



Ohne ÖPNV geht's nicht – die Bedeutung des ÖPNV für die regionale Wirtschaft

März 2021



Hochschule RheinMain

#GemeinsamWirtschaftBewegen

Die IHK Köln hat seit 2015 eine große Studienreihe zu den Themenkomplexen „Infrastruktur“ und „Mobilität“ aufgesetzt und arbeitet dafür mit verschiedenen wissenschaftlichen Instituten und Dienstleistern zusammen. Ziel ist die wissenschaftliche Aufbereitung und die Sicherstellung des öffentlichen Wissenstransfers im Sinne der Öffentlichkeitsarbeit. Die bisherigen Titel lauten u. a.: „Stadtmobilität aus Sicht der Wirtschaft“, „Baustellenmanagement in der Region“, „Bedeutung des Flughafens für die regionale Wirtschaft“, „Die Ladezone im Blickpunkt“, „Pendlermobilität – Die Schiene im Fokus“, „Betriebliches Mobilitätsmanagement“ und „LKW–Parkraumanalyse Köln“, „Beschäftigtenbefragung im Gewerbegebiet Marsdorf“, „Angstraumanalyse für das Gewerbegebiet Marsdorf“ sowie „Baustellenmanagement im Bezirk der IHK Köln“.

Alle Studien sind auf der Internetseite der IHK Köln unter www.ihk-koeln.de/2050 als Download verfügbar.

In der Studie und in den IHK-Positionen wird zur besseren Lesbarkeit die männliche Form verwendet. Gemeint sind damit jeweils alle Geschlechter.

Nachdruck nur mit Genehmigung und Quellenangabe. Fotomechanische Wiedergabe für den innerbetrieblichen Bedarf ist gestattet.

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

ohne ÖPNV geht's nicht! Für die tägliche Mobilität der Pendlerinnen und Pendler und die Erreichbarkeit der Unternehmen ist der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in der Region Köln unverzichtbar. Während der Stau auf den Straßen immer mehr zunimmt, kann ein attraktiver ÖPNV Städte und Kommunen vom wachsenden Autoverkehr entlasten.

Coronabedingt hat sich die Situation für den ÖPNV dramatisch verändert. Zurückgehende Fahrgastzahlen stellen die ÖPNV-Anbieter vor große finanzielle Herausforderungen. Es kommt nun darauf an, wieder Vertrauen aufzubauen und den Ausbau des ÖPNV voranzutreiben. Auch zukünftig muss der ÖPNV ein Rückgrat der Mobilität bleiben.

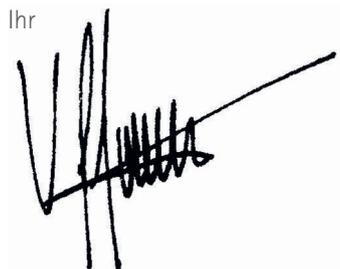
Mit der vorliegenden Studie „Ohne ÖPNV geht's nicht – die Bedeutung des ÖPNV für die regionale Wirtschaft“ zeigen wir den Stellenwert des ÖPNV für die Unternehmen in der Region auf und leiten Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung ab. Der ÖPNV hat demnach die Chance, sich zu einem umfassenden Mobilitätsanbieter zu entwickeln. Dafür sind die entsprechenden organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen. Wichtig bleiben Erhalt und Ausbau – dazu müssen die Kommunen aber auch in die finanzielle Lage versetzt werden. Die Wirtschaft hat ein hohes Interesse am Ausbau der Infrastruktur, auch in Bezug auf den ÖPNV. Dies wird noch nicht allorts von Politik und Verwaltung so gesehen.

Als IHK Köln unterstützen wir das Konzept „Köln mobil 2025“ und somit die Stärkung des Umweltverbundes – bei gleichzeitiger Berücksichtigung aller Verkehrsträger. Daher werden wir uns auch weiterhin aktiv bei der künftigen Ausrichtung des ÖPNV einbringen. Darüber hinaus unterstützen wir bereits heute schon die Mitgliedsunternehmen bei der Einbindung des ÖPNV in eigene Mobilitätsstrategien im Rahmen des Betrieblichen Mobilitätsmanagements (BMM).

Ich danke an dieser Stelle den Professoren Dr. André Bruns, Dr. Volker Blees und Dr. Matthias Kowald sowie Frau Isabel Scherer von der Hochschule RheinMain, die an dieser Studie mitgewirkt haben. Daneben danke ich den beteiligten Expertinnen und Experten für die Teilnahme an den Interviews, die ihre Perspektive einbringen und uns wesentliche Erkenntnisse zu dem Thema liefern.

Ich wünsche viel Freude beim Lesen der Studie.

Ihr



Dr. Ulrich S. Soénius



Dr. Ulrich S. Soénius,
Geschäftsführer Standortpolitik

Zusammenfassung

Verkehr und Mobilität als wichtige Funktionen des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens unterliegen einem raschen Wandel. Zugleich nimmt, insbesondere angesichts des Metathemas Klimaschutz, auch der Wandlungsdruck auf diesen Sektor zu. Mitten in diesem Wandlungsprozess hatte und hat nun die COVID-19-Pandemie tiefgreifende Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten. Die vorliegende Studie analysiert und bewertet diese Auswirkungen und beschreibt strategische Handlungsbedarfe, um den Öffentlichen Verkehr (ÖV) zukünftig und nach COVID-19 als Rückgrat für die Mobilität der Region zu stärken. Ziel der Studie ist es, die wirtschaftliche Bedeutung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) für Köln und die Region herauszuarbeiten und Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung abzuleiten. Zudem soll eine belastbare Basis für die Diskussion über den Umgang mit den Folgen der Pandemie geschaffen werden.

Die Ausführungen zeigen die große Bedeutung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) für die Entwicklung der Region und insbesondere die Wirtschaft. Schon heute leistet der ÖPNV einen bedeutenden Beitrag zur Gewährleistung der Mobilität in der Region. So werden knapp 25 % der Arbeitswege im ÖV vollzogen, zusammen mit dem Fuß- und Radverkehr entfallen 50 % der Wege auf den Umweltverbund. Die Relevanz des ÖPNV für die Wirtschaft ist dabei in mehrfacher Hinsicht hoch: Ein gut ausgebauter ÖPNV in einem leistungsfähigen Gesamtsystem sorgt für eine bessere Erreichbarkeit von Unternehmensstandorten durch Mitarbeitende, Kunden und Besucher und schafft Kapazitäten auf der Straße für notwendige Lieferverkehre. Entsprechende Erreichbarkeitsqualitäten sind somit letztlich Ausdruck einer hohen Standortattraktivität und als solche Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung der Region.

Trotz des schon heute grundsätzlich guten Angebotsniveaus steht der ÖPNV in der Region vor verschiedenen Herausforderungen. Zum einen ist durch die Zunahme der Fahrgastzahlen auch im ÖPNV die Kapazitätsgrenze erreicht; durch die dynamische Bevölkerungsentwicklung und die zunehmende Bedeutung des ÖPNV mit Blick auf eine nachhaltige Mobilitätswende wird sich diese Situation verschärfen. Zum anderen variiert die Angebotsqualität des ÖPNV in der Region: Während Köln als Großstadt sehr gut zu erreichen ist, sind in den Randbereichen der Region deutliche Defizite insbesondere mit Blick auf die für Pendlerverkehre relevanten Fahrzeiten zum jeweils nächsten Oberzentrum festzustellen. Zentrale Herausforderung ist in diesem Zusammenhang die Transformation des ÖV hin zu einem umfassenden Mobilitätsdienstleister, der durch ein differenziertes Angebot Alternativen zur Pkw-Nutzung für Pendler und Unternehmen auch am Rande der Region schafft.

In dieser Transformationssituation beeinträchtigen nun die COVID-19-Pandemie bzw. die zu ihrer Bekämpfung durchgeführten Gegenmaßnahmen grundlegend auf die Mobilität insgesamt und insbesondere den ÖPNV. Stark zusammengefasst können die Entwicklungen mit den folgenden Stichworten beschrieben werden:

- Die Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung haben zu einer deutlichen Reduzierung der physischen Mobilität (Anzahl mobiler Tage pro Person, Wege und Distanzen) geführt.
- Es ist eine Veränderung der Verkehrsmittelwahl („Modal-Shift“) hin zu einer verstärkten Nutzung individueller Verkehrsmittel (Fuß, Fahrrad und Pkw) zulasten der Nutzung des Öffentlichen Verkehrs festzustellen. Zudem verringert sich die ÖPNV-Nutzung durch vermehrtes Mobiles Arbeiten.
- Es ist wahrscheinlich, dass sich die dargestellten Effekte strukturell auf die Nachfrage des ÖV auswirken und hierdurch langfristige Einnahmerückgänge entstehen.

Zudem werden ergänzende innovative privatwirtschaftliche Angebote unrentabel und drohen eingestellt zu werden und so die Rolle des ÖV als Mobilitätsdienstleister in Frage zu stellen.

Die im Rahmen von Experteninterviews eingebundenen regionalen Expertinnen und Experten bestätigen und differenzieren die Befunde der vorherigen Analysen. Sie betonen insbesondere die Relevanz des ÖV als Kernelement eines Gesamtverkehrssystems, weisen aber auch daraufhin, dass in diesem Punkt im ÖV erheblicher Handlungsbedarf besteht. Hierzu gehört zum einen die Bereitschaft, das Angebotsportfolio kundenorientiert auszuweiten, ohne dabei die Qualität des Kerngeschäfts zu vernachlässigen. Hierbei sollten auch nachfrageorientierte Maßnahmen des Mobilitätsmanagements stärkere Berücksichtigung finden. Zum anderen wird eine regionale Einheit für die Planung und Koordination des Gesamtverkehrssystems gefordert. Zudem betonen sie die Notwendigkeit eines positiven Narrativs für die Verkehrswende ohne Fokus auf die Verteilungskonflikte zwischen den Verkehrsträgern sowie – mit Blick auf die Wirkungen der COVID-19-Pandemie – einer stabilen Finanzierung des ÖPNV und ergänzender Angebote.

Die Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken macht deutlich, dass die COVID-19-Pandemie nicht nur kurzfristig in Form temporärer Nachfragerückgänge auf den ÖPNV wirken wird, sondern sich auch mittel- bis langfristig in erheblichem Maße negativ auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit des ÖPNV im Bezirk der IHK Köln auswirken kann. Die hierdurch entstehenden Wechselwirkungen im Gesamtverkehrssystem wirken sich schließlich negativ auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr aus und gehen dabei auch mit negativen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft einher. Demgegenüber können die durch die Pandemie deutlich werdende Bedeutung des ÖV sowie der erhöhte Veränderungsdruck auf den ÖV als Chance für die Intensivierung des Transformationsprozesses hin zu einem Anbieter umfassender öffentlicher Mobilität sowie zur stärkeren Integration des Gesamtverkehrssystems genutzt werden.

Es wird jedoch auch deutlich, dass eine belastbare Abschätzung der konkreten mittel- bis langfristigen Folgen aktuell aufgrund der nach wie vor starken Dynamik der Gesamtsituation und der noch fragmentarischen Datenlage mit großen Unsicherheiten verbunden ist.

Angesichts dieser Unsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie besteht zunächst das Grunderfordernis, einen Prozess zu organisieren, in dem systematisch mehr Wissen zur Entwicklung der Nachfrage, aber auch der Mobilitätsbedürfnisse von Personen und Unternehmen in der Region generiert wird. Dieses Wissen dient dann als Grundlage für sowohl strategisches als auch operatives Handeln, insbesondere aber auch mit Blick auf die Bewertung politischer Entscheidungen und zur Formulierung von konkreten Forderungen an die Politik.

Ausgehend von diesen Ergebnissen leitet die IHK Köln folgende Forderungen (3-Punkte-Plan) ab:

1. Politischen Stellenwert des ÖPNV erhöhen / Wahrnehmung in der Öffentlichkeit stärken
2. Organisation anpassen und Finanzierung sichern
3. Verkehrsangebot und –nachfrage durch Anreize fördern

Inhalt

Vorwort	3
Zusammenfassung	4
Inhalt	7
Abbildungsverzeichnis	8
Hintergrund und Aufgabenstellung	10
1. Einleitung	11
2. Entwicklungen, Bedeutung und Herausforderungen des ÖPNV im Bezirk der IHK Köln	12
2.1 Generelle Entwicklungen im ÖPNV	13
2.2 Die Bedeutung des ÖPNV für den Bezirk der IHK Köln	15
3. Analyse des Wissensstandes zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den ÖPNV	24
3.1 Die Entwicklung von Mobilität und Verkehr insgesamt	25
3.2 Die Entwicklung der einzelnen Verkehrsmittel	27
3.3 Veränderungen der Verkehrsmittelwahl	29
3.4 Vermehrte Telearbeit aufgrund von Kontaktbeschränkungen	30
3.5 Reaktionen des ÖPNV auf die Pandemie	31
3.6 Fazit	32
4. Die Sicht der regionalen Expertinnen und Experten	34
4.1 Vorgehensweise	34
4.2 Zentrale Ergebnisse der Experteninterviews	34
5. Synthese der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen für die Entwicklung des ÖPNV der Region in Zeiten von COVID-19	40
5.1 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des ÖPNV im Bezirk der IHK Köln mit Blick auf die Effekte der COVID-19-Pandemie	40
5.2 Handlungserfordernisse für einen starken ÖPNV im Bezirk der IHK Köln in und nach der COVID-19-Pandemie	44
Quellen	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung

1: Relative Entwicklung der Beförderungsleistung im Öffentlichen Verkehr von 2004 bis 2019 (2004 = 100 %). Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 3.1, 1. Vj 2020. Wiesbaden, 23.07.2020	13
2: Darstellung der Gebietskörperschaften des IHK-Bezirks Köln: Berufsein- und -auspendler im IHK-Bezirk Köln (2019). Quelle: IHK Köln (2020): Wirtschaftsregion Köln 2020, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln, S. 19	15
3: Verkehrsaufkommen nach Hauptwegezweck im VRS-Gebiet. Quelle: Eigene Darstellung nach infas, DLR, IVT und infas 360 (2018): Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI), Vertiefungsstudie Verkehrsverbund Rhein-Sieg	16
4: Darstellung der Pendlerbeziehungen nach Landkreis und Städten im Bezirk der IHK Köln. Quelle: Eigene Darstellung nach IT.NRW (2019): „Pendleratlas NRW 2019“; „Die jeweils 15 größten Ein- bzw. Auspendlerströme der Städte und Gemeinden NRWs 2019“	17
5: Darstellung der Pendlerbeziehungen nach Landkreis und Städten im Bezirk der IHK Köln. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis IT.NRW (2019): „Pendleratlas NRW 2019“	17
6: Modal-Split im VRS-Gebiet 2017 – alle Wege. Angabe in Prozent. Quelle: Eigene Darstellung nach infas, DLR, IVT und infas 360 (2018): Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI), Vertiefungsstudie Verkehrsverbund Rhein-Sieg	18
7: Modal-Split nach Hauptwegezweck „Arbeit“ und „Dienstlich“ sowie allgemeinen Modal-Split im VRS-Gebiet. Quelle: Eigene Darstellung nach infas, DLR, IVT und infas 360 (2018): Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI), Vertiefungsstudie Verkehrsverbund Rhein-Sieg	18

8:	Relativen Entwicklung der Fahrgastzahlen bei VRS und KVB von 2011 bis 2019. Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach VRS (2020): Verbundbericht 2020 – Strukturdaten Einnahmen und Fahrgäste, Köln, und KVB (2020): Geschäftsbericht 2019, Köln	20
9:	Einnahmeentwicklung des VRS-Job- und -Großkudentickets seit 1995 (Einnahmen in Mio. Euro). Quelle: Eigene Darstellung nach VRS (2020): Verbundbericht 2020 – Strukturdaten Einnahmen und Fahrgäste, Köln	21
10:	Veränderung der Mobilität in Deutschland und Nordrhein-Westfalen 2020 gegenüber 2019. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Teralytics; Destatis (2020): Mobilitätsindikatoren auf Basis von Mobilfunkdaten	25
11:	Verkehrsaufkommen pro Tag absolut nach Hauptwegezweck. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin	26
12:	Darstellung des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsleistung pro Tag nach Hauptverkehrsmittel. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin	27
13:	Entwicklung der Fahrgastzahlen im VRS und NVR im Verhältnis zu Januar 2020. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis VRS (2020): Daten zu Abfragen in den ÖV-Auskunftssystemen im VRS	28
14:	Änderung der Verkehrsmittelpräferenzen während des ersten Lockdowns im Vergleich zu der Zeit davor. Quelle: Eigene Darstellung nach DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?	29
15:	Berufstätige Personen differenziert nach Wohnort und Nutzung von Homeoffice. Quelle: Eigene Darstellung nach DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?	30

Hintergrund und Aufgabenstellung

Die Industrie- und Handelskammer zu Köln hat die Fachgruppe Mobilitätsmanagement der Hochschule RheinMain mit der Erarbeitung der wissenschaftlichen Studie „Ohne ÖPNV geht's nicht – die Bedeutung des ÖPNV für die regionale Wirtschaft“ als vorgezogener Teil einer Gesamtstudie zum Thema „COVID-19-Pandemie und die Auswirkungen auf den Mobilitätssektor im Bezirk der IHK Köln“ beauftragt.

Ziel dieser Studie ist es, die wirtschaftliche Bedeutung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) für Köln und die Region herauszuarbeiten und Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung abzuleiten. Zudem soll eine belastbare Basis für die Diskussion über den Umgang mit den Folgen der Pandemie geschaffen werden.

Im Rahmen dieser Studie wird der ÖPNV bzw. werden die Folgen der COVID-19-Pandemie auf den ÖPNV untersucht und beleuchtet. Im Mittelpunkt stehen dabei verschiedene, zum Teil kongruente, zum Teil aber auch konkurrierende Entwicklungen und Sachverhalte:

- Das ÖPNV-Angebot ist an seiner Belastungsgrenze angelangt und muss ausgebaut werden, um die notwendige Rolle des ÖPNV für die Verkehrswende sicherzustellen.
- Infolge der COVID-19-Pandemie sind die Fahrgastzahlen drastisch zurückgegangen und erholen sich – anders als die Nachfrage nach den anderen Verkehrsmitteln – nur sehr allmählich.
- Infolge der Digitalisierung und neuer Geschäftsmodelle kommen neue Angebote auf den Mobilitätsmarkt, die den ÖPNV sinnvoll ergänzen können, die aber in den bestehenden Planungs- und Organisationsstrukturen noch nicht hinreichend abgebildet werden.
- Digitalisierung und die COVID-19-Pandemie haben die Etablierung neuer Arbeitsformen – Stichwort Homeoffice – vorangetrieben, die auch auf das Verkehrsaufkommen Auswirkungen haben.

Aufgabe des vorliegenden Sonderteils ist es, diese Situation bzw. diese Entwicklungen faktenbasiert transparent und nachvollziehbar darzustellen und Handlungsempfehlungen für einen zukunftsfähigen und starken ÖPNV in der Region Köln abzuleiten.

Aufgrund der sich ständig verändernden Datenlage zur COVID-19-Pandemie wurde sich auf einen Redaktionsschluss für die in diesem Bericht verwendeten Daten und Studien bis zum 12.12.2020 geeinigt.

1. Einleitung

Verkehr und Mobilität als wichtige Funktionen des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens unterliegen einem raschen Wandel. Zugleich nimmt, insbesondere angesichts des Metathemas Klimaschutz, auch der Wandlungsdruck auf diesen Sektor zu.

Mitten in diesem Wandlungsprozess hatte und hat nun die COVID-19-Pandemie Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten. Nach derzeitigem Wissensstand „profitiert“ der Individualverkehr – sei es mit dem Auto, zu Fuß oder mit dem Fahrrad – von der Krise. Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat dagegen Probleme, die ihm zugeordnete Rolle als Rückgrat der Mobilität erfüllen zu können.

Die vorliegende Studie „Ohne ÖPNV geht’s nicht – die Bedeutung des ÖPNV für die regionale Wirtschaft“ hat zwar die COVID-19-Pandemie zum Anlass, deren Auswirkungen bilden aber nicht den alleinigen Schwerpunkt. Vielmehr liegt der Fokus auf den strategischen Handlungsbedarfen, um den ÖPNV zukünftig und nach COVID-19 als Rückgrat für die Mobilität der Region zu stärken. Der Blick richtet sich dabei nicht allein auf den bereits breit diskutierten Ausbau der Infrastruktur, sondern insbesondere auch auf den organisatorischen Rahmen bzw. auf die Marktorganisation des ÖPNV und auf sein Zusammenspiel mit den übrigen Verkehrsträgern.

