



# Landtag Nordrhein-Westfalen

## Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**INFORMATION**  
**16/360**

A25

Gutachten, Stand: 27.01.2016

## Inhaltsübersicht

<b>0</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Einführung .....</b>	<b>9</b>
1.1	Ausgangslage und Aufgabenstellung .....	9
1.2	Grundlagen, Methodik und Bezugsbasis .....	9
1.3	Zielstellung und zeitliche Perspektive.....	11
1.4	Vorgehensweise.....	11
<b>2</b>	<b>ÖSPV-Angebot in NRW im Status quo - Systemübersicht.....</b>	<b>12</b>
2.1	Raumstrukturelle Ausgangslage .....	12
2.2	Verkehrsangebot im straßengebundenen ÖPNV .....	14
2.3	Vergleich der ÖSPV-Angebote in NRW .....	16
2.4	ÖSPV-Nachfrage und Modal Split in NRW .....	17
2.5	Kenndaten der Kooperationsräume und Verkehrsverbünde .....	18
2.6	Infrastrukturbedarf und Bahnbetrieb im ÖSPV .....	19
2.7	Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerung .....	20
<b>3</b>	<b>Bedarfs- und Angebotsentwicklung – Systemkontext.....</b>	<b>22</b>
3.1	Zukünftige Mobilität und ÖPNV-Nachfrage.....	22
3.1.1	Gegebene Rahmenbedingungen .....	22
3.1.2	Strukturelle Veränderungen und zukünftige Mobilität .....	23
3.1.3	Mobilitätsbedürfnisse vs. ÖPNV-Bedarf .....	24
3.1.4	ÖPNV-Nachfrage in Zukunft .....	25
3.2	Differenzierte Grundversorgung im ÖPNV .....	27
3.2.1	Strukturelle Unterschiede .....	27
3.2.2	Infrastrukturbedarf, Angebotsoptimierung und Kapazitätsmanagement.....	28
3.2.3	Zielprogramm für einen wettbewerbsfähigen ÖPNV.....	29
3.3	Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten .....	30
3.3.1	Zuständigkeit des Landes und der Landesregierung .....	30
3.3.2	Zuständigkeit der Aufgabenträger.....	31
3.3.3	Verteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ..	34
3.3.4	Kooperation und Weiterentwicklung .....	36

3.4	Mobilitätsmanagement und Multimodalität .....	36
3.4.1	Aufgabedefinition Mobilitätsmanagement .....	36
3.4.2	Multimodalität aus ÖPNV-Perspektive.....	37
3.4.3	Chancen mittels Multimodalität.....	39
3.4.4	Modellprojekte .....	40
3.5	Integrierte Angebotsgestaltung Straße-Schiene.....	41
3.5.1	Regularien einer Angebotshierarchisierung .....	41
3.5.2	ÖSPV-RegioLinien als Teil des SPNV-Grundnetzes .....	42
3.5.3	Alternative Bedienungsformen in der Grundversorgung... ..	43
3.5.4	Integrative Gesamtbewertung (Plausibilitätsprüfung).....	44
3.6	Schlussfolgerungen für die Zuständigkeiten für das ÖSPV- Grundangebot.....	45
<b>4</b>	<b>Organisation, Struktur und Finanzierung – Lösungsansätze .....</b>	<b>47</b>
4.1	Grundlagen .....	47
4.1.1	Zuständigkeiten des Landes und der Landesregierung .....	47
4.1.2	Novellierung des Nahverkehrsplans.....	48
4.1.3	Abgrenzung von Fernverkehr und Nahverkehr .....	49
4.1.4	Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft.....	51
4.1.5	Horizontale und vertikale Kooperation .....	52
4.1.6	Aufgabenträgerschaft vs. Genehmigungsbehörde im ÖSPV 53	
4.1.7	Aufgabenträgerschaft und notwendige Aufsicht .....	54
4.2	Effizienzpotenziale und Synergieeffekte.....	55
4.2.1	Grundsatzüberlegungen .....	55
4.2.2	ÖPNV-Betrieb und Sonderfall Infrastruktur .....	56
4.2.3	Aufgabenverteilung im integrativen Gesamtansatz.....	58
4.2.4	Ökonomische Steuerungsinstrumente.....	58
4.3	Finanzierungsbedarf .....	59
4.3.1	Sicherung der Infrastrukturfinanzierung .....	60
4.3.2	Sicherung der Angebotsfinanzierung im SPNV.....	62
4.3.3	Sicherung der Grundfinanzierung des ÖSPV .....	62
4.3.4	Finanzierung von Struktureinheiten und Overheads .....	63
<b>5</b>	<b>Neue Ansätze zur ÖPNV-Finanzierung in NRW – Exkurs.....</b>	<b>65</b>
5.1	Säulenmodell der ÖPNV-Finanzierung im Status quo .....	65
5.2	Finanzierung der Infrastrukturvorhaltung .....	66

5.3	Finanzierung des SPNV-Angebots .....	66
5.4	Finanzierungsbedarf für das ÖSPV-Grundangebot .....	66
5.5	Beispiele aus anderen Bundesländern .....	67
5.6	Neue, ergänzende Finanzierungsinstrumente .....	68
5.7	Effizienzkontrolle als Bestandteil der erweiterten Finanzierung .....	70
5.7.1	Strukturelle Änderungen .....	70
5.7.2	Änderungen in der operativen Zusammenarbeit .....	70
5.7.3	Budgetierung und Controlling .....	71
	<b>Quellenhinweise .....</b>	<b>72</b>

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	ÖSPV-Angebot in NRW, Status quo nach Kooperationsräumen .....	18
Tab. 2:	ÖSPV-Angebot in NRW, Status quo nach Verbundräumen .....	19
Tab. 3:	SWOT-Analyse alternativer Bedienungsformen des ÖSPV .....	44
Tab. 4:	Gesamtbedarf für investive Maßnahmen an U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen in NRW 2015-2030 in Preisen von 2015 .....	61

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Siedlungsstrukturelle Gliederung der Städte und Kreise in NRW im Deutschland weiten Vergleich.....	12
Abb. 2:	Einwohnerdichte der Städte und Kreise in NRW.....	13
Abb. 3:	Dichte des ÖSPV-Angebots in NRW je Fläche .....	14
Abb. 4:	Dichte des ÖSPV-Angebots je Einwohner in NRW .....	15
Abb. 5:	Rangreihung der Dichte des ÖSPV-Angebots je Einwohner in NRW.....	16
Abb. 6:	Modal Split ausgewählter Städte in NRW, versch. Jahrgänge .....	17
Abb. 7:	Organisationsstrukturen im ÖPNV in NRW für SPNV und ÖSPV .....	34
Abb. 8:	Verkehrsmittel im Mobilitätsmanagement.....	36
Abb. 9:	Tarife im ÖPNV in NRW .....	38
Abb. 10:	Jährlicher Bedarf für den Regelerhalt der Bahninfrastruktur im ÖSPV in NRW in Preisen von 2015 .....	60
Abb. 11:	Säulenmodell der ÖPNV-Finanzierung in NRW im Status quo - Prinzip (ohne Querverbund).....	65
Abb. 12:	Erweitertes Säulenmodell der ÖPNV-Finanzierung in NRW gem. Gutachternvorschlag (2014, ohne Querverbund) .....	69

## Kontakt

Dr. Christoph Zimmer

**BPV** Consult GmbH

Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr

Löhrstraße 91a

56068 Koblenz

Tel.: 0261 – 20 16 50 – 0

Fax.: 0261 – 20 16 50 – 99

E-Mail: [zimmer@bpv-consult.net](mailto:zimmer@bpv-consult.net)

## 0 Zusammenfassung

Aufgabenstellung des vorliegenden Gutachtens ist es, die Verteilung von Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen sowie von Instrumentarien der ÖPNV-Finanzierung aufzuzeigen. Dazu sollen Bedarfe und Potenziale dem Grundsatz nach bei Angebot und Nachfrage im ÖPNV in NRW identifiziert werden. Darauf aufbauend sollen praktische Lösungsansätze entwickelt werden.

In einer **Systemübersicht** des ÖPNV in NRW wird zunächst das ÖSPV-Angebot im Status quo je Stadt bzw. Landkreis differenziert grafisch dargestellt. Es wird eine vergleichende Bewertung je Flächeneinheit und je Einwohner aufgezeigt. Schließlich werden vorliegende Daten zum Modal Split des ÖPNV in 22 ausgewählten Städten vorgestellt.

Dann wird der **Systemkontext** für die Bedarfs- und Angebotsentwicklung erläutert. In der **Grundlagenerörterung** werden die gegebenen Rahmenbedingungen, strukturelle Veränderungen und die zukünftige Mobilität näher betrachtet. Die ÖPNV-Nachfrage in der Zukunft wird näher beschrieben. Es wird festgestellt, dass der ÖPNV insgesamt eine positive Entwicklung haben wird, dass diese Entwicklung aber keineswegs mit einheitlichen Lösungen auf der Angebotsseite erreicht werden kann. Unabhängig davon werden die Perspektiven in weniger dicht besiedelten Räumen kritisch gesehen.

Die raumstrukturellen Unterschiede bedingen eine **differenzierte Grundversorgung im ÖPNV**. Die bestimmenden strukturellen Unterschiede werden erläutert; das abgestimmte Vorgehen bei der Betrachtung des Infrastrukturbedarfs, der Angebotsoptimierung und dem Kapazitätsmanagement wird erklärt. Schließlich werden die Leitlinien und das Zielprogramm für einen wettbewerbsfähigen ÖPNV abgeleitet. Damit gelingt der erfolgreiche Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern; damit gelingt aber auch der erfolgreiche Wettbewerb der einzelnen Elemente des ÖPNV-Gesamtsystems.

Bei der Betrachtung der **Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten** werden die Rollen der Landesregierung und der Aufgabenträger (-organisationen) ebenso wie die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten erörtert. Die bestehende Struktur mit 73 unterschiedlichen staatlichen Stellen bzw. Stellen mit staatlicher Beteiligung wird kritisch hinterfragt.

**Mobilitätsmanagement und Multimodalität** werden als Lösungsansätze der Zukunft dargestellt, in denen der ÖPNV eine zentrale Rolle einnehmen wird. Es wird aber auch deutlich gemacht, dass nicht zuletzt die Vielfalt der heutigen Tarife hier als Hindernis zu begreifen ist. Es wird erklärt, warum Multimodalität gerade mit Blick auf die Umweltfolgen von Verkehr positiv zu bewerten ist und dass Modellprojekte insofern empfohlen werden können.

Die Analyse widmet sich dann der **integrierten Angebotsgestaltung der Teilsysteme von Straße und Schiene**. Es wird erklärt, dass letztlich alle Teilsysteme in der Summe nach Fahrplan und Taktdichte, nach Netzschluss und Verknüpfung sowie nach Flächenabdeckung und Erschließungsqualität in Gänze zu einer Systemqualität des ÖPNV-Angebots werden müssen.

Es wird abgeleitet, warum die **Ergänzung des regionalen SPNV-Grundnetzes mit ÖSPV-RegioLinien** als sinnvoll zu bewerten ist und welche praktischen

Beispiele es gibt. Zudem werden **alternative Bedienungsformen als Bestandteile einer Grundversorgung im ÖSPV** erklärt. Es wird konkret abgeleitet, wie eine integrative Gesamtbewertung und Plausibilitätsprüfung mittels konkreter Kriterien erfolgen kann. Abschließend wird festgestellt, dass die **Zuständigkeiten für den ÖPNV** im Regelfall klar und erfolgreich sind; es wird aber auch verdeutlicht, dass dies in den Grenz- und Übergangsbereichen zwischen den einzelnen Teilsystemen noch suboptimal ist.

In der folgenden **Aufarbeitung der Organisation, der Struktur und des Finanzierungsbedarfs des ÖPNV** werden verschiedene **Empfehlungen** unmittelbar abgeleitet:

- Demnach soll eine **regelmäßige Dokumentation der Entwicklung des ÖPNV** an zentraler Stelle erfolgen. Dazu soll die Landesregierung auf entsprechende Grunddaten, Leistungsdaten und Mittelverwendungsnachweise der aufgabenträger zurückgreifen können.
- Es werden **2 Verbesserungen der Nahverkehrspläne (NVP)** vorgeschlagen: einerseits durch einen klaren zeitlichen Rahmen für die Fortschreibung mit 10 Jahres-Perspektive und andererseits durch die ergänzende Vorgabe einer lfd. Dokumentation der ÖPNV-Leistungserstellung und -Finanzierung alle 2 bis 3 Jahre auf Basis definierter Standards.
- Es wird empfohlen, die **bestehende Struktur der Aufgabenträger und ihrer Organisation zu optimieren**, um in effizienteren Strukturen bei gleichem Mitteleinsatz einen höheren Nutzen in der inhaltlichen Arbeit zu generieren.
- Es werden Empfehlungen zur **Verbesserung der horizontalen und der vertikalen Kooperation der Aufgabenträger** empfohlen, insbesondere auf der Ebene der Kooperationsräume bzw. SPNV-Aufgabenträger.
- Es wird empfohlen, die **Zuständigkeiten** für den Genehmigungswettbewerb und die Vergabeverfahren bei den kommunalen Aufgabenträgern **zusammenzufassen**.
- Es wird zudem empfohlen, die vorgeschlagenen **Erfolgskontrollen und die Aufsicht** über die Aufgabenträger **in einer Behörde** zusammenzuführen.
- Es wird darauf hingewiesen, dass die starken strukturellen Veränderungen mit entsprechend **umfassenden, qualitativ guten Planungen** begleitet werden müssen, um qualifizierte Ergebnisse zu erreichen.
- Es wird ein **Landesplan für die Sanierung der ÖPNV-Infrastruktur samt Zielkonzept für die Herstellung der Barrierefreiheit** nach einheitlichen Maßstäben mittels einer Langfristplanung i. V. m. einer Aktualisierung alle 5 Jahre empfohlen.
- Nach Einschätzung des Gutachters sollten **strukturelle Verbesserungen bei den Aufgabenträgern** konkret **belohnt** werden.
- Zudem sollten **Kennzahlen-basierte Steuerungsinstrumente** in Bezug auf die Mittelverwendung im ÖPNV durchgängig eingeführt werden.

- Der **Finanzierungsbedarf für Infrastrukturmaßnahmen** sollte in 3 Feldern (SPNV-Infrastruktur, kommunale Schieneninfrastruktur und Barrierefreiheit) erfasst und laufend aktualisiert werden.
- Die **Angebotsfinanzierung im SPNV** sollte auf der Basis der Fortschreibung der RegG-Mittel fortgeschrieben werden.
- Bei der **Sicherung der Grundfinanzierung des ÖSPV** wird eine **spürbare Aufstockung der verfügbaren Mittel** gutachterlich als zwingend notwendig eingeschätzt. Der kommunale ÖSPV sollte losgelöst von allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden.
- Es wird darauf hingewiesen, dass die **Aufgabenträgereinheiten** für öffentliche Mittel von mehr als 1 Mrd. € pro Jahr verantwortlich sind und **sichere Budgets zur Aufgabenerfüllung** erfordern.

Auf der Basis eines **Säulenmodells der ÖPNV-Finanzierung** in NRW werden zunächst die Finanzierungsquellen in einer einfachen Darstellung verdeutlicht. Es werden dann die jeweils benötigten Mittel wie folgt abgeschätzt:

- **Finanzierung der Infrastrukturvorhaltung:** Hier wird ein Bedarf von 425 Mio. € pro Jahr zum Ausbaus, zur Sanierung und zur Sicherung der kommunalen Schieneninfrastruktur adressiert.
- **Finanzierung des SPNV-Angebots:** Es wird dargelegt, dass das heutige Budget von rd. 800 Mio. € auch mittelfristig voraussichtlich ausreichend sein dürfte.
- **Finanzierung des ÖSPV-Grundangebots:** Es werden zusätzliche Bedarfe in Höhe von größenordnungsmäßig 600 Mio. € (2015) für Sozialtickets, für die Sicherung des ÖSPV in ländlichen Räumen und für Ersatzinvestitionen in kommunale Schienenwege ermittelt.

Mit dem beispielhaften Blick auf Rheinland-Pfalz und Sachsen wird verdeutlicht, wie dort spezifisch deutlich mehr Mittel für den ÖPNV bereitgestellt und verausgabt werden.

Darauf aufbauend werden **2 ergänzende Finanzierungsinstrumente des ÖSPV-Grundangebots** vorgestellt:

- **Landeszuschuss für soziale Tarifmaßnahmen** als Zusammenfassung der Ausgleichsleistungen für Auszubildende und neuer Mittel für andere Sozialmaßnahmen in Höhe von insgesamt 260 Mio. €
- **ÖV-Beitrag in Höhe von 30 € je Einwohner und Jahr** mit einem Nettovolumen von zusätzlich 432 Mio. €, die die Kommunen vor Ort selber generieren können, unabhängig von anderen Haushalten.

Im Gegenzug zu der umfassenden Stärkung der Finanzmittelausstattung der kommunalen Aufgabenträger für den ÖSPV wird ein **klares Regime der Effizienzkontrolle mittels Budgetierung und Controlling** empfohlen. Diese zeichnet sich im Kern dadurch aus, dass alle Mittel anteilig auch nach Erfolgskennziffern ausgereicht werden.

# 1 Einführung

## 1.1 Ausgangslage und Aufgabenstellung

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat eine Enquetekommission FINÖPV zu Finanzierungsoptionen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels eingesetzt. Im korrespondierenden Einsetzungsbeschluss wird in der Finanzierung einer der entscheidenden Faktoren für die Zukunftsfähigkeit des ÖPNV anerkannt.

Auf Seiten der Kommission besteht Einigkeit, dass der Nachholbedarf in der Infrastrukturfinanzierung durch die Daehre-Kommission verlässlich festgestellt wurde; gleichzeitig werden die Kosten des aktuellen Betriebs im SPNV als bekannt beschrieben. Demgegenüber bestehen weitgehende Unsicherheiten mit Blick auf die zukünftige Entwicklung der Mobilitätsbedarfe.

Die Finanzierung der einzelnen Sparten des ÖSPV und des SPNV sowie des Fernverkehrs unterliegen ganz unterschiedlichen Regelungen, wobei wichtige gesetzliche Grundlagen 2019 in ihrer bisherigen Form auslaufen werden. Damit sind alle zentralen Finanzierungsgrundlagen im Fluss.

Aufgabenstellung des vorliegenden Gutachtens ist es, die Verteilung von Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen sowie von Instrumentarien aufzuzeigen. Darauf aufbauend sollen praktische Lösungsansätze entwickelt werden.

## 1.2 Grundlagen, Methodik und Bezugsbasis

Das hiermit vorgelegte Gutachten versteht sich als fachgutachterliche Ergänzung im parlamentarischen Beratungsprozess und fokussiert mit der Aufgabenstellung auf einen Teilaspekt der Fortentwicklung des ÖPNV in NRW. Es muss sich somit in einen bestehenden übergeordneten Rahmen einfügen. Gleichzeitig sollte es auf einer anerkannten Grundlage aufgebaut werden.

Aus diesem Grund wird hier nachfolgend bei Fragestellungen zu zentralen Grundlagen und Gegebenheiten des ÖPNV in NRW insbesondere auf die Ergebnisse der ÖPNV-Zukunftskommission NRW, dabei auf den Abschlussbericht in der Langfassung vom August 2013, verwiesen.

Methodisch ist in den gutachterlichen Analysen und Bewertungen im Übrigen auf den anerkannten Stand der Technik und der Wissenschaften zu verweisen. Dies gilt nicht zuletzt für alle Fragen der Nachfrageentwicklung und der Bestimmungsgründe dafür, gerade auch mit Blick auf die Verkehrsmittelwahl.

Da die aktuelle Diskussion über den ÖPNV ganz allgemein und die Aufgabenstellung im Besonderen auch der Finanzierbarkeit des ÖPNV in NRW gilt, muss auch dafür in Bezug auf den Rahmen ein Bezug bzw. eine Grundannahme festgelegt werden. Mit Beschluss vom 14.10.2015 hat der Deutsche Bundestag die Erhöhung der Regionalisierungsmittel auf 8 Mrd. € für das Jahr 2016 und eine jährliche Anpassung von +1,8% beschlossen (vgl. Drucksache 18/6370 des Deutschen Bundestages).

Die Aufteilung der Mittel unter den Ländern wird in einem gesonderten Verfahren mit Zustimmung des Bundesrates geregelt, wobei dafür die Verkehrsleistung und die Bevölkerungsentwicklung maßgeblich sein sollen. Mit dem Bundesgesetz wurden explizit auch die Mittelverwendung und ein Nachweisverfahren dafür geregelt. Letzteres bedingt die jährliche Berichterstattung über

- die verfügbaren Mittel
- die Leistungsbestellungen
- den Managementaufwand
- die Investitionen in Verkehrsanlagen
- die Investitionen in Fahrzeuge
- die Tarifausgleiche
- Sonstiges

In der Position Sonstiges wird zukünftig jährlich eine je Bundesland differenzierte Darstellung über die realen Leistungsdaten nach bestellten Zug-km, nach betriebenen Strecken-km und nach erbrachten Personenkilometern zu finden sein. Es kann eingeschätzt werden, dass weder die Verteilungsschlüssel noch die zukünftig laufend neue Berichterstattung über die Mittelverwendung dem Grundsatz nach nachteilig für NRW im nationalen Vergleich sein werden.

Die Benachteiligung von NRW, die bisher aus einer unzureichenden Berücksichtigung der Einwohner und der realen Verkehrsleistung resultierte, ist damit überwunden worden. Mit dem noch zu findenden Verteilungsschlüssel (Stand: Oktober 2015) wird man – im Vergleich zum ursprünglich erwogenen Kieler Schlüssel – besondere Härten im Übergang ausgleichen. Dies wird für NRW ggf. einen langsameren Zuwachs der Mittel bedeuten, ohne dass ein insgesamt höherer Anteil an den Mittel in Gänze (Stand 2014: 15,76%) damit gefährdet würde (Anm.: Nach dem Kieler Schlüssel wären es 18,99%).

In Bezug auf den Mittelbedarf bzw. die notwendigen Ausgaben ist die nunmehr gesetzlich bestimmte, im Einzelnen noch zu regelnde Begrenzung der Dynamik der Entgelte bei Nutzung der bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen ebenso maßgeblich und hilfreich aus Sicht der Länder. Gleichzeitig wird deutlich, dass es auch für die in 2019 auslaufende Investitionsförderung eine Nachfolgeregelung geben wird.

Im Ergebnis ist damit zwar noch keine abschließende Sicherheit für die Finanzierung des ÖPNV in NRW gegeben; gleichwohl kann aber nunmehr angenommen werden, dass es – entgegen mancher Befürchtungen zuletzt – nicht weniger Mittel werden und der Anteil daran tendenziell zu Gunsten von NRW steigen wird.

Ungeklärt ist damit aber weiterhin die Finanzierung aller spezifischen Bedarfe in NRW (vgl. dazu das folgende Kapitel) sowie die Mittelbeschaffung für eine als notwendig eingeschätzte substanzielle Stärkung des ÖPNV im Wettbewerb zum motorisierten Individualverkehr (MIV).

## 1.3 *Zielstellung und zeitliche Perspektive*

Ohne Ziel stimmt jede Richtung. Zielstellung der nachfolgenden Arbeit ist ein gutachterlicher Aufriss der Erfordernisse in Bezug auf die Weiterentwicklung von Angebot und Organisation im ÖPNV in NRW.

Die gutachterliche Einschätzung gilt dabei nicht so sehr den konkreten Zahlen und inhaltlich im Einzelnen abgeleiteten Belegen für die Teilräume in NRW und/oder die verschiedenen Teilsysteme des ÖPNV im Land. Zur besseren Verständlichkeit wird aber immer wieder auf geeignete Beispiele verwiesen. Der Fokus richtet sich jedoch auf eine Strukturanalyse als Ganzes, in welcher die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken für die Fortentwicklung des ÖPNV in einer Gesamtschau abgeleitet werden. Daraus werden Empfehlungen für zielgerichtete Verbesserungen in Bezug auf die Organisation und die Finanzierung im Einzelnen abgeleitet.

Die zeitliche Perspektive ist dabei – im Sinne einer notwendigen Richtungsweisung – langfristig angelegt; 15 Jahre bzw. das Jahr 2030 erscheinen für die Konzeption des ÖPNV-Angebots angemessen zu sein. Mit einer solchen Perspektive gilt der Fokus im eigentlichen Sinn gleichwohl denjenigen Erfordernissen, wie sie sich heute stellen, auch um die Anforderungen „auf dem halben Weg“, also in bspw. in 7 bis 10 Jahren, erfüllen zu können. Für Infrastrukturfragen gilt eine zeitliche Perspektive bis 2040 in Anerkennung der langen Zeiträume für Planung und Realisierung.

