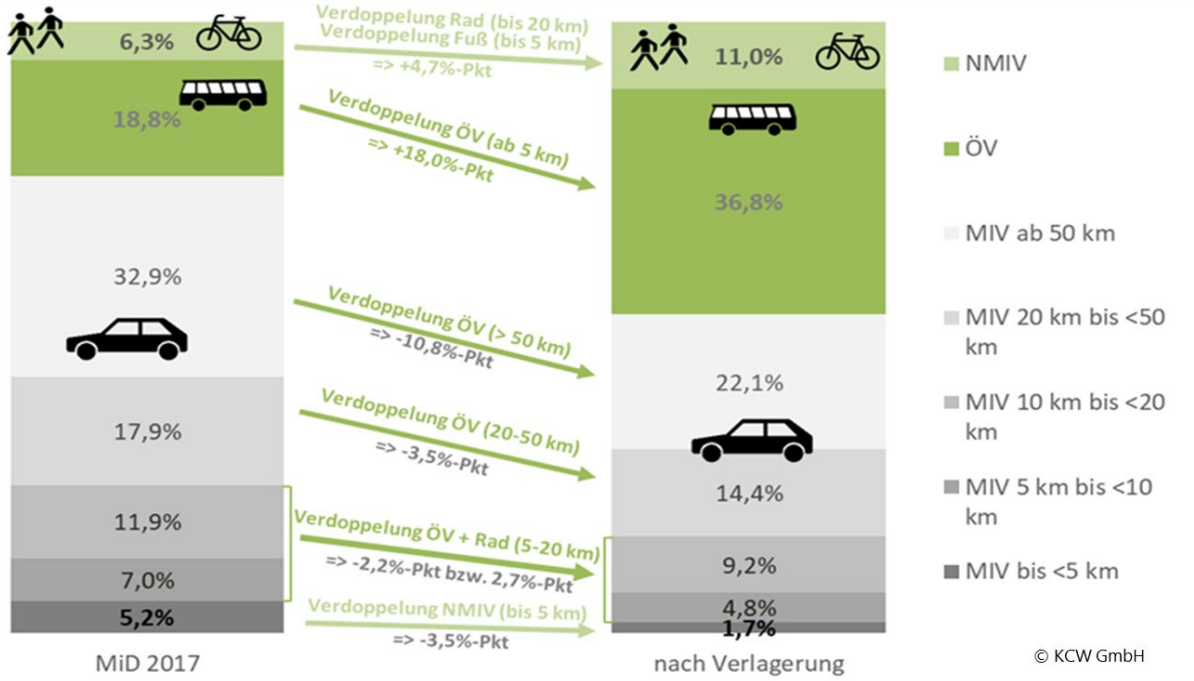
Wird der ÖV vollständig elektrifiziert, steigert sich die Minderung auf ca. **18 Mio. t CO2eq**. Das entspricht ungefähr der aktuell prognostizierten Ziellücke bei der Antriebswende (Dekarbonisierung PKW) bis 2030.

© KCW GmbH

*Quelle: Berechnungen KCW GmbH nach Annahmen von: Proff, Harald; Storp, Maximilian; Falk, Fabian (2020): Elektromobilität in Deutschland; Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2021: Roadmap – Markthochläufe alternativer Antriebe und Kraftstoffe aus technologischer; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2019: Key Elements of the Climate Action Programme 2030.*

Mit der Verdoppelung des Öffentlichen Nah- und Fernverkehrs können wir erreichen, dass fast jeder fünfte Personenkilometer, der heute mit dem Auto zurückgelegt wird, im Jahr 2030 mit dem ÖPNV zurückgelegt wird (vgl. Abbildung 4).

*Abbildung 4 Wirkung Verdoppelung ÖV auf PKW-Verkehr nach Entfernungsklassen*



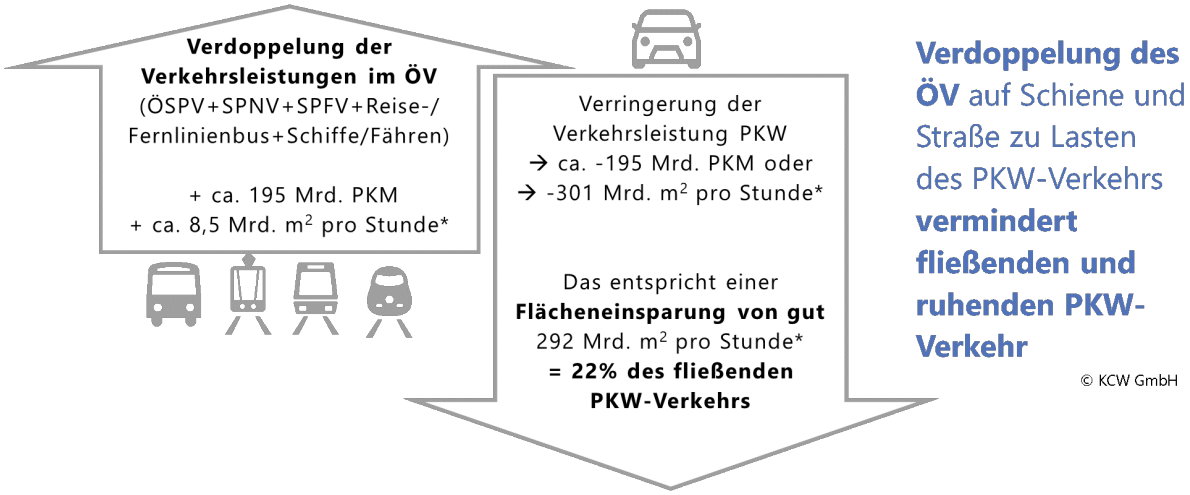

*Quellen: Eigene Berechnungen KCW unter Verwendung von Daten aus MiD 2017, Abruf der Daten über Mobilität in Tabellen (MiT).*

Damit liefern wir einen entscheidenden Klimaschutzbeitrag und verhindern, dass zukünftig in Freiheitsrechte eingegriffen werden muss, weil der Personenverkehr seinen Beitrag zum Klimaschutz nicht liefert (BVerfG-Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 et al.; vgl. u.a. Rn. 182-187, 249,253).