Ziel und Anliegen der Studie ist es, Situation und Entwicklungen faktenbasiert transparent und nachvollziehbar darzustellen und auf Basis einer Analyse von Chancen und Risiken Handlungsempfehlungen für einen zukunftsfähigen und starken regionalen ÖPNV abzuleiten.

Die Studie beleuchtet zunächst anhand der Auswertung von Daten, Informationen und Statistiken die generelle Entwicklung des ÖV und fokussiert sich dabei sowohl auf den Bezirk der IHK Köln (Abschnitt 2) als auch auf die bislang bekannten Effekte der COVID-19-Pandemie (Abschnitt 3) mit Datenstand 12.12.2020. Daran schließt sich die Auswertung von Interviews an, die mit Expertinnen und Experten aus der Region zu den aktuellen und künftigen Herausforderungen des ÖPNV und zu bestehenden Handlungsbedarfen geführt wurden (Abschnitt 4). Als Ergebnisse aus den Datenanalysen und den Fachgesprächen werden abschließend Stärken und Schwächen des ÖPNV in der Region zusammengefasst sowie Chancen und Risiken aus der COVID-19-Pandemie benannt und schließlich Handlungsempfehlungen abgeleitet (Abschnitt 5).

2. Entwicklungen, Bedeutung und Herausforderungen des ÖPNV im Bezirk der IHK Köln

Gute verkehrliche Erreichbarkeiten sind die Basis wirtschaftlichen Handelns. Ein funktionierendes Gesamtverkehrssystem ist somit von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft. Dem Öffentlichen Personennahverkehr wird in diesem Zusammenhang mit Blick auf eine allgemein postulierte Mobilitätswende eine weithin akzeptierte zentrale Rolle als Rückgrat einer nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr zugesprochen. Der ÖPNV soll als ein Kernelement eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems die Basis für wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse legen und dabei die negativen Auswirkungen des entstehenden Verkehrs minimieren.

Hiermit verbunden ist insbesondere auch der Anspruch an den ÖPNV, den mobilen Personen umfassende Mobilitätsoptionen aus einer Hand anzubieten und dadurch Alternativen zum eigenen Auto zu bieten und eine Verlagerung von Verkehren auf den Umweltverbund zu motivieren. Um dieses Ziel zu erreichen sind große Anstrengungen in sowohl finanzieller als auch rechtlich-organisatorischer Hinsicht notwendig.

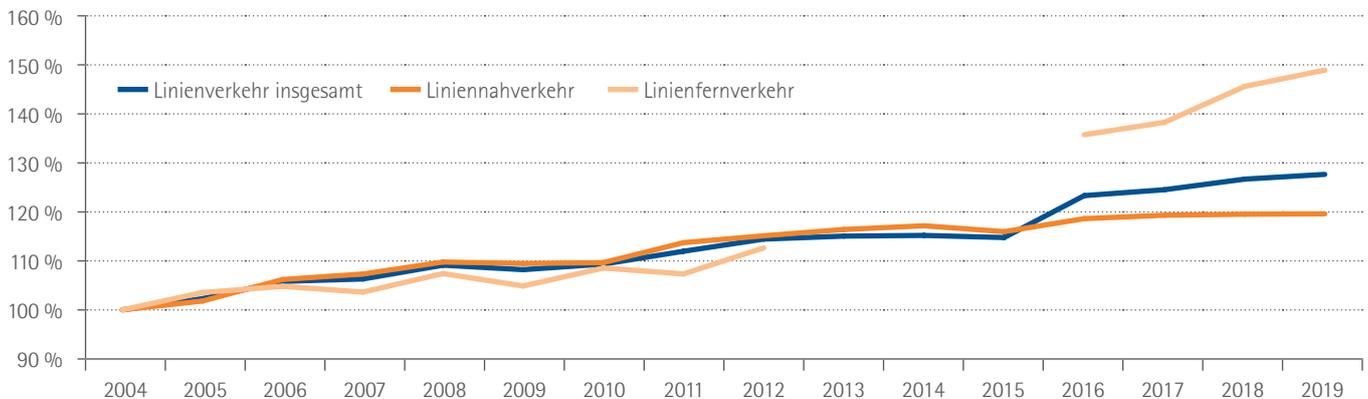
In diesem Transformationsprozess haben die aktuelle COVID-19-Pandemie bzw. die unternommenen Gegenmaßnahmen erheblichen Einfluss auf die Mobilität der Menschen.

Als Grundlage für eine Einordnung der Effekte der Pandemie und die Formulierung von Handlungsempfehlungen wird im Folgenden zunächst die Entwicklung des ÖPNV im Allgemeinen sowie im IHK-Bezirk Köln im Speziellen skizziert, die Bedeutung des ÖPNV für die regionale Wirtschaft beschrieben und werden aktuelle Herausforderungen für den beschriebenen Transformationsprozess aufgezeigt.

2.1 Generelle Entwicklungen im ÖPNV

Im längerfristigen Rückblick kann die 1996 erfolgte Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs bis heute als prägend für die Entwicklung des ÖPNV gelten. Ihr Kern bestand darin, eine ausreichende ÖPNV-Bedienung der Bevölkerung als Aufgabe der Daseinsvorsorge zu definieren, die Organisation des ÖPNV im so genannten Drei-Ebenen-Modell aus Politik-, Management-/Regie- und Betreiberebene neu zu ordnen, verlässlichere Finanzierungsstrukturen zu schaffen und wettbewerbliche Prinzipien bei der Vergabe von Verkehrsleistungen zu verankern. Diese Faktoren haben erfolgreich dazu beigetragen, das ÖPNV-Angebot effizienter und attraktiver zu gestalten und damit die jahrzehntelangen Bedeutungsrückgänge des ÖPNV im Gesamtverkehrssystem aufzuhalten und umzukehren. So hat beispielsweise seit 2004 die Beförderungsleistung im Liniennahverkehr bis 2019 bundesweit um beachtliche 20 %, im Linienfernverkehr sogar um 49 % zugenommen (Abbildung 1). Dabei stehen Bedeutungsrückgänge in ländlichen Räumen mit abnehmenden Bevölkerungszahlen hohen Nachfragesteigerungen in den boomenden Ballungsräumen gegenüber.

Abbildung 1: Relative Entwicklung der Beförderungsleistung im Öffentlichen Verkehr von 2004 bis 2019 (2004 = 100 %).
Für den Linienfernverkehr liegen für 2013 bis 2015 keine Werte vor



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2020): Fachserie 8, Reihe 3.1, 1. Vj 2020. Wiesbaden, 23.07.2020.

Als wesentliche Fortschritte für die Fahrgäste sind insbesondere die verbreitete Einführung vertakteter und vernetzter Fahrpläne, die Schaffung durchgängiger Tarife in den Verkehrsverbänden, die Aufwertung von Bahnhöfen und Verknüpfungspunkten sowie der Ausbau der Barrierefreiheit bei Fahrzeugen und Infrastruktur zu verzeichnen.

Mit der Verantwortungsübernahme für den ÖPNV durch Länder und Kommunen und mit der Zunahme von Attraktivität und Nachfrage bei Bussen und Bahnen ist erkennbar auch eine Veränderung der Wahrnehmung des Öffentlichen Verkehrs in der Politik eingegangen: galt der ÖPNV lange Zeit als Verkehrsmittel vorrangig für gesellschaftlich benachteiligte Gruppen, so ist heute vom Taxi bis zum ICE seine strategische Bedeutung für die Sicherung der Mobilität aller Bevölkerungsgruppen, für ein funktionierendes Wirtschaftsleben und für einen nachhaltigeren und klimaschonenderen Verkehr unstrittig.

Ein Blick auf die aktuellen Entwicklungen zeigt drei wesentliche Themenfelder, in denen im Öffentlichen Verkehr in Deutschland Handlungsdruck und Entwicklungserfordernisse bestehen:

1. Infrastruktur und Betrieb

Der Erfolg der Regionalisierung hat dazu geführt, dass insbesondere in den Ballungsräumen die ÖPNV-Infrastruktur an ihre Kapazitätsgrenzen gelangt ist und weitere Nachfrage kaum mehr aufgenommen werden kann. Die hohe Auslastung der Infrastruktur führt regelmäßig zu Behinderungen und Verspätungen mit negativen Folgen für die Zuverlässigkeit des ÖPNV. Der notwendige Ausbau von Infrastrukturen wird durch lange Planungs- und Realisierungsdauern, aber auch von begrenzten finanziellen sowie personellen Ressourcen gehemmt.

Probleme der personellen Ressourcen machen sich überdies im Betrieb bemerkbar, da viele Verkehrsunternehmen angesichts von Schichtdiensten und aufgrund des wettbewerblichen Drucks auf das Lohnniveau Probleme haben, geeignetes Personal zu finden.

2. Digitalisierung und Vernetzung

Die Digitalisierung bietet für den ÖPNV große Chancen wie etwa neue Vertriebskanäle, Zunahme des Fahrgastkomforts durch WLAN und Infotainment oder Effizienzsteigerungen bei Disposition und Fahrzeugunterhaltung.

Zugleich kommen in großer Vielfalt neue, digital basierte Mobilitätsangebote wie E-Scooter- und Fahrrad-Sharing, On-Demand-Shuttles sowie Mobilitäts-Apps auf den Markt. Sie bieten grundsätzliche Potenziale, den klassischen ÖPNV zu ergänzen und sein Angebotsportfolio sinnvoll zu erweitern, treten aber faktisch häufig konkurrierend oder bestenfalls kooperierend auf. Ihrer vollständigen Integration in den ÖPNV oder einer Ausweitung des Verständnisses von ÖPNV auf alle Mobilitätsservices stehen aktuell sowohl ein überkommener Rechts- und Finanzierungsrahmen als auch eine strukturelle Innovationsscheu bei einigen klassischen ÖPNV-Akteuren entgegen.

3. Neue Antriebsformen

Mit der zunehmenden Elektromobilität des Individualverkehrs wird deutlich, dass der ÖPNV nicht per se umweltfreundlich ist. Daher bestehen auch bei Bussen und fossil betriebenen Bahnen erhebliche Innovationserfordernisse hinsichtlich des Einsatzes klimaneutraler Antriebe.

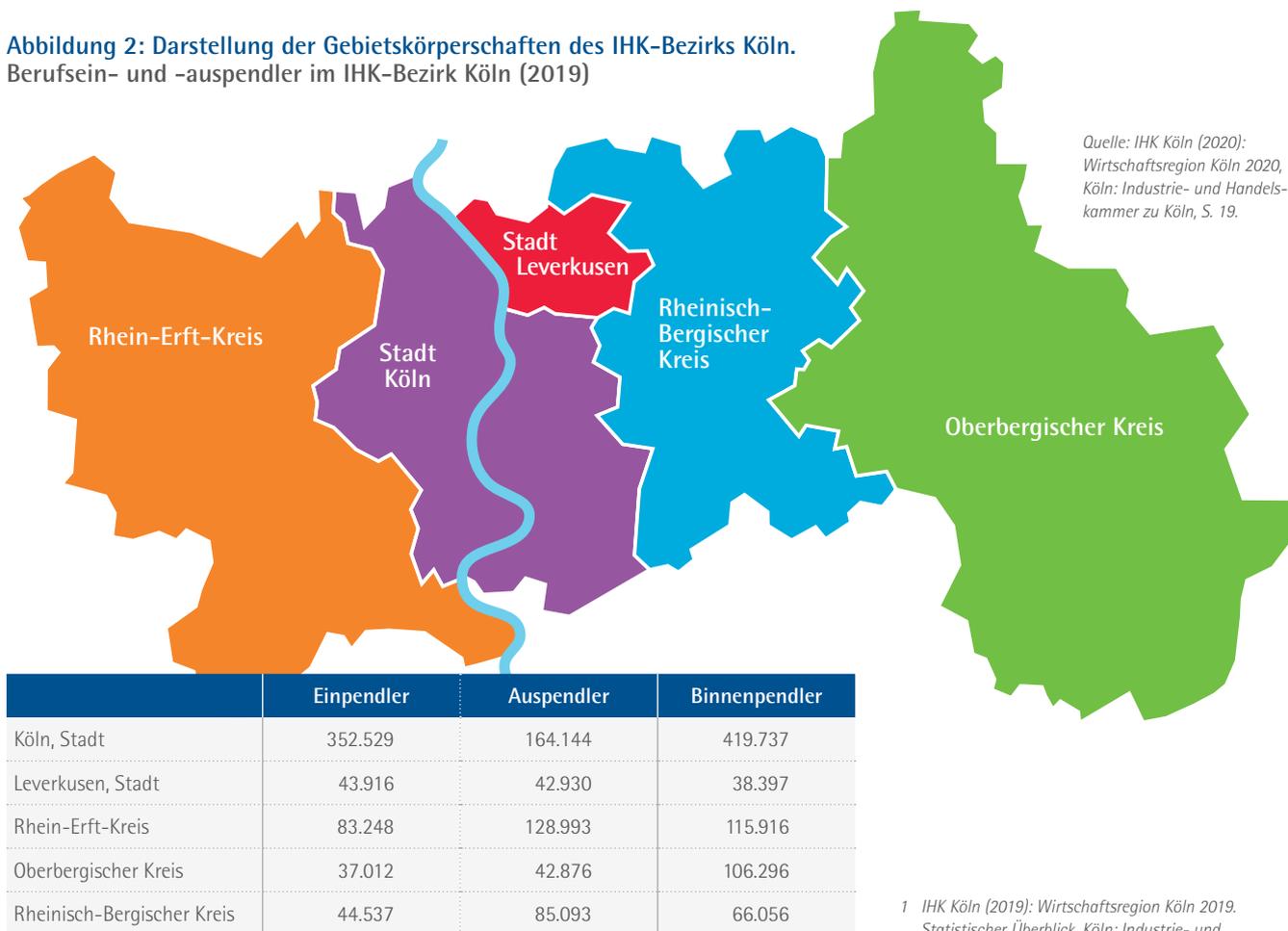
2.2 Die Bedeutung des ÖPNV für den Bezirk der IHK Köln

2.2.1 Charakterisierung der Region: „Eine vernetzte Region mit starken Pendelverkehren“

Eine wesentliche Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg des IHK-Bezirks Köln und der gesamten Metropolregion ist die Sicherstellung der notwendigen Mobilität sowohl für Warenströme als insbesondere auch der Arbeitnehmer*innen auf ihren Arbeits- und Dienstwegen, wobei Letztere im Fokus dieser Studie stehen.

Der hier betrachtete Bezirk der IHK Köln setzt sich aus den zwei kreisfreien Städten Köln und Leverkusen sowie den Landkreisen Rhein-Erft, Rhein-Berg und Oberberg zusammen. Die Gebietskörperschaften des Bezirks sind in Abbildung 2 dargestellt. Insgesamt leben 2,3 Millionen Einwohner in der IHK-Region Köln. Als Teil des Rheinlands mit 8,7 Millionen Einwohnern gehört die Region somit zu einer der größten Metropolregionen in Europa.¹ Die Wirtschaft in der Region ist dabei äußerst vielfältig. Rund 142.000 große, mittlere und kleine Unternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen sind hier ansässig. Die Gebietskörperschaften des Bezirks sowie die Ein-, Aus- und Binnenpendlerzahlen der Städte und Kreise sind in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: Darstellung der Gebietskörperschaften des IHK-Bezirks Köln. Berufsein- und -auspendler im IHK-Bezirk Köln (2019)



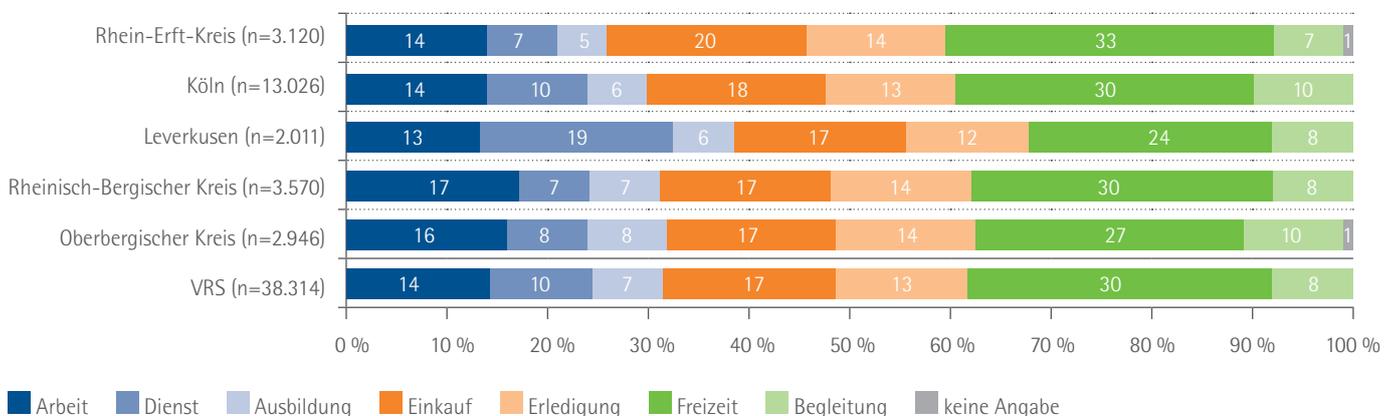
Quelle: IHK Köln (2020): Wirtschaftsregion Köln 2020, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln, S. 19.

Quelle: IT.NRW (2019): Pendleratlas NRW 2019

¹ IHK Köln (2019): Wirtschaftsregion Köln 2019. Statistischer Überblick, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln.

Betrachtet man alle in der Region getätigten Wege hinsichtlich ihres jeweiligen Ziels oder Zwecks, so entfallen etwa 25 % auf die Arbeitswege zwischen Wohnort und Arbeitsort sowie auf dienstliche Wege im Zuge der Ausübung beruflicher Tätigkeit. Nimmt man Wege zur Ausbildung sowie zum Einkauf hinzu, stehen knapp die Hälfte der Wege in der Region im weiteren Zusammenhang mit wirtschaftlicher Tätigkeit. Zwischen den Teilregionen bestehen nur geringfügige Unterschiede (Abbildung 3).

Abbildung 3: Verkehrsaufkommen nach Hauptwegezweck im VRS-Gebiet



Quelle: Eigene Darstellung nach infas, DLR, IVT und infas 360 (2018): Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI), Vertiefungsstudie Verkehrsverbund Rhein-Sieg.