## 1.4 *Vorgehensweise*

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert:

- Das ÖSPV-Angebot in NRW wird im Status quo als Systemübersicht vorgestellt (Kap. 2).
- Bedarfs- und Angebotsentwicklung werden in einem Systemkontext erklärt (Kap. 3).
- Für Organisation, Struktur und Finanzierung werden Lösungsansätze entwickelt (Kap. 4).
- Neue Ansätze zur ÖPNV-Finanzierung werden in einem Exkurs ergänzt (Kap. 5).

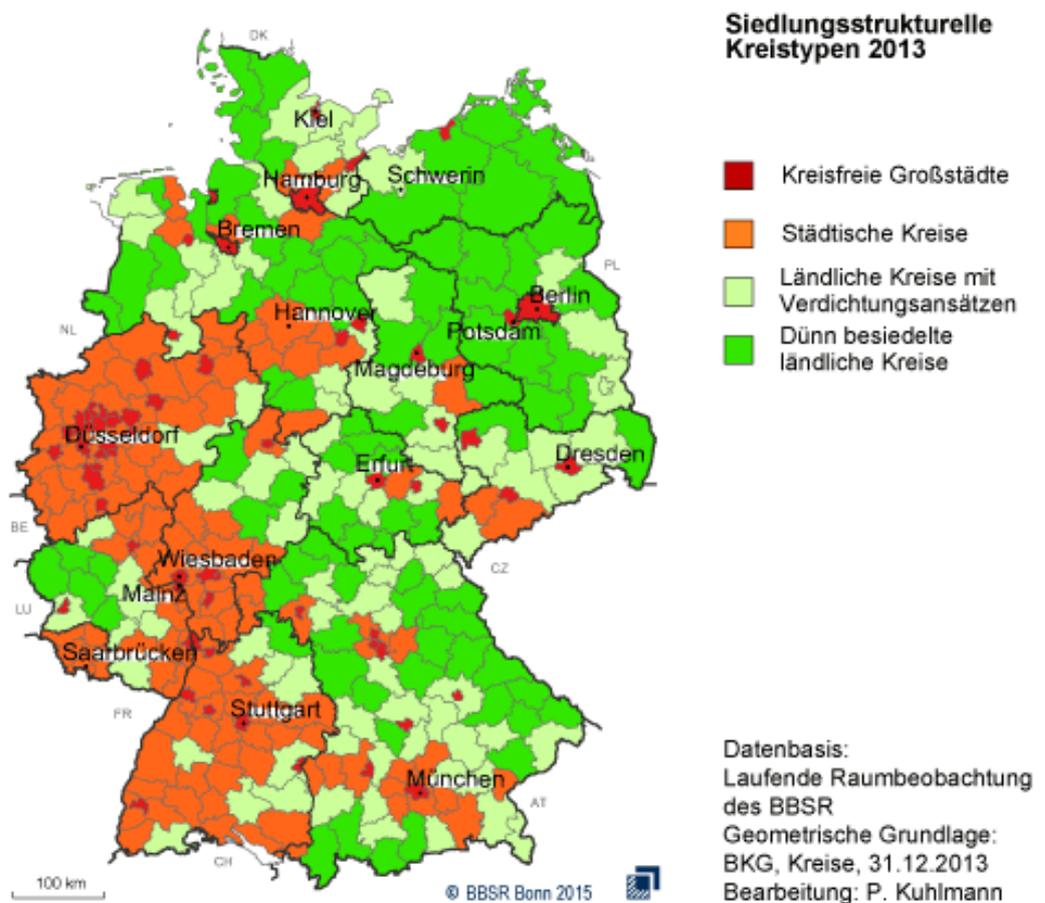
Die für die Erarbeitung des Gutachtens genutzten Quellen werden im laufenden Text zugeordnet und abschließend ausführlich benannt.

## 2 ÖSPV-Angebot in NRW im Status quo - Systemübersicht

### 2.1 Raumstrukturelle Ausgangslage

Die Beurteilung der Ausgangslage des ÖPNV in NRW – und hier des ÖSPV als straßengebundenes Teilsystem – setzt zunächst die Kenntnisnahme der maßgeblichen raumstrukturellen Ausgangslage voraus. Sie ist im konkreten Fall entscheidend, weil sowohl die topografischen und raumstrukturellen Strukturen als auch die korrespondierenden Kenngrößen sehr differenziert sind.

Für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten ÖPNV-Angebots ist zunächst die Siedlungsdichte ein entscheidendes Kriterium. Denn dort wo viele Einwohner in dicht besiedelten Räumen leben, ist sowohl eine hohe Nachfragedichte zu unterstellen als auch ein ÖPNV-Angebot relativ einfach realisierbar. Umgekehrt stellt sich die Situation in denjenigen Teilräumen dar, die aufgrund geringerer Siedlungsdichte natürlicher Weise schwierigere Bedingungen zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten ÖPNV haben.

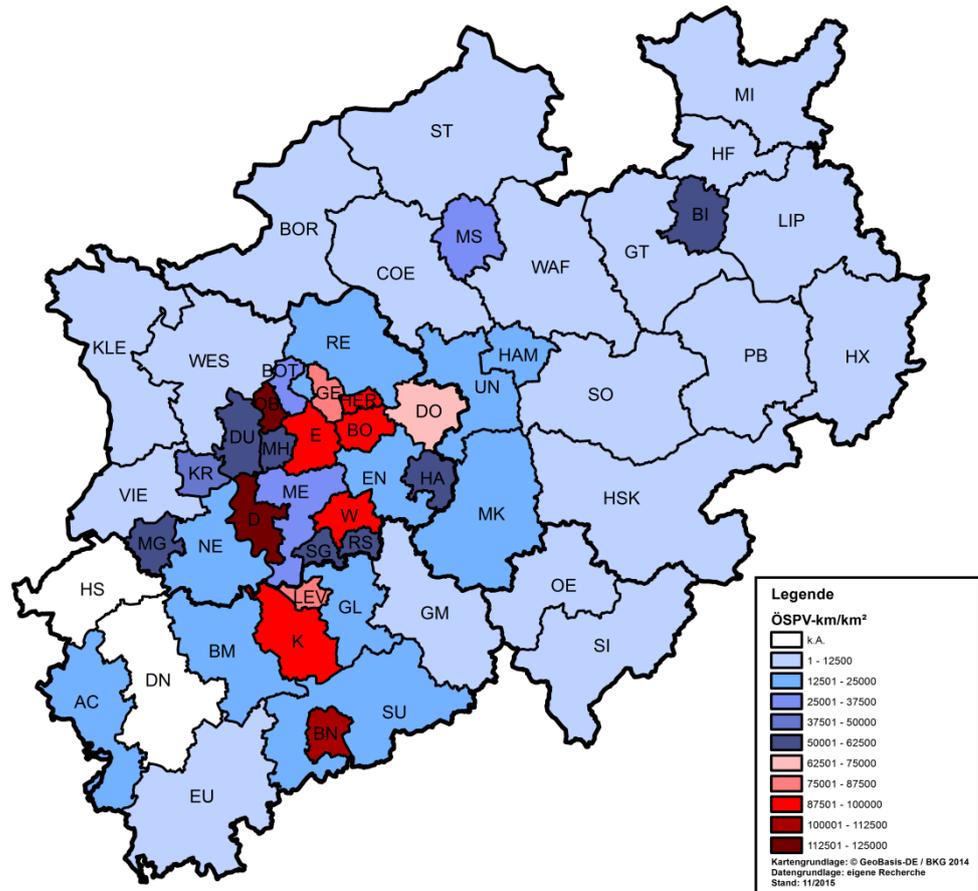


**Abb. 1:** Siedlungsstrukturelle Gliederung der Städte und Kreise in NRW im Deutschland weiten Vergleich (Quelle: BBSR, 2015)



## 2.2 Verkehrsangebot im straßengebundenen ÖPNV

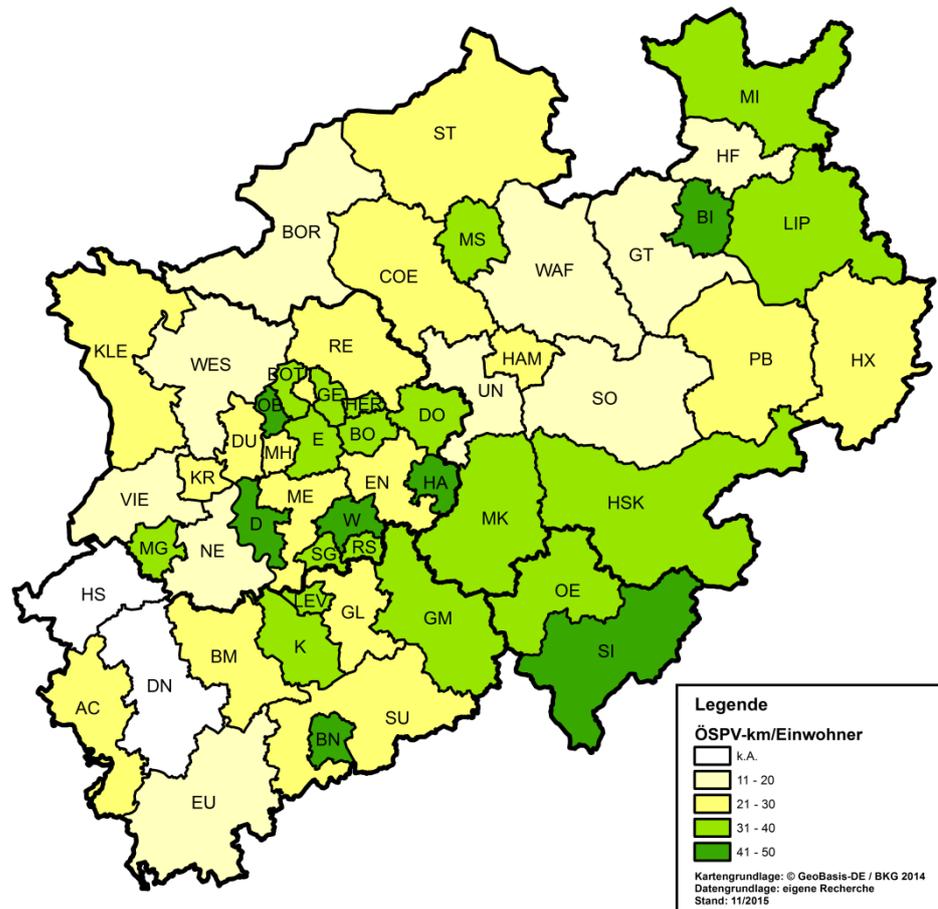
Erwartungsgemäß unterscheidet sich auch das Verkehrsangebot im straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV) in NRW deutlich. Bezogen auf die Fläche der Städte und Kreise ergibt sich die Angebotsdichte nach Fahrplankilometern je Fläche (Fpl-km/km<sup>2</sup>), wie in Abbildung 3 dargestellt ist.



**Abb. 3: Dichte des ÖSPV-Angebots in NRW je Fläche (Landesdatenbank NRW, eigene Auswertungen)**

Es wird deutlich, dass in einer landesweiten Darstellung sehr große Unterschiede des straßengebundenen ÖPNV-Angebots festzustellen sind. Die Angebotsdichte ist – erwartungsgemäß – in den Großstädten am höchsten und in den Kreisen am niedrigsten. Überzeugend erscheint der Unterschied der Angebotsdichte zwischen den Städten, wohingegen dieser Befund außerhalb nicht so ausgeprägt erwartet wurde. Gleichwohl stellt sich das Bild in diesen Teilräumen von NRW in dieser Darstellungsart noch recht undifferenziert dar.

Daher wird in Abbildung 4 (nächste Seite) eine weitere landesweite Auswertung der ÖPNV-Angebotsdichte, nunmehr jedoch auf die Anzahl der Einwohner bezogen, als Fahrplan-Kilometer je Einwohner (Fpl-km/EW), gezeigt.



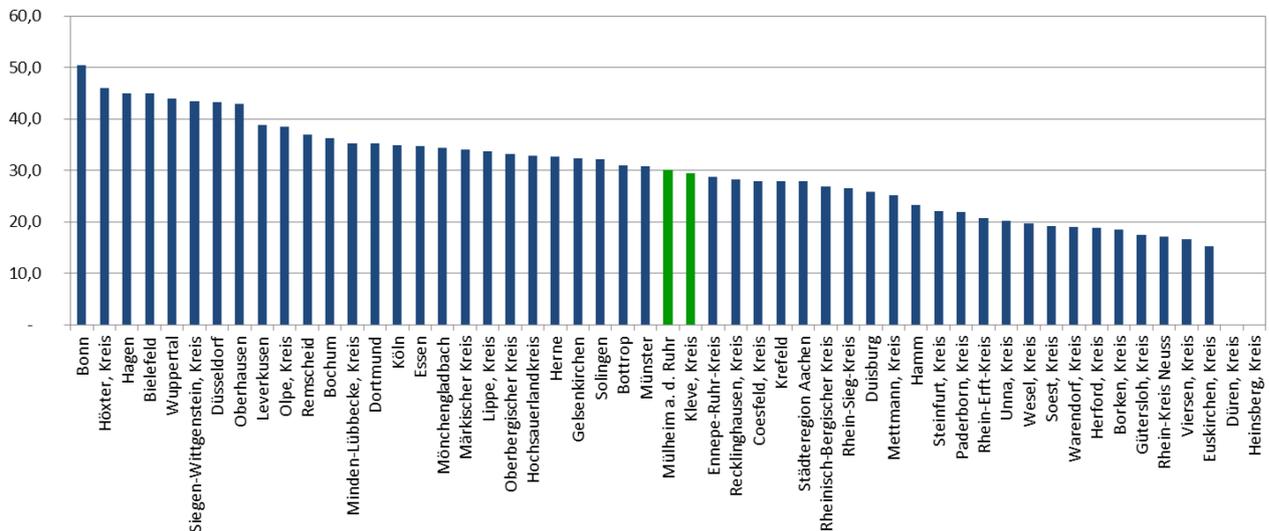
**Abb. 4: Dichte des ÖSPV-Angebots je Einwohner in NRW**  
(Landesdatenbank NRW, eigene Auswertungen)

Diese zweite Darstellung zeigt ein deutlich differenzierteres Bild. Es fällt insbesondere auf, dass in der höchsten Kategorie mit 41-50 Fpl-km/EW der Kreis Siegen-Wittgenstein neben den Großstädten Düsseldorf, Bonn, Wuppertal, Hagen, Oberhausen und Bielefeld zu finden ist und damit bspw. vor den Großstädten Köln, Essen, Bochum und Dortmund mit Stadtbahn- bzw. Straßenbahnsystemen liegt.

In dieser Betrachtung je Einwohner finden sich gleichauf mit den zuletzt genannten Städten im Ruhrgebiet die Kreise Minden-Lübbecke, Lippe, der Hochsauerlandkreis, der Märkische Kreis, der Kreis Olpe und der Oberbergische Kreis. Es wird deutlich, dass das Angebotsvolumen des straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV) in NRW ohne ein tiefer gehende Analyse nicht „gleich“ oder „vergleichbar“ ist.

Wenngleich das grundsätzlich nicht überraschen mag, so lässt sich doch auch mittels deutlich differenzierterer Erklärungsansätze keine konsistente Logik für die Angebotsdichte des ÖSPV in NRW identifizieren. Vielmehr erscheinen praktisch immer lokale Besonderheiten vorrangig bestimmend zu sein.

Abschließend findet sich in Abbildung 5 eine Reihung der Städte und Kreise in NRW nach der Angebotsdichte je Einwohner analog Abbildung 4. Bei einem Spitzenwert in Bonn mit rd. 59 Fpl-km/EW liegt der Durchschnitt im Land bei 30 Fpl-km/EW und damit bei den Städten auf dem Niveau von Mülheim a. d. R. und bei den Kreisen in der Größenordnung des Kreises Kleve.



**Abb. 5: Rangreihung der Dichte des ÖSPV-Angebots je Einwohner in NRW** (Landesdatenbank NRW, eigene Auswertungen)

## 2.3 Vergleich der ÖSPV-Angebote in NRW

Das zuvor dargestellte Angebot im straßengebundenen ÖPNV ist jedoch nicht nur der Menge nach nicht vergleichbar. Auch mit Blick auf die zentralen qualitativen Merkmale gibt es große Unterschiede. Ohne hier darauf näher eingehen zu wollen, ist zunächst auf das obere Ende der Bandbreite von Städten mit ausgeprägten U-Bahn-, Stadtbahn- und Straßenbahnnetzen wie Köln und Düsseldorf zu verweisen. Am unteren Ende sind diejenigen Kreise zu finden, deren ÖSPV-Angebot zu einem großen Anteil „nur noch“ aus Schülerverkehr mit Regalbussen und flächendeckendem bedarfsgesteuertem ÖSPV besteht (z. B. Kreis Euskirchen).

In den Abbildungen 3 bis 5 wird die Dichte des Angebots nach den Fahrplankilometern vorrangig adressiert. Die Größe der Fahrzeuge und damit die Leistungsfähigkeit bleibt dabei jedoch außen vor. Auf der einen Seite steht ein Durchschnitt von 360 Plätzen je Straßenbahnzug in Köln und auf der anderen Seite finden sich bedarfsgesteuerte Fahrten mit Kleinbussen und Taxen.

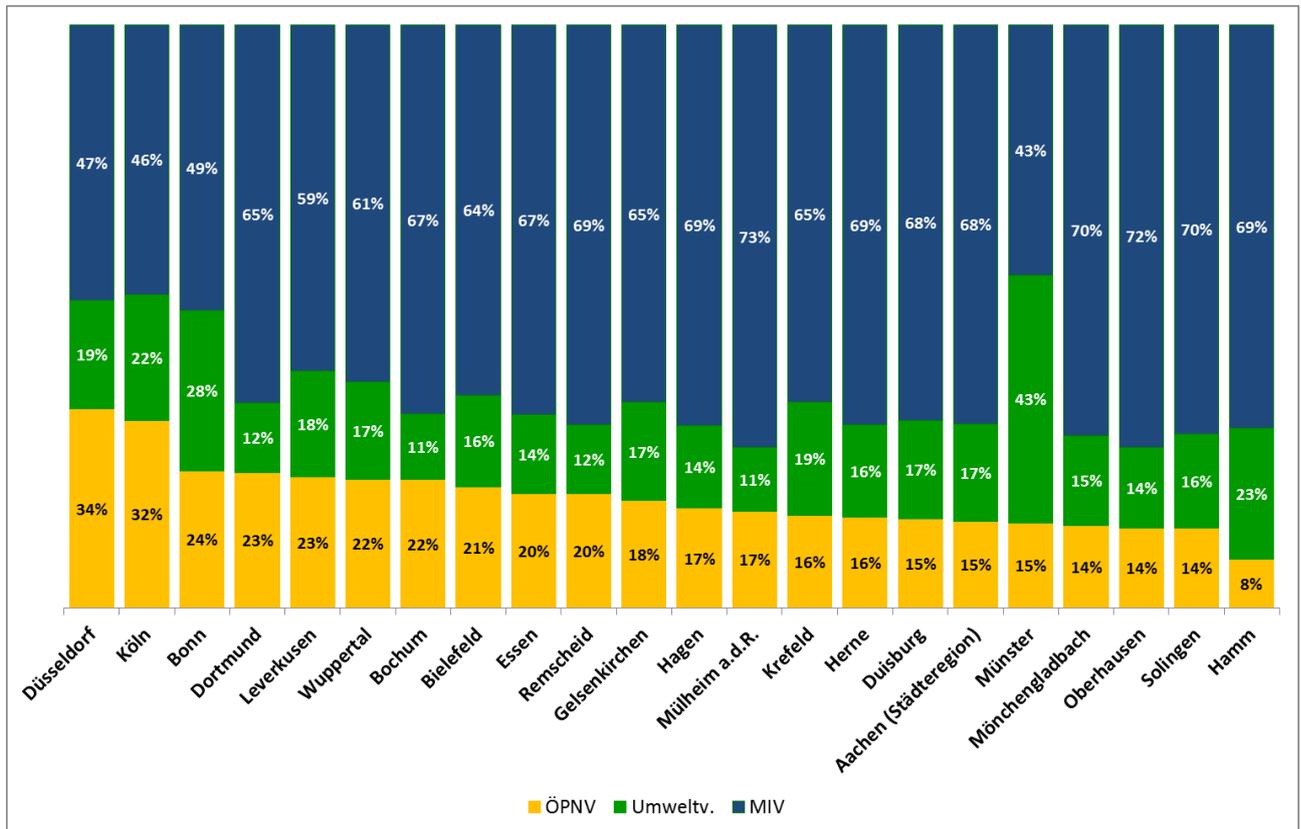
Während jedoch beim ÖSPV mit Bussen eine vergleichsweise flexible Anpassung an den Bedarf möglich ist und kein besonderes Netz vorgehalten werden muss, stellen die U-Bahn-, Stadtbahn- und Straßenbahnsysteme ungleich höhere Anforderungen, da eine eigene Infrastruktur (Fahrweg mit Oberleitung) benötigt wird.

Diese Unterschiede sind sowohl in der Bewertung der notwendigen Aufwendungen für die Vorhaltung und den Betrieb des ÖSPV als auch mit Blick auf die ÖSPV-Nachfrage zu beachten. Die höhere Akzeptanz der Bahnangebote auch im städtischen ÖPNV kann hier unisono festgestellt werden.

## 2.4 ÖSPV-Nachfrage und Modal Split in NRW

Vor dem Hintergrund der ausgeprägten Unterschiede im ÖSPV-Angebot in NRW kann auch für die ÖSPV-Nachfrage eine große Bandbreite erwartet werden. Während jedoch die Daten über das Angebot vergleichsweise gut recherchiert werden können, liegen flächendeckende Informationen über die reale ÖSPV-Nachfrage nur sehr eingeschränkt vor. Ein landesweiter Vergleich ist somit nicht in gleicher Form und Qualität möglich.

Gleichwohl sind für 22 Städte ganz unterschiedlicher Größe Anteilswerte der ÖPNV-Nutzung durch die Verkehrsteilnehmer im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr (MIV) und zum Umweltverbund von Radverkehr und Fußverkehr verfügbar. Diese Anteilswerte werden als Modal Split bezeichnet und meinen die prozentuale Aufteilung auf die genannten Verkehrsmittel, gemessen in der Anzahl der Wege an einem durchschnittlichen Tag über alle Einwohner.



**Abb. 6: Modal Split ausgewählter Städte in NRW, versch. Jahrgänge** (Quelle: Landesdatenbank NRW)

Folglich verzeichnet der ÖPNV in NRW in Düsseldorf mit einem Modal Split von 34% den höchsten Wert, gefolgt von Köln mit 32%. Danach finden sich in enger Stufung Bonn, Dortmund, Leverkusen, Wuppertal, Bochum und Bielefeld sowie Essen und Remscheid mit jeweils 20% und mehr. Alle anderen Städte liegen (z. T. deutlich) darunter mit Oberhausen, Solingen und Hamm am unteren Ende.

Hinterfragt man die Ursachen, so wird man ganz entscheidend die hohen Verkehrsbelastungen auf den Straßen in der Landeshauptstadt und in Köln und im jeweiligen Einzugsbereich als maßgeblich erachten. Zudem liegen diese Städte – ähnlich wie Essen, Bochum, Dortmund und Wuppertal – in zentraler Lage mit ungünstiger Erreichbarkeit in den Hauptverkehrszeiten des Berufsverkehrs, die auf den Straßen von NRW von regelmäßigen Staus gekennzeichnet sind. Städte wie Duisburg, Krefeld, Gelsenkirchen, Remscheid oder Hamm liegen demgegenüber anteilig peripher. Das gleiche gilt für die Städtereion Aachen oder Münster, die regional eigenständige Oberzentren bilden.

Diese Übersicht macht auch deutlich, dass selbst in Städten mit einer vergleichsweise hohen Akzeptanz des ÖPNV parallel auch noch ein hoher Anteil im MIV festzustellen ist, gleichzeitig dort aber ein niedriger Anteil beim Umweltverbund aus Radverkehr und Fußverkehr festzustellen ist. Dies ist nicht zuletzt dort der Fall, wo dafür ungünstige topografische Bedingungen gegeben sind (z.B. Wuppertal, Hagen, Remscheid) oder aber das Angebot dafür im dichten Stadtverkehr nur eingeschränkt attraktiv ist.