**b.** Die Verdoppelung des ÖPNV erfordert, dass dessen Angebot in bisher nicht oder nur mäßig erschlossenen Zeiten und Räumen auf ein akzeptables Grundniveau gehoben wird. Dieses stärkt die Entwicklungsperspektiven dieser Räume und der Menschen, die dort ohne Auto mobil sein wollen oder müssen. Insbesondere der ländliche Raum, aber auch Stadtteile und -randbereiche, werden auf diese Weise aufgewertet. Ausflugsziele im ländlichen Raum werden mit dem ÖPNV erreichbar. In Summe werden Stadt und Land vom Autoverkehr entlastet und durch eine verbesserte Stadt-Umland-Beziehung wird zudem auch die Nachfrage nach kommunalem ÖPNV gestärkt.

**c.** Die Verdoppelung des ÖPNV ermöglicht mehr Mobilität mit weniger Autoverkehr und schafft durch die hohe Flächeneffizienz des ÖPNV den erforderlichen „Freiraum“ für lebenswerte Städte und Regionen (siehe Abbildung 5). Besonders sozialschwache Bevölkerungsgruppen leben heute an stark frequentierten Straßen, der Ausbau des ÖPNV ist daher nicht nur für Nutzer/-innen, sondern auch für Anwohner/-innen gelebte Sozialpolitik.

*Abbildung 5 Verdoppelung des ÖV reduziert PKW-Verkehr um mehr als ein Fünftel*

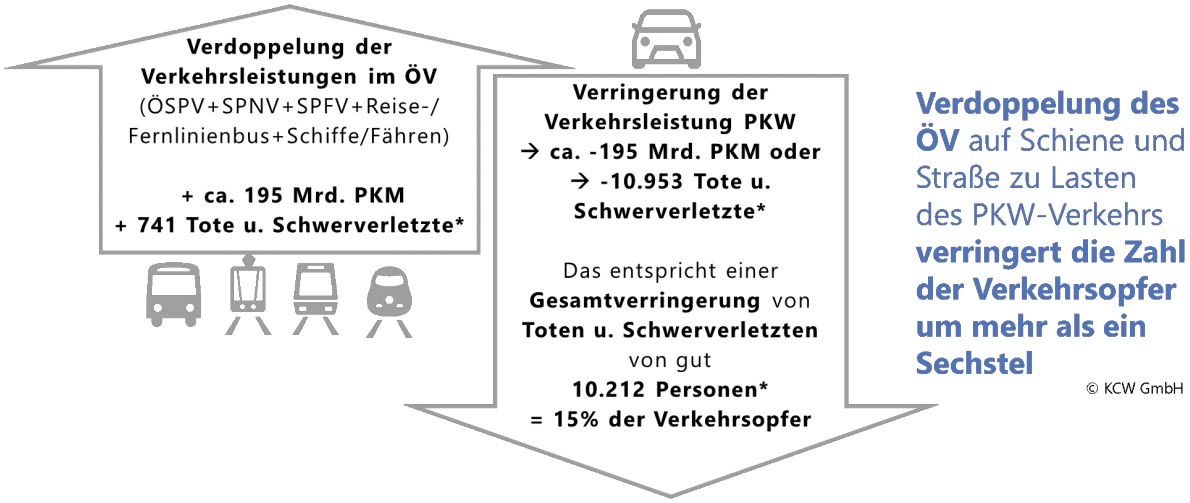



*Quelle: Berechnungen KCW GmbH *auf Basis MiD 2017 Ergebnisbericht und Methodenkonvention 3.1 des UBA.*

Auf diese Weise wird auch ein Beitrag zur Verringerung des verkehrsbedingten Flächenverbrauchs geleistet, mit den damit verbundenen Vorteilen für Umweltgüter im Allgemeinen sowie für die Biodiversität im Speziellen.

**d.** Die Verdoppelung des ÖPNV ist ein Schritt in Richtung der von Bundesregierung und Bundestag angestrebten „Vision Zero". Der ÖPNV ist ein sehr sicheres Verkehrsmittel und die Ausweitung seines Marktanteils bedeutet damit auch weniger schwere Unfälle und weniger im Verkehr getötete oder verletzte Menschen (siehe Abbildung 6).

*Abbildung 6 Verdoppelung des ÖV verringert Zahl der Unfälle und Verkehrsopfer*




*Quelle: Berechnungen KCW GmbH auf Basis MiD 2017 Ergebnisbericht, Destatis: Verkehrsunfälle monatlich März 2016-2020; Verkehrsunfälle jährlich – Zeitreihen 2019; Mobilitätsindikatoren auf Basis von Mobilfunkdaten sowie INFRAS: Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland (2019).*