Dieses hohe Maß an wirtschaftlich orientierter Mobilität wird in einer Region realisiert, die sowohl im Inneren als auch mit anderen Wirtschaftsräumen stark verflochten ist. Als Maß für die Intensität der Verflechtungen können die Pendlerbewegungen in der Region und darüber hinaus herangezogen werden, d. h. die Bewegungen von Arbeitnehmer*innen zwischen ihren Wohn- und Arbeitsorten. Abbildung 5 zeigt die Dimensionen der Pendlerbewegungen. Erkennbar sind vielfältige Pendlerverflechtungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften mit einer Konzentration auf das Regionszentrum Köln. Darüber hinaus zeigen sich jedoch auch die starken Austauschbeziehungen mit den anderen Teilen der Metropolregion, insbesondere mit Städten wie z. B. Düsseldorf oder Bonn. Zugleich wird aber auch deutlich, dass der größte Teil der Arbeitswege von Binnenpendlern vollzogen wird, d. h. von Personen, bei denen Wohn- und Arbeitsort in derselben Gebietskörperschaft liegen und deren Arbeitswege folglich die Grenzen der jeweiligen Gebietskörperschaft nicht überschreiten. Die Intensität der Pendlerverflechtungen hat in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen und es kann erwartet werden, dass sich diese Entwicklung auch in Zukunft weiter fortsetzt.²

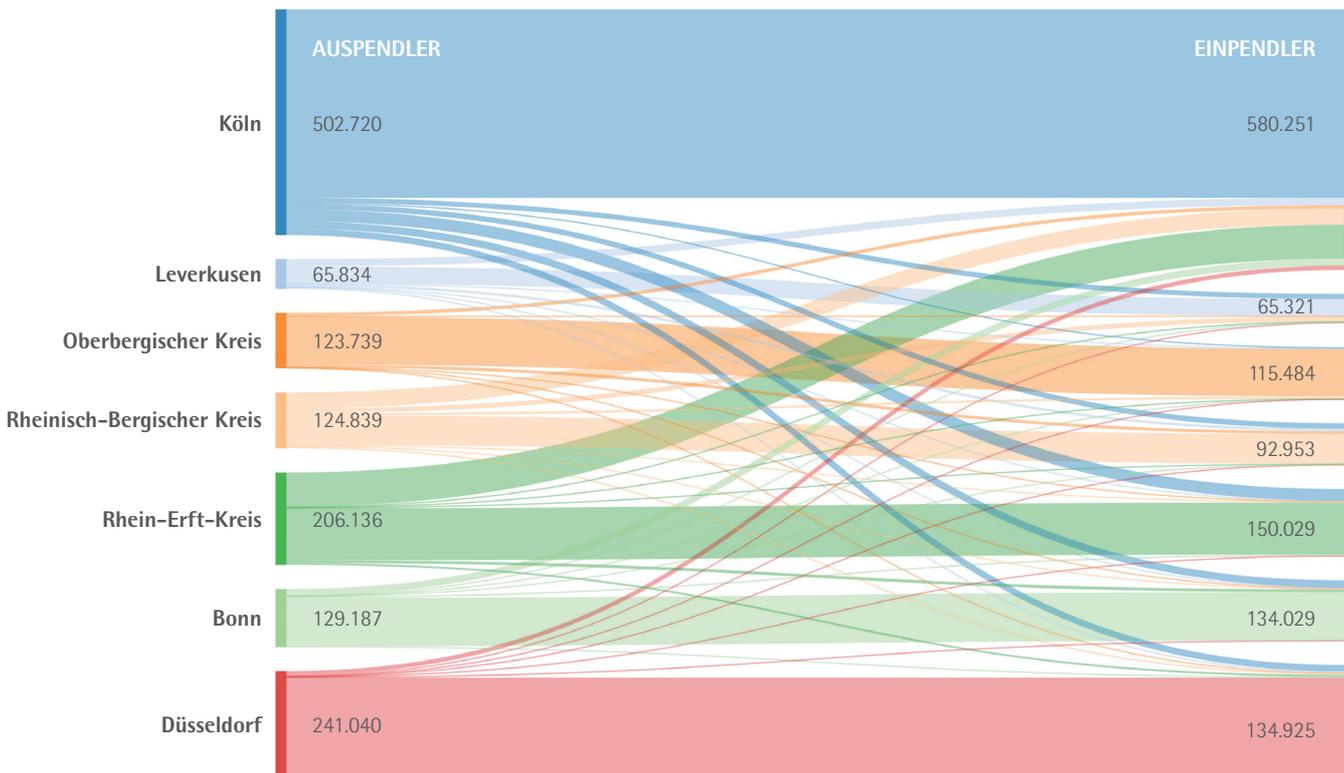
² IHK Köln (2018): Pendlermobilität – Die Schiene im Fokus, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln.

Abbildung 4: Darstellung der Pendlerbeziehungen nach Landkreis und Städten im Bezirk der IHK Köln

Von/nach	Köln	Leverkusen	Oberbergischer Kreis	Rheinisch-Bergischer Kreis	Rhein-Erft-Kreis	Bonn	Düsseldorf
Köln	419.737	11.125	2.603	12.054	26.318	16.275	14.608
Leverkusen	16.181	38.397	609	5.583	1.223	686	3.155
Oberbergischer Kreis	7.745	832	106.296	6.739	492	837	798
Rheinisch-Bergischer Kreis	35.678	10.623	5.050	66.056	1.941	2.126	3.365
Rhein-Erft-Kreis	75.978	1.944	388	1.257	115.916	6.387	4.266
Bonn	15.215	428	330	551	3.100	107.758	1.805
Düsseldorf	9.717	1.972	208	713	1.039	856	226.535

Quelle: Eigene Darstellung nach IT.NRW (2019): „Pendleratlas NRW“ 2019; „Die jeweils 15 größten Ein- bzw. Auspendlerströme der Städte und Gemeinden NRWs 2019“.

Abbildung 5: Darstellung der Pendlerbeziehungen nach Landkreis und Städten im Bezirk der IHK Köln



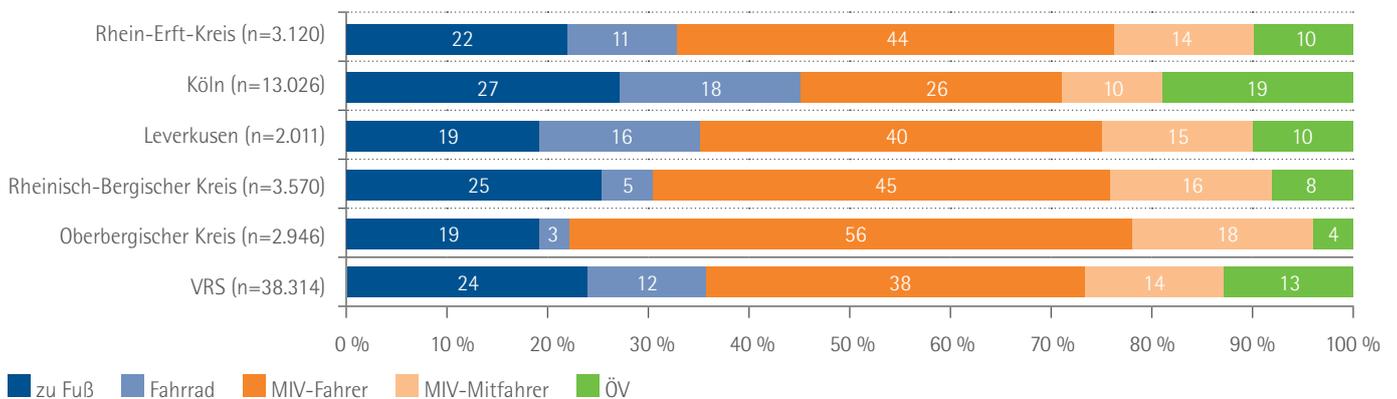
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis IT.NRW (2019): „Pendleratlas NRW“ 2019; Die jeweils 15 größten Ein- bzw. Auspendlerströme der Städte und Gemeinden NRWs 2019.

Intensität und Stärke der Vernetzung stellen hohe Anforderungen an das Verkehrssystem, seine Leistungsfähigkeit sowie an seine Resilienz gegenüber Störungen. Grundlage für das Funktionieren der Region ist somit, dass der dargestellte Bedarf an Personenmobilität bzw. der dadurch entstehende Verkehr durch leistungsfähige Verkehrssysteme abgewickelt werden kann. Für die Verkehrsnachfrage entscheidend sind dabei die im folgenden Abschnitt beschriebenen Entscheidungen der mobilen Personen, welche Verkehrsmittel auf welchen Wegen genutzt werden.

2.2.2 Regionales Mobilitätsverhalten: „Knapp 50 % der Arbeitswege werden im Umweltverbund zurückgelegt“

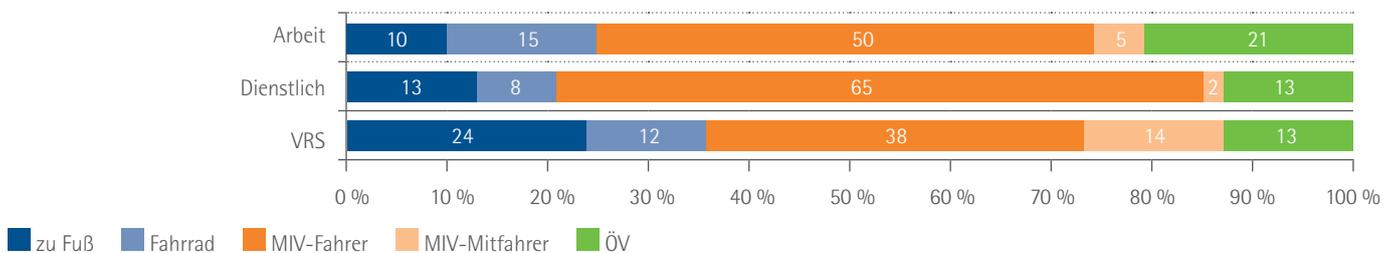
Ein zentrales Maß für die Verkehrsmittelnutzung ist die Verteilung des Wegeaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsmittel, bzw. Modi (aufkommensbezogener Modal-Split).

Abbildung 6: Modal-Split im VRS-Gebiet 2017 – alle Wege; Angabe in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung nach infas, DLR, IVT und infas 360 (2018): Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI), Vertiefungsstudie Verkehrsverbund Rhein-Sieg.

Abbildung 7: Modal-Split nach Hauptwegezweck „Arbeit“ und „Dienstlich“ sowie allgemeiner Modal-Split im VRS-Gebiet



Quelle: Eigene Darstellung nach infas, DLR, IVT und infas 360 (2018): Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI), Vertiefungsstudie Verkehrsverbund Rhein-Sieg.

Die für den VRS-Raum repräsentative Erhebung „Mobilität in Deutschland 2017“³ zeigt im Jahr 2017 eine fast hälftige Aufteilung der Wege auf einerseits den Motorisierten Individualverkehr (MIV, 52 %) sowie andererseits den Umweltverbund, bestehend aus ÖPNV (13 %) und Nichtmotorisiertem Individualverkehr (NMIV, 34 %) (s. Abbildung 6). Betrachtet man die einzelnen Gebietskörperschaften, so zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Regionszentrum und -rändern: Während auf den Umweltverbund in der Stadt Köln 64 % der Wege entfallen und die Stadt damit auf gutem Wege ist, das für 2025 gesetzte Ziel von 33 % MIV zu erreichen, sind es im Oberbergischen Kreis nur 26 %. Insbesondere die innerregionalen Unterschiede des ÖPNV-Anteils sind groß: dieser reicht von 19 % in Köln über 10 % im Rhein-Erft-Kreis bis hin zu nur 4 % im Oberbergischen Kreis. Wesentliche Gründe für diese Differenzen sind die vom Zentrum in die Peripherie zunehmenden Entfernungen zwischen Aktivitätenorten sowie die gleichzeitig abnehmende Bevölkerungsdichte und ÖPNV-Angebotsdichte.

³ Vertiefungsstichprobe der Mobilität in Deutschland für das Gebiet des VRS mit repräsentativen Daten für das Gesamtgebiet sowie Landkreise und kreisfreie Städte im Erhebungsjahr 2017.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn der Modal-Split für die Arbeits- und Dienstwege betrachtet wird: Auf dienstlichen Wegen entfallen die Wege hingegen zu gut zwei Drittel auf den MIV, während der ÖPNV hier einen im Vergleich mit allen Wegezwecken durchschnittlichen Anteil von 13 % hat. Auf Arbeitswegen hat der ÖPNV hingegen mit 21 % einen im Vergleich überdurchschnittlich hohen Anteil. Während der MIV mit 55 % auch hier das relativ am meisten genutzte Verkehrsmittel bleibt, zeigt sich, dass mit 21 % ein erheblicher und im Vergleich überdurchschnittlicher Anteil der Arbeitswege auf den ÖPNV entfällt. Zusammen mit Fuß- und Radverkehren werden auch bei den Arbeitswegen knapp 50 % der Arbeitswege in der Region mit dem Umweltverbund vollzogen. Dieser erhebliche Anteil verdeutlicht die Relevanz und den Beitrag des ÖPNV respektive des Umweltverbunds insgesamt für den Bereich der wirtschaftlichen Aktivität in der Region.

2.2.3 Strategische Bedeutung und Zielsetzungen für den ÖPNV: „Der ÖPNV als Kernelement eines funktionierenden Gesamtverkehrssystems“

Die zuvor skizzierte Verkehrsnachfrage aus der Region mit nach wie vor erheblichen Anteilen des MIV führt aktuell in Kombination mit Transitverkehren zu häufigen Überlastungserscheinungen insbesondere des Straßenverkehrssystems, aber auch im Bereich des ÖPNV.⁴ Neben den bekannten negativen Folgen eines hohen Anteils an motorisiertem Verkehr mit Blick auf den Klimaschutz, die Luftreinhaltung sowie den Bedarf an Flächen und anderen Ressourcen⁵ führt dies auch zu einer Beeinträchtigung der regionalen Wertschöpfung.

In der Fachwelt besteht daher Konsens darüber, dass mit Blick auf eine Mobilitätswende hin zu einer nicht zuletzt in wirtschaftlicher Hinsicht nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr eine Strategie notwendig ist, die neben einer Dekarbonisierung des Verkehrs (E-Mobilität) sowie der Vermeidung von Wegen (z. B. durch Mobiles Arbeiten) insbesondere auch auf eine Verlagerung von Verkehren auf den Umweltverbund abzielt.⁶ Hierbei kommt dem ÖPNV eine tragende Rolle zu, die häufig mit dem Bild des „Rückgrats“ eines Gesamtverkehrssystems und letztlich auch der Siedlungsentwicklung veranschaulicht wird. Entsprechende Zielstellungen sind auch für den Agglomerationsraum Köln formuliert.⁷

Mithilfe eines gut ausgebauten ÖPNV-Netzes kann das Gesamtverkehrssystem in der Region entlastet werden. Ausgehend von starken SPNV-Achsen bildet ein gut ausgebauter öffentlicher Nahverkehr die Grundlage für eine multioptionale Mobilität, etwa durch Verknüpfungen mit weiteren Verkehrsdienstleistungen (z. B. Carsharing oder Fahrradverleihsysteme).

Wie zuvor gezeigt, machen Berufspendler und wirtschaftsrelevante Wege einen bedeutenden Anteil der täglichen Mobilität aus. Daher kann insbesondere ein Umstieg dieser Nutzergruppen auf den ÖPNV einen großen Beitrag zur nachhaltigen Mobilitätsentwicklung und Entlastung des Gesamtverkehrssystems leisten.⁸ Die Bedeutung des ÖPNV für die Wirtschaft ist dabei in mehrfacher Hinsicht hoch: Ein gut ausgebauter ÖPNV in einem leistungsfähigen Gesamtsystem sorgt für eine bessere Erreichbarkeit von Unternehmensstandorten durch Mitarbeitende, Kunden und Besucher und schafft Kapazitäten auf der Straße für notwendige Lieferverkehre. Entsprechende Erreichbarkeitsqualitäten sind somit letztlich Ausdruck einer hohen Standortattraktivität und als solche Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung der Region.⁹

⁴ Region Köln Bonn (2018): Grundlagenuntersuchung Mobilität, Köln.

⁵ Agora Verkehrswende (2020): Baustellen der Mobilitätswende. Wie sich die Menschen in Deutschland fortbewegen und was das für die Verkehrspolitik bedeutet, Berlin.

⁶ Agora Verkehrswende (2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität, Berlin.

⁷ Region Köln Bonn (2018): Grundlagenuntersuchung Mobilität, Köln.

⁸ IHK Köln (2018): Pendlermobilität - Die Schiene im Fokus, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln.

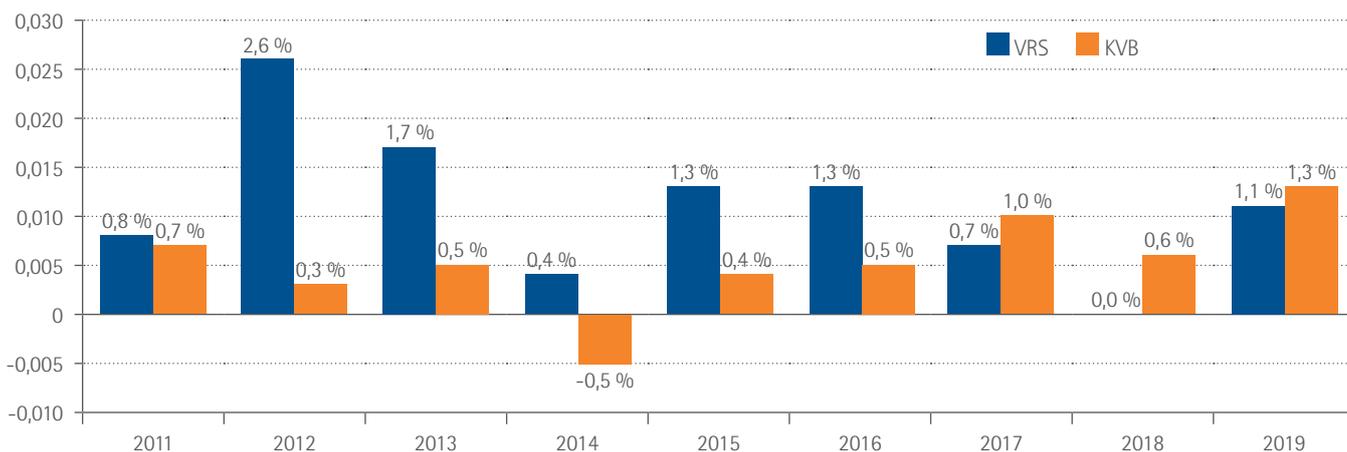
⁹ IHK Köln (2018): Betriebliches Mobilitätsmanagement - Chancen für die regionale Wirtschaft, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln.

Mit Blick auf Pendlerverkehre besteht durchaus Potenzial für eine Verlagerung auf den ÖPNV, wie etwa eine Umfrage der IHK Köln zur Anbindung des Gewerbegebiets Köln-Marsdorf zeigt. Demzufolge würden 9 von 10 Pendlern und Pendlerinnen den ÖPNV öfter nutzen, wenn die Bedingungen verbessert würden (insbesondere verbesserte Anbindung der einzelnen Arbeitsstätten durch Busse und Fahrräder und Steigerung der Attraktivität des Weges).¹⁰

2.2.4 Der ÖPNV im IHK-Bezirk Köln: „Umfassendes Angebot auf dem Weg zum Mobilitätsverbund“

Als Grundlage für die geforderte Verlagerung verfügt der IHK-Bezirk bereits heute über ein leistungsfähiges ÖPNV-Verkehrssystem. Eine Stärke sind hierbei die vernetzten Organisationsstrukturen in Form des Verkehrsverbunds Rhein-Sieg (VRS) und übergeordnet des Nahverkehrs Rheinland (NVR). Die Verbünde sorgen für ein durchgängiges ÖPNV-Angebot mit einheitlichen Tarifen, aufeinander abgestimmten Fahrplänen sowie gemeinsamen Informations- und Serviceleistungen der Verkehrsunternehmen. Im Jahr 2019 verzeichnete der VRS über 555 Millionen Fahrgäste.¹¹ Zu der hohen Anzahl an Fahrgästen tragen maßgeblich die Kölner Verkehrs-Betriebe (KVB) bei. Diese verzeichneten 2019 ebenfalls einen Fahrgastrekord mit 286 Millionen Fahrgästen.¹² Beide Verkehrsverbünde können in fast jedem Jahr steigende Fahrgastzahlen verzeichnen (s. Abbildung 8). 2019 lag der Anstieg der Fahrgastzahlen im VRS bei +1,16 % und bei der KVB sogar bei +1,3 %. Damit liegen beide Akteure deutlich über dem nationalen Durchschnittswert von +0,3 %.¹³

Abbildung 8: Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen zum Vorjahr bei VRS und KVB von 2011 bis 2019



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach VRS (2020): Verbundbericht 2020 – Strukturdaten Einnahmen und Fahrgäste, Köln und KVB (2020): Geschäftsbericht 2019, Köln.

10 IHK Köln (2020): Bessere ÖPNV-Anbindung für das Gewerbegebiet Köln-Marsdorf – Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln.

11 VRS (2020): Verbundbericht 2020 – Strukturdaten Einnahmen und Fahrgäste, Köln.

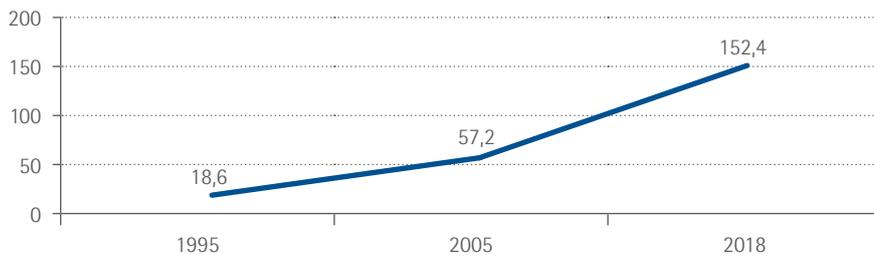
12 KVB (2020): Geschäftsbericht 2019, Köln.

13 VDV (2020): VDV-Statistik 2019, Köln.

14 VRS (2020): Verbundbericht 2020 – Strukturdaten Einnahmen und Fahrgäste, Köln.

Mit der Zunehmenden Zahl von Fahrgästen steigen auch die Einnahmen der Verkehrsunternehmen. Die größte Ticketgruppe im VRS sind dabei weiterhin mit Abstand die Zeitfahrausweise und Abonnements, darunter auch das Job- bzw. Großkundenticket. Das Job- und Großkundenticket macht allein 22 % der gesamten Einnahmen im VRS aus.¹⁴ Hervorzuheben ist hierbei die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Nachfrage für das Job- und Großkundenticket (s. Abbildung 9). Dies kann mit Blick auf das zuvor beschriebene Ziel einer Verlagerung von Verkehren auf den ÖPNV als Indiz einer positiven Entwicklung interpretiert werden.