## 2.5 ***Kenndaten der Kooperationsräume und Verkehrsverbände***

Die Organisation des ÖPNV in NRW wird maßgeblich von der Struktur der Kooperationsräume und Verkehrsverbände bestimmt, die einerseits im ÖPNV-Gesetz von NRW (ÖPNVG NRW) festgeschrieben sind und die andererseits den Vertrieb und die Fahrpreise im ÖPNV organisieren. In den nachfolgenden Tabellen sind die zentralen Eckwerte der Angebotsanalyse gem. Kap. 2.2 und 2.3 auf dieser Ebene vergleichend zusammengeführt worden.

In Tabelle 1 sind die Kenndaten zunächst für die Kooperationsräume gem. ÖPNVG NRW dargestellt. Kooperationsraum a) ist im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) organisiert und bündelt damit die Interessen von rd. 7,7 Mio. EW ist zuständig für 240 Mio. Fpl-km im ÖSPV. Das ÖSPV-Angebot ist dort nach allen Kennwerten am höchsten und überdurchschnittlich, korrespondierend zu einer Einwohnerdichte, die doppelt so hoch ist wie im Landesdurchschnitt.

Kooperationsräume gem. ÖPNVG NRW	Einwohner [EW]	Fläche [km <sup>2</sup> ]	EW/km <sup>2</sup>	ÖSPV-km	ÖSPV-km/EW	ÖSPV-km/km <sup>2</sup>
a) Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VRR)	7.701.677	7.305	1.054,3	239.967.315	31,16	32.850
b) Nahverkehr Rheinland (NVR)	4.361.724	7.364	592,3	118.331.092	27,13	16.069
c) Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL)	5.574.697	19.441	286,7	155.805.644	27,95	8.014
<b>Summe NRW</b>	<b>17.638.098</b>	<b>34.110</b>	<b>517,1</b>	<b>514.104.051</b>	<b>29,15</b>	<b>15.072</b>

**Tab. 1: ÖSPV-Angebot in NRW, Status quo nach Kooperationsräumen (Landesdatenbank NRW, eigene Auswertungen)**

Die Kooperationsräume b) Nahverkehr Rheinland und c) Nahverkehr Westfalen-Lippe sind als Zweckverbände organisiert und zuständig für den ÖPNV für 4,4 Mio. bzw. 5,6 Mio. Einwohner von NRW. Im NVR erreichen die spezifischen Kennwerte der Angebotsdichte (analog der Einwohnerdichte) in etwa den Durchschnitt des Landes NRW. Demgegenüber ist der NWL der zuständige Kooperationsraum für den größten Flächenanteil und gleichzeitig die geringste ÖSPV-Angebotsdichte im Land. Dabei ist der NWL mit ca. 156 Mio. Fpl-km und mit einem Flächenanteil von 57% für den größten Teil Westfalens zuständig.

Verbundräume (Tarif)	Einwohner [EW]	Fläche [km <sup>2</sup> ]	EW/km <sup>2</sup>	ÖSPV-km	ÖSPV-km/EW	ÖSPV-km/km <sup>2</sup>
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VRR)	7.701.677	7.305	1.054,3	239.967.315	31,16	32.850
Aachener Verkehrsverbund (AVV)	1.056.044	2.276	463,9	15.237.000	14,43	6.694
Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS)	3.305.680	5.088	649,7	103.094.092	31,19	20.264
Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd (VGWS)	410.668	1.845	222,6	17.172.790	41,82	9.308
Zweckverband Ruhr-Lippe (Ruhr-Lippe-Tarif)	1.540.477	5.120	300,9	40.413.585	26,23	7.894
Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter (nph)	441.841	2.448	180,5	13.028.400	29,49	5.322
Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe (Der Sechser)	1.587.807	4.077	389,4	48.241.000	30,38	11.832
Verkehrsgemeinschaft Münsterland (VGM)	1.593.904	5.951	267,8	36.949.869	23,18	6.209
<b>Summe Verbundräume NRW</b>	<b>17.638.098</b>	<b>34.110</b>	<b>517,1</b>	<b>514.104.051</b>	<b>29,15</b>	<b>15.072</b>

**Tab. 2: ÖSPV-Angebot in NRW, Status quo nach Verbundräumen** (Landesdatenbank NRW, eigene Auswertungen)

In Tabelle 2 findet sich dann die korrespondierende Übersicht des ÖSPV-Angebots für die Verbundräume bzw. die Tarife in den Kooperationsräumen. Dabei erscheint der VRR ein zweites Mal als Ganzes, da er nicht nur Kooperationsraum sondern auch Verbundraum ist. Der NVR umfasst den AVV und den VRS, wohingegen der NWL 5 ganz unterschiedliche Verbundräume bündelt.

Ohne den Ausführungen in Kapitel 4 vorweggreifen zu wollen, sei schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der VRR und der VRS als Aufgabenträgerverbände mit einer vergleichsweise leistungsfähigen Leitungseinheit unabhängig von den Verkehrsunternehmen aufgestellt sind, während insbesondere die Verbundräume im NWL stark von den Verkehrsunternehmen mit bestimmt werden. Es bleibt zu betrachten, welche der vorgefundenen Strukturansätze besser dem jeweiligen Bedarf entsprechen (vgl. Kap. 4).

## 2.6 *Infrastrukturbedarf und Bahnbetrieb im ÖSPV*

Die vorliegenden Daten über das ÖSPV-Angebot sind auf der Basis der Fahrplan-Kilometer (Fpl-km) ohne weitere Differenzierung der Angebotsvolumina je Fahrt bzw. Fahrzeug abgebildet. Gleichzeitig verbirgt sich hinter diesen Kenndaten des Angebots die Fragestellung, ob für das jeweilige ÖSPV-Angebot ein besonderer Infrastrukturbedarf besteht, weil es sich um einen Bahnbetrieb handelt. Ohne an dieser Stelle differenzierter auf die Problemstellung einzugehen, ist darauf zu verweisen, dass nicht nur ein eigener Gleiskörper (Straßenraum, Schienen, Schwellen) und Oberleitungen sondern in den meisten Fällen auch Untergrundabschnitte und das gesamte Stationswesen samt Sicherungs-

technik etc. dafür vorzuhalten sind. Es ist unmittelbar verständlich, dass hierfür gesonderte Aufwendungen notwendig sind, die keineswegs mit den „normalen“ Fahrzeugbetriebskosten bereits abgedeckt werden können.

Maßgebliche Basis sind dabei rd. 790 km Netzlänge und ein Leistungsvolumen von jährlich rd. 70 Mio. Fpl-km, die jedoch in vielen Netzen mit 2 Fahrzeugen im Regelbetrieb erbracht werden. Berücksichtigt man zudem, dass die Fahrzeuge deutlich teurer als Busse sind und zusätzlich eine eigene Infrastruktur benötigen, so wird man schon alleine für den lfd. Betrieb das 3fache der Aufwendungen für den laufenden Betrieb im Vergleich zu einem leistungsfähigen Busbetrieb im innerstädtischen Bereich veranschlagen müssen.

Kalkuliert man die genannten 70 Mio. Fpl-km für U-, Stadt- und Straßenbahnen in NRW 3fach je Fpl-km, so ergibt sich ein rechnerisches Gesamtvolumen von knapp 210 Mio. km für Bahnen zzgl. zu den 444 Mio. Fpl-km mit Bussen. Dies ist bei der Bewertung der Aufwendungen für den ÖSPV im Fortgang der Studie zu berücksichtigen.

## 2.7 *Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerung*

Die Übersicht über das ÖPNV-Angebot in NRW im Status quo, hier konzentriert auf den straßengebundenen ÖPNV, hat deutlich gemacht, dass dieses Angebot ebenso wie die Raumstruktur nicht als „einheitlich“ oder „wie üblich“ oder ähnlich kategorisiert werden kann. Dafür sind folgende Systemzusammenhänge maßgeblich:

- Die Raum- und Siedlungsstruktur lässt einen einheitlichen ÖSPV nicht zu bzw. gibt dazu keine einheitlichen Vorgaben.
- Der verkehrliche Bedarf wird nicht zuletzt ganz entscheidend von der Leistungsfähigkeit des MIV in der Hauptverkehrszeit bestimmt.
- Das Angebot wird aber auch von U-Bahnen, Stadt-Bahnen und Straßenbahnen bestimmt, für die selbst in einer Stadt wie Münster, mit mehr als 300.000 Einwohnern, nicht einmal mehr das Netz gegeben ist.
- Der ÖSPV hat insbesondere in den kompakten Stadträumen und in zentralen Lagen eine hohe Akzeptanz.
- In den kreisangehörigen Städten und in den Gemeinden ist das Angebot noch stärker differenziert.

Im Ergebnis differiert der Modal Split stark mit Spitzenwerten in Düsseldorf und Köln. Dieses Ergebnis überrascht nicht, denn der ÖPNV hat ganz allgemein dort Vorteile und für die Kunden einen hohen Nutzen, wo ein hochwertiges und dichtes Angebot gegeben ist.

Das Angebot kann aber nicht überall gleichermaßen pauschal entwickelt werden. Vielmehr ist dazu nach dem jeweiligen Bedarf vor Ort genau zu schauen, weil andernfalls der tatsächliche Bedarf ggf. nicht richtig abgebildet wird.

Gleichermaßen differenziert stellt sich die Ausgangslage in der räumlichen Integration der ÖPNV-Organisationen in NRW auf der Ebene der 3 Kooperati-

onsräume bzw. der 9 Verbund- bzw. Tarifräume dar. Hier können insbesondere im NWL Defizite identifiziert werden.

Von zentraler Bedeutung für die Zukunft des ÖSPV ist die Notwendigkeit der Sicherung der Infrastruktur für den Betrieb von U-, Stadt- und Straßenbahnen.

## 3 Bedarfs- und Angebotsentwicklung – Systemkontext

### 3.1 *Zukünftige Mobilität und ÖPNV-Nachfrage*

#### 3.1.1 Gegebene Rahmenbedingungen

Die zukünftige Mobilität und die ÖPNV-Nachfrage entscheiden sich nach den gegebenen Rahmenbedingungen dafür; als solche sind zu beachten:

- **Gegebene Infrastruktur:** In NRW reicht die heutige Infrastruktur nicht zuletzt im SPNV nicht aus; Netzausbauten dort sind zwingend. Zudem besteht für die kommunalen Schienenwege (Stadt- und U-Bahnen sowie Straßenbahnen) ein großer Sanierungsstau. In Düsseldorf, Köln und Bonn wird man auch zukünftig über Netzausbauten diskutieren.
- **Einwohnerentwicklung und demografischer Wandel:** Der demografische Wandel zeigt landesweit nur in Bezug auf einen (starken) Anstieg des Anteils älterer Menschen ein vergleichbares Bild. Ansonsten sind einige, wenige Wachstumsregionen (Düsseldorf, Köln, Bonn und Münster sowie die jeweiligen Einzugsgebiete) zu verzeichnen. Die zusätzlich erwarteten Rückgänge werden aber weder schlagartig noch überall in gleicher Weise zur Wirkung kommen.
- **Stellung des ÖPNV im Wettbewerb:** Der ÖPNV ist dem Grundsatz nach, also wenn er richtig geplant ist, ökologisch vorteilhaft im Vergleich zum MIV. Gleichzeitig hat er eine deutlich höhere Massenleistungsfähigkeit, weshalb sein Erfolg in Ballungsräumen bzw. auf nachfragestarken Verkehrsrelationen eine logische Konsequenz darstellt.
- **Umweltschutz und Klimaschutzziele:** Der ÖPNV hat von Forderungen nach „mehr Umweltschutz“ ganz allgemein lange nicht profitieren können; konkrete Klimaschutzziele und die Grenzwerte für Luftschadstoffbelastungen stärken nunmehr die ÖPNV-Nachfrage dem Grundsatz nach; aber auch der ÖPNV muss sich selbst diesbezüglich wandeln.
- **Technischer Fortschritt im ÖPNV:** Nach vielen Jahren ohne echte Innovationen kann jetzt von einem Jahrzehnt der technischen Umwälzung ausgegangen werden: Der Ruß-kritische Dieselantrieb muss ersetzt werden, Gas-Busse sind wieder im Kommen und der elektrische Antrieb muss – nicht zuletzt für die innerstädtische Bedienung und in Ballungsräumen – als die Technologie der Zukunft gesehen werden.
- **Barrierefreiheit:** Barrierefreiheit im umfänglichen Sinn wird nur langsam Einzug halten; schon die physische Barrierefreiheit im unmittelbaren Zugang zum ÖPNV erfordert große Anstrengungen. Entsprechende Maßnahmen dienen zunächst allen Nutzern des ÖPNV, sind aber auch eine attraktive Verbesserung des ÖPNV-Angebots für die Allgemeinheit.

- **Fahrpreise im ÖPNV und Tariflandschaft:** Die Fahrpreise im ÖPNV und die unterschiedlichen Tarife können als „buntes Bild“ bezeichnet werden, sind aber aus Sicht der Nutzer und Interessenten zumeist undurchsichtig, wenig logisch und schwer zugänglich. Einfache Tarifmodelle und mobile Systeme zum Erwerb bzw. zur Nutzung des ÖPNV sind überfällig. Zudem ist der ÖPNV gerade auf kurzen Distanzen (bis 10 km) vielfach (zu) teuer.

Schon ausgehend von diesen, heute einhellig feststellbaren Rahmenbedingungen wird der ÖPNV wachsen (müssen). Dies ist auch der Grund, warum es diesbezüglich einen allgemeinen politischen Konsens gibt. Das heißt aber nicht, dass dies mittels eines „weiter so wie bisher“ zum Erfolg geführt werden kann.

### 3.1.2 Strukturelle Veränderungen und zukünftige Mobilität

Mobilität unterlag schon immer einem vielfältigen Wandel: vor 50 Jahren hätte kein Mensch die heute praktizierte Mobilität als Ganzes für möglich gehalten; in 50 Jahren wird die Mobilität gänzlich anders sein, höchst wahrscheinlich anders als heute vielfach vermutet oder geplant.

Gleichwohl sollten heute 4 zentrale Trends bei der ÖPNV-Entwicklung besonders beachtet werden, weil sie unstrittig sind:

- Junge Erwachsene haben eine deutlich gewandelte Einstellung zur Automobilität und eine hohe Affinität zum ÖPNV. Auch in ihrem weiteren Leben wird der ÖPNV einen höheren Stellenwert haben.
- Berufstätige sind zwar der Zahl nach (statistisch) rückläufig, aber die Trends der Konzentration der Arbeitsplätze werden die Anforderungen an die ÖPNV-Kapazitäten dafür nicht sinken lassen.
- Ältere Menschen sind heute automobiler denn je, aber auch sie werden das nicht immer sein können. Dem gegenüber steht die Erwartung, dass das allgemeine Wohlstandsniveau der Älteren tendenziell (wieder) sinken wird.
- Alle demografischen Trends sind von einer Konzentrationsentwicklung bestimmt, nicht zuletzt in den Städten und Ballungsräumen. Nach Jahrzehnten der Suburbanisierung sind nunmehr Jahrzehnte der Re-Urbanisierung zu erwarten.

Damit ist ein weiteres Wachstum der ÖPNV-Mobilität dem Grundsatz nach sicher. Dies gilt jedoch nicht ohne weiteres für die (in ihrer Bedeutung rückläufigen) dezentralen Räume, gleichwohl aber schon von dort in die Zentren und in den Zentren und Verdichtungsräumen noch viel mehr – und erst recht in den Metropolregionen. Starke Linien werden eher noch stärker und schwache Linien „an den Rändern“ werden immer schwieriger zu bedienen sein.

Neue Angebote für eine alternative Realisierung der Alltagsmobilität in Verknüpfung der verschiedenen Teilsysteme werden die Zukunftsentwicklung bestimmen. Wesentliche, negative Treiber auf Seiten des MIV sind steigende Betriebskosten (Stichwort: Energie) und hohe Aufwendungen für das Abstellen im städtischen Raum (Stichwort: Parken). Die positive gesellschaftliche Wahrnehmung des Autos über seinen eigentlichen Nutzen bei der Fortbewegung

hinaus wird noch länger bestehen. Ein ökonomisch rationaler(er) Umgang mit dem Auto scheint aber trotzdem zunehmend wirksam zu werden.

In allen Befragungen und Prognosen ist auch feststellbar, dass eine aus den vorgenannten Gründen resultierende Stärkung des ÖPNV nicht durch andere, aktuelle Trends vermindert werden wird:

- Fuß- und Radverkehr sind im Wachstum begriffen, gleichwohl aber eher im Freizeitbereich und auf kurzen Distanzen. Fuß- und Radverkehr ergänzen sich somit eher mit dem ÖPNV im Gesamtkontext, insbesondere auf der „letzten Meile“; sie ersetzen ihn aber nicht.
- ÖPNV mit Bus und Bahn ist im ländlichen Raum systembedingt ineffizient und damit (zu) teuer, weil dort Massenleistungsfähigkeit als Vorteil des ÖPNV – wenn überhaupt – nur noch im Schülerverkehr bestimmend ist. Gleichwohl wird sich der ÖPNV dort bedarfsgerecht neu „erfinden“ müssen.
- Elektromobilität ist ein motorentechnologischer Trend, der alle Mobilitätsformen mit motorischem Antrieb betrifft. Die systemtechnischen Vorteile sind im ÖPNV am ehesten sichtbar, weshalb auch die Wahrscheinlichkeit der Einführung dort am größten sein dürfte.
- Fast revolutionär ist die Entwicklung der mobilen Kommunikation. Was vor 25 Jahren noch undenkbar erschien, ist heute in allen gesellschaftlichen Schichten gelebte Praxis: Informationen jedweder Art und Bedeutung werden beliebig ausgetauscht, weil Jedermann darüber auf Basis eines allgemein zugänglichen Systems verfügen kann.

Nach aktueller Einschätzung müssen von daher die Elektromobilität und die Telekommunikation als die größten technologischen Veränderungen des ÖPNV verstanden werden. Beides sind Mega-Trends, die schon in den kommenden 10 bis 15 Jahren durchschlagende Veränderungen erfordern.

Bei der Elektromobilität geht es jedoch um Änderungen in der Technologie bzw. bei den Systembetreibern, also den Verkehrsunternehmen. Im zweiten Fall betrifft es die Kommunikation des „Systems ÖPNV“, also der verschiedenen Betreiber, mit den Kunden.

Beides sind Trends der Zukunft, die aber die Mobilität als Ganzes mit ihren zentralen Eckwerten (Anzahl der Wege je Tag, mittleres Zeitbudget) nicht unmittelbar beeinflussen werden. Sowohl in seiner allgemeinen Akzeptanz als auch im alltäglichen Umgang wird der Erfolg bzw. der Misserfolg des ÖPNV zukünftig ganz entscheidend von einer „Revolution in der Kommunikation mit dem Kunden“ bestimmt werden.

### **3.1.3 Mobilitätsbedürfnisse vs. ÖPNV-Bedarf**

Die Zielstellung der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse", wie sie gem. Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz (GG) gilt, erscheint heute längst nicht mehr in allen Teilräumen, insbesondere in ländlichen Regionen realisierbar. Wie Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit garantiert werden kann, ist jedoch noch in vielen Bereichen weitgehend ungeklärt. Sie bestimmt aktuell nicht zuletzt auch die Frage nach einem angemessenen ÖPNV-Angebot zunehmend.

Als ein Impuls dafür kann die Diskussion um eine gleichberechtigte berufliche und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gesehen werden. Die gesetzlichen Verpflichtungen zur Realisierung der Barrierefreiheit ab dem 01.01.2022 ist als konkrete Folge zu verstehen.

Gleichwohl kann ÖPNV als ein öffentliches Verkehrsangebot an die Allgemeinheit nicht alle Verkehrsbedürfnisse der Menschen befriedigen. Im Regelfall wird ein Verkehrsbedürfnis zunächst vom Menschen nach Möglichkeit selbst befriedigt werden, beispielsweise durch zu Fuß gehen. Ist das nicht möglich und bleibt das Bedürfnis erhalten, kommt es zum Verkehrsbedarf als potenzielle Verkehrsnachfrage.

ÖPNV kann immer erst dann, wenn eine genügend große, potenzielle Verkehrsnachfrage vorliegt, ein geeignetes Verkehrsangebot schaffen. Da der ÖPNV regelmäßig über lange Zeiträume zu erbringen ist und an Fahrpläne, Tarifbestimmungen und Bedienungspflichten gebunden ist, zudem vorrangig auch möglichst eigenwirtschaftlich erbracht werden soll, ist zudem auf eine genügend große und stetige, marktwirksam real zu erwartende Nachfrage bei der konkreten Angebotsgestaltung abzustellen.

### 3.1.4 ÖPNV-Nachfrage in Zukunft

Die Mobilität als Ganzes wird bestimmt von verfügbaren Zeitbudgets, von den freien Anteilen am Einkommen (für die Bezahlung von Transport) und von der Verteilung der Nachfrage und nachfrage-spezifischen Angeboten im Raum. ÖPNV muss hier bedarfsgerechte Antworten geben; sein unmittelbarer Einfluss auf das Mobilitätsvolumen des Einzelnen ist hingegen eher marginal.

Gleichwohl können verschiedene Trends der ÖPNV-Nachfrage für die Zukunft sehr wohl erwartet werden:

- Der Anteil des ÖPNV an der Gesamtmobilität (nach Wegen) und in Abgrenzung zu anderen Verkehrsangeboten (Modal Split) wird ganz allgemein steigen. Sein größtes relatives Wachstum wird er nicht in den Metropolräumen haben, wo er schon heute hohe Anteile hat.
- Er wird aber auch nicht im ländlichen Raum in jedem Fall wachsen; dort sind demografisch bedingte, rückläufige Schülerverkehre bestimmend. Es wird sehr schwer sein, dort gleich große Nachfragezuwächse mit neuen Kunden des ÖPNV zu erreichen.
- Das größte Wachstumspotenzial haben alle Stadt-Umland-Relationen, insbesondere in wachsenden Städten. Gleiches gilt für städtische ÖPNV-Angebote, gerade wo das Angebot heute noch längst nicht der realen Nachfrage entspricht.

Neben diesen raumstrukturell bestimmten Nachfragetreibern sind auch Entwicklungen bei den (frei verfügbaren) Einkommen der Bürgerinnen und Bürger bestimmend. Gerade in den Ballungsräumen und Städten wächst der für das Wohnen benötigte Einkommensanteil. Bei wachsenden Kosten der Automobilität und guten ÖPNV-Angeboten ist eine zunehmende Akzeptanz eines bedarfsgerechten und angemessen teuren ÖPNV als logische Konsequenz zu verstehen.

Für die mittlerweile deutlich wachsenden Bevölkerungsanteile mit geringen Einkommen sind aber weiter ansteigende Preise für die ÖPNV-Nutzung ein zunehmendes Problem. Diesbezüglich erhobene Forderungen nach „Sozialtickets“ und schon umgesetzten Lösungsansätze dafür sind als folgerichtig zu bezeichnen. Auch die gerade erstmalig festgestellten Ankünfte von Flüchtlingen in großem Umfang bestärken die Nachfrage nach niedrigen Fahrpreisen im ÖPNV.

Losgelöst von diesen strukturellen Verschiebungen im Mobilitätsmarkt und dem relativen ÖPNV-Wachstum sind aber auch die absoluten Verkehrsmengen in Bus und Bahn zu beachten. Letztlich sind sie maßgeblich für die Vorgaben an den Infrastrukturausbau und das Verkehrsangebot entsprechend dem bekannten und/oder der zu erwartenden Verkehrsnachfrage.

Insbesondere die Analyseergebnisse zu den Unterschieden im bestehenden ÖSPV-Angebot zeigen, dass es keine eindeutigen Wachstumsräume einerseits, aber ebenso wenig auch eindeutig Rezessionsräume des ÖPNV andererseits geben wird. Es kann zu den Perspektiven der Nachfrage aber Folgendes festgestellt werden:

- Auf den Hauptverkehrsachsen zu den Ballungsräumen und Oberzentren sowie in deren unmittelbarem Einzugsgebiet wird der ÖPNV langsam aber stetig weiter wachsen.
- In den Mittelzentren ist die ÖPNV-Nachfrage zu bündeln, um sie in die übergeordneten Netze (beispielsweise des SPNV) attraktiv einbinden zu können.
- Je geringer die Siedlungsdichte und je weniger gebündelte Verkehrsströme identifiziert werden können, umso geringer sind die strukturellen Chancen für den ÖPNV.
- Folglich wird die flächenhafte Erschließung in dem am dünnsten besiedelten Räumen nicht auf Basis der real gegebenen Nachfrage gelingen.