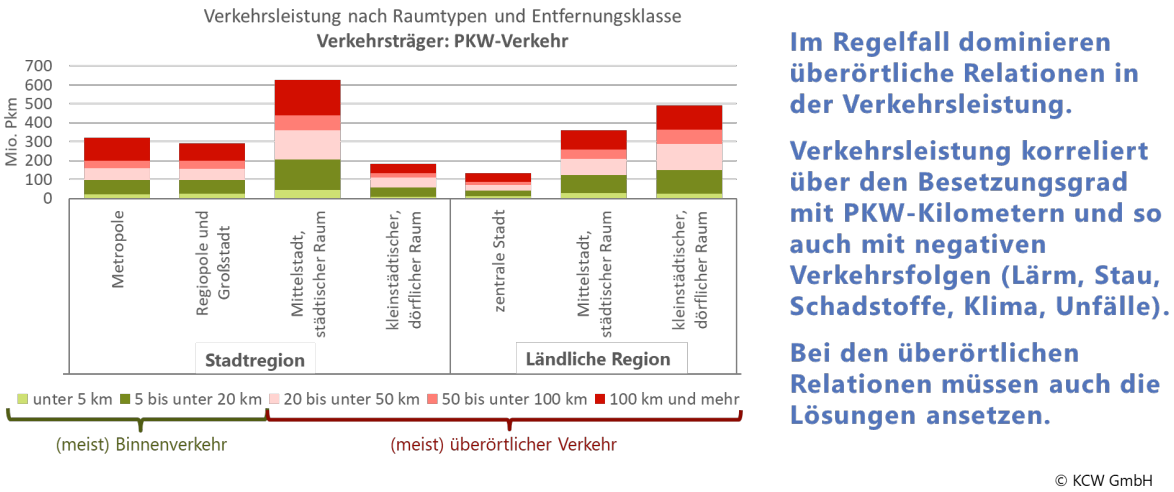
**e.** Die Verdoppelung des ÖPNV bewirkt eine Verringerung der verkehrsspezifischen Luftschadstoff- und Lärmbelastungen im Verhältnis zum ersetzten PKW-Verkehr – was einen nicht zu unterschätzenden Vorteil für die Gesundheit mit sich bringt.

**f.** Die Verdoppelung des ÖPNV bei sozialadäquaten Tarifen liefert die Basis für die Sozialverträglichkeit von Klimaschutz im Verkehr. Das Angebot wird dabei in Räume und Zeiten ausgedehnt, die heute oft nicht vom ÖPNV bedient werden. Das steigende Angebot sowie dessen Ergänzung um per App buchbare Bedarfsverkehre sorgen für mehr Flexibilität. Wer sich kein eigenes Auto leisten kann oder möchte, muss keine Abstriche bei seiner Mobilität machen.

## 2. Wo und wie muss der ÖPNV besser werden?

**a.** Der ÖPNV muss sein Verdoppelungsziel auf das Marktsegment der Wege mittlerer Länge (7,5-75 km) ausrichten. Das Auto erreicht hier die höchsten Marktanteile und der Umweltverbund ist auf diesen Distanzen nahezu ausschließlich durch den ÖPNV präsent. Die Verdoppelung der Wege des ÖPNV hat in diesem Marktsegment einen besonders hohen Klimaschutzeffekt. Zugleich sind es auch die zumeist überörtlichen Verkehre dieser Distanz, die den jeweiligen lokalen Verkehr dominieren (siehe Abbildung 7).

*Abbildung 7 Probleme bereitet der meist überörtliche Verkehr mit hoher Reiseweite!*



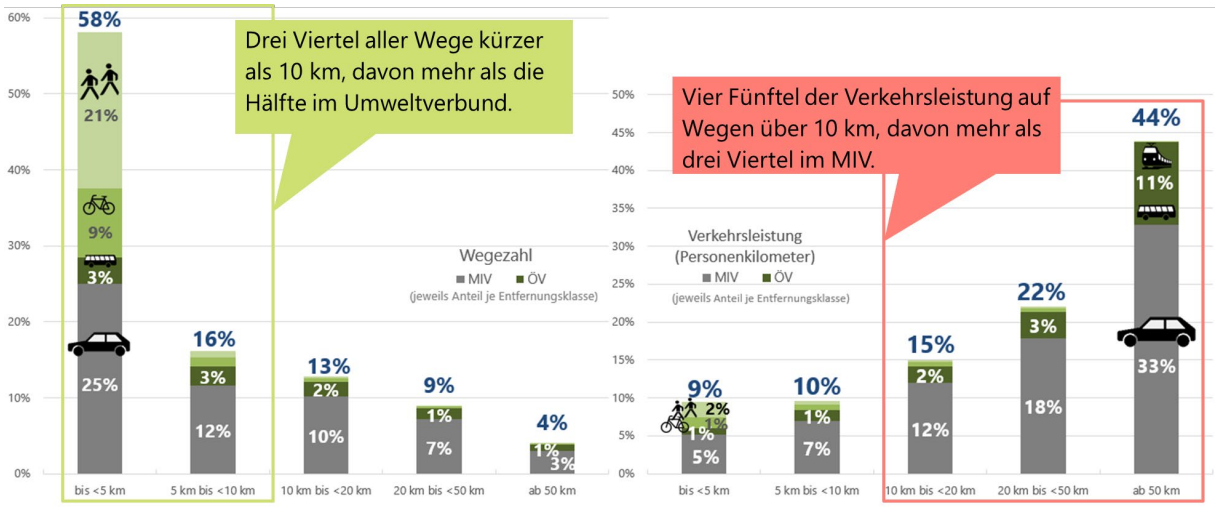

*Quelle: Eigene Darstellung KCW GmbH unter Verwendung von Daten aus MiD 2017, Abruf der Daten über Mobilität in Tabellen (MiT).*

**b.** Die Zahl der Wege kombiniert mit dem Verkehrsmittel ist relevant für die Mobilität von Menschen. Die Verkehrsleistung (Wege multipliziert mit ihrer Länge = Personenkilometer) ist in Kombination mit dem benutzten Verkehrsmittel der relevante Indikator für die Klima- und Umweltbelastung (vgl. Abbildung 8 sowie Abbildung 9).

- Wege <u>unterhalb</u> 10 Kilometern Länge machen drei Viertel aller Wege aus. Mehr als die Hälfte davon werden im Umweltverbund zurückgelegt.