Abbildung 9: Einnahmeentwicklung des VRS-Job- und -Großkudentickets seit 1995 (Einnahmen in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung nach VRS (2020): Verbundbericht 2020 – Strukturdaten Einnahmen und Fahrgäste, Köln.

Entsprechend dem Ziel des VRS, im Sinne eines Mobilitätsverbunds seinen Kunden ein breites Spektrum an Mobilitätsoptionen zu bieten, verfügt die Region bereits heute über ein differenziertes Verkehrsangebot: Neben dem klassischen Angebot in Form von liniengebundenen Bussen und Bahnen sowie Taxi- und Mietwagenverkehren gehören hierzu auch flexible Angebotsformen (z. B. Anrufsammeltaxen). Darüber hinaus werden ergänzende Verkehrsdienstleistungen in Form von Fahrradvermietssystemen in das Angebotsportfolio des ÖPNV integriert und mit weiteren Akteuren, etwa aus dem Bereich Carsharing, Kooperationen eingegangen. Ergänzend werden in Kooperation mit den Kommunen umfangreiche Maßnahmen zur physischen Vernetzung der Angebote durch sogenannte Mobilstationen vorangetrieben (z. B. Bergischer Kreis).

Aktuell sind die ergänzenden Angebote abseits bedarfsorientierter Angebotsformen jedoch noch relativ stark auf den Regionskern und insbesondere die Stadt Köln fokussiert. Eine Ausweitung der Angebote auch abseits des Regionskerns wird jedoch angestrebt und durch konkrete Aktivitäten vorangetrieben, etwa durch die Integration von Projekten für nachhaltige und vernetzte Mobilität im Rahmen der „Regionale 25 – Bergisches RheinLand“.

Eine Besonderheit der Region ist, dass sich die Aktivitäten des Verbundes und der Kommunen nicht nur auf die Gestaltung des Angebots konzentrieren, sondern ergänzend und in Kooperation mit anderen Akteuren auch nachfrageseitig, d. h. auf die Verkehrsnachfrage wirkende Maßnahmen, umgesetzt werden. So werden Kommunen durch das Zukunftsnetz nachhaltige Mobilität bei der Erstellung strategischer Mobilitätskonzepte und der konkreten Umsetzung von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements unterstützt. Mit Blick auf die Pendlerverkehre ist hierbei insbesondere das betriebliche Mobilitätsmanagement relevant, mit dem Unternehmen in die Lage versetzt werden, ihre Mobilität nachhaltig zu beeinflussen.¹⁵

¹⁵ IHK Köln (2018): Betriebliches Mobilitätsmanagement – Chancen für die regionale Wirtschaft, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln.

2.2.5 Herausforderungen für den regionalen ÖPNV: „Steigerung der Kapazitäten im Kerngeschäft, Ausweitung und Vernetzung ergänzender Angebote“

Trotz der skizzierten guten Angebotsqualität steht der ÖPNV in der Region der IHK Köln vor verschiedenen Herausforderungen. Zum einen ist durch die Zunahme der Fahrgastzahlen auch im ÖPNV die Kapazitätsgrenze des Systems insbesondere im Zulauf auf den Regionskern bereits heute erreicht.¹⁶ Durch die prognostizierte dynamische Bevölkerungsentwicklung und die zunehmende Bedeutung des ÖPNV mit Blick auf eine nachhaltige Mobilitätswende wird sich diese Situation noch deutlich verschärfen.¹⁷ Im Vergleich zu anderen Millionenstädten, z. B. Wien, wird demgegenüber die Angebotsdichte in Köln als ausbaufähig betrachtet. Als Grund wird neben ungünstigen siedlungsstrukturellen Voraussetzungen in Köln (um 50 % geringere Siedlungsdichte als Wien) insbesondere der fehlende Infrastrukturausbau angeführt. Während das Angebot im ÖPNV gemessen an den Platzkilometern in Wien zwischen 2006 und 2017 um 31 % erweitert wurde, waren es im gleichen Zeitraum in Köln lediglich 3,1 %.¹⁸

Eine weitere Herausforderung in der Region ist die heterogene Angebotsqualität. Während Köln als Großstadt sehr gut mit dem ÖPNV zu erreichen ist, gibt es in den Randbereichen der Region, insbesondere im Oberbergischen Kreis, deutliche Defizite bei der Erreichbarkeit mit dem ÖPNV. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die für Pendlerverkehre relevanten Fahrzeiten zum jeweils nächsten Oberzentrum.¹⁹

Zusätzlich entwickelt sich der Markt von Verkehrsangeboten immer dynamischer. Auch wenn dies die innovative Seite des Verkehrssektors unterstreicht, kann der Umgang mit den zunehmenden Mobilitätsanbietern als Herausforderung in der Region gesehen werden.

Um auf diese Herausforderungen zu reagieren, sind zahlreiche Projekte geplant oder befinden sich bereits in der Umsetzung, z. B.:

- In puncto Infrastruktur sollen im Bereich der Schiene sowohl die Maßnahmen Rhein-Ruhr-Express (RRX), Ost-West-Achse Köln, Ausbau Bahnknoten Köln als auch Maßnahmen zur Stationsaufwertung umgesetzt werden.^{20,21}
- Darüber hinaus werden ergänzende Angebote bereitgestellt. Dazu zählen der Ausbau von Mobilstationen, die Ausweitung des Fahrradvermietensystems sowie die Einführung eines Shuttle-Service.
- Der VRS testet die Nutzung eines Luftlinientarifs. Zusätzlich dazu ist ein einheitlicher Fahrtarif in ganz NRW geplant.
- Es werden Machbarkeitsstudien durchgeführt, um die Nutzung zukünftiger Verkehrsmittel (z. B. Wasserbus, Seilbahn) zu überprüfen.

¹⁶ Region Köln Bonn (2018): Grundlagenuntersuchung Mobilität, Köln.

¹⁷ Region Köln Bonn (2019): Agglomerationskonzept Konzeptband, Köln.

¹⁸ civity Management Consultants (2019): Das beste Angebot ist nicht der Preis – Der „Wiener Weg“: Weit mehr als die 365-Euro-Jahreskarte, Hamburg, Berlin.

¹⁹ Region Köln Bonn (2018): Grundlagenuntersuchung Mobilität, Köln.

²⁰ Region Köln Bonn (2018): Grundlagenuntersuchung Mobilität, Köln.

²¹ VRS (2020): Verbundbericht 2020, Köln.

Die Ausführungen zeigen die große Bedeutung des ÖPNV für die Entwicklung der Region und insbesondere die Wirtschaft. Schon heute leistet der ÖPNV einen bedeutenden Beitrag zur Gewährleistung der Mobilität in der Region. Zudem kann mit Blick in die Zukunft konstatiert werden, dass ohne einen Umstieg auf den Umweltverbund allgemein und den ÖPNV im Besonderen die Gefahr besteht, dass eine nachhaltige Entwicklung der Region sowie die wirtschaftliche Prosperität der Region erheblich erschwert bzw. beeinträchtigt werden. Zugleich wird deutlich, dass erhebliche Anstrengungen notwendig sein werden, damit der ÖPNV als leistungsfähiges Rückgrat eines Gesamtverkehrssystems in der Region fungieren kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, inwieweit sich die COVID-19-Pandemie auf die Entwicklung von Mobilität und Verkehr sowie insbesondere die Nachfrage im ÖPNV auswirken wird.

3. Analyse des Wissensstandes zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den ÖPNV

Die COVID-19-Pandemie bzw. die zu ihrer Bekämpfung durchgeführten Gegenmaßnahmen haben einen erheblichen Effekt auf die Mobilität insgesamt und insbesondere den ÖPNV. Eine Vielzahl von Studien beschäftigt sich aktuell mit der Dokumentation und der differenzierten Analyse dieser Effekte sowie insbesondere der Frage, welche mittel- und langfristigen Folgen für den Bereich Mobilität und Verkehr zu erwarten sind. Im folgenden Kapitel werden die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Effekten und potenziellen Folgewirkungen mit Fokus auf den IHK-Bezirk Köln beschrieben und eingeordnet. Ein besonderer Fokus wird auf folgende Teilthemen gelegt:

- a) Auswirkungen auf Mobilität generell und die Verkehrsmittelwahl
- b) Auswirkungen auf die ÖPNV-Branche und Reaktionen
- c) Reaktionen der Aufgabenträger auf die Situation

Basis ist die, wo möglich, regionalspezifische Auswertung vorhandener Daten. Hierbei wurden vor allem die folgenden Studien bzw. Datensätze genutzt, die sich generell auf die Entwicklung in Deutschland beziehen:

- Destatis: Mobilitätsindikatoren auf Basis von Daten der Firma Teralytics²²
- Mobicor-Studie²³ in Zusammenarbeit von infas, MOTIONTAG und WZB
- DLR-Studien 1 und 2: Wie verändert Corona unsere Mobilität?^{24,25}

Zusätzlich wurden zu Einzelthemen die folgenden regionalen Daten ausgewertet, um Hinweise auf die Übertragbarkeit der deutschlandweiten Befunde auf den IHK-Bezirk Köln zu generieren:

- Daten zu Abfragen der Auskunftssysteme für den Öffentlichen Verkehr des Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH (VRS)²⁶
- Daten der automatischen Fahrgastzählsysteme im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Gebiet der Nahverkehr Rheinland GmbH (NVR)²⁷

Darüber hinaus wird ergänzend auf zahlreiche weitere Studien Bezug genommen.

Aufgrund der sich ständig verändernden Datenlage zur COVID-19-Pandemie wurde sich auf einen Redaktionsschluss für die in diesem Bericht verwendeten Daten und Studien bis zum 12.12.2020 geeinigt.

²² Teralytics; Destatis (2020): *Mobilitätsindikatoren auf Basis von Mobilfunkdaten.*

²³ infas; MOTIONTAG; WZB (2020): *Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.*

²⁴ DLR (2020): *DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität? Verkehrsmittelnutzung, Einkaufs-, Arbeits- und Reiseverhalten.*

²⁵ DLR (2020): *Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?*

²⁶ VRS (2020): *Daten zu Abfragen der Auskunftssysteme für den Öffentlichen Verkehr des Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH (VRS), Köln.*

²⁷ NVR (2020): *Daten der automatischen Fahrgastzählsysteme im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Gebiet der Nahverkehr Rheinland GmbH (NVR), Köln.*

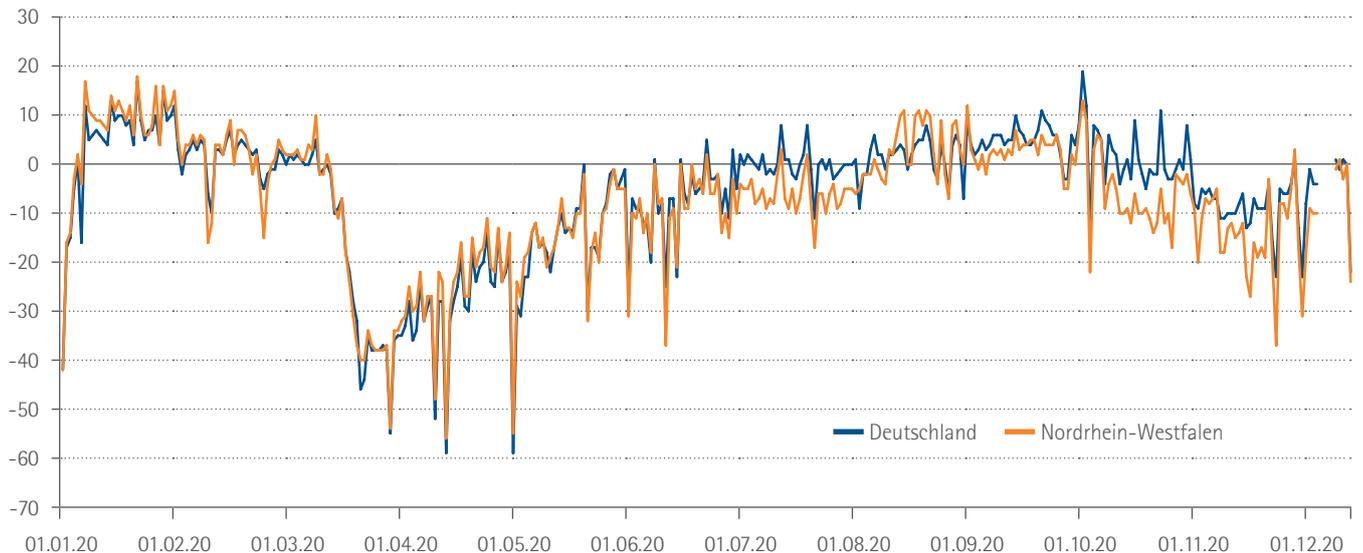
3.1 Die Entwicklung von Mobilität und Verkehr insgesamt

„Weniger Ortsveränderungen aufgrund der Kontaktbeschränkungen“

Die Auswirkungen der Pandemie auf die Mobilität können mit zwei zentralen Effekten beschrieben werden. Zum einen kommt es durch die Pandemie zu einem allgemeinen Rückgang der physischen Mobilität. Zum anderen verändert sich aufgrund der Pandemie die Verkehrsmittelnutzung, was zu einem sogenannten „Modal-Shift“ führt.

Der augenscheinlichste Effekt der Maßnahmenpakete gegen die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus im März („Lockdown 1“) und Oktober 2020 („Lockdown light“) bzw. ab November („Lockdown 2“) ist der Rückgang der individuellen Mobilität im Sinne von zurückgelegten Wegen und mit ihr des generellen Verkehrsaufkommens auf Straßen sowie in Bussen und Bahnen. Anhand des Vergleichs der Anzahl der unternommenen Wege mit dem Vormonat in Abbildung 10 werden Umfang und Verlauf des Effekts deutlich: Während des ersten Lockdowns im März sank die Anzahl der Ortsveränderungen um bis zu 40 %, um sich mit Lockerung der Kontaktbeschränkungen zum Sommer hin wieder dem Vorjahresniveau anzugleichen. Die neuerlichen, aber im Vergleich zunächst mildereren Maßnahmen („Lockdown light“) im Oktober und November 2020 führten zu einem neuerlichen, aber weniger abrupten und drastischen Rückgang.²⁸

Abbildung 10: Veränderung der Mobilität in Deutschland und Nordrhein-Westfalen 2020 gegenüber 2019



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Teralytics; Destatis (2020): Mobilitätsindikatoren auf Basis von Mobilfunkdaten.

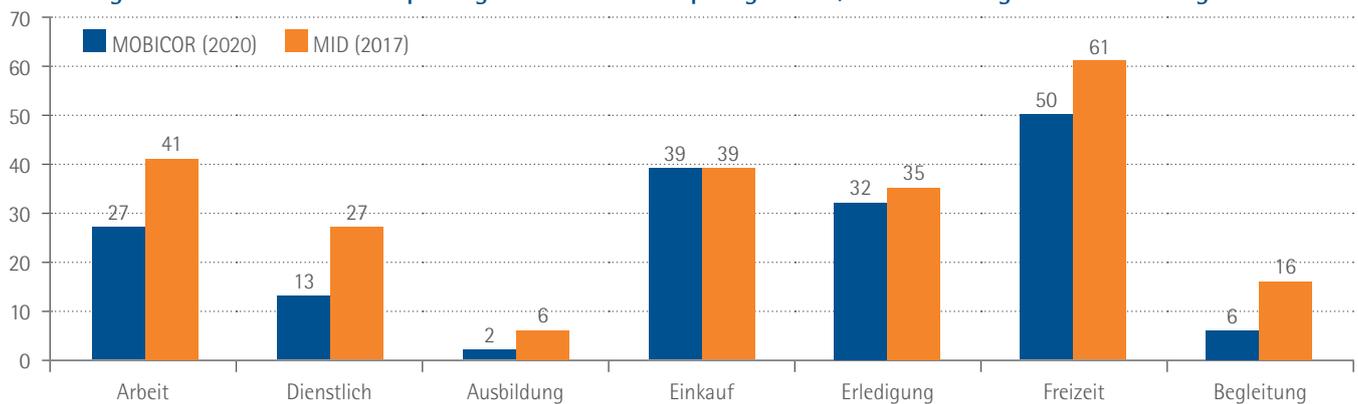
Die Gründe für die gesunkene individuelle Mobilität sind Verhaltensänderungen als Reaktion auf die Kontaktbeschränkungen in allen Lebensbereichen:^{29,30}

- vermehrte Nutzung von Telearbeit („Homeoffice“) und der Verzicht auf geschäftliche Termine, verstärkt durch sekundäre Effekte wie Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit aufgrund der wirtschaftlichen Folgen des Lockdowns,
- Reduzierung von Einkaufswegen, zum Teil durch vermehrten Online-Handel,
- Umstellung auf Online-Lehrformen in Schulen und Hochschulen,
- Einschränkung persönlicher Termine in der Freizeit sowie Wegfall kultureller und sportlicher Aktivitäten insbesondere im Bereich von Gruppenaktivitäten (Chorsingen, Mannschaftssport).

Im Detail betrachtet, betrifft die Reduzierung der individuellen Mobilität im ersten Lockdown alle zentralen Mobilitätskenngrößen, d. h., die Menschen unternehmen 1. einen Weg weniger, legen 2. eine um ca. 20 % geringere Distanz pro Tag zurück und verbringen 3. insgesamt etwa 18 % weniger Zeit unterwegs.³¹

Die Aufschlüsselung der Rückgänge nach Wegezwecken, d. h. dem Ziel und Zweck der Wege, zeigt jedoch deutlich, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie insbesondere die Arbeits- und Ausbildungsmobilität betreffen: so ist vor allem die Zahl der Arbeits-, Ausbildungs- und Dienstwege zurückgegangen (Abbildung 11). Hier zeigen sich deutlich die Effekte der vermehrten Nutzung von Mobilem Arbeiten bzw. Homeoffice sowie des Online-Studiums an Hochschulen und Distanzunterricht an Schulen („Homeschooling“).

Abbildung 11: Verkehrsaufkommen pro Tag absolut nach Hauptwegezweck; Hochrechnung in Millionen Wegen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

²⁹ infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

³⁰ mobility institute berlin (mib) (2020): Wie weiter nach dem Lockdown? Die SARS-CoV-2-Pandemie und Strategien für den ÖPNV – Ein Handlungsleitfaden, Berlin.

³¹ infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

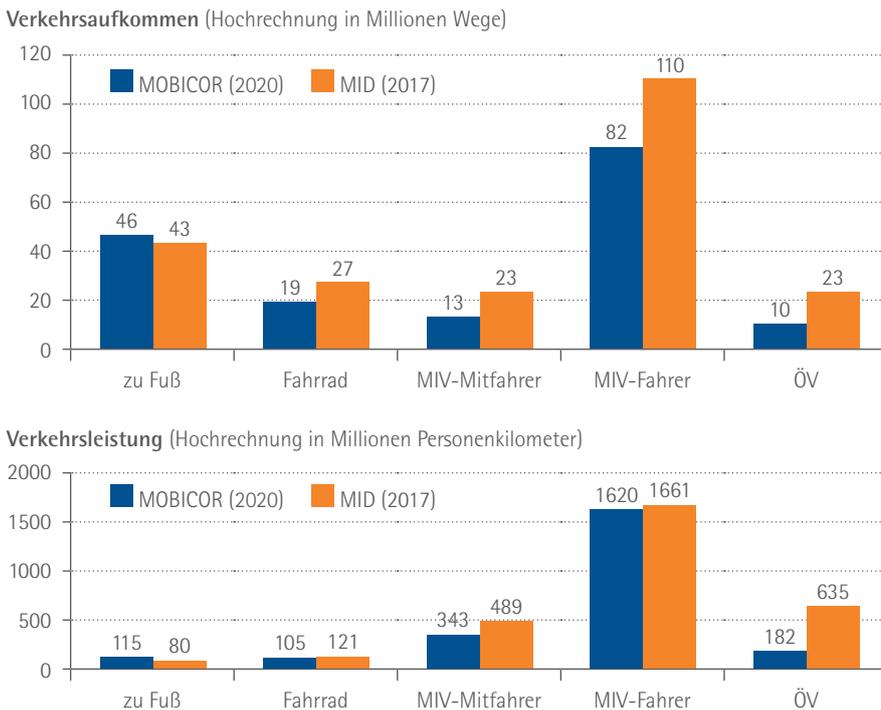
3.2 Die Entwicklung der einzelnen Verkehrsmittel

„Der ÖV verliert im Vergleich am meisten“

Betrachtet man den Rückgang der Mobilität nach den einzelnen Verkehrsmitteln, so erkennt man, dass die Verkehrsmittel von den Rückgängen unterschiedlich stark betroffen sind. So ging etwa der Pkw-Verkehr auf Autobahnen im April im Vergleich zum Vorjahresmonat teilweise um bis zu 64 % zurück.³² Auch im Stadtverkehr sind erhebliche Rückgänge im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen – etwa um 46 % im April in der Stadt Köln. Auch der Radverkehr verlor insgesamt gesehen, obwohl mancherorts Zuwächse gemessen wurden.³³ Gewonnen hat insgesamt gesehen nur der Fußverkehr. Demgegenüber sind die Rückgänge im ÖV während des ersten Lockdowns im Vergleich am stärksten. Bereits mit Blick auf die absolute Zahl der zurückgelegten Wege (Abbildung 12) verliert der ÖV mit etwa 55 % am meisten, gegenüber 25 % im Motorisierten Individualverkehr (MIV) oder 30 % im Radverkehr. Noch drastischer ist das Verhältnis jedoch mit Blick auf die im ÖV zurückgelegten Distanzen (Verkehrsleistung). Diese Kennzahl geht im ÖV um etwa 72 % zurück, während der MIV hier kaum (3 %) verliert.³⁴ Dies kann als Indiz dafür gedeutet werden, dass insbesondere längere Fahrten im ÖV, etwa typische Pendeldistanzen, vermieden wurden. Passend hierzu zeigen Daten der Firma MOTIONTAG, dass insbesondere die schienenengebundenen Verkehrsmittel des ÖPNV von den Rückgängen betroffen waren.³⁵

Ebenso betroffen ist zudem das Taxigewerbe, in dem es zu drastischen Nachfragerückgängen von örtlich bis zu 70 % kam.^{36,37}

Abbildung 12: Darstellung des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsleistung pro Tag nach Hauptverkehrsmittel



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

32 BAST (2020): Deutlich weniger Verkehr auf Autobahnen, Pressemitteilung vom 22.04.2020; https://www.bast.de/BAST_2017/DE/Presse/Mitteilungen/2020/04-2020.html.