Ob und inwieweit mittels bedarfsgerechter und flexibler Angebotsformen auch in den dünn besiedelten Räumen ein ÖPNV-Angebot über den Schülerverkehr hinaus möglich ist, bleibt im Einzelfall festzustellen. In NRW gibt es aber auch gerade für solche Bedarfe erfolgreich etablierte Angebote (z. B. im Kreis Euskirchen).

Im Ergebnis der Betrachtungen zur zukünftigen ÖPNV-Mobilität und zur korrespondierenden ÖPNV-Nachfrage ist festzuhalten, dass der ÖPNV insgesamt eine positive Entwicklung haben wird. Dieser Entwicklung kann jedoch keineswegs mit einheitlichen Lösungen auf der Angebotsseite begegnet werden. Das haben die Analysen in Kapitel 2 deutlich gemacht.

Strukturell kritisch ist insbesondere die Perspektive für die weniger dicht besiedelten Räume, weil gerade der ÖPNV gerade dort nur einen kleinen Anteil an allen Verkehrsbedürfnisse real erfüllen kann. Die Erfolgsbeispiele des ÖPNV außerhalb der Großstädte und Ballungsräume zeigen aber, dass auch dort Potenziale gegeben sind. Gleichwohl sind die Angebote dafür individuell vor Ort zu entwickeln.

## 3.2 *Differenzierte Grundversorgung im ÖPNV*

Eine differenzierte Nachfrage im ÖPNV bedingt ein differenziertes Linien- und Angebotssystem. Demnach gibt es auf der einen Seite die (nach Angebot und Nachfrage) „Massenverkehre“ in Form von großen RE-Zügen und S-Bahnen sowie ergänzenden innerstädtischen U- und Stadtbahnen in den Metropolräumen und auf der anderen Seite den ÖPNV als Basisangebot in Form von wenigen Schülerfahrten und (nur zum Teil) bedarfsgesteuerten Rufsystemen im ländlichen Raum.

Bestimmend für die real vorzufindende Differenzierung der Grundversorgung im ÖPNV sind die folgenden Fragestellungen. Auf Seiten der Verkehrsplanung und in entsprechenden Schriften (z. B. VDV-Schrift Nr. 4, Verkehrserschließung und Verkehrsangebot im ÖPNV, Ausgabe 6/2001) sind die maßgeblichen Standards publiziert. Sie finden heute im Regelfall im Kontext der Aufstellung von Nahverkehrsplänen ihre systematische Anwendung.

### 3.2.1 **Strukturelle Unterschiede**

Zunächst zu sehen sind die strukturellen Unterschiede, wie sie sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite zu finden sind:

- Die strukturellen Unterschiede werden zunächst durch allgemeine Raum- und Strukturgrößen bestimmt (Anzahl Einwohner, Einwohnerdichte, Anzahl Arbeitsplätze, räumliche Verteilung von Wohnstandorten und Arbeitsplätzen etc.).
- In den Ballungsräumen sind alle raumstrukturellen Merkmale von einer hohen Dichte geprägt. In solchen Räumen kann der ÖPNV ideal ausgestaltet werden, weil dort seine spezifische Stärke, nämlich die Massenleistungsfähigkeit, in besonderer Weise benötigt wird und zur Geltung kommt.
- Wo diese Dichte nicht gegeben ist, dort kann auch der ÖPNV nicht mit seinen spezifischen Stärken vorteilhaft eingesetzt werden. Das ist der Grund, warum in ländlichen Räumen vielfach nur noch die Schülerverkehre effizient durchgeführt werden können. Das sind die einzigen räumlich gebündelten Ströme, die der ÖPNV nachfrageorientiert bedienen kann.
- Da die Schulstandorte aber oftmals nicht einmal räumlich zentral oder in Nähe zu anderen Zielen (z. B. Einkaufszentren, Verwaltungszentren, Großsportanlagen etc.) liegen, kann der Bündelungseffekt des Schülerverkehrs für andere ÖPNV-Bedarfe nicht einmal (oder nur mit zusätzlichem Aufwand) nutzbar gemacht werden.
- Da Wohnstandorte der Schülerinnen und Schüler und die Schulstandorte vom ÖPNV nicht verändert werden können, bleiben nur Schulzeitstaffelungen als typische Maßnahmen zur Senkung der Kosten, nicht jedoch als Maßnahme zur Stärkung der Attraktivität des ÖPNV.

Wird also der ÖPNV (nur) nach dem heute bereits artikulierten Bedarf in seinem Angebot ausgestaltet, dann kann er, nicht zuletzt im ländlichen Raum,

längst nicht mehr neue Nachfrage erzeugen. Wesentliche Ursache dafür ist, dass das dafür notwendige Angebot an vielen Stellen nicht mehr gegeben ist. Die Ausgestaltung des ÖPNV nur auf den schon gegebenen Bedarf hin wird auch **bedarfsorientierte ÖPNV-Gestaltung** genannt; sie kann (lediglich) als Grundversorgung verstanden werden.

Ganz allgemein gilt, dass der ÖPNV immer mit einem besseren Angebot um neue und zusätzliche Fahrgäste werben muss. Die Gestaltung der Linien und Takte folgt denn der Zielstellung, das Angebot zu verbessern; man spricht insofern von einer **angebotsorientierte ÖPNV-Gestaltung**. Es ist selbstredend, dass nur ein ÖPNV nach dieser Zielstellung die zuvor adressierten Zielvorgaben auch bewirken kann.

Wenn nun das ÖPNV-Angebot gerade mal nach dem Bedarf ausgestaltet wird und diese Ausgestaltung auch noch nach der Kapazität optimal ausgelegt ist, dann hat das ÖPNV-Angebot in dieser Form auch die niedrigsten Kosten. Wenn noch genügend Nachfrage da ist, dann können ggf. die Kosten noch aus den Fahrausweisverkäufen und den gesetzlichen Ausgleichsleistungen (z. B. im Auszubildendenverkehr) gedeckt werden. Das ist aber fast überall in NRW mittlerweile kaum noch möglich.

Es ist logisch und gleichermaßen konsequent, dass eine angebotsorientierte ÖPNV-Gestaltung deutlich teurer ist. Da das Angebot so gemacht wird, um neue Fahrgäste zu erreichen, diese aber noch nicht oder nur anteilig erst den ÖPNV nutzen, erfordert der angebotsorientierte ÖPNV immer entsprechende Ausgleichsleistungen für fehlende Erlöse.

Benötigt der ÖPNV eine eigene Infrastruktur, so kann er seine realen Gesamtkosten nur in ganz seltenen Ausnahmefällen gänzlich decken. Schienengebundener ÖPNV, also der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und der öffentliche straßengebundene Personennahverkehr auf Schienen (U- und Stadtbahnen sowie Straßenbahnen) benötigt daher schon im laufenden Betrieb entsprechende Ausgleichsleistungen zur Sicherung des Fortbestandes der baulichen Anlagen.

Gleichwohl stellt sich in Zeiten geringer Haushaltsmittel bei den Kommunen die Frage, wie eine optimale Ausgestaltung von Infrastrukturbedarf, Angebotsoptimierung und Kapazitätsmanagement aussehen kann bzw. könnte.

### 3.2.2 **Infrastrukturbedarf, Angebotsoptimierung und Kapazitätsmanagement**

Soll das ÖPNV-Angebot weiter ausgebaut werden, stellt sich die Frage, welches der dafür benötigte Infrastrukturbedarf ist, wie eine Angebotsoptimierung zu erfolgen hat und wie mit den gegebenen Kapazitäten effizient umgegangen werden sollte. Maßgeblich sind gleich mehrfach verschiedene Prinzipien:

- Vor dem Hintergrund von Kapazitätsengpässen stellt sich die Frage, wie der Infrastrukturbedarf zielgerichtet, also im Regelfall mit möglichst geringen finanziellen Mitteln, realisiert werden kann.

- Das bereitzustellende Angebot wird jedoch auch nicht „beliebig“ und unsystematisch angebotsorientiert ausgestaltet werden; es stellt sich die Frage, wie denn ganz konkret „das richtige Angebot“ definiert wird.
- Wenn Kapazitäten beschränkt sind (Anm.: Weil bspw. die Infrastruktur nicht sofort verfügbar ist oder aber das Wagenmaterial erst später beschafft werden kann.), dann sollte das Angebot nach einer definierten Richtschnur bzw. Zielvorgabe ausgestaltet werden.

Im Fall einer Planung „auf der grünen Wiese“ und mit genügenden finanziellen Mitteln würden hier die nach den anerkannten technischen Standards und Regelwerken jeweils gebotenen Lösungen vorgesehen und umgesetzt. Die Weiterentwicklung des ÖPNV in NRW erfolgt aber praktisch überall „im baulichen Bestand“ und gleicht damit dem Umbau eines Hauses, in welchem die Bewohner aber während der Bauzeit wohnen bleiben sollen. Das ist teurer als ein Neubau auf einem freien Grundstück, dauert länger und erfordert praktisch immer Kompromisse. Gleichwohl wird ein solcher Umbau nur gelingen, wenn auch dafür ein konkreter Plan „vom Anfang bis zum Ende“ vorliegt.

Bezogen auf die Fortentwicklung des ÖPNV in NRW heißt das, dass in vielen Bereichen (wieder) grundsätzlich neu geplant werden muss. Große Verkehrsknoten, wie Köln und Düsseldorf, werden weiter ausgebaut werden müssen; die dorthin führenden Angebote werden dem entsprechend bis weit ins Umland erweitert werden. Und so, wie in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts systematisch die Stadtbahn und U-Bahn-Systeme geplant wurden, so wird man nunmehr die bauliche Sanierung dieser Systeme angehen müssen.

Bevor in Kapitel 2.3 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten dafür zu diskutieren sind, so muss hier zunächst abschließend die Zielqualität eines wettbewerbsfähigen ÖPNV angesprochen werden.

### **3.2.3 Zielprogramm für einen wettbewerbsfähigen ÖPNV**

Es wird einhellig anerkannt, dass der ÖPNV in NRW weiter ausgebaut werden muss. Gleichzeitig wird dargelegt, dass das im Regelfall mittels eines angebotsorientierten Ansatzes erfolgen muss, weil nur dann die intendierten positiven Nachfrageeffekte auch wirklich erreicht werden können. Diese Feststellung, so richtig sie auch dem Grundsatz nach ist, kann jedoch de facto nicht operationalisiert werden. Sie kann nicht unmittelbar in klare Handlungsempfehlungen überführt werden.

Damit aber der ÖPNV gleichwohl erfolgreich zu einem wettbewerbsfähigen System ausgebaut werden kann, wird man sich an den folgenden Leitlinien zu orientieren haben:

- Zunächst – und eigentlich immer, während des laufenden Betriebes – braucht es eine Angebotsoptimierung ohne negative Wirkung auf die Nachfrage. Sie hat die Minimierung der Kosten zum Ziel.
- Der Status quo der Nachfrage ist nach den Ursachen für das aktuelle Nachfrageniveau zu hinterfragen, um strukturelle Ansatzpunkte für ein Wachstum des ÖPNV im jeweils konkreten Fall zu identifizieren.

- Erst wenn diese Wirkungsmechanismen im konkreten Fall bekannt sind, können auch Klimaschutzziele und verkehrspolitische Anreize für den ÖPNV in einem konkreten Zielprogramm benannt werden.
- Nur so gelingt es, einen angebotsinduzierter Mehrverkehr im ÖPNV zu generieren; nur so wird es aber auch möglich sein, den Zuwachs im Nachgang auch festzustellen, um die durchgeführten Maßnahmen in ihrer Wirksamkeit zu evaluieren.
- Tatsächlich wird aber auch die Bereitstellung der notwendigen Mittel für die Beseitigung der vielen Kapazitätsengpässe nur möglich werden, wenn in einem solchen Kontext, also mit Hinweis auf positive Effekte auf der Nachfrageseite, die einzelnen Maßnahmen begründet werden können.

Ein ÖPNV-Netzplanung und ein ÖPNV-Zielprogramm nach den hier vorgestellten Maßstäben sind gleich zweifach wettbewerbsfähig:

- Sie sind zum einen erfolgreich im Wettbewerb der Verkehrsträger, insbesondere gegenüber dem MIV.
- Sie sind zum anderen erfolgreich im Wettbewerb der einzelnen Elemente des ÖPNV-Gesamtsystems.

Es sollte selbstverständlich sein, dass die Weiterentwicklung des ÖPNV nur dann als Erfolg gewertet werden kann, wenn sie tatsächlich beiden Zielen gleichermaßen dient. Ein solches Zielprogramm ist in jedem Fall in ÖPNV-Plänen zu konkretisieren. Dabei stellt sich die Frage, wer für die Zielvorgaben und die ÖPNV-Pläne zuständig ist.

### **3.3 *Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten***

In allen Erörterungen bis zu diesem Punkt ist auf die sachlich-inhaltlichen Grundlagen der ÖPNV-Angebotsgestaltung und -Nachfrage dem Grundsatz nach eingegangen worden. Zudem wurden die Erfordernisse eines effizienten Mitteleinsatzes und die Prinzipien der Optimierung vorgestellt. Es ist selbstredend, dass dieses Vorgehen von den jeweils zuständigen Verantwortungsträgern umgesetzt werden muss.

#### **3.3.1 *Zuständigkeit des Landes und der Landesregierung***

Der Rechtsrahmen des ÖPNV wird von einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen bestimmt. Dabei stehen an oberster Stelle die EU-rechtlichen Vorgaben, die auf die Sicherung einheitlicher technischer Standards und Wettbewerbsbedingungen abzielen. Auf nationaler Ebene finden sich die korrespondierenden Konkretisierungen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) und im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sowie im Vergaberecht. In den bis hier benannten Gesetzen wird aber nicht die operative Zuständigkeit geregelt.

Maßgeblich dafür ist das Regionalisierungsgesetz, mit welchem die Zuständigkeit und die entsprechenden Mittel für den SPNV auf die Länder übertragen wurden. Mit dem Entflechtungsgesetz ist aber auch die Zuständigkeit in allen anderen Fragen betreffend den ÖPNV auf die Länder übergegangen. Der ge-

setzliche Rahmen für die Ausgestaltung des ÖPNV in NRW ist daher im Landesgesetz dafür, im ÖPNV-Gesetz NRW (ÖPNVG NRW), zuletzt geändert am 05.07.2011, geregelt.

Nach diesem Gesetz ist das Land in keinem Fall selbst (bzw. keine Landesgesellschaft) als Aufgabenträger bestimmt. Gleichwohl ist das Land neben seiner Zuständigkeit in der Normgebung und in der Kontrolle operativ zuständig für übergeordnete Planungen und für die Finanzierung des ÖPNV in NRW. Die Zuständigkeiten des Landes in der Planung sind gem. § 7 ÖPNVG NRW auf folgende Punkte konzentriert:

- Bedarfsplanung für den ÖPNV inkl. eines Verkehrsinfrastrukturplanes als Bestandteil der Integrierten Gesamtverkehrsplanung nach Maßgabe des Gesetzes zur Integrierten Gesamtverkehrsplanung nach Anhörung der Aufgabenträger;
- ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplan (mit Fortschreibung bei Bedarf) auf der Grundlage des Verkehrsinfrastrukturbedarfsplans mit Maßnahmen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von mehr als 3 Millionen EUR, die vom Land gefördert werden sollen;
- Förderprogramme (jährlich) auf der Grundlage des ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplans, die alle übrigen Maßnahmen beinhalten, die das Land fördert;
- Festlegung eines im besonderen Landesinteresse liegenden SPNV-Netzes, welches die für die Erschließung aller Landesteile bedeutsame SPNV-Verbindungen mit Taktfolgen, Haltestellen und Bedienungsqualitäten mit landesweiter Bedeutung mit maximal 40 Millionen Zugkilometern nicht überschreitet.

Schon beim Blick in das Gesetz wird also deutlich, dass die Landesregierung von NRW für die übergeordneten Planungen, deren laufenden Aktualisierungen und die abgestimmte Ausgestaltung der Förder- und Finanzierungsprogramme zuständig ist.

Als zentrale Aufgabenstellung des Landes muss dabei zunehmend die Sicherung des notwendigen SPNV-Netzes eingeschätzt werden. Lange Planungszeiträume und schwierige technische Verhältnisse sowie die räumlichen Limits dürfen gleichwohl nicht als mögliche Begründung für einen unzureichenden Fortschritt in konkreten Projekten schon vorab verstanden werden.

### **3.3.2 Zuständigkeit der Aufgabenträger**

Mit dem Regionalisierungsgesetz und den Landes-ÖPNV-Gesetzen ist ganz allgemein das Institut der Aufgabenträger geschaffen worden. Aufgabenträger sind vom Gesetz als zuständige Behörde für den ÖPNV bestimmt, haben (mehr oder weniger) Mittel zur Aufgabenerfüllung und führen ihre Aufgaben mit den dafür geschaffenen Organisationsstrukturen aus.

Inhaltlich umfasst die Zuständigkeit der Aufgabenträger

- die Planung des jeweiligen ÖPNV-Angebots und
- die Organisation der Realisierung des Angebots

- auf Basis von Nahverkehrsplänen sowie
- die vertragliche Bindung und Finanzierung der Verkehrsunternehmen
- auf der Basis von Vergabeverfahren bzw. Konzessionswettbewerb.

Dabei ist diese Zuständigkeit nach Teilsystemen getrennt organisiert, weil die schienengebundenen ÖPNV-Angebote nicht auf die Grenzen der Städte und Kreise beschränkt organisiert werden können.

### **Zuständigkeiten für den SPNV**

Die Zuständigkeiten für den SPNV in NRW sind wie folgt geregelt:

- Es sind per Gesetz 3 Kooperationsräume definiert worden, die jeweils für sich die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben der Aufgabenträgerschaft als Zweckverband oder als gemeinsame Anstalt ausgestaltet haben (Nahverkehr Rheinland, NVR; Nahverkehr Westfalen-Lippe; Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, VRR).
- Die SPNV-Aufgabenträger sind auch für die Weiterentwicklung der Infrastruktur im gegebenen gesetzlichen Rahmen zuständig. Sie sind dabei aber von der entsprechenden Mittelbereitstellung durch den Bund und das Land abhängig und auf die Mitwirkung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, insbesondere der Eisenbahnen des Bundes, angewiesen.
- Wegen der jeweils eindeutigen räumlichen Zuordnung ist die Stationsentwicklung dabei eine Kernaufgabe, die aber gleichwohl nur in dem genannten Rahmen wahrgenommen werden kann.
- Die Planung der Leistungen, die Festschreibung in den Nahverkehrsplänen sowie die Vergabe an die Verkehrsunternehmen und das Vertragscontrolling bestimmen den Alltag. Dies ist auch bedingt durch lang laufende Verträge (i. d. R. 10 bis 15 Jahre) und die damit verbundenen Investitionsvorgaben.
- Aus Sicht der Kunden sind dann das Controlling der Leistungserstellung und die Abrechnung dafür sowie das Monitoring der Qualität und die Umsetzung der Bonus-/Malus-Regelungen entscheidend.
- Durch die gesetzlich bestimmte Zuweisung der hierfür benötigten Mittel durch den Bund (gem. RegG) an die Länder und durch die entsprechende Weitergabe der Mittel vom Land an die Kooperationsräume haben die Aufgabenträger im SPNV in NRW eine vergleichsweise gesicherte Finanzierungsbasis.

Im Ergebnis können sie die ihnen zugedachten Aufgaben weitgehend bedarfsgerecht ausfüllen. Dies gilt allerdings weitgehend uneingeschränkt nur für die Leistungsbestellungen im Status quo außerhalb der Hauptverkehrszeiten bzw. Ballungsräume. In diesen Zeiten und auf den Hauptverkehrsachsen sind die jetzt in der Umsetzung befindlichen Angebotsausweitungen (z. B. auf Basis des RRX-Konzepts) dringend notwendig und zügig umzusetzen.

Parallel dazu ist bedarf es der laufenden Feststellung der Weiterentwicklung der Nachfrage und der Planung von Angebotsanpassungen. Gleichwohl kann

dies beim SPNV systembedingt nur schrittweise und in großen zeitlichen Abständen erfolgen. Umfängliche Angebotserweiterungen und die Erfordernisse der langfristig gesicherten, bedarfsgerechten Vorhaltung der Infrastruktur sind damit hingegen schon heute auf der Rheinschiene und den zentralen SPNV-Achsen nicht sicher. Hier kommen jedoch die Kompetenzen und Möglichkeiten der Aufgabenträger an ihre realen Grenzen.

### **Zuständigkeiten für den ÖSPV**

Die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV ist insbesondere eine Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte, sowie von mittleren und großen kreisangehörigen Städten, die ein eigenes ÖPNV-Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind. Die Aufgabenträger führen diese Aufgabe im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe durch, soweit nicht besondere Pflichten auferlegt worden sind.

Für die kommunale Aufgabenträgerschaft im ÖSPV gilt:

- Die kommunale Aufgabenträgerschaft ist gesetzlich klar geregelt; lange bestehende Unklarheiten sind mit den EU-rechtlichen Grundlagen und der Novellierung des PBefG weitgehend ausgeräumt.
- Gleichwohl fehlt eine ausreichende Finanzierungsbasis analog dem SPNV, weil auf kommunaler Ebene bzw. in den kommunalen Haushalten entsprechende Budgets fehlen und gleichzeitig keine längerfristige Perspektive gegeben ist.
- Als herausragendes Sonderproblem ist dabei die Besicherung der kommunalen Schieneninfrastruktur für Stadt-, U- und Straßenbahnen zu nennen, weil die Bereitstellung der Systeme nach dem 2. Weltkrieg zwar umfassend gefördert wurde, eine auskömmliche und bedarfsgerechte Re-Finanzierung bzw. Vorhaltung und Ersatzbeschaffung aber niemals geregelt wurde.
- Die kommunalen Aufgabenträger stehen nicht selten im Spannungsfeld zwischen den Interessen auf der Ebene Kooperationsräume (mit den Zweckverbänden und Verkehrsverbänden) und den originären Erfordernissen vor Ort, bedingt nicht zuletzt durch die Zuständigkeit der Kooperationsräume für die Förderung von Infrastrukturinvestitionen auf kommunaler Ebene.
- Die Mitarbeiter der kommunalen Aufgabenträger (-organisationen) sind die Ansprechpartner der ÖPNV-Nutzer, der Bürgerinnen und Bürger und der (eigenen) Kommunalpolitik.
- Anders als der SPNV erhält der ÖSPV auf kommunaler Ebene keine vergleichbar sichere Zuweisung der benötigten Mittel durch das Land. Das Land gewährt zwar eine allgemeine ÖPNV-Pauschale und eine weitere Pauschale für den Ausbildungsverkehr; aber diese Budgets sind zumeist nicht einmal ausreichend, um den laufenden Betrieb des ÖSPV entsprechend dem Bedarf direkt zu finanzieren.<sup>1</sup>

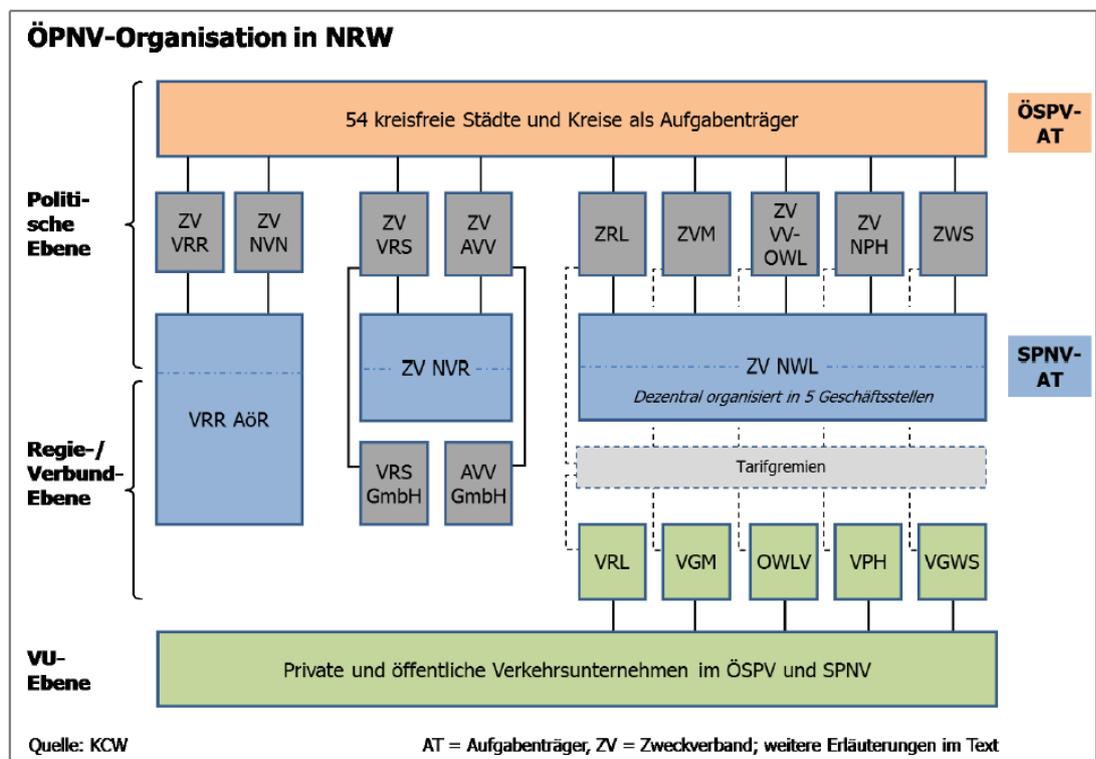
---

<sup>1</sup> Anm.: Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass dies schon in der Vergangenheit so war. Nicht zuletzt in den großen Kommunen war es nur aufgrund des kommunalen

Im Ergebnis können die kommunalen Aufgabenträger ihre Aufgaben nicht bedarfsgerecht ausfüllen. Dies gilt schon für die Leistungsbestellungen im Status quo und erst recht für die Besicherung der Verfügbarkeit der Verkehrsinfrastruktur. Umfängliche Angebotserweiterungen, wie sie als Bedarf schon lange belegt sind, sind mit der heutigen Finanzierungsbasis nicht darstellbar.