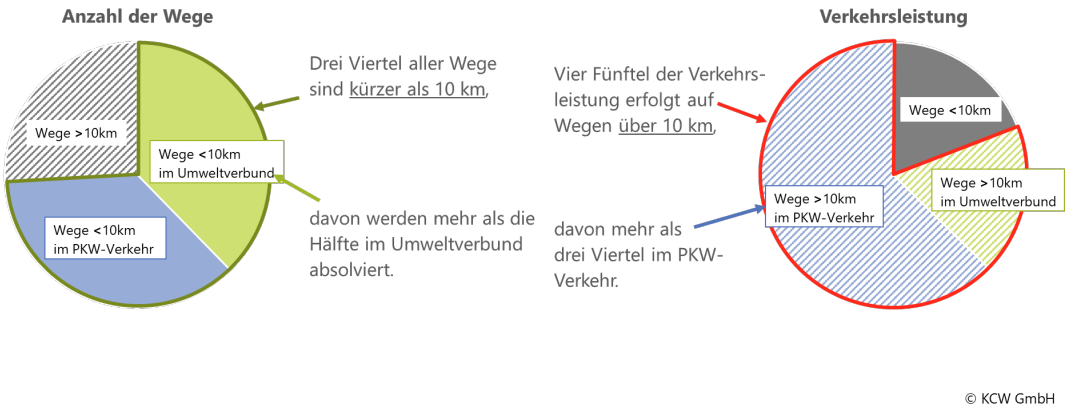
- Wege <u>oberhalb</u> 10 Kilometern Länge machen vier Fünftel der Verkehrsleistung aus. Drei Viertel dieser Wege werden mit dem Auto zurückgelegt.

*Abbildung 8 Verdoppelung des ÖV muss sich auf die Verkehrsleistung beziehen! (Detail-Darstellung)*




*Quelle: Eigene Darstellung KCW GmbH unter Verwendung von Daten aus MiD 2017, Abruf der Daten über Mobilität in Tabellen (MiT).*

*Abbildung 9 Verdoppelung des ÖV muss sich auf die Verkehrsleistung beziehen! (Schematisch)*




*Quelle: Eigene Darstellung KCW GmbH unter Verwendung von Daten aus MiD 2017, Abruf der Daten über Mobilität in Tabellen (MiT).*

**c.** Im Marktsegment der Wege mittlerer Länge sind es oft die Stadt- oder Kreisgrenzen, die Brüche in Angebot oder Tarif des ÖPNV bewirken. Hier ist es Aufgabe der Kommunen und der kommunalen Verkehrsverbünde, für ein nahtloses ÖPNV-Angebot mit „grenzüberschreitend“ hoher Angebotsqualität zu sorgen. Tarife müssen so gestaltet werden, dass die Stadt-/Kreisgrenze nicht als relevante Tarifhürde wahrgenommen wird. Relevant ist dieses gleichermaßen für Berufs-, Freizeit- und Einkaufsverkehre, die oft nicht mehr so stark wie früher auf das Zentrum der eigenen Stadt bezogen sind. Von daher müssen auch tangentiale Verkehre in die Nachbarorte stärker in den Blick genommen werden.

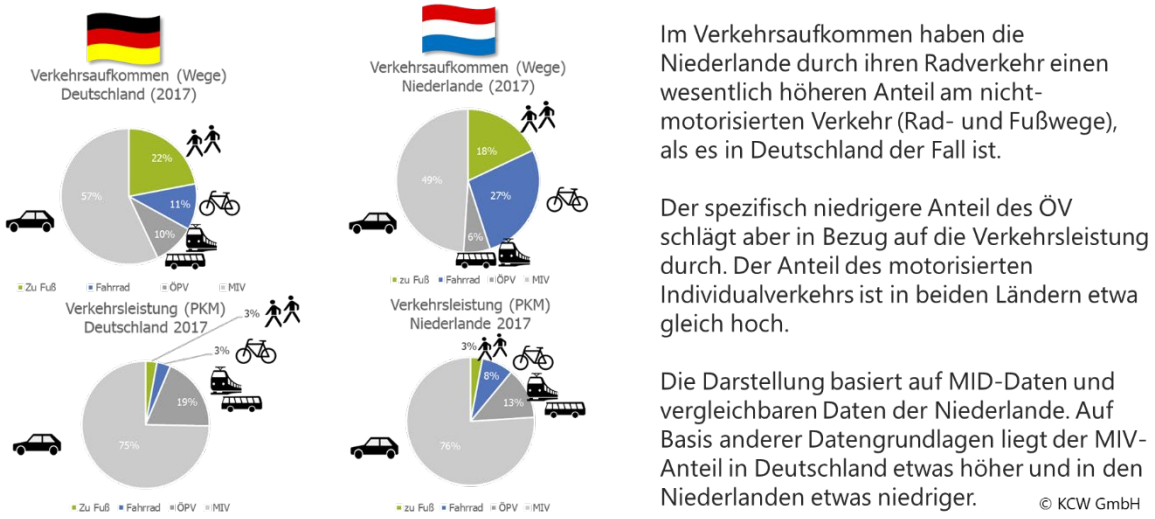
**d.** Das Marktsegment der Wege mittlerer Länge hat einen Schwerpunkt im ländlichen Raum. Hier besteht das Angebot des ÖPNV oftmals allein aus Schulverkehrsverbindungen, die für

die allgemeine Mobilität nutzlos sind. Hier muss der ÖPNV als Alltagsverkehrsmittel im Ortsverbindungsverkehr wieder Fuß fassen. Potenziale dürften insbesondere im Freizeitverkehr sowie bei den Berufspendelnden liegen. Ein enormer Zugewinn an Autonomie ergibt sich für Menschen ohne eigenes Auto. Kinder sind nicht stets auf das Elterntaxi angewiesen. Für einen erfolgreichen Ausbau des ÖPNV ist es erforderlich, dass die Angebote vor Ort im Bewusstsein der Menschen als eine die Region aufwertende Infrastruktur verankert werden. Vorbild sind insoweit die PlusBusse, aber auch neue Bedarfsverkehre (z. B. AST), die im letzten Jahrzehnt an vielen Orten neu eingeführt wurden. Umstiegs-Möglichkeiten vom Auto auf Bus und Bahn durch gut angebundene und ausgestattete P+R Plätze müssen das intermodale System ergänzen.