33 infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

34 infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

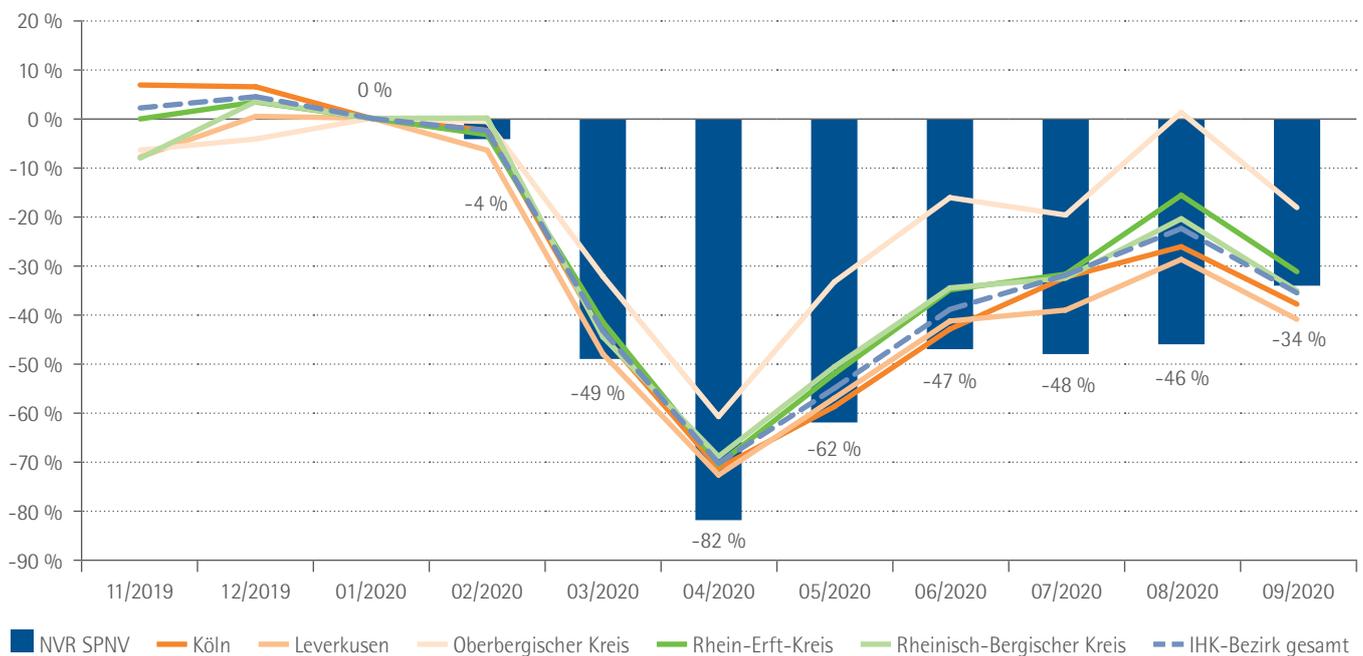
35 mobility institute berlin (mib) (2020): Wie weiter nach dem Lockdown? Die SARS-CoV-2-Pandemie und Strategien für den ÖPNV – Ein Handlungsleitfaden, Berlin

36 Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V. (2020): Corona: Taxigewerbe geht bei November-Hilfen leer aus, Pressemitteilung vom 05.11.2020, https://www.bzp.org/Content/INFORMATION/Pressemitteilungen/_Corona_November-Hilfen_-_Taxigewerb_geht_leer_aus.php

37 Agora Verkehrswende (2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität, Berlin.

Auch die Erholung der Nachfrage fiel je nach Verkehrsmittel unterschiedlich aus. Nach dem ersten Lockdown kehrte die Nutzung der meisten Verkehrsmittel zum Ausgangsniveau zurück, der MIV erreichte sogar ein um 5 % höheres Niveau als im Vorjahreszeitraum.³⁸ Im Gegensatz hierzu stieg die Nachfrage im ÖV auch nach der Lockerung nur auf etwa 80 % des Vorjahresniveaus.^{39,40}

Abbildung 13: Relative Entwicklung der Fahrgastzahlen im VRS und NVR im Verhältnis zu Januar 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von VRS (2020): Daten zu Abfragen der Auskunftssysteme für den Öffentlichen Verkehr des Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH (VRS), Köln und NVR (2020): Daten der automatischen Fahrgastzählensysteme im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Gebiet der Nahverkehr Rheinland GmbH (NVR), Köln.

Von diesen für Gesamtdeutschland skizzierten Entwicklungen ist in ähnlichem Umfang auch der ÖPNV im IHK-Bezirk Köln betroffen. Anhand der Entwicklung der Abfragen in der VRS-Verbindungsauskunft⁴¹ sowie Daten des Automatischen Fahrgastzählensystems des NVR⁴² wird deutlich, dass der ÖPNV in den Städten und Landkreisen des IHK-Bezirks nach Rückgängen von 70 % im Vergleich zum Januar 2020 auch kurz vor dem zweiten Lockdown noch etwa 20 % weniger Nachfrage verzeichnete (Abbildung 13). Mit Einsetzen des erneuten Anstiegs der SARS-CoV-2-Infektionen ist aus den Daten ein erneuter Rückgang der Nachfrage schon im September und somit vor Einführung des „Lockdown light“ erkennbar. Ebenfalls stark betroffen ist das Taxigewerbe in der Region, wiewohl hierzu keine kleinteiligen belastbaren Daten vorliegen.

Die im Verhältnis stärkere Betroffenheit des ÖV (und analog des ÖPNV) durch die Pandemie lässt sich durch strukturelle Veränderungen der Nachfrage erklären, die zugleich Aufschluss darüber geben, inwieweit die Veränderungen auch nach der Pandemie Bestand haben werden. Zwei zentrale Gründe hierfür – die Veränderung der Verkehrsmittelwahl sowie der Verzicht auf physische Mobilität aufgrund von Telearbeit – werden im Folgenden näher beschrieben.

38 DLR (2020): DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität? Verkehrsmittelnutzung, Einkaufs-, Arbeits- und Reiseverhalten.

39 infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

40 NVR (2020): Daten der automatischen Fahrgastzählensysteme im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Gebiet der Nahverkehr Rheinland GmbH (NVR), Köln.

41 Anzahl der Verbindungsauskünfte, die in den Städten und Landkreisen des IHK-Bezirks im VRS-Auskunftssystem abgefragt wurden. Die Daten korrelieren gut mit den Veränderungen der tatsächlich gezählten Fahrgäste des Automatischen Fahrgastzählensystems des NVR und sind daher zur Abschätzung der relativen Nachfrageeffekte geeignet.

42 Daten aus insgesamt neun NVR-Linien: drei Regional-Express-Linien, fünf Regional-Bahn-Linien und einer S-Bahn-Linie.

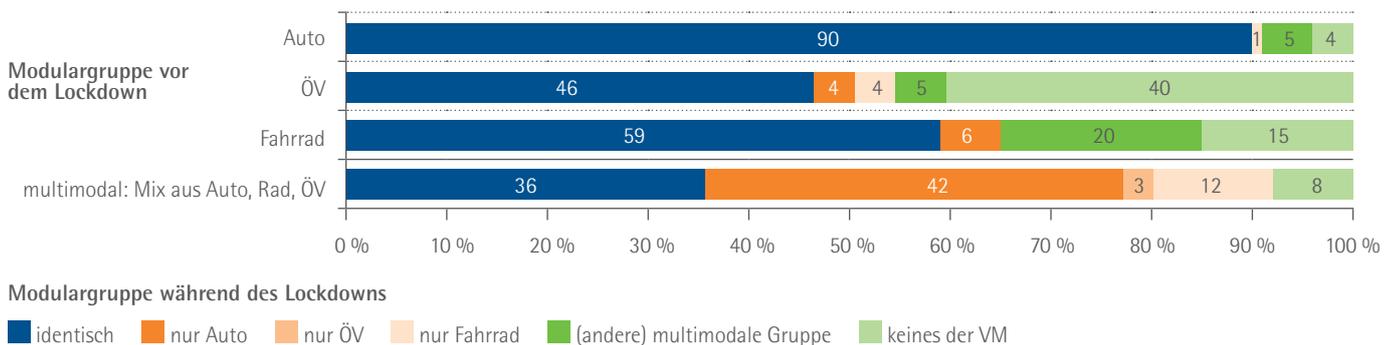
3.3 Veränderungen der Verkehrsmittelwahl

„Weniger ÖV, mehr IV, aber wenige Umsteiger“

Neben der allgemeinen Reduzierung der individuellen Mobilität ist die Veränderung bei der Verkehrsmittelwahl der zweite prägende Effekt der Pandemie. Maßgeblich motiviert durch die Furcht einer erhöhten Ansteckungsgefahr wurden die Verkehrsmittel des ÖV weniger stark genutzt^{43,44,45}, während die Nutzung von individuellen Verkehrsmitteln (Fuß, Rad, MIV) im Verhältnis zunahm.^{46,47,48} Betroffen sind von dieser Entwicklung alle kollektiv genutzten Verkehrsmittel, d. h. neben Bussen und Bahnen insbesondere auch Taxen.

Dies bedeutet jedoch nicht per se, dass es zu einem massenhaften Umstieg vom ÖPNV auf den IV und insbesondere den MIV kam. Vielmehr zeigen Erhebungen des DLR, dass vornehmlich weiterhin Verkehrsmittel genutzt werden, die auch vor der Krise genutzt wurden, also Routinen weitgehend beibehalten werden.⁴⁹

Abbildung 14: Änderung der Verkehrsmittelpräferenzen während des ersten Lockdowns im Vergleich zu der Zeit davor; Angaben in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung nach DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?

So nutzen 90 % der Pkw-Nutzer, die vor der Pandemie bereits den Pkw genutzt haben, diesen auch weiterhin (Abbildung 14). Demgegenüber trifft dies nur auf 46 % der früheren ÖV-Nutzenden zu. Bemerkenswert ist, dass von diesen nur ein geringer Teil auf das Rad oder den MIV umsteigt, aber 40 % zu Fuß oder gar nicht unterwegs sind. Hier ist ein Zusammenhang mit der vermehrten Nutzung von Homeoffice und Online-Studium zu vermuten.

Demgegenüber ist ein echter Modal-Shift im Sinne eines Umsteigens besonders stark in der Gruppe der „Multimodalen“, d. h. der Personen, die im Wochenverlauf einen Mix aus verschiedenen Verkehrsmitteln nutzt. Diese Gruppe verzichtete in der Krise auf die öffentlichen Verkehrsmittel und nutzte stattdessen deutlich häufiger nur den MIV (42 %) oder das Rad (12 %), aus „Multimodalen“ wurden somit „Monomodale“.

Der starke Nachfragerückgang des ÖV kann also maßgeblich auf zwei Effekte zurückgeführt werden: 1. den Umstieg multimodaler und somit wahlfreier Kunden auf den IV und 2. den Verzicht auf Wege im ÖV bzw. auch deren Ersatz durch virtuelle Mobilität (Telearbeit).

43 DLR (2020): DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität? Verkehrsmittelnutzung, Einkaufs-, Arbeits- und Reiseverhalten.

44 infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

45 Berger, Peter (2020): Die Aussteiger, Artikel im „Kölner Stadtanzeiger“ vom 22.9.2020.

46 infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

47 Agora Verkehrswende (2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität, Berlin.

48 Gerike, Regine; Hubrich, Stefan; Weber, Johannes (2020): Dresden in Bewegung – Stadtverkehr in besonderen Zeiten – Mobilitätsverhalten während der Corona-Pandemie – Erhebung mit der Smartphone-App TravelVU.

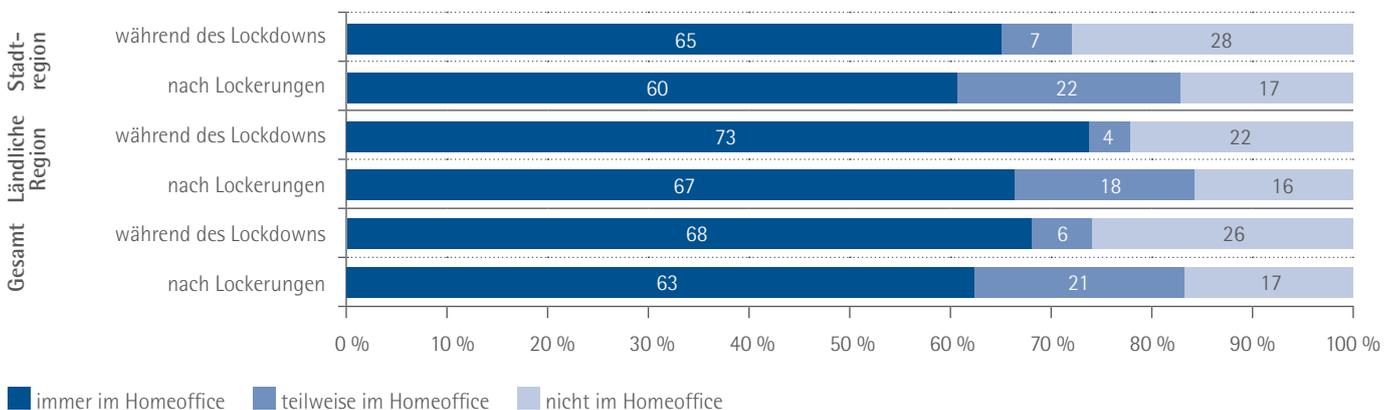
49 DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?

3.4 Vermehrte Telearbeit aufgrund von Kontaktbeschränkungen

„Ein Großversuch mit langfristigen Folgen?“

Stärker noch als der zuvor beschriebene Modal-Shift hat die Ausweitung der Telearbeit bzw. des Mobilens Arbeitens vornehmlich in der eigenen Wohnung („Homeoffice“) das Potenzial, langfristig auf die Verkehrsnachfrage insgesamt und insbesondere des ÖPNV zu wirken.

Abbildung 15: Berufstätige Personen differenziert nach Wohnort und Nutzung von Homeoffice



Quelle: Eigene Darstellung nach DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?

Infolge der Kontaktbeschränkungen des ersten Lockdowns wurde die Nutzung von Telearbeit laut Statistischem Bundesamt unter Erwerbstätigen im Vergleich zum Jahr 2019 deutlich von 12,9 % auf 26,1 % ausgeweitet.^{50,51} Da nicht jedes Arbeitsverhältnis geeignet ist, variiert der Anteil in Abhängigkeit vom Bildungsstand sowie von der Art der Tätigkeit⁵² und letztlich dem Einkommen stark: zwischen 14 % in Gruppen geringeren Einkommens bis zu 40 % in der einkommensstärksten Gruppe.⁵³ Die Entwicklung ist dabei nicht auf städtische oder ländliche Räume begrenzt, wobei Telearbeit etwas häufiger in städtischen Räumen praktiziert wird⁵⁴ (Abbildung 15).

Die vermehrte Nutzung von Telearbeit setzte sich auch nach Lockerung der Kontaktbeschränkungen in den Sommermonaten fort und dieser scheint sich zum Teil noch zu verstärken.⁵⁵ Dies könnte darauf hindeuten, dass viele Arbeitgeber mit einer längeren Notwendigkeit von Telearbeit rechnen und daher die strukturellen Voraussetzungen sowohl arbeitsorganisatorisch als auch technisch verbessert haben. Aufgrund dessen und aufgrund der nun vorhandenen breiten Erfahrungen werden die langfristigen Potenziale von Telearbeit auf etwa 30-40 % eingeschätzt.^{56,57} In diesem Umfang könnte Telearbeit signifikant etwa zur Verringerung von Verkehrsspitzen beitragen.

50 infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

51 Möhring, Katja; Naumann, Elias; Reifenscheid, Maximiliane; u. a. (2020): Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Nutzung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland während des Corona-Lockdowns, Mannheim: Universität Mannheim.

52 Möhring, Katja; Naumann, Elias; Reifenscheid, Maximiliane; u. a. (2020): Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Nutzung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland während des Corona-Lockdowns, Mannheim: Universität Mannheim.

53 infas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

54 DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?

55 DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität?

56 Agora Verkehrswende (2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfesten und klimagerechten Mobilität, Berlin.

57 Eppinger, Stephanie (2020): Die Auswirkungen der Corona-Krise auf den Verkehr in der Großstadt Köln, Artikel in „Report-K – Internetzeitung Köln“ vom 10.8.2020.

3.5 Reaktionen des ÖPNV auf die Pandemie

„Der ÖPNV als Garant für Mobilität auch in der Krise“

Trotz der zuvor skizzierten Nachfrageeffekte wurde das Angebot des ÖPNV inklusive des Taxigewerbes, anders als in anderen europäischen Ländern, als wesentlicher Bestandteil der Daseinsvorsorge zur Sicherung der Mobilität aufrechterhalten.

Zur Beginn der Pandemie wurde zwar zunächst mit ausgedünnten Fahrplänen reagiert⁵⁸, anschließend wurde die Verkehrsleistung aber wieder erhöht, um eine hohe Auslastung der Gefäße zu vermeiden und so die Infektionsgefahr zu minimieren.