### 3.3.3 Verteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten

Die vorgenannte Übersichtsdarstellung verdeutlicht eine differenzierte Verteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für den ÖPNV in NRW. Letztendlich sind demnach für die weiter oben adressierten Probleme „alle irgendwie“ verantwortlich. Umgekehrt hat „Niemand“ konkret und alleine die Möglichkeiten, die Probleme zu überwinden. Die nachfolgende Abbildung aus dem Abschlussbericht der ÖPNV-Zukunftskommission NRW verdeutlicht dies sehr anschaulich.



**Abb. 7: Organisationsstrukturen im ÖPNV in NRW für SPNV und ÖSPV** (Quelle: MBWSV NRW, 2013, LF, S. 69)

Abbildung 7 stellt eine zusammenfassende Darstellung dar. Es ist zu beachten, dass dort dem Prinzip nach das Miteinander alleine von 73 staatlichen Stellen (bzw. Stellen mit staatlicher Beteiligung) dargestellt ist. Die operativen Defizite

Querverbands der Versorgungsunternehmen und der ÖPNV-Unternehmen überhaupt möglich, den ÖPNV ausreichend zu finanzieren. De facto sorgten hohe Preise für Gas, Wasser und Strom für Gewinne, die zur Finanzierung des ÖSPV vor Ort verwendet werden konnten. Diese Finanzierungsbasis war aber weder gesetzlich gesichert noch gezielt auf den ÖSPV ausgerichtet. Sie ist mittlerweile wegen des Wettbewerbs auf den Energiemärkten unsicher geworden und damit für den ÖSPV nicht mehr langfristig planbar.

und Schwierigkeiten in dieser Struktur und im Miteinander der 73 staatlichen Stellen können wie folgt adressiert werden:

- Unklarheiten zwischen der Bedarfsplanung des Landes und den Zielplanungen der Zweckverbände sind unvermeidlich.
- Unklarheiten zwischen den Bedarfsplanungen der Kooperationsräume und den Zielplanungen der Kommunen sind ebenfalls unvermeidlich.
- Unklare Rollenmodelle bzw. verschiedene Strukturmodelle bestimmen bis heute die Entscheidungsfindung in den Verkehrsverbänden (AT-Verbände, Mischverbände, Unternehmensverbände).
- Die Widersprüche zwischen der Netto-Erlösverantwortung bei den Verkehrsunternehmen (als historischer Standard) und der Brutto-Erlösverantwortung als Regelmodell im EU-rechtlichen Sinn (gem. VO 1370/2007) sind noch nicht aufgelöst.

Gänzlich ausgespart aus dieser Darstellung ist die Zusammenarbeit mit den über 50 kommunalen Verkehrsunternehmen bzw. größeren, konzern-abhängigen Unternehmen sowie den vielen privaten Omnibusbetrieben vor Ort (Letztere insbesondere im ländlichen Raum). In einer jüngst publizierten Dissertation (Dümmler, 2015) werden die spezifischen Probleme und Hindernisse sowohl in der Verbundentwicklung als auch in der Einnahmeaufteilung systematisch hergeleitet und in einem bundesweit angelegten Vergleich bewertet.

Diese Erfordernisse und Aufgaben, aber auch die Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten bedingen

- hohen Verwaltungsaufwand
- ineffiziente Verwaltungsarbeit
- hohe Spezialisierung und hohen Bedarf an Fachgutachtern
- Dopplungen und Überschneidungen.

Die komplexen Strukturen und Zuständigkeiten sowie die notwendigen Prozesse der Kommunikation und Abstimmung bedingen naturgemäß hohe Aufwendungen schon im Regelfall. Sollen dann in dieser Struktur umfassende Veränderungen und/oder Neuerungen realisiert werden oder bedürfen strukturelle Defizite einer (geordneten) Überwindung, so ist dieses System dafür kaum geeignet. Es ist unmittelbar klar, dass die gegebene Komplexität kaum eine sachlogisch klar begründete Entscheidungsfindung zulässt. Vielmehr werden Grundsatzentscheidungen zur (ausschließlichen) Sache der Politik.

Es ist zu diskutieren, ob diese Struktur für die anstehenden Aufgaben genügend geeignet ist bzw. ob nicht andere, straffere Strukturen besser geeignet sein könnten. Ebenso ist zu fragen, ob nicht durch eine Vereinfachung und/oder Standardisierung eine höhere Effizienz erreicht werden könnte. Schließlich erscheint es erwägenswert, ob nicht transparente und standardisierte Nachweisverfahren (z. B. über das Verkehrsangebot, über die Verkehrsnachfrage bzw. die Verkehrsleistung und über die Verausgabung öffentlicher Mittel) ebenfalls als Hilfestellung zur Vereinfachung der Entscheidungsfindung dienen können (vgl. Regelungen bei der Novellierung des RegG, s. o. Kap. 1.2).

### 3.3.4 Kooperation und Weiterentwicklung

Unabhängig von der jeweils internen Organisationsstruktur und Arbeitsweise bedarf es einer stetigen Kooperation und Weiterentwicklung zwischen den Aufgabenträgern auf gleicher Ebene sowie Ebenen-übergreifend. Dies ist zwingend erforderlich

- zum einen wegen der stetigen Weiterentwicklung der Verkehrsnachfrage und
- zum anderen wegen der grenzüberschreitenden Konzeption und operativen Durchbindung der Linien und Verkehrsangebote.

In allen diesbezüglich durchgeführten Analysen und nicht zuletzt in der Arbeit der ÖPNV-Zukunftskommission NRW (MBWSV NRW 2013) ist hier ein Verbesserungserfordernis einhellig konstatiert worden.

Es wird an dieser Stelle unterstellt, dass die Hinweise auf die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten so weiterentwickelt werden, dass in allen Kooperationsräumen in etwa vergleichbare Strukturen, Zuständigkeiten und Kompetenzen entwickelt werden können. Im Ergebnis wird es zu einer (weiteren) Professionalisierung kommen, die auch für die Kooperation und Weiterentwicklung das notwendige fachliche Know-how sicherstellt.

## 3.4 *Mobilitätsmanagement und Multimodalität*

### 3.4.1 Aufgabendefinition Mobilitätsmanagement

Der Begriff „Mobilitätsmanagement“ ist noch vergleichsweise jung und nicht einheitlich definiert. Mobilitätsmanagement kann sowohl als verkehrspolitische Strategie verstanden werden als auch als praktisches Ziel in der Realisierung der Alltagsmobilität der Bürgerinnen und Bürger. Basis aller Maßnahmen ist die Nachfrage nach Mobilität, hier zunächst als Reise von A nach B, die durch verschiedene Dienstleistungen ermöglicht wird bzw. werden soll.



**Abb. 8: Verkehrsmittel im Mobilitätsmanagement** (Quelle: flinc)

Zielstellung von Mobilitätsmanagement ist die Kombination bestehender Verkehrsangebote zu einer (neuen) Mobilitätskette, die es dem Einzelreisenden ermöglicht, unter Nutzung bestehender Verkehrsangebote seine eigene Mobilität bedarfsgerecht und preiswert zu realisieren. Dabei wird das Zusammenwirken privater und öffentlicher Mobilitätsangebote als Chance für einen umweltfreundlicheren Verkehr gesehen.

Die Aufgabenstellung des Mobilitätsmanagements wird aus verschiedenen Gründen in enger Verbindung zum ÖPNV gesehen:

- ÖPNV ist eine Form der öffentlich bereitgestellten Mobilität und damit dem Grundsatz nach Gegenstand von Mobilitätsmanagement.
- ÖPNV ist multimodal und umfasst „schwere“ Schienensysteme bis zum Rufbus; zudem ist die Nutzung des Rads konzeptionell vorgesehen.
- ÖPNV verknüpft diese Teilsysteme bereits heute auf einer gemeinsamen Plattform in den Verkehrsverbänden.

Als Grundlage des Mobilitätsmanagements ist der ÖPNV nicht direkt geeignet; vielmehr müssen noch Defizite überwunden werden:

- ÖPNV deckt oftmals die letzte Meile nur unzureichend ab; zudem ist er auf mittleren und langen Distanzen nicht selten zu teuer.
- ÖPNV organisiert nicht die Nachfrage als solches; ÖPNV wird mit einer „fertig definierten Nachfrage“ konfrontiert.
- ÖPNV versteht sich oft „nur im Wettbewerb“ zum Autoverkehr; es fehlt nicht selten die Bereitschaft zur Kooperation.

Mobilitätsmanagement benötigt Management oder einen „Bekümmerner“; selbst wenn das Mobilitätsmanagement der fernen Zukunft auf elektronischen Plattformen (vgl. flinc) ausschließlich realisiert wird, so müssen auch diese Systeme gemanagt werden.

Die Vielfalt der heute verfügbaren Verkehrsangebote, insbesondere in der Zusammenschau der öffentlichen Angebote und der privat realisierten Fahrten, zeigt ein beinahe „unendliches“ Potenzial für Mobilitätsmanagement. Es liegt auf der Hand und ist in hohem Maß ökonomisch begründet, hier anzusetzen, um aus dem Bestand der Verkehrsangebote für den einzelnen Reisenden durch geschickte Kombination der Teilangebote eine optimierte Mobilitätskette zu generieren. Mobilitätsmanagement in der Praxis ist letztlich nur eine Frage des effizienten Austauschs von Informationen.

### **3.4.2 Multimodalität aus ÖPNV-Perspektive**

Da ÖPNV-Unternehmen sowie die Verkehrsverbände bereits Managementeinheiten im Verkehrssektor sind, haben sie dem Grundsatz nach eine gute Chance, als aktive Mitstreiter im Mobilitätsmanagement tätig zu werden. Schaut man sich die großen Verkehrsverbände an, so bieten diese bereits heute viele Funktionen und Dienstleistungen des Mobilitätsmanagements an:

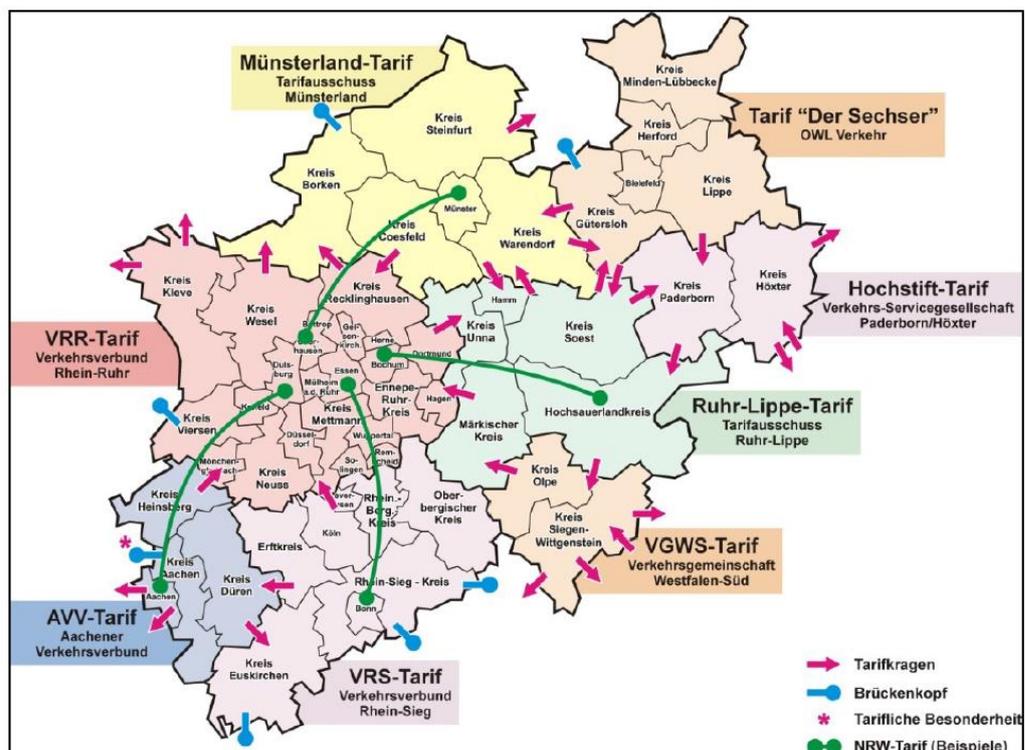
- Integrierte Fahrplan-Auskunftssysteme
- Echtzeitinformationssysteme und Anschlusssicherung

- Mobile Fahrplanauskunft.

Die Verkehrsverbünde haben bis heute noch zwei zentrale Defizite, die im Kontext des Mobilitätsmanagements zwingend überwunden werden müssen:

- Zum einen bedarf es umfassender aber einfacher, mobiler Tarifinformationssysteme.
- Zum anderen bedarf es voll funktionsfähiger, mobiler Ticketverkaufsplattformen.

Die heute verfügbaren Apps erfüllen diese Zielstellungen noch nicht. Sie stellen zumeist lediglich eine mobil verfügbare Ticketverkaufsfläche dar, die im Tarifsystem und in der Bedienung konventionellen Angeboten entspricht. Zudem sind die Angebote nicht vereinheitlicht; demnach stellt sich aus Sicht des Kunden die Nutzung in Hamburg anders als in München oder in Berlin dar. Schließlich fehlt die Integration der Nicht-ÖPNV-Mobilitätsangebote.



**Abb. 9: Tarife im ÖPNV in NRW** (Quelle: MBWSV NRW, 2013)

Die Deutsche Bahn AG ist mit der DB Vertrieb GmbH intensiv um integrierte Plattformen mit eben diesen Funktionalitäten bemüht. Dort fehlt aber nicht zuletzt die Tarifauskunft bzw. Tarifintegration auf Verbundebene. Erste private Plattformen, wie z.B. flinc, sind auf einen besonderen Kundenkreis (Berufstätige) zugeschnitten. Schon diese erste Übersicht der laufenden Aktivitäten zeigt das (noch) bestehende Grunddilemma: Es wird an ganz verschiedenen Stellen an einer Lösung gearbeitet – aber die Ansätze entwickeln sich nebeneinander und zu wenig aufeinander abgestimmt.

Damit der ÖPNV aus Kundensicht ein einfach verständlicher und attraktiver Bestandteil von Multimodalität wird und einen festen Platz im Mobilitätsmanagement finden kann, müssen die benannten Defizite überwunden werden. Nach allgemein anerkannter Einschätzung ist dabei der „Tarifdschungel“ als größte Hürde zu begreifen. Gerade in NRW sind zwar schon große Fortschritte erreicht worden, die mit viel Erfolg vom Publikum angenommen wurden (z. B. NRW-Tarif). Gleichwohl besteht daneben aber immer noch ein (zu) komplexes Gefüge von Tarifangeboten (vgl. Abb. 9).

### 3.4.3 Chancen mittels Multimodalität

Es ist aber auch anerkannter Tatbestand, dass mit der Überwindung der zuvor adressierten Hürden eine höhere Akzeptanz von multimodalen Verkehrsangeboten – und damit auch des ÖPNV – erreicht werden kann. Zudem erscheint eine Umkehr oder eine Verweigerung in diese Richtung unsinnig.

Multimodalität ist schon dem Grundsatz nach „nur“ ein neues, wenngleich integrierendes Angebot im Verkehrsmarkt. Damit stellt sich die Frage, was denn die spezifische Zielstellung bzw. Vorteilhaftigkeit der Multimodalität ist. Nur wenn es dazu eine Verständigung gibt, können auch die Chancen daraus gezielt erschlossen werden.

Demnach hat die Multimodalität das Ziel, die spezifischen Vorteile der einzelnen Verkehrsangebote zu stärken und dem Reisenden eine Kombination verschiedener Möglichkeiten so zu eröffnen, dass er im Ergebnis seinen Reisewunsch ökologisch vorteilhaft, ökonomisch günstig und einfach in der Handhabung realisieren kann.

Wenn dies gelingt, dann bietet Multimodalität die folgenden Chancen:

- Die Verkehrswende wird vereinfacht, weil ökologisch vorteilhafte Lösungen gezielt angeboten und abgefragt werden können.
- Wenn die Angebote richtig ausgestaltet werden, dann treffen sie auf latent hohe Potenziale, die Nachfragezuwächse generieren.
- Damit erschließt sich dem ÖPNV ein zusätzliches Fahrgastpotenzial, welches er ohne Multimodalität nicht erschließen kann.
- Multimodalität fokussiert über die „Captives“ und die „Häufig-Nutzer“ des ÖPNV hinaus insbesondere Gelegenheitsnutzer.
- Ein solches Grundverständnis der Multimodalität ist im Konzeptansatz allgemein gültig.
- Es ist damit unabhängig von spezifischen Technologien oder speziellen Raumstrukturen; es hat allgemeingültige Qualitäten.
- Im Ergebnis kann damit eine Minderung der Umweltbelastungen des Verkehrs nachvollziehbar erreicht werden.

Die entscheidende Chance ist darin zu sehen, dass die regelmäßige Nutzung der Systeme am Wohnort gleichermaßen übertragbar ist auf andere Orte, so dass die Nutzung der dort verfügbaren Angebote vereinfacht wird („Weil ich

mich in Köln so gut an das Mobilitätsmanagement gewöhnt habe, komme ich mit den vergleichbaren Angeboten in Bielefeld oder in Berlin gut klar.“).

Die Chance von Multimodalität besteht also darin, die spezifischen Vorteile verschiedener Verkehrsangebote für den Reisenden so miteinander zu verknüpfen, dass er diese spezifische Unterschiede „nicht mehr sieht“ bzw. sich nicht mehr explizit damit auseinandersetzen muss. Das setzt aber voraus, dass tatsächlich gleiche Standards und/oder Nutzeroberflächen geschaffen werden. Diese sollten auf mobilen Endgeräten (Smartphones) realisiert werden, um die notwendige Verbreitung und Akzeptanz schaffen und sichern zu können.

### 3.4.4 Modellprojekte

Mobilitätsmanagement ist damit dem Grundsatz nach vorteilhaft; eine „sichere Zukunft“ kann berechtigter Weise erwartet werden. Gleichwohl zeigt die Darstellung zuvor, dass erst noch Hindernisse überwunden werden müssen. Dabei werden ganz unterschiedliche Interessen berührt, die zunächst eines Ausgleichs bedürfen, bevor sie dauerhaft überwunden werden können. Typischer Weise ist das die Aufgabenstellung von Modellprojekten, die als „Anschauungs- und Lernbeispiele“ insofern zu begreifen sind.

Aller Anfang ist schwer und bedingt die Überwindung von mehr oder weniger großen Hürden und Widerständen. Demnach sollten Modellprojekte im Themenfeld „Mobilitätsmanagement“ dort realisiert werden, wo der Bedarf dafür vergleichsweise hoch ist und hohe Potenziale erwartet werden können. Da bereits heute die Großstädte und Ballungsräume bzw. die Metropolregionen das höchste Maß an Multimodalität aufweisen, erscheint auch dort ein Start am ehesten angeraten.

Folgende Zielkriterien und Vorgaben für die Umsetzung sind zu beachten:

- Mobilitätsmanagement muss einen Mehrwert erzeugen (zusätzliche, neue Informationen über bestehende Angebote; neue und günstigere Preise; einfacher, weil integrierter Zugang zu mehreren Angeboten; Bewertungsschemata und Vergleichsdarstellungen etc.).
- Mobilitätsmanagement muss einfach wahrnehmbar sein („Marke“, App, überall sichtbar, durch Werbung gezielt platziert).
- Mobilitätsmanagement muss im Umfeld des Mobilitätsbedarfs direkt erschließbar sein (z. B. ausgehend von anderen Aktivitäten wie Hotelbuchungen, Großveranstaltungen (Messe, Sport, Konzert)).
- Mobilitätsmanagement darf Geld kosten; der Nutzen muss aber die Kosten übersteigen („Sie sparen X €“.). Die Gebühr bzw. der Preis für Mobilitätsmanagement sollte sich als Provision auf den Nutzen (z.B. 10% von der Ersparnis) bemessen.

Mobilitätsmanagement muss sachlich begründet und ökonomisch vorteilhaft sein, weil es dann einen realen Nutzen hat. Auf der Basis des Nutzens können die entstehenden Kosten auch gegenfinanziert werden. Einmal mehr gilt jedoch, dass auch Mobilitätsmanagement angebotsorientiert ausgerichtet werden muss. Es muss erst das Angebot da sein, bevor daraus Erlöse generiert werden können.

## 3.5 *Integrierte Angebotsgestaltung Straße-Schiene*

### 3.5.1 **Regularien einer Angebotshierarchisierung**

Ein zentrales Merkmal des ÖPNV ist seine differenzierte Ausgestaltung. Demnach umfasst der ÖPNV sowohl die schienengebundenen Angebote des SPNV als auch die straßengebundenen Angebote des ÖSPV. Dementsprechend breit gestalten sich auch die Merkmale des Angebots, wobei dies bei der Beförderungskapazität am deutlichsten ist. Doppelstockzüge mit 8 Wagen haben eine Kapazität von knapp 1.000 Sitzplätzen; dem stehen am anderen Ende gegenüber bedarfsgesteuerte Anrufsammeltaxis, die ggf. nur für einen Fahrgast verkehren.

Schon immer war die integrierte Angebotsgestaltung insofern zwingend notwendig und planerisch vorgesehen. Eine solche integrierte Planung braucht Regularien in Bezug auf die Eignung und Priorisierung der Angebote; wesentlich dabei ist die Notwendigkeit der Hierarchisierung der Angebote. Demnach muss in Unterscheidung der jeweils spezifisch optimale Einsatzbereich der Teilsysteme bestimmt werden. Dabei sind nicht zuletzt auch Übergangsbereiche und die Möglichkeiten der Verknüpfung von entscheidender Bedeutung.

Während der ÖSPV fast das gesamte öffentliche Straßennetz nutzen kann, ist der Schienenverkehr auf Schienenwege angewiesen. Daher ist die räumliche Erschließungsdichte und –tiefe der schienengebundenen Angebote beschränkt. Umgekehrt ist die Massenleistungsfähigkeit der Busverkehre limitiert; in technischer Hinsicht können zwar auch sehr viele Busse einen Zug oder einen Stadtbahnwagen ersetzen; gleichwohl ist – bei entsprechend hohen Fahrgastmengen – dann der Schienenverkehr effizienter. Eine systematische Hierarchisierung des ÖPNV als Ganzes ist insofern geboten.

Zumeist werden aber die Schienenverkehre und die Busverkehre nicht von den gleichen Betreibern durchgeführt. Dann stehen die Systeme in einem Wettbewerb um die Fahrgäste. Es kommt insofern immer noch zu Parallelverkehren, die weder im Interesse des Fahrgasts sind noch wirtschaftlich (aus der übergeordneten Perspektive) begründet werden können.

In einer ganzheitlichen Betrachtung ist daher jedes Teilnetz nach den Systemqualitäten über alle Linien und technischen Formen des ÖPNV hinweg zu betrachten; die maßgeblichen Kriterien für die Systemqualität des ÖPNV-Angebots sind dabei:

- Fahrplan und Taktichte
- Netzschluss und Verknüpfung
- Flächenabdeckung und Erschließungsqualität.