**e.** Potenzial und Bedarf nach Wachstum besteht auch im ÖPNV-Angebot in den Metropolen. Im Sinne einer vollwertigen Alternative zum eigenen Auto sollen möglichst weite Teile einer Stadt mit einem 24/7-Angebot erschlossen werden. Dieses geschieht durch dichte Taktfolgen auf den Hauptachsen sowie eine zeitliche und räumlich deckende Erschließung in bisherigen Schwachlastzeiten und -räumen durch Angebote im Ergänzungsnetz und ein Basisangebot an flächendeckendem Bedarfsverkehr. Je höher die heutigen Marktanteile des ÖPNV sind, desto herausfordernder ist dessen Verdoppelung.

**f.** Die Verkehrsmittel des Umweltverbundes sind erst in ihrer Kombination „richtig gut“. Die Bündelungsfähigkeit des ÖPNV macht ihn effizient und flächensparsam. Sie geht aber damit einher, dass Attraktivität und Länge des Fuß- oder Radweges von und zur Haltestelle oder dem Bahnhof auch für die Attraktivität und Akzeptanz des ÖPNV von entscheidender Bedeutung sind. Die Kombination Rad und ÖPNV erhöht die Reichweite beider Verkehrsmittel. Gerade mit Blick auf die Wege mittlerer Länge (7,5-75 km) ist die Kombination zu fördern – insbesondere durch attraktive und gesicherte Fahrradabstellanlagen und Fahrradmietmöglichkeiten an vielen Haltestellen und Bahnhöfen des ÖPNV bzw. SPNV. Ohne einen guten ÖPNV bewirkt auch ein herausragender Radverkehr nicht die notwendige Klimaschutzwirkung (vgl. Abbildung 10).

*Abbildung 10 Radverkehr und ÖPNV nur gemeinsam ein „Dream-Team“*




*Quelle: Eigene Darstellung KCW GmbH unter Verwendung von Daten aus MiD 2017, Abruf der Daten über MiT sowie CBS, OVIN 2017 und Abruf über Personenmobiliteit; persoonskenmerken en vervoerwijzen, 2017.*

**g.** Bei alledem gilt: Das Marktpotenzial für den Umweltverbund kann nur dann ausgeschöpft werden, wenn die Verkehrsflächen so zugeordnet werden und der Verkehrsablauf so organisiert wird, dass der ÖPNV ein verlässliches und von der Reisezeit her attraktives Angebot bietet. Im Sinne der Verkehrssicherheit und der Barrierefreiheit müssen Konfliktlagen auch innerhalb des Umweltverbundes gelöst bzw. ihrer Entstehung vorgebeugt werden. Dieses betrifft insbesondere die Gestaltung von Radverkehrsanlagen in potenzieller Konfliktlage mit Haltestellen und Busspuren, aber auch wechselseitig die Verkehrsführung und Signalisierung an Kreuzungen.

## 3. Was für ein ÖPNV ist erforderlich, um die Verdoppelung der Nachfrage zu erreichen?

**a.** Eine Verdoppelung der Nachfrage wird nur gelingen, wenn der ÖPNV von der Mitte der Gesellschaft genutzt und wertgeschätzt wird. Das Rad hat gezeigt, dass sich der Status eines Verkehrsmittels in Politik und Gesellschaft binnen eines knappen Jahrzehnts grundlegend ändern kann. Durch Aufwertung der Angebote, durch deren selbstverständliche Nutzung und durch gezielte Thematisierung und Wertschätzung des ÖPNV werden wir den Status des ÖPNV als das Rückgrat des Umweltverbundes gezielt anheben.

**b.** Eine Verdoppelung der Nachfrage wird nur gelingen, wenn ein attraktives Angebot vorhanden ist. Das Angebot muss zeitlich, räumlich und qualitativ einen starken Nachfrageanreiz bieten. Kapazitativ muss es die wachsende Nachfrage bewältigen können.

(1) Wir müssen das Angebot im Bestandsnetz der Städte und Metropolenräume verdichten. Starten werden wir mit dem Busverkehr. Mit dem notwendigen Vorlauf werden wir die Kapazitäten auch in den Schienennetzen erweitern und die Angebote verdichten.

(2) Wir werden Netzerweiterungen im Bus- und Schienenverkehr passend zur Entwicklung von Siedlung, Industrie, Gewerbe sowie zu den ausschöpfbaren Marktpotenzialen

vornehmen. Auch dieses wird zunächst auf der Straße und – infrastrukturbedingt – erst mit größerem zeitlichen Vorlauf auf der Schiene realisiert werden können.

(3) In regionaler Verantwortung der Verbünde oder der Länder muss ein Ortsverbindungsnetz aufgebaut werden, welches verknüpft mit dem Deutschlandtakt das gesamte Land erschließt und bei dem deutschlandweite Erreichbarkeitsstandards für vergleichbare Netzqualitäten im gesamten Land sorgen.

(4) In den Zwischenräumen des Ortsverbindungsnetzes sowie in den Randbereichen bzw. Randzeiten des städtischen ÖPNV bedarf es einer Basiserschließung im teilflexiblen Linienverkehr oder im Linienbedarfsverkehr.

(5) In Summe verbinden sich so der Personenfernverkehr, der SPNV, der städtische ÖPNV, der regionale und kommunale Linienverkehr, der teilflexible Linienverkehr und der Linienbedarfsverkehr im Deutschlandtakt zu einem Gesamtnetz des ÖPNV.