Die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen reagierten zum einen mit konkreten Hygienemaßnahmen. In NRW werden mithilfe von Mitteln des Landes NRW Plexiglasscheiben für die Busfahrer eingebaut, die Türen öffnen automatisch, es gibt erhöhte Reinigungsintervalle, Maskenpflicht, Plakate mit Hygieneregeln.⁵⁹ Auch im Taxigewerbe werden Hygienemaßnahmen verstärkt. Es werden Trennscheiben in den Taxis eingebaut, Masken getragen und die Fahrzeuge werden nach der Nutzung desinfiziert.⁶⁰

Ein wesentlicher Ansatzpunkt waren darüber hinaus vertrauensbildende Maßnahmen, um direkt auf die Vorbehalte zur Nutzung des ÖV zu reagieren. Zu diesem Zweck wurde als zentrale Maßnahme durch den VDV sowie das BMVI die Kampagne #besserweiter ins Leben gerufen. Kernelement der Kampagne waren Informationen zu aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Infektionsrisiko in Verkehrsmitteln des ÖV.⁶¹

Fraglich ist jedoch, ob diese Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, um die Vorbehalte gegenüber der Nutzung auszuräumen. Zwar wollen ehemalige ÖPNV-Nutzer wieder zum ÖPNV zurückkehren, allerdings werden wohl weiterhin Personen, die eine Wahlfreiheit für ihr Verkehrsmittel haben, andere Verkehrsmittel wählen, während Personen, die auf den ÖPNV angewiesen sind, diesen auch weiterhin nutzen müssen.⁶²

Die Gesamtsituation stellt den ÖV, aber insbesondere den ÖPNV vor erhebliche finanzielle Herausforderungen: Während auf der einen Seite die Einnahmen drastisch sinken, entstehen bei Umsetzung von Hygienekonzepten und der Ausweitung der Kapazitäten zur Senkung der Besetzungszahlen erhebliche Mehraufwände. Laut VDV kommt es hierdurch 2020 bundesweit zu Verlusten von rund 5 bis 7 Milliarden Euro in der Branche.⁶³ Für den NVR wird bis Jahresende ein Verlust von etwa 150 Millionen Euro erwartet.⁶⁴

Als Reaktion auf die Einnahmeausfälle wurden staatliche Finanzhilfen in Form eines Rettungsschirms von Bund und Ländern mit einem Volumen von 5 Milliarden Euro eingerichtet, um einen Teil der Verluste zu kompensieren. Es wird jedoch erwartet, dass die Pandemie zu längerfristigen Einnahmeausfällen führen wird, nicht zuletzt durch die zuvor beschriebenen strukturellen Veränderungen der Verkehrsnachfrage. In einem Branchen-Szenario des VDV werden für 2021 etwa weitere Verluste von rund 3,5 Milliarden Euro für den ÖPNV erwartet.⁶⁵

58 Agora Verkehrswende (2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität, Berlin.

59 Besser weiter (2020): Die Maßnahmen der Verkehrsunternehmen. Online verfügbar unter <https://www.besserweiter.de/hygiene-abc.html>, abgerufen am 22.12.2020.

60 BG Verkehr (2020): Infektionsschutz im Taxigewerbe – Informationen für Unternehmen mit Fahrpersonal, https://www.bg-verkehr.de/medien/medienkatalog/infoblaetter/faktenblatt-coronavirus-infektionsschutz-im-taxigewerbe/at_download/file

61 Besser weiter (2020): Weltweite Studien widerlegen Infektionsgefahr im ÖPNV. Online verfügbar unter <https://www.besserweiter.de/busse-und-bahnen-sind-sicherer-als-gedacht.html>

62 ifas; MOTIONTAG; WZB (2020): Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin.

63 VDV (2020): VDV begrüßt den Vorstoß der Länderverkehrsminister, Pressemitteilung vom 30.04.2020. https://www.vdv.de/presse.aspx?id=76a94e99-4db2-4255-b237-d443b3aeeb4d&mode=detail&coriander=V3_1244e60b-0b39-0bc3-e310-0943a999a570

64 Berger, Peter (2020): Die Aussteiger, Artikel im „Kölner Stadtanzeiger“ vom 22.9.2020.

65 VDV (2020): Im Krisenmodus zur Mobilitätswende, Artikel in „VDV Das Magazin“ Ausgabe 06/2020.

Dennoch sind erhebliche Auswirkungen auf das Angebot im ÖPNV zu erwarten, von denen vor allem das Taxigewerbe sowie ergänzende Angebote des ÖPNV betroffen sind. So hat insbesondere die Vielfalt des ÖPNV unter der Pandemie gelitten. Neue Mobilitätsformen, die bisher das Nutzungsangebot des ÖPNV bereichert und erweitert haben, werden aktuell nicht mehr genutzt (E-Bike, Uber, Clevershuttle).⁶⁶ Gleichzeitig wurde in einigen Fällen aufgezeigt, wie eben diese Angebotsformen dazu beitragen können, sehr spezifisch auf die Krise reagieren zu können, wenn etwa Fahrzeuge von Shuttleservices zur Beförderung von medizinischem Personal genutzt wurden.⁶⁷

3.6 Fazit

Zusammenfassend hat der ÖPNV bewiesen, dass er auch in der Krise Mobilität sicherstellt und somit auch das Funktionieren wirtschaftlicher Prozesse gewährleistet. Andererseits wird deutlich, dass der ÖPNV unter Pandemiebedingungen seine Funktion als Rückgrat eines funktionsfähigen (Gesamt-)Verkehrssystems nur in eingeschränktem Umfang erfüllen kann. In der aktuellen Situation ist unklar, wann sich die Situation im ÖPNV normalisieren kann und ob sich die skizzierten Verhaltensänderungen mit weiteren Interventionen über den Winter und im Frühjahr 2021 noch verstärken. Bisher wurde der ÖPNV im Rahmen der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung nur moderat reglementiert der Blick z. B. nach Irland zeigt jedoch, dass auch der ÖPNV in das Zentrum der Maßnahmen rücken kann und weitere, drastische Reduzierungen der Kapazitäten zumindest möglich erscheinen. Doch auch ohne strengere Regelungen zu Abständen ist zu erwarten, dass die aktuellen Nachfragerückgänge im ÖPNV der Region strukturell wirken und sich die in der Pandemie erlernte MIV-Nutzung zur Routine entwickelt. Die dadurch steigende Verkehrsnachfrage im Straßennetz wird die dort vorhandenen Kapazitätsengpässe verstärken und sich letztlich auch zusätzlich negativ auf die wirtschaftliche Tätigkeit auswirken.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, die bisherige Strategie der Aufrechterhaltung des ÖPNV-Angebots beizubehalten und zusätzlich in Richtung des Taxigewerbes sowie ergänzender Angebotsformen auszuweiten. Eine wesentliche Herausforderung für die nähere Zukunft besteht daher darin, ein stabiles Finanzierungssystem für den ÖPNV als Ganzes zu schaffen.⁶⁸

Generell muss darauf hingewiesen werden, dass die Aussagekraft der bisherigen empirischen Erkenntnisse für die mittel- bis langfristige Entwicklung der Nachfrage im ÖPNV aufgrund der aktuell dynamischen Pandemiesituation eingeschränkt ist. Unklar ist insbesondere,

- ob und ab wann wiederholt erzwungene Verhaltensänderungen zu neuen dauerhaften Routinen werden, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuell wieder dynamischen Entwicklung der Pandemie und mit Blick auf eine möglicherweise noch länger andauernde Unsicherheit.
- wie sich die arbeitsstrukturellen Rahmenbedingungen der beruflichen Mobilität mit Fortdauer der Pandemie weiterentwickeln, ob Mobiles Arbeiten verstärkt zu einem Standardmodell avanciert und inwieweit Arbeitgeber die Nutzung des ÖPNV fördern.

⁶⁶ infas; MOTIONTAG; WZB (2020): *Mobilitätsreport 02*, Bonn, Berlin.

⁶⁷ Agora Verkehrswende (2020): *Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität*, Berlin.

⁶⁸ Agora Verkehrswende (2020): *Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität*, Berlin.

- wann Einnahmeeffekte in welchem Ausmaß für den ÖPNV entstehen. Es ist zu erwarten, dass Abonnements erst nach einer Weile (nach Aufbau neuer Routinen, Rahmenbedingungen etc.) gekündigt werden.

Insgesamt stellt sich hierbei die grundsätzliche Frage, inwieweit die skizzierten Anpassungen des Verhaltens reversibel sind. Diesbezüglich wird mit Fortdauer der Pandemie zunehmend deutlich, dass sich deren Folgen dauerhaft und grundlegend auf alle Lebensbereiche auswirken werden und es kein vollständiges Zurück zur alten Normalität geben wird. Unter dem Begriff „New Normal“ im Sinne von neuer Normalität wird aktuell ein Narrativ geschaffen, in dem mögliche Zukünfte einer Post-COVID-19-Gesellschaft beschrieben werden. Hierbei wird deutlich, dass die Erfahrungen mit der Krise zu strukturellen Änderungen, angefangen bei der Art der täglichen Nutzung des öffentlichen Raums über das Konsumverhalten bis hin zu langfristigen Entscheidungen im Bereich Standortwahl von Unternehmen und Privathaushalten, führen könnten, die sich alle auch indirekt auf das Mobilitätsverhalten auswirken werden. In diesem Sinne wird eine wesentliche Herausforderung für die Verkehrssysteme und insbesondere den ÖPNV darin bestehen, die systemischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, sich flexibel an die veränderten Mobilitätsbedürfnisse anzupassen.

4. Die Sicht der regionalen Expertinnen und Experten

4.1 Vorgehensweise

Die vorangegangene Analyse von Daten und Statistiken liefert ein profundes Bild der Situation und der jüngsten Entwicklungen im ÖPNV. Für eine umfassende Interpretation und Einordnung der Fakten und das Ableiten von Empfehlungen sind darüber hinaus die Sichtweisen und Einschätzungen von Personen unverzichtbar, die das Verkehrsangebot in der Region Köln gestalten: Expertinnen und Experten in Verkehrsunternehmen, bei Verbänden und bei Mobilitätsanbietern. Zur Substantiierung der Studie konnten neun Personen aus diesem Kreis für jeweils rund einstündige Telefoninterviews gewonnen werden. Die Gespräche wurden im Oktober 2020 geführt, also in einem Zeitraum wieder ansteigender COVID-19-Infektionszahlen, aber noch weit vor dem zweiten Lockdown. Gegenstand der Leitfadengespräche waren die strategische Rolle und Bedeutung des ÖPNV, die Bedeutung der COVID-19-Pandemie, Maßnahmen zur Stärkung des ÖPNV, Potenziale der Digitalisierung sowie Unterstützungsbedarfe. Die wesentlichen Ergebnisse sind nachfolgend zusammengefasst.

Die dabei beteiligten Expertinnen und Experten waren Tanya Bullmann (Cambio Carsharing), Corinna Güllner (OVAG), Stefanie Haaks (KVB), Theo Jansen (Zukunftsnetz Mobilität NRW), Bernd Köppel (DB Netz), Walter Reinartz (REVG), Alexander Tritschkow (Taxi 17), Jürgen Weinzierl (e-Weinzierl Busvermietung) und Constantin Wiedenhoff (Wiedenhoff Busreisen).

4.2 Zentrale Ergebnisse der Experteninterviews

4.2.1 Rolle des ÖPNV im Verkehrssystem: Rückgrat mit Zukunft und Verantwortung

Die in Kapitel 2 skizzierte zentrale Bedeutung des ÖPNV für die gesamte Region und ihr Verkehrssystem ist auch unter den befragten Experten unstrittig. Schon heute würde das Gesamtverkehrssystem ohne den ÖPNV nicht funktionieren. Die anderen Verkehrsträger seien auf einen intakten ÖPNV angewiesen – sei es, indem er die Straßen entlastet, sei es, indem er in Vernetzung mit Fuß, Fahrrad und innovativen Verkehrsmitteln die Überwindung größerer Distanzen auch ohne Auto ermöglicht.

Mit Blick auf die Zukunft sehen die Experten eine weitere Zunahme der Bedeutung des ÖPNV. Sie sind sich einig, dass eine Verkehrswende ohne Öffentlichen Verkehr nicht funktionieren kann: Der ÖPNV stellt das Rückgrat einer nachhaltigen Mobilität dar.

»« *Der ÖPNV ist das Rückgrat der nachhaltigen Mobilitätsentwicklung und gerade in unserer Region gilt es, auch den ÖPNV und die Verknüpfungspunkte, die Mobilstationen, mit anderen Verkehrsmitteln noch stärker auszubauen, damit die Verkehrswende funktionieren kann.* Theo Jansen (Zukunftsnetz Mobilität NRW)

Zugleich weisen einige der Experten auf die Verantwortung des ÖPNV für die Entwicklung des Gesamtverkehrssystems hin, die mit dieser Funktion als Rückgrat einhergeht. Bildlich gesprochen hat ein Rückgrat allein nur einen begrenzten Nutzen. Es bedarf der Rippen und Extremitäten für ein funktionierendes Ganzes. Analog dazu könne der ÖPNV alleine den Pkw nicht ersetzen. Vielmehr müsse Mobilität als Gesamtsystem betrachtet und dementsprechend auch angeboten werden. Die ÖPNV-Unternehmen sollten sich ihrer bedeutenden Rolle bewusster sein, sich als umfassende Mobilitätsanbieter begreifen und entsprechende Angebotsinnovationen umsetzen – auch über den klassischen Linienverkehr hinaus.

4.2.2 ÖPNV in der COVID-19-Pandemie: Mobilitätsgarant mit Einbrüchen und unklaren langfristigen Struktureffekten

Die Experten haben – Stand Oktober 2020 – durchweg sehr ähnliche Erfahrungen während der Pandemie und dem ersten Lockdown gemacht, die sich mit den in Kapitel 3 beschriebenen Befunden decken: ein starker Fahrgasteinbruch im Frühjahr und eine Erholung der Fahrgastzahlen im Laufe des Sommers. Bis zum Interviewzeitpunkt seien die meisten Verkehrsunternehmen wieder bei etwa 75 % der Vor-COVID-19-Fahrgastzahlen angelangt, nachdem das Niveau zwischenzeitlich bei nur 30 % gelegen hatte. Die COVID-19-Pandemie führte einerseits zu weniger Einnahmen bei Bereitstellung des vollständigen Angebots und andererseits zugleich zu höheren Kosten aufgrund von Infektionsschutzmaßnahmen.

Insgesamt sehen die interviewten Experten durch die COVID-19-Pandemie nicht die grundsätzliche Relevanz des ÖPNV in der Region in Frage gestellt. Vielmehr habe sich auch während der Pandemie gezeigt, dass der ÖPNV systemrelevant ist und als Mobilitätsgarant wesentlich dazu beiträgt, dass die Menschen in der Stadt und in der Region weiter im notwendigen Umfang mobil bleiben. Einige Mobilitätsanbieter haben überdies Flexibilität bewiesen und rasch auf die veränderten Bedürfnisse reagiert, etwa indem Carsharing-Autos den Behörden mit gestiegenem Verkehrsbedarf als Dienstfahrzeuge angeboten wurden.

»« *Die Corona-Pandemie hat zum einen gezeigt, dass wir als ÖPNV-Anbieter systemrelevant sind und man uns tatsächlich benötigt. Wir haben die Stadt mobil gehalten und das hat sehr gut funktioniert.* Stefanie Haaks (KVB)

Hinsichtlich der langfristigen Auswirkungen der Pandemie herrscht bei den Experten Unsicherheit. Die Fahrgastzahlen seien zwar wieder auf 75 % des Vorjahresniveaus gestiegen, stagnierten nun aber weitgehend auf diesem Niveau. Es sei anzunehmen, dass beispielsweise Personen, die erst vor kurzem zum ÖPNV gekommen seien, jetzt wieder den Pkw nutzen und der ÖPNV in naher Zukunft nicht das Vorjahresniveau erreichen kann. Nach den Warnungen vor der Nutzung des ÖPNV zu Beginn der Pandemie bestehe nun das Problem, die negative Wahrnehmung durch die Fahrgäste zu überwinden. Auch habe sich durch die Pandemie das Empfinden der Fahrgäste verschoben, ab wann ein Gefäß (Bus/Bahn) voll ist: während vor der Pandemie mit vier Fahrgästen pro Quadratmeter gerechnet wurde, sei aus Sicht der Fahrgäste die Vollausslastung von Bussen und Bahnen bereits erreicht, sobald man keinen Sitzplatz mehr bekommen kann.

Zudem bestätigen die Experten die im vorherigen Kapitel beschriebenen langfristigen strukturellen Effekte. Durch die neue Situation bildeten sich bei den Menschen neue Routinen aus, wodurch der ÖPNV Fahrgäste verlieren kann. So sei beispielsweise infolge der COVID-19-Pandemie in vielen Unternehmen Mobiles Arbeiten („Homeoffice“) eingeführt worden und bleibe voraussichtlich auch künftig in nennenswertem Umfang bestehen. Der dadurch verminderte Pendelbedarf habe möglicherweise einen Einfluss auf die Wohnortwahl der Beschäftigten, da diese aus der Stadt ziehen. Zusätzlich führe das vermehrte Mobile Arbeiten zu einem Umdenken bei den Unternehmen selbst, da diese möglicherweise nicht mehr auf große Fuhrparks angewiesen sind.

»« *Eine Entwicklung im ÖPNV durch die vermehrte Nutzung von Homeoffice ist, dass viele Menschen einfach nicht mehr in die Städte fahren.* Jürgen Weinzierl (Busvermietung)

»« *Wir können zwar darüber froh sein, dass durch vermehrte Nutzung von Homeoffice unser Kapazitätsproblem etwas reduziert wird, aber wir haben ja deshalb keine leeren Busse oder leeren Straßenbahnen am Morgen.*

Jürgen Weinzierl (Busvermietung)

»« *Eine Folge kann auch sein, dass sich der Wohnort gegebenenfalls ändert. Wenn ich jetzt beispielsweise drei Tage Homeoffice habe, dann brauche ich auch nicht mehr so stadtnah zu wohnen und bin vielleicht auch bereit, ein bisschen weiter weg ins Grüne zu ziehen.*

Stefanie Haaks (KVB)

4.2.3 Erfolgsfaktoren für ÖPNV und Verkehrswende: Wahrnehmung und Handeln in der Politik und das positive Narrativ

Das früher in Politik und Teilen der Öffentlichkeit vorherrschende Bild des ÖPNV als Lückenfüller für Personen ohne eigenes Auto, die sogenannten ‚Captive Riders‘ (nicht-wahlfreie Personen), war nach Wahrnehmung der Experten bereits vor der COVID-19-Pandemie überwunden: der ÖPNV wird vor allem im Ballungsraumkern durchaus in seiner Rolle als unverzichtbares Rückgrat des Verkehrs anerkannt, selbst wenn viele Personen in Entscheidungsposition über keine oder nur wenig eigene ÖPNV-Erfahrung verfügen. Es habe sich eine Sichtweise verbreitet, in der Mobilität nicht mehr vom Fahrzeug abhängig gemacht wird, sondern bei der das generelle Bedürfnis, von A nach B zu kommen, im Mittelpunkt steht.

Zugleich sehen mehrere Experten die Notwendigkeit eines deutlicheren Bekenntnisses zum ÖPNV auch im politischen Handeln. Sie wünschen sich mehr Mut auf Seiten der Politik, den ÖPNV weiter zu stärken und den Verkehrsunternehmen Rückhalt zu geben. Auch ein umfassenderer und ganzheitlicherer Blick wird gewünscht: So gehörten beispielsweise Taxiunternehmen ebenfalls zum ÖPNV, würden aber häufig außen vor gelassen und kaum in die Organisation des ÖPNV eingebunden.

»« *Bei einigen Dingen braucht man eine Bundesgesetzgebung, bei anderen, da braucht man das Land dazu, aber es gibt auch ganz viele Möglichkeiten, die man als Kommune selbst entscheiden und umsetzen kann. Da wäre etwas mehr Mut sicherlich zielführend.*

Stefanie Haaks (KVB)

»« *Die Unterstützung brauchen wir natürlich von Seiten der Politik und der Medien, die nicht nur darauf achten sollten, was schlechter geworden ist, sondern auch sehen müssen, welche Leistungen erbracht werden.*

Walter Reinartz (REVG)

»« *Ich würde mir wünschen, dass die Politik das Taxi als wirklichen Teil des ÖPNV sieht und es auch dahingehend unterstützt, dass man wirtschaftlich arbeiten kann.*

Alexander Tritschkow (Taxi 17)

Selbstkritisch merken die Experten an, dass von Seiten des ÖPNV und der Mobilitätsanbieter mehr bzw. ein besseres Stakeholdermanagement betrieben werden müsse, um das politische Standing des ÖPNV voranzubringen. Dies betreffe auch das Bild in den Medien, das zusammen mit einer ÖPNV-orientierten politischen Agenda notwendig sei, um das Image des so genannten Umweltverbands zu stärken.

Eine generelle Herausforderung bestehe darin, in Politik und Öffentlichkeit ein positives Narrativ der Verkehrswende – auch und gerade unter den Erfahrungen der COVID-19-Pandemie – zu vermitteln. Dazu gehöre auch, bei notwendigen Push-Maßnahmen deren Nutzen und positive Effekte herauszustellen und keine ausschließliche Fokussierung auf die Veränderung gewohnter Verhaltensweisen zuzulassen, die als negativ empfunden werden.

»« *Wenn man sich das Thema Verkehrswende unter kommunikativen Gesichtspunkten anschaut, ist die Verkehrswende ja in der Regel negativ belegt, als würde man dabei immer nur gegen den Autoverkehr arbeiten. Es fehlt das positive Narrativ für diese Verkehrswende.*
 Theo Jansen (Zukunftsnetz Mobilität NRW)

4.2.4 Zukunft des ÖPNV-Angebots: Mehr Kapazität, mehr Zuverlässigkeit, mehr Kundenorientierung, mehr Vernetzung

Bei den Experten herrscht Einigkeit, dass die Kapazitäten im ÖPNV dringend ausgebaut werden müssen, und sie bestätigen somit die in Kapitel 2 beschriebenen Befunde.