In einer integrierten Gesamtbetrachtung ist demnach nicht die einzelne Linie mit ihren spezifischen Qualitäten entscheidend. Vielmehr zählt die Gesamtqualität über eine Vielzahl von Angeboten hinweg. Maßgeblich dafür ist der Tatbestand, dass andernfalls nur die spezifischen Vorteile einer guten Linie aus Sicht der unmittelbaren Anrainer berücksichtigt werden. In der Praxis hat es sich bewährt, insofern die durchschnittliche Erschließungsqualität in Bezug auf

definierte zentrale Orte zum Maßstab zu machen. So finden sich in jedem guten Nahverkehrsplan entsprechende Analysen.

Nur wenn dies gewährleistet ist, dann wird man die beabsichtigten Nachfrageeffekte eines integrierten und hierarchisierten Systems auch erreichen können. Umgekehrt wurde in vielen praktischen Beispielen belegt, dass hochwertige Systeme entsprechend der vorgenannten Logik einen hohen Verkehrsanteil an den ÖPNV binden können und schlechte Systeme entsprechend niedrige Werte aufweisen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Notwendigkeit einer differenzierten Angebotsgestaltung mit einer klaren Hierarchisierung der Teilsysteme zwingende Vorgabe eines leistungsfähigen wie gleichermaßen wirtschaftlichen ÖPNV-Angebots ist. Die Praxis zeigt, dass hier oft genug noch Optimierungsbedarf zu erkennen ist.

### 3.5.2 **ÖSPV-RegioLinien als Teil des SPNV-Grundnetzes**

Unabhängig von allen notwendigen Differenzierungen gibt es einen systematisch bedingten Sondertatbestand: Demnach kann es sinnvoll bzw. geboten sein, das regionale SPNV-Grundnetz gezielt um ÖSPV-Leistungen zu ergänzen. Das ist immer dann der Fall, wenn eine nach raum- und verkehrsstrukturellen Gegebenheiten sinnvolle Schienenverbindung fehlt. Dies kann historische Gründe haben oder auch schwierigen topografischen Bedingungen in Mittelgebirgslage geschuldet sein. In jedem Fall würde man, wenn dies zu „normalen“ oder durchschnittlichen Bedingungen möglich wäre, dort eine Gleisverbindung neu errichten. In Anlehnung an praktisch erfolgreiche Beispiele werden nachfolgend derartige Linien als „ÖSPV-RegioLinien“ bezeichnet.

Wenn Gleisverbindungen nicht gegeben sind bzw. wenn die Investitionen dafür eingespart werden, dann kann eine „schienengleiche“ ÖPSV-Leistung zumeist problemlos begründet werden. Wichtig ist in diesen Fällen, dass eine vergleichbare, hohe Verbindungsqualität erreicht wird und daher die parallel notwendige Flächenerschließung ggf. von nachgeordneten ÖSPV-Leistungen realisiert wird. Schon länger werden solche Verbindungen bspw. in Rheinland-Pfalz und im Saarland mit Erfolg betrieben. Im Saarland ist eine dieser Verbindungen zuletzt in der Verlängerung der Saarbahn bis Lebach aufgegangen.

Wesentliches Merkmal solcher ÖSPV-Angebote ist ein gegebener, korrespondierender Verkehrsbedarf. Nimmt man dafür eine „typische“ Regionalbahnlinie als Maßstab, so weist diese im Regelfall mittlere Reiseweiten von 15 bis 20 km auf. Das ist in jedem Fall mehr als die Reiseweite von S-Bahn-Systemen, die darunter liegt und weniger als bei RE-Linien. ÖSPV-RegioLinien nach diesem Verständnis sind wie SPNV-Angebote aus den Budgets der SPNV-Aufgabenträger zu finanzieren. Sie liegen auch in deren Verantwortung als Aufgabenträger.

Es wird deutlich, dass solche ÖSPV-Verbindungen mit einem gänzlich anderen Angebot in Bezug auf die Ausstattung der Fahrzeuge und den Reisekomfort auszurüsten sind. Gleichzeitig kann es sich anbieten, spezifische Zusatzangebote zu offerieren (z. B. Zeitung, Kaffee). In jedem Fall zeigt der Erfolg im Fern-

busmarkt, dass qualitativ und preislich attraktive Busverbindungen eine eigenständige Nachfrage binden können.<sup>2</sup>

In NRW werden ÖSPV-Leistungen als Ergänzung des regionalen SPNV-Grundnetzes auch langfristig voraussichtlich nur in geringem Umfang benötigt werden, da die verschiedenen Teilräume in NRW zumeist über eine SPNV-Anbindung verfügen. Gleichwohl können die (dezentralen) Teilräume ohne Schienenverbindungen auf den raumstrukturell relevanten Relationen für die Einrichtung solcher Verbindungen sehr wohl auch in NRW in Frage kommen.

Selbst ohne detailliertere Analysen erscheinen dafür tangenziale Verbindungen im Münsterland, im Sauerland oder im Siegerland sowie in der Eifel maßgeblich, die zwar im Vergleich zu den Radialen nicht so stark nachgefragt sind, gleichwohl aber eine vergleichbare verkehrliche Verbindungsfunktion in den Randräumen haben auf niedrigerem Niveau erfüllen können (z. B. Bocholt – Borken – Ahaus – Steinfurt – Rheine; Warendorf – Ahlen – Lüdinghausen/Soest; Rheda-Wiedenbrück – Lippstadt – Meschede – Lennestadt-Altenhundem; Stolberg – Heimbach – Mechernich – Bad Münstereifel).

### 3.5.3 Alternative Bedienungsformen in der Grundversorgung

Nicht nur die diskutierten Angebote im ÖSPV als Ergänzung zum SPNV-Grundnetz haben eine zentrale Bedeutung für die weniger dicht besiedelten Räume in NRW. Gerade dort werden auch zunehmend alternative Bedienungsformen als Bestandteile einer Grundversorgung zu erwarten sein. Dabei kann nicht zuletzt auch die Anschlusssicherung an den SPNV-Stationen im ländlichen Raum eine wesentliche Aufgabenstellung sein.

Alternative Bedienformen zeichnen sich im Kern dadurch aus, dass man wegen der geringen Nachfrage sehr wohl eine regelmäßige Bedienung ermöglichen möchte, dafür aber nur im konkreten Fall, wenn also eine passende Fahrtafmeldung vorliegt, die Fahrzeuge zum Einsatz bringt. Die nachfolgende Tabelle zeigt stichwortartig die Stärken/Schwächen und die Chancen/Risiken dafür (sog. SWOT-Analyse).

Unter der Überschrift „alternative Bedienungsformen“ werden ganz unterschiedliche Formen der Angebotsausgestaltung subsummiert; beispielhaft seien genannt (Auswahl):

- Bedarfslinienbetrieb
- Richtungsbandbetrieb als Anruf-Bus oder als Anruf-Sammeltaxi
- Flächenbandbetrieb als Anruf-Bus oder Anruf-Sammeltaxi mit oder ohne Haustür-Bedienung.

Während der Bedarfslinienbetrieb eher auch am Rand von städtischen Räumen realisiert wird, sind der Richtungsbandbetrieb und der Flächenbandbetrieb typische Ausgestaltungsformen in weniger dicht besiedelten Räumen.

---

<sup>2</sup> Anm.: Eine integrative Verknüpfung des ÖSPV mit dem Fernbus ist jedoch sowohl in rechtlicher als auch in ökonomischer Hinsicht kritisch zu bewerten (vgl. Kap. 4.1.3).

**Tab. 3: SWOT-Analyse alternativer Bedienungsformen des ÖSPV**

	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
Betreiber-Perspektive	flexibles Angebot  Erschließung neuer Kunden  größtmögliche räumliche Erschließung  insgesamt vertretbare Kosten	hoher Dispositionsaufwand    spezifisch, je Fahrt, sehr teuer	Aufrechterhaltung eines Rest-Angebots    Chance auf Rückführung in normalen ÖPNV	Verlust der Wahrnehmung als "richtiger" ÖPNV
Fahrgast-Perspektive	besseres ÖPNV-Angebot  erstmalige Wahrnehmung von ÖPNV auf dem Land  höhere Erschließungsqualität  wegen der Fahrplanbindung ähnlich "echtem" ÖPNV	Erfordernis der Anmeldung	langfristige Basiserschließung	Angst um Fortbestand eines richtigen ÖPNV

Allen Formen der Ausgestaltung ist (mehr oder weniger) gemein, dass sie in Bezug auf die Anzahl der beförderten Fahrgäste am unteren bzw. untersten Ende aller ÖPNV-Angebote angesiedelt sind. Daher können auch die spezifischen Effizienzvorteile des ÖPNV hier nicht mehr zum Tragen kommen. Vielmehr sind dadurch die Einzelfahrten bzw. Einzelbeförderungen proportional sehr teuer.

Die alternativen Bedienungsformen können nur dann fester Bestandteil einer ÖPNV-Grundversorgung sein, wenn sie bedarfsgerecht mit effizienten Ausgestaltungsformen so kombiniert werden, dass in der Summe über alle Angebote ein im Durchschnitt vertretbares Kostenniveau sicher erreicht werden kann. Der Kreis Euskirchen praktiziert dies seit längerem und mit Erfolg.

### 3.5.4 Integrative Gesamtbewertung (Plausibilitätsprüfung)

Eine integrierte Planung der ÖPNV-Angebote auf Schiene und Straße findet heute zumeist schon statt. Gleichwohl wird vielfach längst noch nicht der mögliche Gesamtnutzen gezielt angestrebt. Dieser Nutzen kommt dann zum Tragen, wenn die jeweils spezifischen Systemvorteile auf der Ebene der einzelnen Systeme unter Berücksichtigung des spezifisch besten Gesamtbeitrags gezielt ausgenutzt werden.

Eine derartige Bewertung kann einerseits technisch-betrieblich und andererseits ökonomisch erfolgen und muss die folgenden Kriterien berücksichtigen:

- Anzahl Fahrgäste je Fahrt

- Mittlere Besetzung je Linien-Kilometer
- Kosten je Sitzplatz-Kilometer
- Kosten je Reisenden-Kilometer
- Zuschussbedarf je Sitzplatz-Kilometer
- Zuschussbedarf je Reisenden-Kilometer

Alle genannten Kriterien bzw. Kennzahlen können für beliebige ÖPNV-Angebote mit vergleichsweise geringem Aufwand ermittelt werden. Werden im Einzelfall spezifisch sehr ungünstige Werte festgestellt, so heißt das nicht, dass ein solches Angebot in keinem Fall begründet werden kann. Vielmehr ist dann zu fragen, ob es günstigere Angebote gibt. Wenn dies nicht der Fall ist, dann muss sich allerdings jedes wenig effiziente Angebot im Wettbewerb um das verfügbare Budget für den ÖPNV messen lassen.

Ein weiterer Vorteil einer derartig angelegten Betrachtung und Bewertung der ÖPNV-Angebote besteht darin, dass die jeweiligen Größen regelmäßig fortgeschrieben werden können. So wird es möglich, unabhängig von externen Einflussfaktoren die spezifische Fortentwicklung der ÖPNV-Angebote untereinander im Vergleich zu bewerten. Eine solche Vorgehensweise sollte in Zeiten knapper Mittel selbstverständlich sein.

### **3.6 *Schlussfolgerungen für die Zuständigkeiten für das ÖSPV-Grundangebot***

Abschließend sollen an dieser Stelle Schlussfolgerungen für die Zuständigkeiten für das ÖSPV-Grundangebot abgeleitet werden. Dabei sei hier zunächst auf die jeweiligen Schlussfolgerungen der Kapitel 2.1 bis 2.5 verwiesen. Sie sind als Begründung für die hier entwickelten Empfehlungen diesbezüglich zu verstehen.

Dabei wurde einhellig festgestellt, dass die Zuständigkeiten für das „Regelangebot“, also das Kernangebot im Status quo, grundsätzlich geregelt ist. Nicht genügend geregelt sind aber alle Erfordernisse, wie sie aus der Grundsanierung der Systeme, der besseren Vernetzung, der effizienteren Leistungserbringung und der Erschließung zusätzlicher Nachfrage abzuleiten sind.

Mit Blick darauf kann Folgendes empfohlen werden:

- In allen Fragen einer Verbesserung und/oder Erweiterung der Systeme ist ein erweitertes Gesamtverständnis notwendig.
- Dieses Systemverständnis ist überall dort zwingend, wo sich die Systeme und/oder die Zuständigkeiten berühren oder ineinander greifen:
  - ÖSPV-RegioLinien im SPNV-Netzkontext
  - Alternative Bedienungsformen „auf der letzten Meile“
  - Integrative Optimierung des ÖPNV auf Schiene und Straße

- Auch die Zuständigkeiten für die ÖPNV-Infrastruktur (Barrierefreiheit von Bus und Bahn, Schieneninfrastruktur- und Stationsentwicklung, Grundsanierung kommunaler Schienensysteme) sind zum Teil unklar; ohne einen systematischen Angang droht hier ein Systemversagen.

Bezieht man die Feststellungen über die Finanzierung des ÖPNV zusätzlich mit ein, so wird deutlich, dass nicht nur die Zuständigkeiten nachgesteuert oder gar neu geregelt werden sollten. Derartige Grundsatzveränderungen sollten jedoch im Kontext eines überordneten Lösungsansatzes zur Sicherung der Finanzierung mit einem realistischen Blick auf machbare Angebotsverbesserungen abgeleitet werden.

## 4 Organisation, Struktur und Finanzierung – Lösungsansätze

Dieses Kapitel kann als Kern des Gutachtens betrachtet werden. Es konzentriert sich auf die notwendigen Veränderungen in der Organisation und der Struktur des ÖPNV und in Bezug auf Notwendigkeiten einer besseren Finanzierung. Basis sind die zuvor analytisch abgeleiteten und begründeten Erfordernissen und Schlussfolgerungen. Zielstellung ist die Herleitung eines verbesserten konzeptionellen Rahmens und konkreter Empfehlungen für die Umsetzung.

Der Hergang der Erörterung sieht folgende Gliederung vor:

- Grundlagenbetrachtung
- Effizienzpotenziale und Synergieeffekte
- Finanzierungsbedarf
- Schlussfolgerungen für die ÖPNV-Finanzierung in NRW
- Strukturelle Änderungserfordernisse

Die Aussagen beginnen bei den Grundlagen und führen systematisch zu den Änderungsempfehlungen, im großen Ganzen wie in den einzelnen Kapiteln.

### 4.1 Grundlagen

#### 4.1.1 Zuständigkeiten des Landes und der Landesregierung

Wie hergeleitet wurde, konzentrieren sich die Zuständigkeiten des Landes und der Landesregierung auf wenige Kernverantwortlichkeiten:

- Sie definiert den Rahmen für den ÖPNV in NRW.
- Sie stellt die notwendigen Mittel bereit.
- Sie macht übergeordnete Konzept- und Zielplanungen.
- Sie steuert das Gesamtsystem administrativ.

Damit unterscheidet sich die Zuständigkeit des Landes und der Landesregierung in NRW deutlich von anderen Bundesländern. Viele Bundesländer bedienen sich einer zentralen Organisationseinheit, die zunächst die Aufgaben der SPNV-Aufgabenträgerschaft in die Praxis umsetzt. Gleichzeitig nehmen diese Einheiten (zumeist auch) andere zentrale Aufgaben im ÖPNV im landesweiten Kontext wahr. Nicht selten verwalten sie auch alle Fördermittel, inkl. der Fördermittel für die kommunalen Systeme.

Eine solche zentrale Zuständigkeit der Landesregierung als „ordnende Hand“ gibt es in NRW nicht. Die lange Reihe von konkreten Konflikten und Streitigkei-

ten zwischen den Kooperationsräumen führt immer wieder zu der Fragestellung, ob nicht allein deswegen eine solche zentrale Steuerung geboten ist.<sup>3</sup>

Hierbei sollte es nicht um eine weitere Zuständigkeit mit einer eigenen Verwaltungseinheit gehen; wie weiter unten abgeleitet wird, erscheint die Anzahl der zuständigen Einheiten schon heute ohnehin zu groß. Vielmehr sollte der Blick auf den Tatbestand gerichtet sein, dass mittlerweile keine zentrale ÖPNV-Planung mehr stattfindet. Es sei darauf hingewiesen, dass die (erfolgreichen) Ausbauplanungen für die Straßeninfrastruktur und auch für die kommunalen ÖPNV-Systeme auf sog. Generalverkehrsplänen bzw. Verkehrsentwicklungsplänen aufbauten.

Die Planungspraxis hat gezeigt, dass mit der Integration der aus den planerischen Zielvorgaben resultierenden Wirkungsanalysen für die Umwelt komplexe und langwierige Abwägungserfordernisse abzuarbeiten waren. Im Ergebnis ist heute der Zeitbedarf dafür kaum noch überschaubar. Planung kann nicht mehr die notwendige Steuerungsfunktion entfalten.

Es bietet sich insofern an, die Zielvorgaben der Landesregierung in konkret nachvollziehbaren Handlungshinweisen regelmäßig zu aktualisieren. Es ist weiterhin sinnvoll, dass in Ergänzung zu den gesetzlich bestimmten Planungen in regelmäßigen, kürzeren zeitlichen Abständen eine umfassende Dokumentation der Entwicklung des ÖPNV in NRW an zentraler Stelle erfolgt. Aus dieser Dokumentation sind dann Handlungshinweise der Landesregierung unter Bezugnahme der beschlossenen Zielplanungen laufend zu aktualisieren. Dazu sollte die Landesregierung auf entsprechende Grunddaten, Leistungsdaten und Mittelverwendungsnachweise der Aufgabenträger zurückgreifen können.

#### 4.1.2 **Novellierung des Nahverkehrsplans**

Auch die Nahverkehrspläne (NVP), wie sie von den Aufgabenträgern auf der Basis der gesetzlichen Vorgaben (vgl. § 8f ÖPNVG NRW) nach Bedarf neu aufzustellen und fortzuschreiben sind, erfüllen diese Steuerungswirkung nur noch schwerlich. Als wesentliche Ursache dafür sind die komplexen Abhängigkeiten und die gleichermaßen komplexen Erörterungserfordernisse zu nennen. Im Ergebnis dauert die Aufstellung eines neuen NVP mehrere Jahre. Auch die Beschlussfassung ist zeitintensiv, da selbst bei systematischer und gezielter Einhaltung der Mindestanforderungen in der Beratungsabfolge bis zum Ratsbeschluss alleine dafür 1 Jahr veranschlagt werden kann.

In den meisten anderen Bundesländern wird für den NVP im Regelfall eine Gültigkeit von 5 Jahren (nur) vorgesehen. Mit Blick auf die realen zeitlichen Erfordernisse in der Planaufstellung kann de facto dort mit Beschluss eines NVP schon bald wieder die Revision für den nächsten NVP begonnen werden. Insofern ist der in NRW gesetzlich gegebene zeitliche Rahmen für die Novellierung eines NVP („bei Bedarf“, vgl. § 9 Abs. (5) ÖPNVG NRW) plausibel.

Vor dem Hintergrund der Laufzeit der Konzessionen im straßengebundenen ÖPNV von 10 Jahren (als Regelfall im Busverkehr, gem. PBefG in der neuen

<sup>3</sup> Anm.: Der Tatbestand, dass auch in Sachsen, wo ebenfalls keine Landeseinheit gegeben ist und stattdessen 5 dezentrale Einheiten für den ÖPNV zuständig sind, immer wieder eine solche Forderung aufkommt, kann als Bestätigung eingeschätzt werden.

Fassung) erscheint ein Planungshorizont von vergleichbarer Länge angemessen. Auch Infrastrukturmaßnahmen sollten im 10-Jahres-Rhythmus überdacht und weiterentwickelt werden.

Wie zuvor dargelegt wurde, haben die kommunalen Aufgabenträger aber im Regelfall keine derart langfristig sichere Finanzierungsbasis. Sowohl die Kostenentwicklung (auf der Erstellungsseite des ÖPNV) als auch die Fortentwicklung der Erlöse (auf der Kunden- und Nachfrageseite des ÖPNV) sind ungleich volatiler, also durchaus wenig stetig und keineswegs gleichförmig im Trend. Folglich müssen die Planungen zur Finanzierung des ÖPNV in viel kürzeren Zeitabständen revidiert werden.

Es wird daher empfohlen, die gesetzlichen Vorschriften zur Planung des ÖPNV in den Vorgaben für den NVP in zweifacher Hinsicht zu novellieren:

- Es sollte ein klarer zeitlicher Rahmen für die Fortschreibung eines NVP als Ganzes festgelegt werden. Dieser Rahmen sollte an der benannten 10-Jahres-Perspektive orientiert sein; Inhalt und Form sollten standardisiert, der Umfang sollte einheitlich begrenzt werden.
- Zum Zweck des Controllings des NVP sollte eine lfd. Dokumentation der Leistungserstellung und der Finanzierung des ÖPNV alle 2 bis 3 Jahre erfolgen. Die entsprechenden Daten und Informationen sollten nach einem definierten Standard erfasst und dokumentiert werden.

Im Ergebnis eines solchen Vorgehens liegen de facto jederzeit alle zentralen Daten über die Angebotsvolumina und die Finanzierung des ÖPNV vor. I.V.m. den Empfehlungen zur Novellierung der NVP kann deren Aufstellung ohne substantziellen Verlust inhaltlich vereinfacht und zeitlich verkürzt werden.

#### 4.1.3 Abgrenzung von Fernverkehr und Nahverkehr

In Deutschland wird mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gemäß Regionalisierungsgesetz (RegG) derjenige öffentliche Personenverkehr bezeichnet, der in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite von 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit von einer Stunde nicht übersteigt.

Verkehre, die diese Grenzwerte mehrheitlich überschreiten, werden den Fernverkehren zugerechnet. Sie werden als öffentlich verfügbares Angebot zum überwiegenden Anteil im Fernverkehrsangebot der Deutschen Bahn AG in Form von ICE-Zügen, IC-Zügen sowie EC-Zügen gesehen. Parallel dazu hat sich in jüngster Vergangenheit jedoch ein reger Wettbewerb verschiedener Fernbusanbieter entwickelt. Dieser Markt sucht sich seine Nachfrage nicht nur in den Metropolen und Ballungsräumen sondern nicht zuletzt auch in den „kleineren“ bzw. abseits der Hauptachsen des Fernverkehrs gelegenen Zentren.

Der ÖPNV subsummiert den straßengebundenen ÖPNV, auch öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) genannt, und den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Gesetzliche Regelungen zum ÖSPV finden sich demzufolge nicht nur im RegG sondern insbesondere im Personenbeförderungsgesetz (PBefG); für den SPNV ist das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) die maßgebliche Grundlage.

Die meisten ÖPNV-Angebote können in Gänze nicht eigenwirtschaftlich betrieben werden und bedürfen entsprechender Ausgleichsleistungen der zuständigen Aufgabenträger. Aus diesem Grund gibt es mittlerweile ein in sich konsistentes Regelwerk für die Vergabe entsprechender Leistungen und die beihilfen-konforme Gewährung von Ausgleichsmitteln. Da auch der ÖPNV dem EU-Rechtsrahmen unterliegt, bestimmt nicht zuletzt auch das EU-Recht das gesetzlich Machbare.

Der ÖPNV erfährt jedoch eine strukturelle Veränderung. Die wachsende Verdichtung in den Ballungsräumen und die wieder steigende Attraktivität der (Groß-)Städte lassen die Preise für Wohnraum dort steigen. Bezahlbarer Wohnraum und ein attraktives Wohnumfeld werden daher von vielen Menschen bevorzugt am Rand der Verdichtungsräume gesucht.

Die parallel erfolgte und zunehmend weiter fortschreitende berufliche Spezialisierung sowie das Zusammenwohnen von Menschen an einem gemeinsamen Wohnort bei ganz unterschiedlichen Arbeitsorten beding(t)en eine (weiter) wachsende Pendlermobilität. Längst sind Fahrten zum Arbeitsplatz von einer Stunde oder mehr als 50 Kilometern keine Seltenheit mehr. Nicht zuletzt im SPNV – und dort in den RE-Linien – wird infolgedessen heute nicht selten eine mittlere Reiseweite von nahe 50 km, zum Teil sogar mehr, festgestellt.