**c.** Eine Verdoppelung der Nachfrage wird nur gelingen, wenn Multimodalität mit dem ÖPNV als Rückgrat und der Kombination Rad & ÖV als „Dream-Team“ der wechselseitigen Reichweitenverlängerung bundesweit gefördert wird. Kommunen, kommunale Verbünde, Länder und der Bund als Eigentümer der DB AG sind daher gefordert, durch gezielte Bahnhofsentwicklung, Unterstützung von Radverleih/Bikesharing, Organisation von Fahrradparken sowie Service rund ums Rad dafür zu sorgen, dass der öffentliche Verkehr in seiner Gesamtheit bundesweit reüssieren kann. Das muss mit einer deutlichen Verbesserung der Aufenthaltsqualität an Bahnhöfen und im Umfeld von Haltestellen einhergehen. Verknüpfung mit Formen der Mikromobilität und Park & Ride sind zu fördern, wenn dadurch per Saldo ein Mehr an Klimaschutz im Verkehr bewirkt wird.

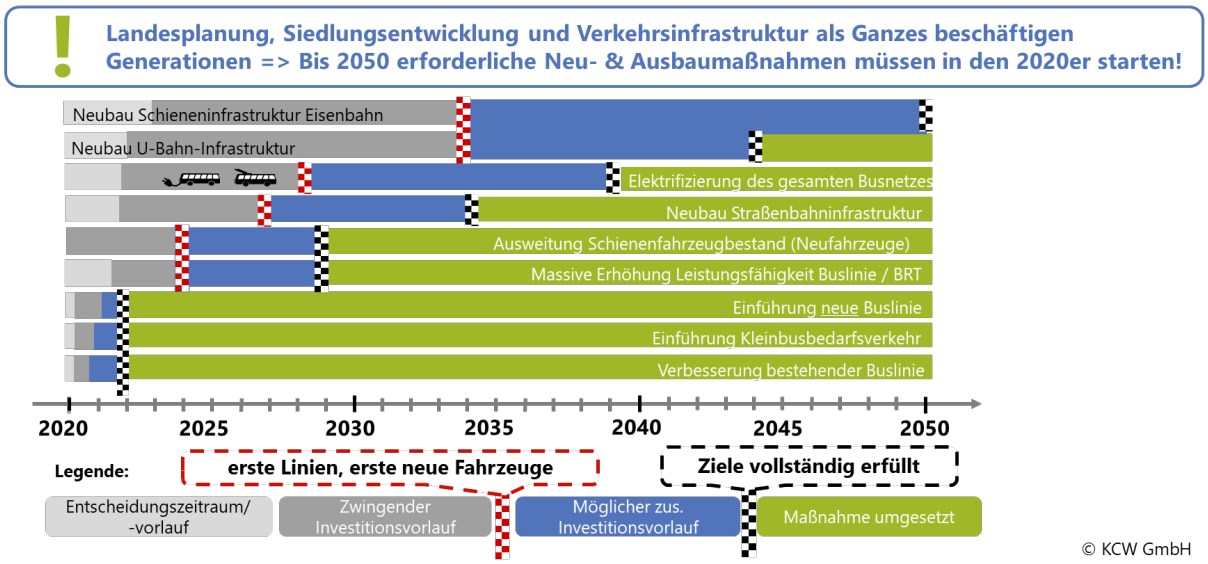
**d.** Eine Verdoppelung des ÖPNV aus Gründen des Klimaschutzes ist nur glaubwürdig, wenn die Dekarbonisierung des ÖPNV seinerseits zwischen 2030 und 2035 abgeschlossen wird. Auf diese Weise wird ein Vorsprung vor dem PKW manifestiert und zudem der durch den bisherigen Dieselbusverkehr verursachte Verkehrslärm deutlich reduziert.

**e.** Eine Verdoppelung des ÖPNV wird nur gelingen, wenn es in ganz Deutschland ohne spezifische Kenntnis des jeweiligen ÖPNV-Systems möglich ist, Fahrausweise des ÖPNV mobil per App zu buchen und zu verwenden. Sie wird nur gelingen, wenn alle Verkehrsmittel Echtzeitdaten über die aktuelle Pünktlichkeit und den Standort in die Auskunftsplattformen einspeisen, wie es heute schon in den Verbünden üblich ist.

## 4. Wie schnell muss und kann die Nachfragesteigerung anlaufen?

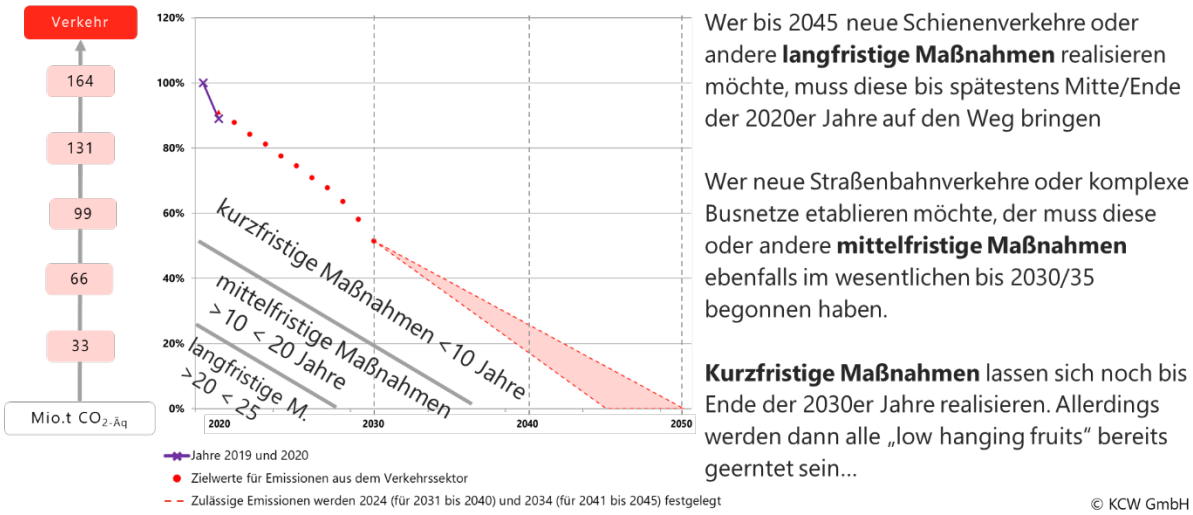
**a.** Mit der Anpassung des Klimaschutzgesetzes wurde der Handlungsdruck erhöht; die Zeitachse der verkehrsbezogenen Klimaschutzziele, die bisher bis 2050 reichte, wird um voraussichtlich fünf Jahre verkürzt. Zudem ist ein verbindlicher Reduktionspfad vorgegeben, dessen Einhaltung in jedem Jahr zwischen 2022 und 2030 extrem herausfordernd sein wird (vgl. Abbildung 1 sowie Abbildungen 11 und 12).