»« *Wir haben einfach zu wenig Kapazität und das ist auch die Schwachstelle des schienengebundenen Systems: irgendwann ist es ausgereizt, wenn man nicht den Mut hat, neue Strecken zu bauen.*
 Jürgen Weinzierl (Busvermietung)

»« *Man will die Leute freiwillig zum Umstieg auf den ÖPNV bewegen und das geht nur, wenn man das Ganze attraktiver gestaltet. Primär über die Qualität, das heißt Taktung, das heißt aber auch, man darf nicht auf die Uhr gucken, wann der nächste Bus oder die nächste Straßenbahn kommt, sondern man muss zur Haltestelle gehen und dann kommt ein Bus.*
 Constantin Wiedenhoff (Busreisen)

Ziel solcher Infrastrukturmaßnahmen sei es, einerseits der steigenden Nachfrage gerecht zu werden und andererseits die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit – elementare Grundanforderung an Busse und Bahnen – zu verbessern. Ein dichter Takt mache Fahrplankenntnis und lange Wartezeiten überflüssig. Im ländlichen Raum sei der ÖPNV für andere Nutzergruppen als den Schülerverkehr bisher nicht sehr attraktiv, da das Angebot nicht ausreicht und zusätzlich die Nutzung des Pkw im Vergleich sehr einfach und vorteilhaft erscheint. In diesem Zusammenhang stellen die Experten auch die über Jahrzehnte gewachsenen Bevorzugungen des Autos in Frage. Ferner weisen sie auf die Möglichkeiten einer Nachfragesteuerung hin, die beispielsweise durch gestaffelte Schulzeiten oder Arbeitszeiten die Nachfragespitzen im ÖV entzerren kann.

»« *In den letzten Jahren sind die Fahrgastzahlen jährlich gestiegen. Das führt dazu, dass unsere Fahrzeuge zu den Hauptverkehrszeiten massiv ausgelastet, wenn nicht sogar überlastet sind. Wir benötigen flankierende Maßnahmen, damit eine Fahrgaststeuerung erfolgen kann. Mit flankierenden Maßnahmen meine ich z. B. Arbeitgeber, die mit flexiblen Arbeitszeiten agieren, oder unterschiedliche Schulanfangszeiten; nicht alle Schulen müssen meines Erachtens morgens gleichzeitig beginnen.*
 Stefanie Haaks (KVB)

Von neuen und innovativen Angeboten zeichnen die Experten ein differenziertes Bild und stellen die Nutzer- und Kundenorientierung in den Mittelpunkt: wenn neue Verkehrsangebote geschaffen würden, müsse unbedingt auf den Mehrwert für den Kunden geachtet werden. Nur weil ein Produkt als neu und innovativ erscheine und vermarktet werde, bedeute dies nicht automatisch, dass es zielführend und aus der Perspektive der Nutzer sinnvoll sei. Als Beispiel werden von den Experten On-Demand-Verkehre genannt, die in Gestalt von Anrufsammeltaxen insbesondere in ländlichen Regionen eigentlich schon länger bestehen. Solche Angebote könnten oftmals von bestehenden ÖPNV-Anbietern erbracht werden. Statt neue Strukturen aufzubauen, sollten daher bestehende Strukturen genutzt und gestärkt werden.

»« *Ein On-Demand-Angebot ist ja im Prinzip nichts anderes als ein digital vernetztes Anrufsammeltaxi.* Stefanie Haaks (KVB)

»« *Heute heißt On-Demand, was es als Anrufsammeltaxi schon lange gibt. Das kannte nur kaum jemand. Dabei war der Nutzen da, es fehlte nur die Kommunikation. Bei den neuen Angeboten haben die Anbieter jetzt einfache Zugangssysteme geschaffen. Die Kommunen könnten die Anbieter beim Bekanntmachen unterstützen, z.B. durch Informationen für Neubürger.* Tanya Bullmann (Cambio Carsharing)

Die Digitalisierung sieht die Mehrheit der Experten als Chance: wenn sie an ein bereits funktionierendes und gutes ÖPNV-Angebot anknüpfe, könne sie vielfältige neue Potenziale für den ÖPNV erschließen, beispielsweise indem sie neue Preismodelle ermögliche. Ihr Mehrwert liege insbesondere in der Vernetzung verschiedener Angebote unter dem Leitgedanken „Mobility as a Service“. Dabei sei es aber erforderlich, Apps und andere Zugangsmedien stärker zu standardisieren, damit sich die Nutzer gut zurechtfinden und nicht den Überblick verlieren. Ferner müsse man sich bewusst sein, dass digitale Produkte bestehende Defizite des ÖPNV-Rückgrats wie Unpünktlichkeit und Kapazitätsprobleme nicht kompensieren, also auch den Infrastruktur- und Angebotsausbau nicht überflüssig machen können.

»« *Ich sehe für unseren Raum die Aufgabe eher darin, den ganz klassischen ÖPNV attraktiver zu machen, besser zu vermarkten und nach den Kundenbedürfnissen zu schauen, anstatt allzu sehr auf neue Konzepte zu schießen.* Corinna Güllner (OVAG)

4.2.5 Entwicklungs- und Reformbedarfe für den ÖPNV: Planungsprozesse, Finanzierung und Organisationsstrukturen

Die Experten sind einhellig der Meinung, dass die Planungsprozesse und die Umsetzung von ÖPNV-Maßnahmen und Infrastrukturausbauten zu viel Zeit in Anspruch nehmen. Damit die Kapazitäten im ÖPNV in Zukunft so rasch wie erforderlich ausgebaut werden können, benötigt es eine schnellere Umsetzung von Planungsvorhaben. Planungsprozesse werden oftmals aufgrund des Planungsrechts verzögert, weshalb dringend das Planungsrecht sowie der Planungsprozess generell angepasst werden müssten.

»« *Das wäre der Schlüssel: Projekte im Planrecht schneller voranzutreiben.* Bernd Köppel (DB)

»« *Die Planungs- und Umsetzungszeiten sind viel zu lang, um letztlich rechtzeitig die veränderten Verkehrsströme abzubilden.* Walter Reinartz (REVG)

Daneben müssten für den notwendigen Angebotsausbau im ÖPNV mehr personelle Kapazitäten bei den Kommunen geschaffen werden. Falls dies nicht möglich sei, sollte die Ausführung auf Verkehrsunternehmen zur Unterstützung der Kommunen übertragen werden.

Als weitere große Herausforderung wird von den Experten die Finanzierung des ÖPNV gesehen. Diese müsse langfristig sichergestellt werden. Gute Angebote könne man nur erbringen, wenn diese auf Dauer finanziell gesichert seien. Dabei müsse und dürfe sich die Finanzierung nicht allein auf öffentliche Mittel stützen: auch neue Modelle wie z. B. eine Drittnutzerfinanzierung sollten eingesetzt und genutzt werden.

»« *Wenn die Wirtschaft nicht gut läuft, die Steuereinnahmen zurückgehen und die Arbeitslosigkeit steigt, dann ist es verständlicherweise schwierig, als ÖPNV mehr Geld zu fordern. Wenn es aber gleichzeitig eine Politik gibt, die sagt: „Wir wollen was gegen den Klimawandel tun“, dann sollte man überlegen, ob man nicht doch den ÖPNV wieder stärker finanziert.* Corinna Güllner (OVAG)

Schließlich werden von etlichen Experten Organisation und Verantwortlichkeiten bzw. Zuständigkeiten als Schlüssel für die Zukunft des Verkehrs im Allgemeinen und des ÖPNV im Besonderen thematisiert. Um den ÖPNV zu stärken, müssten die unterschiedlichen Akteure besser miteinander verknüpft werden. Dafür wird eine koordinierende Stelle benötigt.

»« *Unsere Region braucht eine eindeutige Zielvorgabe für die Mobilitätswende und eine darauf abgestimmte Vorgehensweise. Bevor aber ein neues Konzept aufgestellt wird, gilt es zunächst mal zu schauen, was bereits in den Schubladen liegt und das auch endlich umzusetzen.* Theo Jansen (Zukunftsnetz Mobilität NRW)

Das Ziel sollte es sein, vernetzte Mobilität zu schaffen – diese könne allerdings nur durch vernetztes Handeln der unterschiedlichen Akteure ermöglicht werden. Zugleich sollten sich die Verkehrsunternehmen als umfassende Mobilitätsdienstleister wahrnehmen und verstehen, die nicht nur den „Klassischen“ ÖV anbieten, sondern ein umfassendes Mobilitätsangebot zur Verfügung stellen. Der Begriff „Öffentlicher Verkehr“ müsse sich zu „Öffentliche Mobilitätsangebote“ weiterentwickeln.

5. Synthese der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen für die Entwicklung des ÖPNV der Region in Zeiten von COVID-19

Die Ergebnisse der Analysen zur Ausgangssituation des ÖPNV im IHK-Bezirk Köln sowie zu den möglichen Effekten der COVID-19-Pandemie werden im folgenden Abschnitt zusammengeführt. Zunächst erfolgt eine Synthese der Ergebnisse in Form einer Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken Analyse. Auf dieser Basis werden abschließend Handlungsbedarfe und Handlungsnotwendigkeiten für die Stärkung des ÖPNV als Rückgrat des Verkehrssystems im IHK-Bezirk Köln formuliert.

5.1 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des ÖPNV im Bezirk der IHK Köln mit Blick auf die Effekte der COVID-19-Pandemie

Die Ergebnisse der Analysen sowie der Experteninterviews zu den möglichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zeigen, dass die Pandemie neben den aktuell drastischen Nachfragerückgängen auch zu einer langfristig rückläufigen Nachfrage im gesamten ÖPNV führen kann. Wesentliche Ursachen hierfür sind Veränderungen des Verkehrsmittelwahlverhaltens hin zu Verkehrsmitteln des Individualverkehrs („Modal-Shift“) sowie arbeitsstrukturelle Veränderungen („Mobiles Arbeiten“). Die hiermit verbundenen deutlichen Einnahmeausfälle wirken sich einerseits negativ auf den ÖPNV selber aus, sie hemmen andererseits ebenfalls auch den Transformationsprozess hin zu einem umfassenden öffentlichen Verkehrsdienstleister.

Insgesamt wird jedoch deutlich, dass eine belastbare Abschätzung der konkreten mittel- bis langfristigen Folgen aktuell aufgrund der nach wie vor starken Dynamik der Gesamtsituation und der noch fragmentarischen Datenlage mit großen Unsicherheiten verbunden ist.

Ziel des folgenden Abschnitts ist daher eine erste Einordnung und Bewertung der in den vorherigen Kapiteln analysierten bereits manifesten und der weiteren potenziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den ÖPNV der Region bzw. dessen Rolle als Kernelement eines Gesamtverkehrssystems. Die Ergebnisse sind hierbei anhand der übergeordneten Themen „Politischer Stellenwert des ÖPNV und Wahrnehmung in der Öffentlichkeit“, „Organisation und Finanzierung“ sowie „Verkehrsangebot und -nachfrage“ strukturiert.

5.1.1 Stärken:

- Themenfeld „Politischer Stellenwert / Wahrnehmung in der Öffentlichkeit“
 - Sowohl von Seiten der Verkehrspolitik als auch der Fachebene wird der ÖPNV als wichtiger Bestandteil für ein gut funktionierendes Gesamtverkehrssystem wahrgenommen.
 - Der ÖPNV ist Kernbestandteil verkehrspolitischer und -planerischer Handlungskonzepte auf allen politischen Ebenen und quer durch alle politischen Parteien.
 - Der ÖPNV hat ein grundsätzlich positives Image in der Öffentlichkeit, auch weil das Angebot im ersten COVID-19-Lockdown aufrechterhalten wurde.

- Themenfeld „Organisation und Finanzierung“
 - VRS und NVR als starke Aufgabenträgerorganisationen sorgen zusammen mit den Aufgabenträgern auf lokaler Ebene und den Verkehrsunternehmen für ein konsistentes ÖPNV-Angebot in der Region.
 - Moderne, strategisch ausgerichtete Mobilitätspläne existieren zunehmend in den Kommunen der Region und bilden den Ausgangspunkt für entsprechende Projekte.
 - Mit dem Zukunftsnetz Nachhaltige Mobilität existieren regionale Strukturen zur Unterstützung von Aktivitäten sowohl auf regionaler als auch kommunaler Ebene.
 - Es existieren effektive Fördermöglichkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Mobilität im Kontext des ÖPNV.
 - Im Zuge der COVID-19-Krise wurde zur Ausweitung der Beförderungskapazitäten des ÖPNV effektive finanzielle Unterstützung u.a. durch die Landesregierung gewährt.

- Themenfeld „Verkehrsangebot und -nachfrage“:
 - Die Region verfügt über ein insgesamt gesehen differenziertes Angebot des klassischen „Linien-ÖPNV“.
 - Ergänzend werden die Integration weiterer Mobilitätsdienstleistungen, wie z. B. flexible Bedienungsformen, Fahrradvermietsysteme, in den ÖPNV sowie die Gestaltung vernetzender Elemente wie multimodale Auskunftssysteme und Mobilstationen forciert.
 - Darüber hinaus werden innovative Maßnahmen des Mobilitätsmanagements, z. B. für Betriebe, systematisch gefördert, d. h. durch Maßnahmen, die unmittelbar auf die Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl abzielen und die Wirkung der angebotsseitigen Maßnahmen verstärken.

5.1.2 Schwächen

- Themenfeld „Politischer Stellenwert / Wahrnehmung in der Öffentlichkeit“:
 - Trotz grundsätzlicher Unterstützung für den ÖPNV fehlt der breite politische Wille für Strategien und Maßnahmen, um den ÖPNV seiner Bedeutung entsprechend konsequent als Rückgrat des Gesamtverkehrssystems zu fördern, im Einzelfall auch zulasten bisher stark priorisierter Modi („Push“-Maßnahmen).
 - Sowohl Aufgabenträger als auch Verkehrsunternehmen begreifen sich noch nicht durchgehend als Mobilitätsdienstleister in einem umfassenden multimodalen Angebotsportfolio öffentlicher Mobilität.

- Themenfeld „Organisation und Finanzierung“:
 - Es fehlt eine koordinative bzw. integrative Institution für die Entwicklung und Umsetzung eines verkehrsmittelübergreifenden Gesamtkonzepts für das Gesamtverkehrssystem. Die Erarbeitung von Strategien und Konzepten erfolgt nach wie vor vornehmlich sektoral formuliert, was Zielkonflikte und Reibungsverluste erzeugt.
 - Den Verkehrsunternehmen des ÖPNV inklusive des Taxigewerbes fehlen Antrieb und Mittel, um sich im vielfältiger werdenden Markt als Mobilitätsdienstleister aufzustellen und so neue und/oder zusätzliche Wege der Wertschöpfung zu erschließen.

- Die Umsetzung insbesondere infrastruktureller Maßnahmen zur Ausweitung der Beförderungskapazitäten verzögert sich durch lange Planungsprozesse und teilweise auch aufgrund fehlender Akzeptanz der Maßnahmen in der kommunalen Politik sowie der Bevölkerung.
- Themenfeld „Verkehrsangebot und -nachfrage“:
 - Die Kapazitätsgrenzen des ÖPNV waren aufgrund kontinuierlicher Zuwächse der Nachfrage bei fehlender infrastruktureller Anpassung, insbesondere im SPNV, schon vor der Pandemie erreicht, mit negativen Folgen für die Beförderungsqualität und somit für das „Kerngeschäft“ des ÖPNV.
 - Geplante Kapazitätserweiterungen erfolgen verspätet und nicht in ausreichendem Maße, um die mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung des Gesamtsystems notwendigen Nachfragessteigerungen aufnehmen zu können.
 - Die Angebotsqualität des ÖPNV, insbesondere mit Blick auf ergänzende Angebote, ist in der Region heterogen und sinkt mit der Entfernung vom Regionszentrum.
 - Das Taxigewerbe wird nicht adäquat als ergänzende Komponente des ÖPNV in ein Gesamtverkehrssystem eingebunden.

5.1.3 Chancen vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie

- Themenfeld „Politischer Stellenwert / Wahrnehmung in der Öffentlichkeit“:
 - Das positive Image des ÖPNV als „sichere Bank“ wird gestärkt, da die Beförderung auch im Krisenfall gewährleistet wird und somit nicht zuletzt wirtschaftliche Prozesse gestützt werden.
 - Durch die temporär höhere Nachfrage nach individuellen Verkehrsmitteln entsteht ein Bewusstsein für die wichtige Rolle ergänzender Angebotsbausteine im Kontext eines umfassenden öffentlichen Verkehrsangebots.
- Themenfeld „Organisation und Finanzierung“:
 - Die Krise führt zur Entwicklung von Strategien und organisatorischen Strukturen, welche die Reaktionsfähigkeit des Systems ÖPNV erhöhen, auf ähnliche Situationen im Sinne einer erhöhten Widerstands- und Anpassungsfähigkeit reagieren zu können.
 - Gleichzeitig verdeutlicht die aktuelle Situation den Bedarf einer verkehrsmittelübergreifenden Planung und Steuerung des Gesamtverkehrssystems.
 - Die Gefährdung privater Mobilitätsdienstleistungen im Zuge der aktuellen Nachfragerückgänge führt zu einer gesteigerten Bereitschaft, diese durch öffentliche Mittel zu finanzieren und so entsprechend den Ansprüchen an den ÖPNV krisenfest zu machen, insbesondere auch als Rückfallebene.
- Themenfeld „Verkehrsangebot und -nachfrage“:
 - Die Krise verdeutlicht das strategische Potenzial von Mobilem Arbeiten und der Kooperation des ÖPNV mit privaten Akteuren (Unternehmen): Die vermehrten Möglichkeiten des Mobilen Arbeitens werden zukünftig zur Reduzierung von Nachfragespitzen genutzt.
 - Allgemein steigt die Akzeptanz nachfrageseitiger Maßnahmen des Mobilitätsmanagements als Möglichkeit, auf individueller Ebene Lösungen für die Mobilität in Krisenfällen zu finden und somit auch die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit zu fördern.

- Die Suche nach alternativen Verkehrsmitteln in der Krise führt zu mehr Akzeptanz für die Ausweitung des Angebotsportfolios, um Nutzer*innen multimodale Mobilität inklusive Rückfallebenen im Bereich des Individualverkehrs zu bieten und die Notwendigkeit eines eigenen Pkw zu reduzieren.

5.1.4 Risiken vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie

- Themenfeld „Politischer Stellenwert / Wahrnehmung in der Öffentlichkeit“:
 - Die Wahrnehmung des ÖPNV als zuverlässiges und sicheres Verkehrsmittel kann auch langfristig durch die subjektiv wahrgenommene erhöhte Gefahr einer Infektion in öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgehen und so dauerhaft die Bereitschaft zur Nutzung des ÖPNV senken.
 - Durch den aktuell festzustellenden relativen Anteilsgewinn individueller Verkehrsmittel kann der politische Rückhalt für Investitionen in den ÖPNV zurückgehen, insbesondere im für die Leistungsfähigkeit entscheidenden Bereich des Ausbaus der Schieneninfrastruktur, aber auch für ergänzende Angebotsbausteine, die nicht zum Kernbereich des ÖPNV zählen.
- Themenfeld „Organisation und Finanzierung“:
 - Der Verlust von Kund*innen führt zu einem dauerhaften Rückgang der Einnahmen. Die vermehrte Nutzung von Mobilem Arbeiten führt zudem zu einem strukturellen Rückgang der Einnahmen im Bereich der Abonnements bzw. des Jobtickets und der Großkudentarife.
 - Aufgrund der durch die COVID-19-Krise verursachten Defizite der öffentlichen Haushalte reduzieren sich die Spielräume bzw. die Akzeptanz für eine systematische Ausweitung ergänzender Angebotsbausteine des ÖPNV auch in den Randbereichen der Region.
 - Weitere Pandemieereignisse setzen das bisherige System des ÖPNV unter wiederholten Druck, auf den in den aktuellen Strukturen nicht adäquat reagiert werden kann.
- Themenfeld „Verkehrsangebot und -nachfrage“:
 - Kurz- und mittelfristig kann es zwischen dem Ende der harten Kontaktbeschränkungen aber vor dem Ende der akuten Pandemielage (etwa durch den Erfolg einer Impfkampagne) aufgrund einer weiteren Verschärfung der Abstands- und Hygieneregulungen zu einer sinkenden Beförderungsleistung des ÖPNV kommen.
 - Zusammen mit der Wiederaufnahme regulärer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten besteht die Gefahr, dass die reduzierte Leistungsfähigkeit die Kapazitätsengpässe im ÖPNV verschärft und sich in der Konsequenz der Umstieg auf individuelle Verkehrsmittel verstärkt.
 - Die hierdurch verursachte Zunahme des MIV-Verkehrsaufkommens kann zu einer Verschärfung der Überlastungen im Straßennetz führen.
 - Mit Blick auf die regionale Wirtschaft führen die skizzierten Nachfrageeffekte somit potenziell zur einer Verschlechterung der Erreichbarkeiten von Gewerbestandorten und beeinträchtigen somit wirtschaftliche Prozesse.
 - Die in der Pandemie eingeübte Vermeidung des ÖPNV kann sich mittelfristig in Verhaltensroutinen verstetigen und so zu einem dauerhaften Rückgang der Nachfrage im ÖPNV insbesondere im Bereich der wahlfreien Personen führen.