Insofern entspricht die gesetzliche Abgrenzung von Nahverkehr und Fernverkehr längst nicht mehr den raum- und verkehrsstrukturellen Gegebenheiten. Zudem berücksichtigt die gesetzliche Grenzziehung nicht den Tatbestand, dass es eine stetige Verteilung von Reiseweiten der Gesamtmobilität aller Bürgerinnen und Bürger gibt, in welcher die 50-Kilometer-Grenze heute faktisch nur noch als willkürlich gesetzt zu bezeichnen ist.

Es erscheint insofern geboten und es ist fachlich angemessen, an Stelle der Distanz- oder Zeitgrenze auf die maßgeblichen Verkehrsmotive und das Reiseverhalten der Menschen abzustellen. Demnach wären die täglichen Verkehre, die im Regelfall mit Hin- und Rückfahrt am gleichen Tag erfolgen, dem Nahverkehr zuzurechnen. Es bleibt zu verifizieren, ob nicht wöchentlich erfolgende Pendlerverkehre mit Präsenz am Arbeitsort über eine oder mehrere Nacht/Nächte, ebenfalls (noch) dem Nahverkehr zugerechnet werden sollten.

Eine derartige Neubemessung der „Grenze“ des Nahverkehrs kann aber nicht die maßgeblichen inhaltlichen und verkehrlichen Anforderungen an das Nahverkehrsangebot ändern bzw. eine Änderung dort begründen. Demnach benötigt „Nahverkehr“ auch weiterhin Angebote mit einer hohen Bedienungsfrequenz und stetiger, am besten vertakteter Verteilung der Angebote über den Tag, ergänzender Angebote in Tagesrandlage. Wesentliches Merkmal sind nicht zuletzt auch Verbindungen zu dezentralen Siedlungspunkten.

Demgegenüber wird Fernverkehr wegen seiner geringen Netzdichte auch zukünftig ein ergänzendes Nahverkehrsangebot benötigen, um eine Mindestdichte bzw. eine attraktive Erreichbarkeit in Gänze sicherstellen zu können.

Aktuell ist ein breit angelegtes Bemühen der DB Fernverkehrs AG um Öffnung von Zügen des Fernverkehrs für Inhaber von Verbundfahrausweisen bei korrespondierendem Zugang zu Ausgleichsleistungen der zuständigen SPNV-Aufgabenträger zu konstatieren. Dahinter wird die „Wiederentdeckung der Fläche“ für den Fernverkehr deklariert.

Fast alle Vorschläge für neue Fernverkehrsangebote berühren die bestehenden Angebote des SPNV negativ. Sie sind damit inkonsistent im vorgenannten Verständnis einer integrativen Entwicklung des ÖPNV als Ganzes. Auch das Interesse der DB AG, diese neuen Angebote für ÖPNV-Kunden zu öffnen, ist insofern nicht konsequent und damit auch im Regelfall nicht begründet. Es ist zudem aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger zumeist auch nicht bedarfsgerecht.

#### 4.1.4 **Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft**

Die Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft erfolgt auf der Ebene der Kooperationsräume bzw. in Bezug auf die Aufgabenträgerschaft im SPNV hochgradig professionell und mit eigenen Fachkräften. Ein unmittelbarer Vergleich der gegebenen Strukturen ist aber kaum möglich, da die 3 Kooperationsräume in räumlicher und verkehrlicher Hinsicht ganz unterschiedlich strukturiert sind.

Schon alleine aus diesem Grund kann die parallele Existenz von 3 verschiedenen SPNV-Aufgabenträgereinheiten begründet werden; sie ist nicht als Problem i.e.S. einzuschätzen. Auch die Ausgestaltung in Form von 2 verschiedenen öffentlich-rechtlichen Organisationsmodellen, nämlich als zentrales Modell beim VRR in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts und als dezentrale Modelle im NVR und im NWL in der Form von kommunalen Zweckverbänden, kann als angemessen gelten.

In Abbildung 7 (vgl. Kap. 2.3.3) ist aber gut erkennbar, dass nicht zuletzt der NWL ein Konglomerat von Teilstrukturen darstellt. Diese haben untereinander einen hohen Organisations- und Abstimmungsaufwand; sie erreichen gleichzeitig auf der teilregionalen Ebene nur eine eingeschränkte fachliche Kompetenz und Leistungsfähigkeit. Diese Einschätzung ist damit zu begründen, dass die Prozesse zur Abstimmung und Entscheidungsfindung alleine schon durch die Anzahl der Einheiten und Entscheider nicht effizient sein können. Zudem werden die Interessenunterschiede dadurch nicht verringert.

Gleichzeitig ist eine Vielzahl von parallelen Aktivitäten notwendig, alleine schon in der Organisation (dem Grundsatz nach) und in der Beschlussfassung (mit Blick auf die Vorbereitung und die Durchführung von Gremiensitzungen). In größeren Einheiten wäre in diesen Fragen ein effizienteres Vorgehen möglich. Die eingesparten Ressourcen und Personalien könnten effizienter in inhaltlichen Fragestellungen zum Einsatz kommen. Damit könnte den inhaltlichen Herausforderungen der Zukunft mit besserer Qualifikation begegnet werden.

Derart viele Organisationseinheiten des ÖPNV im NWL oberhalb der 19 kreisfreien Städte und Kreise mit ihren eigenen Strukturen und Ressourcen können nur dann (überhaupt) als sinnvoll erachtet werden, wenn diese Einheiten mit einem Teil ihrer Kapazität auch die Aufgaben und operativen Arbeiten der kommunalen Aufgabenträgerschaft vor Ort (z. B. im Auftrag) bearbeiten.

Insofern kann das VRR-modell, unabhängig von der Organisation als Anstalt öffentlichen Rechts, inhaltlich und in Bezug auf die fachliche und ökonomische Effizienz als vorteilhaft bewertet werden. Zudem kann der VRR seine Mitglieder kompetent und schlagkräftig vertreten. Dass eine solche zentrale Einheit auch unter dem Dach eines Zweckverbandes gebildet werden kann, zeigen die Tendenzen im NVR. Dort ist die Zusammenführung von AVV und VRS in einer Verbundgesellschaft angestrebt.

Als großes Hemmnis zur Zusammenführung der ÖPNV-Verantwortung und – Organisation im NRW muss zudem auch der Tatbestand gelten, dass heute die 5 Tarif- und Verbundräume im NRW als Aufgabenträgerverbund (VVOWL), als Mischverbund (VGM, VRL) und als Unternehmensverbund (VPH, VGWS) ausgebildet sind. Erst wenn diesbezüglich einheitliche Verhältnisse gegeben sind, wird man Fragen der Einnahmeaufteilung und der Fahrpreis- und Tarifentwicklung auch im NRW-Raum einheitlich regeln können.

Die Einführung des Westfalentarifs, wie nunmehr für 2017 anzunehmen ist, kann folglich als Beweis der Einigungsfähigkeit im NRW gelten. Es wäre mehr als sinnvoll, mit Einführung des neuen Tarifs die Alt-Tarife möglichst weitgehend im Westfalentarif aufgehen zu lassen. Da Entscheidungen über die Einnahmeaufteilung und die Tarife vorrangig wirtschaftlich geleitet sind, erscheint ein ökonomischer Anreiz zur Problemlösung als mögliche Lösung.

Eine solche Lösung empfiehlt sich auch in einer vergleichenden Betrachtung der gültigen Fahrpreise in den 3 Kooperationsräumen. Dabei dürfte der NRW die höchsten Preise bei ansonsten vergleichbaren Bedingungen haben. Hohe Preise sind zwar wirtschaftlich für die Unternehmen im ersten Moment attraktiv, gleichwohl aber als Einschränkung der ÖPNV-Nachfrage zu verstehen und somit langfristig auch nachteilig für die Unternehmen.

Es wird daher empfohlen, die bestehende Struktur der Aufgabenträger und ihrer Organisationseinheiten im NRW-Raum zu optimieren. Notwendig sind effizientere Strukturen, am besten in einer zentralen Einheit. Dann kann bei gleichem Mitteleinsatz ein höherer Nutzen in der inhaltlichen Arbeit erreicht werden; gleichzeitig werden die Teilräume besser integriert.

#### **4.1.5 Horizontale und vertikale Kooperation**

Selbst wenn die Anzahl der Einheiten nach den hier abgeleiteten Empfehlungen gestrafft wird, so wird doch auch in Zukunft die Kooperation mit den anderen (verbliebenen) Partnern notwendig werden. Hier wird verwiesen auf die horizontale Kooperation auf gleicher Ebene und auf die vertikale Kooperation zwischen den Ebenen (jeweils in Stichworten).

Für die horizontale Kooperation im SPNV gilt:

- im Fluss
- besser werdend
- stark von Politik bestimmt.

Für die horizontale Kooperation im ÖSPV kann festgestellt werden:

- im Fluss
- besser werdend.

Die vertikale Kooperation zwischen SPNV und mit ÖSPV stellt sich wie folgt dar:

- vielfach (noch) defizitär
- Beispiel: Parallelangebote etc.

Kernproblem in Bezug auf die Kooperation in horizontaler wie in vertikaler Ausrichtung ist jedoch die Integration der Vielzahl von Tarifen in NRW (vgl. Abb. 3). Es wurde bereits mehrfach herausgestellt, dass dies nicht so sehr ein fachliches und oder technisches Problem darstellt. Es ist vielmehr ein zentrales Hemmnis für die Steigerung der Attraktivität des ÖPNV aus Nutzersicht. Natürlich verbinden sich mit einer Tarifintegration Verluste aus der Harmonisierung und der Durchtarifizierung. Dort, wo die Tarifintegration konsequent und zum Nutzen für die Kunden ausgestaltet werden konnte, wurde aber auch ein Wachstum der Nachfrage festgestellt, welches diese Verluste ausgleichen konnte.

Insofern führt die Einführung des Westfalentarifs im NWL-Raum in die richtige Richtung. Die angestrebte Beibehaltung und Weiterführung der Bestandstarife „darunter“ wird jedoch teuer in der Umsetzung, für den Fahrgast kaum verständlich und zum Hemmnis bei der Einnahmearbeitung werden. Hier sollte aktiv an besseren Lösungen gearbeitet werden.

Zudem zeigt der Erfolg des Fernbusverkehrs (gerade im Vergleich zum Fernverkehr auf der Schiene), dass einfache Tarifsysteme mit attraktiven Fahrpreisen neue Nachfrage generieren. Der wirtschaftliche Erfolg dieses Preis-orientierten Angebots zielt auf neue Kunden ab, nicht auf höhere Preise bei den (wenigen) Bestandskunden. Vor dem Hintergrund des an sich schon vergleichsweise hohen Niveaus der Fahrpreise im ÖPNV muss wieder stärker auf attraktive Tarife und einen einfachen Zugang zu den Tickets geachtet werden.

Es wird empfohlen, insbesondere auf der Ebene der Kooperationsräume und SPNV-Aufgabenträgerschaft jeweils bilateral und in Gänze in einem regelmäßigen Turnus die horizontale Kooperation zu verbessern.

Dazu sollten ggf. verpflichtende Vorgaben in Bezug auf den Rhythmus und die Inhalte der jeweiligen Abstimmungen gemacht werden.

Zwingend ist eine Tarifintegration auf der Basis des Westfalentarifs im NWL.

#### 4.1.6 **Aufgabenträgerschaft vs. Genehmigungsbehörde im ÖSPV**

Ein weiteres Feld für eine strukturelle Weiterentwicklung ist zwischen der Aufgabenträgerschaft auf kommunaler Ebene, also im ÖSPV, und den zuständigen Genehmigungsbehörden zu erkennen. Hier ist insofern ein Widerspruch gegeben, als dass die nach dem neuen Rechtsrahmen maßgeblichen Verfahren zur Erlangung der Konzessionen im ÖSPV von 2 verschiedenen Stellen durchgeführt werden. Der Systemzusammenhang stellt sich wie folgt dar:

- Die Kommunen stellen als Aufgabenträger ihre NVP auf und schreiben dort die Linienbündel und die Einzelmerkmale des ÖSPV-Angebots fest.
- Die Kommunen begründen damit auch ihre Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Verkehre, die per Definition Zuschüsse benötigen.
- Ausgleichsleistungen zur Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Verkehre können entweder mittels allgemeiner Vorschriften oder mittels öffentlichen Dienstleistungsverträgen gewährt werden.

- Letztere werden im Wege formaler Vergabeverfahren unter der Regie der kommunalen Aufgabenträger vergeben.
- Durch das gesetzliche Primat der eigenwirtschaftlichen Verkehre ist jedem Wettbewerbsverfahren um gemeinwirtschaftliche Verkehre ein eigenwirtschaftlicher Genehmigungswettbewerb vorzuschalten (Anm.: Auch wenn dies zumeist nur der Form nach erfolgt.).
- Der Genehmigungswettbewerb wird von der Genehmigungsbehörde durchgeführt, die zwar den Aufgabenträger anhört, ansonsten aber unabhängig agiert.

In dem Tatbestand, dass zwei verschiedene Einheiten für die Vergabe der ÖSPV-Leistungen eines Aufgabenträgers zuständig sind, liegt dem Grundsatz nach ein Konfliktpotenzial. Gleichzeitig ist diese Zweiteiligkeit wenig effizient, zumal sich die Genehmigungsbehörde mit dem Aufgabenträger ohnehin abstimmen muss.

Es wird empfohlen, diesen Widerspruch aufzulösen und beide Verfahren der Vergabe der gleichen (kommunalen) Verwaltung zu übertragen.

#### 4.1.7 Aufgabenträgerschaft und notwendige Aufsicht

Die Genehmigungsbehörden sind als unabhängige Verwaltungseinheiten de facto ein Relikt aus den Zeiten, in denen Konzessionen im ÖSPV noch einen eigenen Wert hatten und insofern sogar wie Wertpapiere gehandelt wurden. Mit der weiter wachsenden Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Konzessionen sind Konzessionen ohne Finanzierungsverträge mit den Aufgabenträgern zunehmend wertlos.

An dieser Stelle sollen die im Kapitel zuvor hergeleiteten Empfehlungen zur Zusammenführung der Verantwortlichkeiten für beide Verfahren der Vergabe von ÖSPV-Leistungen aufgegriffen werden. Demnach wäre die Zuständigkeit für die Vergabe der Konzessionen im ÖSPV auf die kommunalen Aufgabenträger zu übertragen.

Das würde zwar die Vergabeverfahren vereinfachen, gleichzeitig aber auch die Gefahr einer unzureichenden Berücksichtigung der Interessen der Verkehrsunternehmen ggf. ungerechtfertigter Weise begünstigen, haben doch die Aufgabenträger bei eigenwirtschaftlichen Konzessionen deutlich weniger Kontrollinstrumente zur Verfügung.

Unabhängig davon wurde jedoch mit den neuen vergaberechtlichen Vorgaben der EU-Kommission und im novellierten deutschen Vergaberecht der Bieterschutz, also der Schutz der Verkehrsunternehmen im Wettbewerb um Konzessionen bzw. öffentliche Dienstleistungsaufträge (öDA), ganz grundsätzlich gestärkt. Für jedes dieser Verfahren ist eine Prüfung des Vorgehens der jeweiligen Behörde bei berechtigten Zweifeln möglich.

Würde man die Zuständigkeit für die Konzessionen auch auf die Aufgabenträger wie vorgeschlagen übertragen, so müsste für diese Zuständigkeit eine zuständige Aufsichtsbehörde als mögliche außergerichtliche Prüfinstanz bestimmt werden. Da eben solche Instanzen ohnehin schon für die kommunalen Vergabeverfahren der öDA bestimmt wurden, könnten eben diese Behörden

auch die Kontrolle der Aufgabenträger im Zuge der hier vorgeschlagenen Übertragung der Zuständigkeit für den Genehmigungswettbewerb übernehmen.

Eine weitere Kontrolle bzw. Aufsicht wird dann notwendig bzw. kommt dann zum Tragen, wenn die gutachterlichen Empfehlungen zur Novellierung der NVP gem. Kap. 3.1.2 zur Umsetzung gelangen. Dann haben die Aufgabenträger nämlich nach definierten Standards ihr laufendes Tun und den Erfolg dabei zu erfassen und zu dokumentieren. Wenn dies an zentraler Stelle mit entsprechender Kompetenz erfolgt, erwächst auch daraus eine wichtige Kontrollfunktion.

Es wird empfohlen, auch die vorgeschlagenen Erfolgskontrollen systematisch in eine neue Struktur der Aufgabenträger und der zugehörigen Aufsichtsbehörden einzufügen.

## 4.2 *Effizienzpotenziale und Synergieeffekte*

In Zeiten knapper Mittel werden immer wieder Forderungen nach „Erschließung der Effizienzpotenziale“ und „Hebung der Synergieeffekte“ laut. Folglich sind auch an dieser Stelle entsprechende Einschätzungen geboten. Diese werden nachfolgend zunächst dem Grundsatz nach abgeleitet und dann auf die Herausforderungen bei der Infrastruktur ausgerichtet. Es folgen Einschätzungen zur Aufgabenverteilung im Gesamtkontext und Hinweise auf die bessere Anwendung von ökonomischen Steuerungsinstrumenten.

### 4.2.1 **Grundsatzüberlegungen**

Zu Effizienzpotenzialen und Synergieeffekten ist Folgendes grundsätzlich zu sagen:

- Effizienz ist ein naturwissenschaftlicher Begriff und meint den minimalen Einsatz von Faktoren (Infrastruktur, Geräte, Personal, Energie) zur Erreichung von vorab definierten technischen Zielen bzw. umgekehrt eine Maximierung in Bezug auf die Zielerreichung bei gegebenem Faktoreinsatz (nach Menge, nach Güte).
- ÖPNV benötigt anerkannter Weise öffentliche Zuschüsse aus Steuergeldern, um überhaupt in der heute vorgefundenen Qualität bereitgestellt zu werden und funktionieren zu können.<sup>4</sup> Ein sparsamer Umgang mit diesen Mitteln muss insofern als gebotene grundsätzliche Zielstellung anerkannt werden. Effizienz ist dabei das maßgebliche technologische Prinzip, um den Mitteleinsatz auf der Kostenseite zu optimieren.

---

<sup>4</sup> Anm.: Aus Gründen einer sparsamen Haushaltsführung wäre ein ÖPNV ohne Zuschussbedarf bei den Unternehmen auch auf Seiten der Aufgabenträger erstrebenswert. Ein solcher ÖPNV hätte aber eine schlechtere Qualität und würde die Nachfrage mindern. Gleichzeitig würden die Kosten aber nicht gleichermaßen gesenkt werden können. Umgekehrt zeigt sich, dass in den Räumen mit einem guten ÖPNV-Angebot und einer hohen Nachfrage der Kosten-Deckungsgrad bei den Unternehmen tendenziell besser gehalten werden kann.

- Synergie meint im hier in Rede stehenden Kontext das Zusammenwirken der Entscheidungsträger und/oder Teilsysteme des ÖPNV, um sich gegenseitig zu fördern und daraus einen gemeinsamen, nach Möglichkeit zusätzlichen Nutzen zu ziehen.
- Das Heben entsprechender Synergieeffekte adressiert die Inanspruchnahme von bekannten und offensichtlichen Chancen. Es geht dabei um Nutzeneffekte, die durch gezielte Planung und korrespondierendes Handeln erschlossen werden. Bildlich werden Synergieeffekte auch als das Ganze beschrieben, welches mehr ist als die Summe seiner Teile.

Konkret übertragen auf den ÖPNV in NRW, in der dargestellten Struktur, bedeutet dies in Bezug auf die Angebotsgestaltung und die Nachfrage:

- Auch 20 Jahre nach der Regionalisierung gibt es immer noch Potenziale in der Angebotsverbesserung, insbesondere aber bei der Planung.
- Planungen sind dabei nicht zuletzt in der Verknüpfung der Systeme und in den Übergangsbereichen des jeweils typischen bzw. besonders geeigneten Einsatzes weiterhin erforderlich.
- Typisch ist vielerorts immer noch die Aufgabenstellung einer besseren betrieblichen Verknüpfung der Teilsysteme; ergänzend ist auf die notwendigen Anpassungen hinzuweisen, wie sie sich aus dem laufend verändernden Verkehrsbedarf immer wieder neu ergeben.

Ursächlich ist der Tatbestand, dass sich die Raumstruktur und die Verkehrsbeziehungen in den verschiedenen Teilräumen von NRW vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unterschiedlicher Geschwindigkeiten und Tendenzen der sozio-ökonomischen Entwicklung stetig verändern. Bessere Planungen und mehr Effizienz sind auch zukünftig geboten. Dabei sind aber billige Planungen, also Planungsleistungen gegen geringes Entgelt, keineswegs effizient. Vielmehr zeigt sich, dass das nicht selten auch schlechte, weil wenig qualifizierte Ergebnisse zur Folge hat. Die notwendige Qualität der angestrebten Planungsergebnisse muss also hier der maßgebliche Leitfaden sein.

#### 4.2.2 ÖPNV-Betrieb und Sonderfall Infrastruktur

Betrachtet man ganz konkret den ÖPNV-Betrieb, so ist mit Bezug auf die Effizienz des Systems Folgendes festzustellen:

- Noch vor 10 Jahren waren praktisch überall Forderungen nach einer Erschließung der innerbetrieblichen Effizienzpotenziale in den ÖPNV-Unternehmen bestimmend. Nicht zuletzt der aufkommende Wettbewerb und formale Vergabeverfahren haben aber gezeigt, was hier möglich ist.
- Von Ausnahmen abgesehen konnten in der Umsetzung entsprechende Erfolge durchgängig verzeichnet werden. Am deutlichsten ist dies in den erreichten Verbesserungen im SPNV-Angebot und den gleichzeitig erreichten Kostensenkungen sichtbar geworden.
- Die Einsparpotenziale auf der Kostenseite sind insofern weitgehend erschöpft. Verbliebene Problemstellungen liegen (noch) in spezifischen

Herausforderungen der etablierten Strukturen, die sich dem genannten Wettbewerb der Unternehmen und Marktbedingungen noch nicht haben stellen müssen.

Durch die EU-rechtlichen Vorgaben für Transparenz und Diskriminierungsfreiheit in der Vergabe der ÖPNV-Leistungen und in der Bemessung von Ausgleichszahlungen ist hier auch für die Zukunft der notwendige Druck gegeben. Eine grundsätzliche Anpassung erscheint insofern aktuell nicht erforderlich.

Mit Blick auf die Infrastruktur ist diesbezüglich und zunehmend eine umkehrte Problemstellung zu erkennen:

- Demnach kommt es an vielen Stellen mittlerweile – überspitzt formuliert – zu Mangelverwaltung. Technologisch notwendige und ökonomisch gebotene Ersatzinvestitionen bleiben aus.
- Stattdessen wird mit den verfügbaren Mitteln weitergemacht, obwohl dadurch die betriebliche Qualität sinkt und die Kosten weiter steigen. Es fehlt eine systematische Politik von Ersatzinvestitionen.
- Das gilt insbesondere für die Schieneninfrastruktur auf kommunaler Ebene, also für die U- und Stadtbahnen sowie die Straßenbahnen.
- Die meisten Systeme wurden in den 70er Jahren erbaut und haben nunmehr 40 Jahre später Sanierungsbedarf „an allen Ecken und Enden“.
- Es kommen die neuen Anforderungen aus der Realisierung der Barrierefreiheit bis 2022 noch hinzu.
- Und schließlich sind da noch die notwendigen Investitionen zur Ergänzung der Systeme und zur Systemerweiterung, insbesondere in den Wachstumsräumen.

Die Problemlage ist schon vielfach benannt und mit einer Fülle von Untersuchungen und Erhebungen konkretisiert worden. Zahlen, Daten und Fakten liegen vor und können ökonomisch bewertet werden. Ein weiterer Aufschub macht die Probleme nur größer, weil die Kosten – gerade wegen fehlender Investitionen – weiter steigen. Zudem ist nunmehr die langfristige Perspektive für die Finanzierung des ÖPNV in NRW als Ganzes, zumindest betreffend die Zukunft der Regionalisierungsmittel, klar.

Die Empfehlung stellt sich wie folgt dar. Der ÖPNV in NRW braucht einen Landesplan für die Sanierung der ÖPNV-Infrastruktur samt Zielkonzeption für die Herstellung der Barrierefreiheit.

Ein solcher Plan muss nach einheitlichen technischen Maßstäben aufgestellt werden. Da die Umsetzung mehr als 10 Jahre benötigen dürfte, geht es um eine Langfristplanung, die alle 5 Jahre zu aktualisieren ist. Neben der jeweiligen Zielerreichung und den benötigten Mitteln sind auch – immer wieder – die noch offenen Aufgaben und Projekte neu zu adressieren und zu bewerten.