*Abbildung 11 Zeitvorlauf von Infrastrukturmaßnahmen*




*Quelle: KCW GmbH auf Basis eigener Marktkenntnis.*

*Abbildung 12 Alle wesentlichen Maßnahmen müssen bis 2030 begonnen sein*




*Quelle: Eigene Darstellung KCW GmbH auf Basis von vgl. Quellen Abb.1.*

**b.** Die notwendige Verdichtung im Bestandsnetz (Bus/Straßenbahn/U-Bahn/S-Bahn/Regionalzugverkehr) ist innerhalb von drei bis zehn Jahren organisierbar (Leittechnik, Energieversorgung, Betriebshöfe/Werkstattkapazitäten, Fahrzeugpark, kleinere infrastrukturelle Maßnahmen). Für die Schiene gilt das nur, wenn das Potenzial der vorhandenen Infrastrukturkapazität nicht bereits vollständig ausgeschöpft ist.

**c.** Qualitativ hochwertiger Busverkehr wird mit einem kurz- bis mittelfristigen Realisierungshorizont (zwei bis acht Jahre) im städtischen Verkehr, aber auch im Ortsverbindungsverkehr oft die zunächst zu präferierende Alternative sein. Dessen

Beschleunigung auf verlässliche und attraktive Reisezeiten muss insbesondere in Ballungsräumen durch regulatorische Rahmenbedingungen begleitet werden (Busvorrangrouten, BRT-Systeme, Bevorrechtigung an LSA, Busspuren).

**d.** Der Reisekomfort bei hoher Nachfrage wird mittelfristig besser durch die Umstellung von Bus auf Schiene sowie durch die Kapazitätserhöhung oder Verlängerung bestehender Schienenstrecken erhöht werden. Dieses ist mittel- bis langfristig (acht bis zwanzig Jahre) realisierbar. Hier gilt es nicht nur bis 2030 zu denken, sondern bereits in den nächsten fünf Jahren die Maßnahmen bis 2045 zu planen, da sonst das bis dahin zu erreichende nationale Klimaschutzziel verfehlt wird.

**e.** In jedem Fall gilt für Bus und Schiene: Erst die infrastrukturelle Grundlage schaffen, auf dieser Basis das Angebot verbessern und dann über preispolitische Maßnahmen die Nachfrage erhöhen und / oder Zahlungsbereitschaften abschöpfen, soweit dies nicht zu sozialer Unverträglichkeit führt.

## 5. Finanzielle Herausforderungen und Rahmenbedingungen zur Verdoppelung des ÖPNV

**a.** Die dringlichste Aufgabe der nächsten zwei Jahre ist es, das Image des ÖPNV vom Stigma der Pandemie zu befreien – und die Nutzerakzeptanz durch die Vermittlung seiner im gesellschaftlichen Interesse liegenden Vorteile zu steigern.

**b.** Vielfach haben Sparzwänge der Vergangenheit verhindert, dass der ÖPNV sich in einem durchschnittlich gut erhaltenen und investierten Zustand befindet. Es muss vielerorts ein Mehr an Erhaltungsaufwand sowie Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen eingesetzt werden, um die Ausgangsbasis des ÖPNV zu erhalten.

**c.** Das Leistungskostengutachten des VDV[1] beziffert die Finanzlücke zur Abdeckung der zusätzlichen Betriebskosten auf 1,5 Mrd. Euro jährlich. Darüber hinaus wird auch der Ausbau der Eisenbahn, U-Bahn und Straßenbahninfrastruktur in den nächsten Jahren weitere Mittel benötigen, um den Investitionsstau aufzulösen. Die Erhöhung der Mittel des GVFG auf 2 Mrd. Euro ist hier ein erster Schritt, mit den zunehmenden planfestgestellten und damit baureifen Projekten in den nächsten Jahren wird aber auch hier eine Aufstockung unumgänglich. Allein in den großen Metropolen zeichnet sich ein Investitionsbedarf für den Ausbau von S-, U- und Trambahn von bis zu 40 Mrd. Euro in den nächsten 20 Jahren ab, je Metropole. Hier müssen jetzt die Weichen für eine langfristige Finanzierung gestellt werden.