- Zusätzlich hat die vermehrte Nutzung von Mobilem Arbeiten das Potenzial, die Nachfrage im ÖPNV im Bereich des Berufsverkehrs und damit einhergehend auch die Einnahmen in diesem Marktsegment langfristig zu vermindern.
- Durch den allgemeinen Rückgang der Nachfrage öffentlicher Verkehrsleistungen besteht die Gefahr, dass private Geschäftsmodelle von Mobilitätsdienstleistern, insbesondere im Bereich geteilter Verkehrsmittel, unrentabel und in der Konsequenz eingestellt werden. Hierdurch fallen wichtige ergänzende Bausteine eines erweiterten, umfassenden öffentlichen Verkehrsangebots weg.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die COVID-19-Pandemie nicht nur kurzfristig in Form temporärer Nachfragerückgänge auf den ÖPNV wirken wird, sondern sich auch mittel- bis langfristig in erheblichem Maße negativ auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit des ÖPNV im IHK-Bezirk Köln auswirken kann. Die hierdurch entstehenden Wechselwirkungen im Gesamtverkehrssystem wirken sich schließlich negativ auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr aus und gehen dabei auch mit negativen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft einher:

- Durch die verminderte Leistungsfähigkeit kann der ÖPNV seine Funktion als Rückgrat des Gesamtverkehrssystems nicht mehr in ausreichendem Maße erfüllen, die Entwicklung hin zu einem umfassenden Mobilitätsdienstleister wird gehemmt.
- Durch den zu erwartenden vermehrten Umstieg von Fahrgästen auf den MIV verschärfen sich zusätzlich die Überlastungen auch im Straßennetz, wodurch die Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems in der Region sinkt.
- Dies bedeutet schließlich, dass sich die Erreichbarkeit von Gewerbestandorten verschlechtert und die für die wirtschaftliche Aktivität notwendige Mobilität eingeschränkt wird.
- In letzter Konsequenz resultieren hieraus zusätzliche Herausforderungen für die regionale Wirtschaft über die unmittelbaren Wirkungen der Pandemie hinaus.

Demgegenüber kann die durch die Pandemie deutlich werdende Bedeutung des sowie der erhöhte Veränderungsdruck auf den ÖPNV als Chance für die Intensivierung des Transformationsprozesses hin zu einem Anbieter umfassender öffentlicher Mobilität sowie zur stärkeren Integration des Gesamtverkehrssystems genutzt werden.

5.2 Handlungserfordernisse für einen starken ÖPNV im Bezirk der IHK Köln in und nach der COVID-19-Pandemie

Die zuvor beschriebenen potenziellen Auswirkungen der pandemiebedingten Entwicklungen im ÖPNV auf die regionale Wirtschaft zeigen, dass erheblicher Handlungsdruck besteht, um die negativen Auswirkungen zu minimieren und bestenfalls die skizzierten Chancen zu nutzen. Im Folgenden werden im Sinne eines Fazits entsprechende Handlungserfordernisse in den zuvor eingeführten drei Themenbereichen beschrieben. Hierbei werden sowohl Forderungen als auch mögliche Lösungsbeiträge der IHK Köln formuliert.

Angesichts der beschriebenen Unsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie besteht zunächst das Grunderfordernis, einen Prozess zu organisieren, in dem systematisch mehr und – im Sinne eines Monitorings – kontinuierlich Wissen zur Entwicklung der Nachfrage, aber auch der Mobilitätsbedürfnisse von Personen und Unternehmen in der Region generiert wird. Dieses Wissen dient dann als Grundlage für sowohl strategisches als auch operatives Handeln, insbesondere mit Blick auf die Bewertung politischer Entscheidungen und zur Formulierung von konkreten Forderungen an die Politik.

Zentral scheint, dass der Mobilitätssektor hierbei mit einer Stimme spricht, um nicht im Konzert mit anderen Themen überhört zu werden. Dies bedeutet zunächst die Notwendigkeit einer integrativen Sicht über alle Verkehrsträger und die zugehörigen (öffentlichen) Akteure hinweg. Dies bedeutet darüber hinaus aber insbesondere auch, dass neben der Perspektive der öffentlichen Akteure zugleich die Sicht der privaten Akteure, d. h. sowohl der privaten Verkehrsunternehmen als auch der regionalen Wirtschaft, berücksichtigt wird.

Ziel ist es, akteursübergreifend vorhandenes Wissen zusammenzuführen, um so die Anpassungsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems an die sich wandelnden Anforderungen zu verbessern.

Ausgehend von dieser Grundforderung werden die folgenden Handlungserfordernisse formuliert

1. Themenfeld „Politischer Stellenwert / Wahrnehmung in der Öffentlichkeit“: Eine regionale, verkehrsmittelübergreifende Gesamtstrategie unter Einbindung der regionalen Wirtschaft

- Erstellen eines regionalen Zielkonzepts für Verkehr und Mobilität unter Nutzung messbarer Zielgrößen (z. B. Treibhausgasemissionen, Modal-Split)
- Ableiten von angebots- und nachfrageorientierten Handlungsstrategien und Maßnahmen unter Einbeziehung aller ÖV-Verkehrsmittel vom Taxi bis zum Fernzug als Rückgrat sowie der „neuen“ Mobilitätsangebote und der Verknüpfung der Verkehrsträger
- Durchführen von Marketingkampagnen, die die Bedeutung des ÖPNV als Teil des Gesamtverkehrssystems und seine Verlässlichkeit auch in Krisenzeiten veranschaulichen (Zielgruppen: entscheidungstragende Personen, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Allgemeinheit)

Beiträge IHK Köln:

- Proaktives generelles und anlassbezogenes Hervorheben des Stellenwerts des ÖV für wirtschaftliche Tätigkeiten gegenüber Politik, Unternehmen und Öffentlichkeit
- Hilfestellung für Mitgliedsunternehmen bei der Einbindung des ÖV in eigene Strategien und Standortplanung, bspw. durch Angebote zur Unterstützung von Maßnahmen des Betrieblichen Mobilitätsmanagements (BMM)

2. Themenfeld „Organisation und Finanzierung“: Klare Rollen und ausreichende Mittel für ein integratives Gesamtverkehrssystem

- Entwickeln und Umsetzen von Konzepten zur integrierten Organisation des Gesamtverkehrssystems auf strategischer (Planung), taktischer (Koordination) und operativer (Steuerung) Ebene unter Nutzung und ggf. Konsolidierung der bestehenden Institutionen
- Schaffung der organisatorischen, finanziellen und kompetenzbezogenen Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung von Unternehmen des Öffentlichen Verkehrs (Bahn, Bus, Taxi) zu Mobilitätsdienstleistern und für eine regionsweite Integration ergänzender Angebote als feste Bestandteile des ÖPNV
- Sicherung einer verlässlichen finanziellen Ausstattung öffentlicher Mobilitätsangebote („klassischer“ ÖPNV und ergänzende Verkehrsdienstleistungen), auch unter Einbeziehung neuer, zu prüfender Finanzierungsinstrumente
- Aufbau eines umfassenden und kontinuierlichen Monitorings des Verkehrsgeschehens und der Mobilitätsnachfrage zur Verbesserung der Planungsgrundlagen und der operativen Verkehrssteuerung und damit auch der Reaktion auf künftige Stör- und Krisensituationen

Beiträge IHK Köln:

- Mitarbeit und Einbringen der eigenen Kompetenzen bei der regionalen Organisationsentwicklung
- Unterstützung der IHK-Mitgliedsunternehmen aus der ÖV-Branche bei der Markt- und Rollen-Positionierung

3. Themenfeld „Verkehrsangebot und -nachfrage“: Den Wechsel von einem stabilen Kerngeschäft aus zu einem umfassenden „System Öffentlicher Mobilität“ und gleichzeitig individuelle Mobilitätslösungen für die Wirtschaft fördern

- Stabilisieren des Kerngeschäfts des ÖPNV (Pünktlichkeit, Sicherheit etc.) durch Ausbau der Kapazitäten auch über die bisher geplanten Vorhaben hinaus und durch betriebliche Maßnahmen unter Nutzung der Potenziale der Digitalisierung
- Weiterentwickeln des klassischen Öffentlichen Verkehrs zu einem umfassenden öffentlichen Mobilitätsangebot durch Verstärkung der regionsweiten Integration ergänzender Angebote als feste Bestandteile des ÖPNV
- Konsequentes Nutzen der Digitalisierung als Instrument verkehrsmittelübergreifender Integration für Planung und Betrieb sowie kundenbezogene Prozesse in den Bereichen Auskunft, Buchung und Tarif/Bezahlung
- Nutzen der Möglichkeiten zur Steuerung der ÖPNV-Nachfrage durch Mobilitätsmanagement als strategische Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und Privaten zur (Wieder-)Gewinnung von ÖPNV-Nutzern

Beiträge IHK Köln:

- Best-Practice-Beispiele identifizieren und verbreiten
- Innovative Mitgliedsunternehmen vernetzen

Die IHK Köln leitet daraus folgende Forderungen (3-Punkte-Plan) ab:

1. Politischen Stellenwert des ÖPNV erhöhen / Wahrnehmung in der Öffentlichkeit stärken

- Förderung des ÖPNV als Teil eines umfassenden Gesamtverkehrskonzeptes
- Verstärkte Image- und Öffentlichkeitsarbeit, um den ÖPNV als „sichere Bank“ für die regionale Wirtschaft auch in Krisenzeiten hervorzuheben
- Bessere Anerkennung und Unterstützung des Taxigewerbes als wichtiger Teil des ÖPNV

2. Organisation anpassen und Finanzierung sichern

- Schaffung organisatorischer Voraussetzungen für die Integration ergänzender Angebote (z. B. Anrufsammeltaxen, Fahrradvermietsysteme und Carsharing-Angebote) in ein umfassendes öffentliches Mobilitätsangebot
- Erarbeitung von Strategien für künftige Krisensituationen zur Sicherstellung der notwendigen Mobilität für die regionale Wirtschaft
- Sicherung einer verlässlichen finanziellen Ausstattung des ÖPNV, sowohl für das Kerngeschäft als auch für ergänzende Angebote

3. Verkehrsangebot und -nachfrage durch Anreize fördern

- Konsequente Nutzung der Digitalisierung als Instrument für ein nutzerfreundliches Angebot und zur operativen Steuerung der Nachfrage (z. B. durch flexible Regelungen zum Homeoffice, durch Auslastungs-Apps)
- Unterstützung der Mitgliedsunternehmen bei der Umsetzung des Betrieblichen Mobilitätsmanagements

Quellen

Agora Verkehrswende (2020): Baustellen der Mobilitätswende. Wie sich die Menschen in Deutschland fortbewegen und was das für die Verkehrspolitik bedeutet, Berlin

Agora Verkehrswende (2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich. Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität, Berlin

BAST (2020): Deutlich weniger Verkehr auf Autobahnen. Online verfügbar unter https://www.bast.de/BAST_2017/DE/Presse/Mitteilungen/2020/04-2020.html, abgerufen am 23.12.2020

Berger, Peter (2020): Die Aussteiger, Artikel im „Kölner Stadtanzeiger“ S. 9 vom 22.09.2020

Besser weiter (2020): Die Maßnahmen der Verkehrsunternehmen: <https://www.besserweiter.de/hygiene-abc.html>, abgerufen am 22.12.2020

Besser weiter (2020): Weltweite Studien widerlegen Infektionsgefahr im ÖPNV. Online verfügbar unter: <https://www.besserweiter.de/busse-und-bahnen-sind-sicherer-als-gedacht.html>, abgerufen am 22.12.2020

BG Verkehr (2020): Infektionsschutz im Taxigewerbe – Informationen für Unternehmen mit Fahrpersonal, online verfügbar unter: https://www.bg-verkehr.de/medien/medienkatalog/infoblaetter/faktenblatt-coronavirus-infektionsschutz-im-taxigewerbe/at_download/file, abgerufen am 12.12.2020

Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V. (2020): Corona: Taxigewerbe geht bei November-Hilfen leer aus, Pressemitteilung vom 05.11.2020, online verfügbar unter: https://www.bzp.org/Content/INFORMATION/Pressemitteilungen/_Corona_November-Hilfen_-_Taxigewerb_geht_leer_aus.php, abgerufen am 10.12.2020

civity Management Consultants (2019): Das beste Angebot ist nicht der Preis – der „Wiener Weg“: Weit mehr als die 365-Euro-Jahreskarte, Hamburg, Berlin

DLR (2020): DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität? Verkehrsmittelnutzung, Einkaufs-, Arbeits- und Reiseverhalten, Online verfügbar unter: <https://verkehrsforschung.dlr.de/de/news/dlr-befragung-wie-veraendert-corona-unsere-mobilitaet>, abgerufen am 7.12.2020

DLR (2020): Zweite DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität? Online verfügbar unter: <https://verkehrsforschung.dlr.de/de/news/zweite-dlr-befragung-wie-veraendert-corona-unsere-mobilitaet>, abgerufen am 09.12.2020

Eppinger, Stephanie (2020): Die Auswirkungen der Corona-Krise auf den Verkehr in der Großstadt Köln, Artikel in „Report-K – Internetzeitung Köln“ vom 10.8.2020. Online verfügbar unter: <https://www.report-k.de/Koeln-Nachrichten/Koeln-Nachrichten/Die-Auswirkungen-der-Corona-Krise-auf-den-Verkehr-in-der-Grossstadt-Koeln-133494>, abgerufen am 25.11.2020

ETH Zürich (2020): MOBIS Covid19 Mobility Report. Online verfügbar unter: https://ivtmobis.ethz.ch/mobis/covid19/reports/latest_de, abgerufen am 21.12.2020

- Gläser, J. und Laudel G. (2010):** Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, VS, Wiesbaden
- Hagen (2020):** Verkehrswende trotz Pandemie? Mobilität und Logistik während und nach der Pandemie
- IHK Köln (2018):** Betriebliches Mobilitätsmanagement – Chancen für die regionale Wirtschaft, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln
- IHK Köln (2018):** Pendlermobilität – die Schiene im Fokus, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln
- IHK Köln (2019):** Wirtschaftsregion Köln 2019, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln
- IHK Köln (2020):** Bessere ÖPNV-Anbindung für das Gewerbegebiet Köln-Marsdorf – Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln
- IHK Köln (2020):** Wirtschaftsregion Köln 2020, Köln: Industrie- und Handelskammer zu Köln
- infas (2020):** Verkehrt gewendet? Unsere Alltagsmobilität in der Zeit von Ausgangsbeschränkungen, Maskenpflicht und neuen Routinen. Online verfügbar unter: https://www.infas.de/fileadmin/user_upload/MOBICOR_Mobilit%C3%A4tsreport_2_202008017.pdf, abgerufen am 21.12.2020
- infas, DLR, IVT und infas 360 (2018):** Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI), Vertiefungsstudie Verkehrsverbund Rhein-Sieg
- infas; MOTIONTAG; WZB (2020):** Mobilitätsreport 02, Bonn, Berlin, mit Förderung des BMBF
- IT.NRW – Statistisches Landesamt (2019):** Pendleratlas NRW 2019. Online verfügbar unter: <https://www.pendleratlas.nrw.de>, abgerufen am: 26.02.2021
- IT.NRW – Statistisches Landesamt (2019):** Die jeweils 15 größten Ein- bzw. Auspendlerströme der Städte und Gemeinden NRWs 2019
- KVB (2020):** Geschäftsbericht 2019, Köln
- Mayring, P. (2002):** Einführung in die qualitative Sozialforschung, Beltz, Weinheim
- Mayring, P. (2008):** Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, Beltz
- mobility institute berlin (mib) (2020):** Wie weiter nach dem Lockdown? Die SARS-CoV-2-Pandemie und Strategien für den ÖPNV – Ein Handlungsleitfaden, Berlin. Online verfügbar unter: https://mobilityinstitute.com/wp-content/uploads/2020/05/Die-SARS-CoV-2-Pandemie-und-Strategien-für-den-ÖPNV_mib_V1.02.pdf, abgerufen am 18.12.2020

- Möhring, Katja; Naumann, Elias; Reifenscheid, Maximiliane; u. a. (2020):** Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Nutzung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland während des Corona-Lockdowns, Mannheim: Universität Mannheim
- NVR (2020):** Daten der automatischen Fahrgastzählsysteme im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Gebiet der Nahverkehr Rheinland GmbH (NVR), Köln
- Region Köln Bonn (2019):** Agglomerationskonzept Konzeptband, Köln
- Region Köln Bonn (2018):** Grundlagenuntersuchung Mobilität, Köln
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020):** Fachserie 8, Reihe 3.1, 1. Vj 2020. Wiesbaden, 23.07.2020
- Teralytics (2020):** Deutschland bleibt zu Hause – Wie viel weniger Leute sind unterwegs? Online verfügbar unter: <https://www.teralytics.net/de/mobility-and-covid-19>, abgerufen am 12.12.2020
- Teralytics; Destatis (2020):** Mobilitätsindikatoren auf Basis von Mobilfunkdaten. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Service/EXDAT/Datensaetze/mobilitaetsindikatoren-mobilfunkdaten.html>; Stand: 12.12.2020
- TU Dresden; Gerike, R.; Hubrich, S.; Weber, J. (2020):** Dresden in Bewegung – Stadtverkehr in besonderen Zeiten – Mobilitätsverhalten während der Corona-Pandemie – Erhebung mit der Smartphone-App TravelU. Online verfügbar unter: https://tu-dresden.de/bu/verkehr/ivs/ivst/ressourcen/dateien/forschung/2020-07-23_DiB2_Endergebnisse.pdf?lang=de, abgerufen am 18.12.2020
- VDV (2020):** Im Krisenmodus zur Mobilitätswende, Artikel in „VDV Das Magazin“ Ausgabe 06/2020
- VDV (2020):** VDV begrüßt den Vorstoß der Länderverkehrsminister, Pressemitteilung vom 30.04.2020. Online verfügbar unter: https://www.vdv.de/presse.aspx?id=76a94e99-4db2-4255-b237-d443b3aeeb4d&mode=detail&coriander=V3_1244e60b-0b39-0bc3-e310-0943a999a570, abgerufen am 21.12.2020
- VDV (2020):** VDV-Statistik 2019, Köln
- VRS (2020):** Daten zu Abfragen der Auskunftssysteme für den Öffentlichen Verkehr des Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH (VRS), Köln
- VRS (2020):** Verbundbericht 2020, Köln
- VRS (2020):** Verbundbericht 2020 – Strukturdaten Einnahmen und Fahrgäste, Köln



in Kooperation mit:



Impressum

Herausgeber:

Dr. Ulrich S. Soénius
Köln, März 2021

Industrie- und Handelskammer zu Köln
Unter Sachsenhausen 10-26
50667 Köln
www.ihk-koeln.de

Redaktion:

Industrie- und Handelskammer zu Köln:
Dr. Ulrich S. Soénius
Marion Marschall-Meyer
Frederik Hupperts
Jan Stuckert

Verfasser: Fachgruppe Mobilitätsmanagement der Hochschule RheinMain

Prof. Dr.-Ing. Volker Blees
Prof. Dr.-Ing. André Bruns
Eren Gül, B.Eng.
Prof. Dr. Matthias Kowald
Isabel Louisa Scherer, B.Eng.

Gestaltung und Produktion:

Uwe Otte, Brühl

Bildnachweis:

Titel / S. 1: © IHK Köln / Olaf-Wull Nickel
S. 3: © Peter Böttcher

Lektorat / Korrektorat:

Thomas Krause, Krefeld-Uerdingen



#GemeinsamUnternehmen

 ihk-koeln.de
 ihk-koeln.de/newsletter

 [ihk.koeln](https://www.facebook.com/ihk.koeln)
 [ihk.koeln](https://twitter.com/ihk.koeln)

 [/user/ihkkoeln](https://www.youtube.com/user/ihkkoeln)