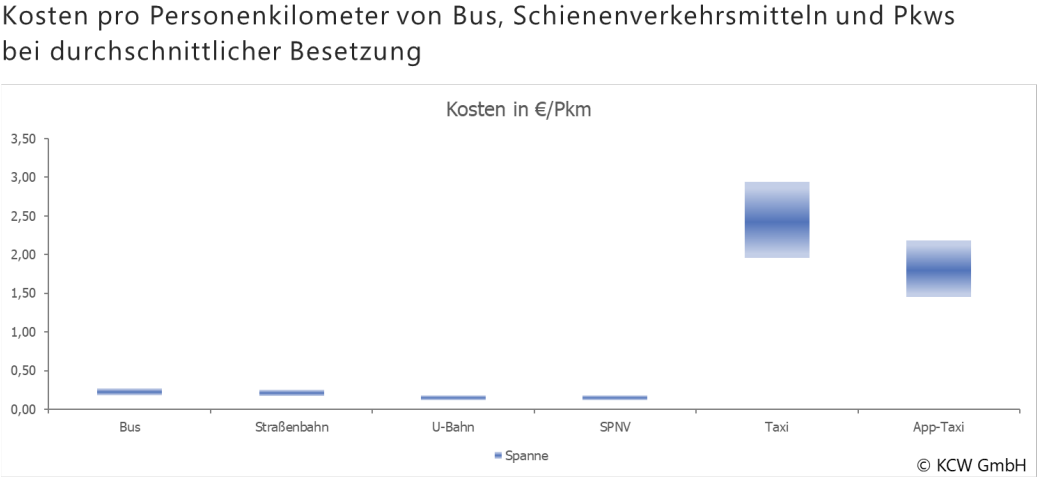
**d.** Eine Verdoppelung des ÖPNV kann nur auf der Basis gravierender Leistungs- und Netzerweiterungen erreicht werden, die ihrerseits mit einer deutlichen Erhöhung von Betriebskosten sowie mit Erweiterungs- und Modernisierungsinvestitionen verbunden sein werden. Die erforderlichen Finanzmittel werden die Finanzkraft der Kommunen übersteigen.

---

[1] Vgl. VDV (Hrsg.): Verkehrswende gestalten — Leistungsstark und nachhaltig. Gutachten über die Finanzierung von Leistungskosten der öffentlichen Mobilität auf Schiene und Straße im Nah- und Regionalverkehr in Deutschland mit Zeithorizont 2030. 2021.

**e.** Die Kommunen können bei allen Entwicklungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen darauf achten, dass bei der Abwägung zwischen verschiedenen Handlungsalternativen folgende Faktoren beachtet werden: zum einen die Nutzen-/Kosten-Relation (in Euro pro Personenkilometer) und zum anderen die Realisierungsgeschwindigkeit, mit welcher der Nutzen für Nachfragesteigerung und Klimaschutz erreicht wird (in Euro pro $CO_2$) (siehe Abbildung 13).

*Abbildung 13 Hohe Kosten der Bedarfsverkehre bewirken teuren Klimaschutz (€/$CO_2$Äq)*




*Quelle: Eigene Darstellung KCW GmbH auf Basis von Auslastung von Bus, Straßenbahn, U-Bahn und S-Bahn auf Basis von Daten des Destatis; (GENESIS-Tabelle: 46100- 0010); Daten für Taxi und App-Taxi auf Basis einer Markteinschätzung von KCW.*

**f.** Bund, Länder und Kommunen müssen gemeinsam die finanziellen Herausforderungen der Verdoppelung des ÖPNV im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe meistern. Die bisherigen Rahmenbedingungen sind nicht dafür geeignet, dass der ÖPNV den von ihm erwarteten Klimaschutzbeitrag leistet. Es braucht daher nicht nur finanziell der Höhe nach, sondern insbesondere in Bezug auf langfristige Planbarkeit und verlässlichen Erfolg für den Klimaschutz, auch strukturell neue Rahmenbedingungen:

(1) Mittel für die Bundesförderung des Gemeindeverkehrs und die Regionalisierungsmittel sollten aufstockt werden. Dabei ist die bisherige GVFG-Bewertungslogik durch „Zielbeiträge für Klimaschutz“ und „Verbesserung der Erschließungswirkung“ zu ersetzen; dies gilt auch für die Regionalisierungsmittel, die – zusätzlich zu den Bestandsmitteln vom Bund – für den ÖPNV in den Ländern (u. a. für die kommunale Schiene und flächendeckende Ortsverbindungsnetze) bereitgestellt werden.

(2) Die Bundesförderung für Länder und Kommunen soll mit Einhaltung der Vorgaben der Raumordnung (Ziele und Grundsätze ROG) und der Landesplanung verbunden werden, um die Raumentwicklung mit der Verkehrsentwicklung zu verzahnen. Zudem sollten Maßnahmen nicht isoliert betrachtet und gefördert werden. Gefördert werden sollten Maßnahmen, die Teil einer auf die Verdoppelung des ÖV ausgerichteten verkehrsbezogenen Planung sind. Das sind solche Maßnahmen, welche die „Zielbeiträge für den Klimaschutz“ und die „Verbesserung der Erschließungswirkung“ ermitteln und nachsteuern, mit ihrem räumlichen Planungshorizont zusammenhängende Verkehrsräume abdecken und bestehende kommunale Grenzen überwinden können.

(3) Die Bundesförderung für Länder und Kommunen sollte durch die Länder verwaltet werden, da diese sachnäher in der Beurteilung der Maßnahmen sind. Der Bund setzt die Erfolgskriterien und zielbezogene Fördervoraussetzungen und kontrolliert den Erfolg der Programme. Der Bund dotiert die Programme jeweils landesbezogen nach den zugesagten bzw. erreichten „Zielbeiträgen“ der Länder, insbesondere in Bezug auf Erhöhung der Nachfrage, Erschließungswirkung und Umsetzungsgeschwindigkeit.

(4) Die Länder beteiligen sich an der Förderung mit Eigenanteilen. Die Kommunen werden sich ihrerseits in angemessenem Umfang beteiligen.

(5) Bund und Länder verbessern die Rahmenbedingungen für neue kommunale Finanzierungsquellen (Parkraumbewirtschaftung, ÖPNV-Beiträge, LKW-Maut-Erträge auf Landes- und Gemeindestraßen).