Zudem sollten landesweit einheitliche technische Standards für U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen eingeführt werden, um entsprechenden Kostenvorteile zu erschließen.

### 4.2.3 Aufgabenverteilung im integrativen Gesamtansatz

Betrachtet man nun die Aufgabenverteilung „oberhalb“ der betrieblichen Ebene, also bei den Aufgabenträgerstrukturen bzw. im integrativen Gesamtansatz, so erscheinen die folgenden Einschätzungen tragfähig:

- Während die Verkehrsbetriebe und die Leistungserstellung im Wettbewerb stehen, gibt es keine gebotene Zuständigkeit für Effizienzpotenziale und Synergien auf Ebene bei den Verwaltungen bzw. bei den Aufgabenträger und Verbänden.
- Potenziale können insbesondere in den Verkehrsverbänden gesehen werden, wo jegliche Benchmarks und jeglicher Wettbewerb bis heute fehlen. Die Unterschiede in den internen Strukturen und den externen Tarifen sind aber nur Vorwand für das Festhalten am Status quo.
- Nicht zuletzt aus den zuvor adressierten Notwendigkeiten sind aus Kundensicht einheitliche Tarife und Verbundstrukturen zwingend. Insofern gehen die Bemühungen im NVR in die richtige Richtung. Im NWL erscheint entsprechender Impuls von außen geboten.
- Potenziale sind auch in den Verwaltungen und bei den Aufgabenträgerorganisationen zu sehen, die seit der Regionalisierung „nur“ aufgebaut und vergrößert wurden. Nicht selten wurden dabei Doppelstrukturen geschaffen (z. B. im NWL); dadurch fehlten Mittel, um fachliche Kompetenzen zu stärken.
- Die Strukturaufbau war notwendig und ist auch noch nicht abgeschlossen. Es bedarf aber einer Zwischenprüfung, um die weitere Entwicklung im Sinne einer Revision besser ausrichten zu können.
- Gleichzeitig muss zwischen den (verbleibenden) Strukturen besser als in der Vergangenheit auf das Zusammenwirken im Sinne von „Zusammen Wirkung erzeugen“ hingearbeitet werden.
- Ein Anreiz könnte sein, Budgets für die Verwaltung beizubehalten, wenn einerseits Doppelstrukturen abgeschafft und andererseits mit dem gleichen Personal neue fachliche Inhalte erschlossen werden.

Die unabhängige gutachterliche Empfehlung geht dahin, Maßnahmen der konkreten Steigerung der Effizienz der Strukturen, jedoch nur im strukturellen Zusammenschluss oder auf Basis einer nachgewiesenen strukturellen Neuausrichtung, konkret monetär zu belohnen (Anreiz).

### 4.2.4 Ökonomische Steuerungsinstrumente

Es wurde dargelegt, dass die Mittelverwendung in der Ausreichung von Ausgleichsleistungen an die Verkehrsunternehmen nicht zuletzt durch förmliche Vergabeverfahren im Wettbewerb erheblich verbessert werden konnte.

Es fehlen jedoch ökonomische Steuerungsinstrumente auf der Ebene der Aufgabenträger, nicht zuletzt auch im horizontalen Vergleich. Dabei können 3 Lösungsansätze ganz konkret angesprochen werden:

- Budgetierung und Zielsteuerung meint die Vorab-Festlegung von Budgets für zuvor definierte Aufgaben (vorher) und die Gegenüberstellung der erreichten Ergebnisse bei der Umsetzung (nachher); im Ergebnis wird Zielsteuerung sichergestellt.
- Controlling und Benchmarking meint praktische Hilfen zur Realisierung von Budgetierung und Zielsteuerung durch Anwendung von konkreten und vorab einheitlich definierten Kennzahlen und Kennzahlübersichten; zu adressieren sind dabei Kosten und Erlöse ebenso wie zentrale Kennziffern für Angebotsmengen und deren Qualität.
- Anreizinstrumente sind notwendig, um bei der Budgetierung und Zielerreichung einen „greifbaren“ Nutzen bestmöglich zu motivieren. Dabei müssen die Anreize nicht sonderlich hoch sein; viel wichtiger ist Transparenz bei der Umsetzung und eine langfristige Perspektive.

Ökonomische Steuerungsinstrumente sind im SPNV mittlerweile zunehmend in der Entwicklung und Anwendung. Sie wurden zuletzt im Zuge der Einigung des Bundes mit den Bundesländern auf die weitere Finanzierung des SPNV mit den Mitteln des Regionalisierungsgesetz formal und langfristig nach einem definierten Schema vereinbart.

Ökonomische Steuerungsinstrumente sind hingegen Im ÖSPV bzw. auf der Ebene der kommunalen Aufgabenträger zumeist nicht einmal dem Grundsatz nach vorhanden. Dort, wo sie eingeführt wurden, haben sie durchaus sehr schnell zu entsprechend positiven Anreizen geführt.

Die gutachterliche Empfehlung lautet, Kennzahlen-basierte Steuerungsinstrumente in Bezug auf die Mittelverwendung im ÖPNV sowohl im SPNV als auch im ÖSPV landesweit durchgängig einzuführen.

Diese Nachweise sollten für alle gleich und öffentlich (für die Ergebnisdaten) zugänglich sein. Das gilt sowohl für Kennzahlen für den Kostennachweis als auch für Erlösdaten und Budgets für die Projektarbeit.

Gleichzeitig sollten Mitteleinsparungen nicht abgegeben werden müssen sondern zum Aufbau von Nachfrage-entwickelnden Neuprojekten verwendet werden dürfen.

### 4.3 *Finanzierungsbedarf*

Schon im Rahmen der Arbeit der ÖPNV-Zukunftskommission ist der hohe Finanzierungsbedarf umfassend thematisiert und dem Grundsatz nach näher gefasst worden. Hier nachfolgend wird der Bedarf im Einzelnen nicht detailliert konkretisiert, denn dazu wären konkrete Grundlagenarbeiten notwendig, um zu belastbaren Aussagen zu gelangen.

Die Ausführungen dienen – wie das Gutachten insgesamt – der konzeptionellen Herleitung des Bedarfs, um daraus dann im nächsten Schritt die konkreten Erfordernisse zur ÖPNV-Finanzierung ableiten zu können. In der Darstellung wird zunächst auf den Bedarf für die Sicherung der Infrastruktur, dann auf die Angebotsfinanzierung im SPNV und schließlich auf die Grundfinanzierung des

ÖSPV eingegangen. Abschließend und gesondert davon wird die Finanzierung der Struktureinheiten und Overheads beleuchtet.

### 4.3.1 Sicherung der Infrastrukturfinanzierung

Der Infrastrukturfinanzierungsbedarf ist sehr groß, insbesondere größer als dies bisher in konkreten Budgetplanungen vorgesehen war. Zusätzliche Mittel sind also zwingend erforderlich. Diese Feststellung ist aber unzureichend, weil sie praktisch kaum unmittelbar umsetzbar ist. Auch aus diesem Grund ist zuvor schon die Notwendigkeit einer korrespondierenden Budgetplanung adressiert worden.

Diese Planung sollte aber weniger auf Planungsinhalte im klassischen Sinn ausgerichtet sein. Als notwendiges Steuerungsinstrument sind vielmehr eine genügende Budgetsumme und die zeitliche Verteilung so zu konzipieren, dass zum einen genügend Mittel bereitgestellt und zum anderen diese Mittel nach Plan abgerufen werden können. Die bisher nicht erfolgte Operationalisierung der anerkannten Infrastrukturfinanzierungsbedarfe dürfte insbesondere diesen Defiziten geschuldet sein.

Inhaltlich sind dann 3 zentrale Positionen parallel zu führen:

- Infrastrukturfinanzierung im SPNV, an Strecken und an Stationen
- Infrastrukturfinanzierung in kommunalen Schienensystemen
- Infrastrukturfinanzierung von Maßnahmen der Barrierefreiheit.

Wenn eine solche Übersicht erst einmal aufgestellt sein wird, dann werden auch die Dimension und die Notwendigkeit des Handelns deutlich erkennbar. Dabei muss das Land auf der Ebene der Verkehrsministerkonferenz und im Dialog mit dem Bund für die Sicherstellung der Infrastrukturfinanzierung im SPNV, an Strecken und Stationen, Sorge tragen.

	<b>Straßen-/ Stadtbahn</b>	<b>Bus</b>
<b>Anzahl Betreiber</b>	<b>11</b>	<b>253</b>
Netzlänge [km]	790	23.000
Jahresfahrleistung [Mio. Fpl-km]	67,5	444,0
Anteilige Infrastrukturinanspruchnahme	100%	7,50%
<b>Jährlicher Bedarf für Regelerhalt [Mio. €]</b>	<b>80,0</b>	<b>345,0</b>

**Abb. 10: Jährlicher Bedarf für den Regelerhalt der Bahninfrastruktur im ÖSPV in NRW in Preisen von 2015**  
 (Quelle: Schmid, 2015; eigene Auswertungen)

Mit Blick auf den Mittelbedarf für die Infrastrukturvorhaltung für die Bahnen im ÖSPV ist an anderer Stelle bereits ein Bedarf für den Regelerhalt, also ohne Ausbaumaßnahmen und Ersatzinvestitionen, von jährlich rd. 80 Mio. € in den Jahren 2015 bis 2030 (in Preisen von 2015) quantifiziert worden. Maßstab war

dabei eine Bemessungsgrundlage von 67 Mio. Fpl-km pro Jahr für NRW (vgl. Tabelle 3). Nach Einschätzung der betreibenden Unternehmen muss dabei schon heute hier eine Unterdeckung von 20 Mio. € p.a. unterstellt werden.

Addiert man das Budget für den Regelerhalt von 80 Mio. € p.a. über 15 Jahre, so errechnen sich rd. 1,2 Mrd. € (in aktuellen Preisen). Parallel dazu sind auch im Busbetrieb Investitionen für den Regelerhalt zu 345 Mio. € (in Preisen von 2015) veranschlagt worden. Während das Budget im Bereich Bus auf 444 Mio. Fpl-km umgelegt werden kann und alle investiven Aufwendungen deckt, fallen alleine die Mittel für den Regelerhalt im Bereich Schiene höher (je Fpl-km) aus.

Man muss aber noch den zusätzlichen (!) Bedarf für Ersatzfahrzeuge und für den Ausbau von Technik und IT addieren, so dass sich weitere 2,45 Mrd. € im Zeitraum 2015-2030 ergeben (vgl. Tabelle 4). Und schließlich sind nochmals 1,8 Mrd. € für Maßnahmen der nachholenden Sanierung zu veranschlagen, die schon in der Vergangenheit hätten durchgeführt werden müssen.

	Verkehrsbetriebe	Kommunen	Basis
<b>Operativer Betrieb</b>	Mio. €	Mio. €	
Fahrzeuge	1.700	-	1.450 Fzg
<b>Infrastruktur</b>	Mio. €	Mio. €	
Ausbau & Technik & IT	750	300	790 km
Regelerhaltung & laufender Betrieb	1.200	-	790 km
Nachholende Sanierung	1.800	600	220 km
<b>Summe 2015-2030 NRW</b>	<b>5.450</b>	<b>900</b>	
pro Jahr 2015-2030 NRW	363	60	
<i>Jahresfahrleistung [Mio. Fpl-km]</i>	<i>67,5</i>		
<i>pro Fzg-km</i>	<i>5,38 €</i>		

**Tab. 4: Gesamtbedarf für investive Maßnahmen an U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen in NRW 2015-2030 in Preisen von 2015** (Quelle: Schmid, 2015; eigene Auswertungen)

In der Summe zeigt Tabelle einen Gesamtbedarf der Finanzierung von investiven Maßnahmen an U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen in NRW in den Jahren 2015-2030 in Höhe von rd. 6,35 Mrd. € bzw. rd. 425 Mio. € pro Jahr, davon rd. 365 Mio. € bei den Verkehrsunternehmen und 60 Mio. € bei den Kommunen, jeweils pro Jahr.

Im Ergebnis zeigt sich, dass bei einer Jahresfahrleistung von 67,5 Mio. Fpl-km pro Jahr bei den Bahnen im ÖSPV in NRW alleine 5,38 je Kilometer (in Preisen von 2015) nur für investive Maßnahmen zu veranschlagen sind. Dabei steht der grundsätzliche Finanzierungsbedarf außer Zweifel, wurde er doch schon vor Jahren belegt (Intraplan, 2008) und zuletzt von den Verkehrsministern mit einer Forderung nach einem Sondervermögen zur Verkehrswege-Sanierung verbunden (vgl. VMK vom 03.04.2014 in Leipzig)

Die gutachterliche Empfehlung geht dahin, den Finanzierungsbedarf für Infrastrukturmaßnahmen in den Feldern SPNV-Infrastruktur, kommunalen Schieneninfrastruktur und Barrierefreiheit noch detaillierter zu fassen, mit einem konkreten Finanzierungsplan auszustatten und im Sinne eines langfristigen Aktionsplans laufend zu aktualisieren und bei Bedarf zu novellieren.

#### 4.3.2 **Sicherung der Angebotsfinanzierung im SPNV**

Der Bedarf einer sicheren Angebotsfinanzierung im SPNV ist unstrittig. Es wurde bereits herausgestellt, dass in Bezug auf die Grundsicherung mit den gesetzlichen Festlegungen zur Novellierung des Regionalisierungsgesetz im Oktober 2015 die erste entscheidende Hürde genommen wurde. Gleichzeitig erscheint die vereinbarte Basis für die Definition und Festlegung der Länderanteile nicht nachteilig für NRW.

Wägt man den Finanzierungsbedarf zur Angebotsfinanzierung im SPNV im Vergleich zur (noch) notwendigen Sicherung der Infrastrukturinvestitionen (s. o.) oder in Abgrenzung zum Bedarf einer Grundfinanzierung des ÖSPV (s. u.), so ist der noch offene Restbedarf nicht zu negieren, gleichwohl aber strukturell als offene Finanzierungslücke vertretbar.

Gleichzeitig müssen jedoch die Zusagen des Bundes betreffend die Limitierung des Zuwachses der Entgelte für die Nutzung der Infrastrukturen der Eisenbahnen des Bundes zielgerecht umgesetzt werden. Nur dann kommt es nicht zur Gefährdung von Zahlungsverpflichtungen, wie sie die Aufgabenträger in laufenden bzw. schon vereinbarten Verträgen zu erfüllen haben.

Die gutachterliche Empfehlung lautet, die Angebotsfinanzierung des SPNV auf der Ebene der SPNV-Aufgabenträger in NRW auf Basis der jetzt zu erwartenden Einigung von Bund und Ländern für die Mittelverteilung inkl. dem vereinbarten Mittelzuwachs und bei gleicher Dynamisierung an die SPNV-Aufgabenträger weiterzugeben.

#### 4.3.3 **Sicherung der Grundfinanzierung des ÖSPV**

Demgegenüber ist schon die Grundfinanzierung des ÖSPV nicht nachhaltig gesichert. Demnach fehlen zunächst die Mittel, um die kommunalen Unternehmen mit eigener Schieneninfrastruktur bedarfsgerecht zu finanzieren. Denn dort ist nicht nur das mehrfach benannte Defizit der anstehenden Infrastrukturfinanzierungen bestimmend.

Vielmehr erwächst dort auch die Problematik der Grundfinanzierung des ÖSPV aus rückläufigen Überschüssen im kommunalen Querverbund im „Konzern Stadt“ in besonderer Weise. Diese Überschüsse im Versorgungsbereich, insbesondere aus dem Verkauf von Strom und Gas, sind stark rückläufig und werden nach aktueller Einschätzung auch nicht mehr das hohe und sichere Niveau der Vergangenheit erreichen (können). Gerade in diesen Kommunen ist aber auch die allgemeine Haushaltsbelastung sehr hoch; praktisch alle Kommunen müssen strikte Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen realisieren.

Vor diesem Hintergrund können die notwendigen Mittel für den ÖSPV nicht aus den kommunalen Haushalten bereitgestellt werden. Denn die Aufgabe des ÖPNV ist für die kommunalen Aufgabenträger eine freiwillige Selbstverwal-

tungsaufgabe, die sie im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit durchführen (vgl. § 3 Abs. (1) ÖPNVG NRW). Bei nicht ausgeglichenen Haushalten ist die Leistungsfähigkeit aber nicht mehr gegeben.

Das bedeutet ganz konkret, dass die Grundfinanzierung des ÖSPV überall auf kommunaler Ebene gefährdet ist, wo keine ausgeglichenen Haushalte gegeben sind. Das ist derzeit (Stand: Oktober 2015) fast flächendeckend der Fall. Die Landeszuweisungen nach § 11 ÖPNV-Pauschale und § 11a Ausbildungsverkehr-Pauschale, beide ÖPNVG NRW, in Höhe von 240 Mio. in der Summe (Stand 2014) landesweit ergeben bei 54 kommunalen Aufgabenträgern ein jährliches Budget für die Grundsicherung in Höhe von (nur) 4,44 Mio. € im Mittel je Aufgabenträger bzw. 13,60 € je Einwohner (2014).

Rechnet man die Mittel gem. § 11a ÖPNVG von 110 Mio. € (2014) auf die ÖSPV-Angebotsleistung von rd. 514 Mio. Fpl-km um, so ergibt sich ein mittleres Budget von 0,21 €/Fpl-km. Das sind bei Vollkosten von rd. 4 € je Fpl-km gerade mal 5%. Stellt man die höheren Kosten der Bahnen in Rechnung, so stehen real noch weniger Mittel (nur) zur Verfügung.

Gutachterlich kann festgestellt werden, dass eine spürbare Aufstockung der verfügbaren Mittel im ÖSPV zwingend notwendig ist.

Gleichzeitig bedarf es einer Entkopplung der Grundfinanzierung des ÖSPV von allgemeinen Haushaltsmitteln der Kommunen.

Der ÖSPV muss sich also eigenständig auf kommunaler Ebene finanzieren können. Damit dies gelingen kann, muss eine eigenständige Lösung (neu) gefunden werden.

#### 4.3.4 Finanzierung von Struktureinheiten und Overheads

Im letzten Teilschritt der Herleitung des Finanzierungsbedarfs im ÖPNV in NRW gilt der Blick den Struktureinheiten und Overheads, also den Aufgabenträgerorganisationen im engeren Sinn. Hier werden explizit auch die Verkehrsverbünde subsummiert, denn diese unterliegen perspektivisch vorrangig der Einflussnahme durch die Aufgabenträger. Hintergrund ist, dass der weit überwiegende Anteil des ÖPNV (als Summe von SPNV und ÖSPV) Zuschüsse von Seiten der Aufgabenträger benötigt und insofern als gemeinwirtschaftlich einzuordnen ist, wenn diese Zuschüsse auf der Grundlagen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (öDA) gewährt werden.<sup>5</sup>

Auch wenn Overhead-Kosten der Verwaltung nicht selten als „überflüssig“ oder „dem Grundsatz nach“ kürzungswürdig eingeschätzt werden, so geht doch dies am Ziel vorbei. Vielmehr sind die folgenden Sachzusammenhänge, nicht zuletzt bei den Aufgabenträgereinheiten des SPNV, zu beachten:

<sup>5</sup> Anm.: Demnach sind die Aufgabenträger gem. § 39 Abs. (1) Satz 3 und Abs. (6) Satz 3 PBefG für die Tarifentgelte und die besonderen Beförderungsbedingungen bei gemeinwirtschaftlichen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (Anm.: Nicht jedoch bei allgemeinen Vorschriften) allein zuständig. Dort haben also die Genehmigungsbehörden keinen Einfluss mehr auf den Tarif. Gleichzeitig sind öDA dem Wesen nach und in der Abrechnungslogik gem. Anhang VO (EU) 1370/2007 Brutto-Verträge; die Erlösverantwortung liegt demnach beim Aufgabenträger.

- In NRW fließen öffentliche Mittel mit einem Gesamtvolumen von rund rd. 1 Mrd. € pro Jahr.
- Alleine schon die ordnungsgemäße Verwaltung der Mittelverwendung bedingt ein Mindestmaß an Budget.
- Zudem bedingen die vergabe- und beihilfenrechtlichen Erfordernisse eine fachkundige und engagierte Steuerung der Vergabeverfahren.
- Weiterhin ist die Sicherung der Erlöse als wachsende Aufgabenstellung auf Seiten der Aufgabenträger zu berücksichtigen.
- Schließlich sind die zuvor mehrfach adressierten Planungsaufgaben sachkundig und qualifiziert auszufüllen.

Selbst wenn man lediglich ein Budget von 5% des Mittelvolumens als Budgetmaßstab heranzieht, errechnen sich für NRW in der Summe rd. 50 Mio. € p.a. alleine für die Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft im SPNV.

Im Ergebnis wird deutlich, dass auch die verwaltungstechnisch qualifizierte Wahrnehmung der Aufgabenträgerverantwortlichkeit langfristig sichere Budgets zur Aufgabenerfüllung benötigt.

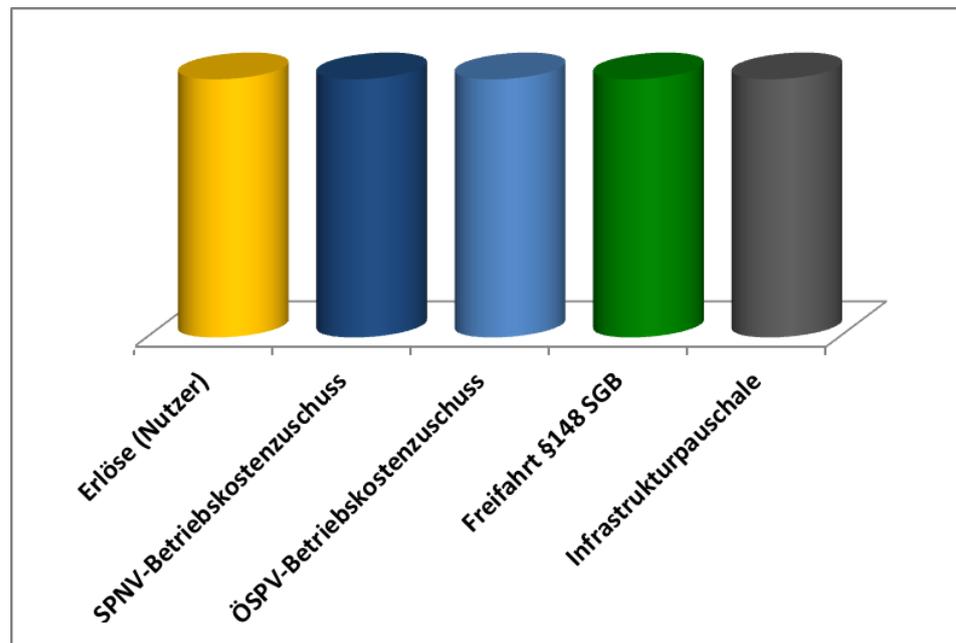
## 5 Neue Ansätze zur ÖPNV-Finanzierung in NRW – Exkurs

Die nachfolgende Herleitung der Erfordernisse der ÖPNV-Finanzierung in NRW fokussiert in besonderer Weise auf die Finanzierungsprobleme auf Seiten der kommunalen Aufgabenträger inkl. dem Finanzierungsbedarf für Ersatzinvestitionen in die kommunalen Schienenwege.

### 5.1 Säulenmodell der ÖPNV-Finanzierung im Status quo

Die heutige Finanzierung des ÖPNV in NRW kann dem Grundsatz nach in einem Säulen-Modell erklärt werden (vgl. Abb. 11). Dabei werden die heutigen Finanzierungssäulen aus Erlösen (Nutzer), gem. ÖPNVG (Betriebskostenzuschüsse im SPNV, im ÖSPV, Infrastrukturpauschale) sowie die gesetzlichen Ansprüche gem. § 148 SGB IX jeweils in einer Säule dargestellt. Hier abgebildet sind aber nicht die Verlustausgleichsleistungen aus dem kommunalen Querverbund.

Die Darstellung ist schematisch und beschreibt damit nicht in ihrer Geometrie die exakten Mittel, wie sie heute zur Verfügung stehen.



**Abb. 11: Säulenmodell der ÖPNV-Finanzierung in NRW im Status quo - Prinzip (ohne Querverbund)**

Demnach kann Folgendes festgestellt werden:

- SPNV und ÖSPV finanzieren sich zunächst aus Nutzerbeiträgen in Form von Erlösen.
- SPNV und ÖSPV erhalten dann Betriebskostenzuschüsse als staatliche Finanzierung.

- SPNV und ÖSPV erhalten dann Ausgleichsleistungen für Freifahrten als staatliche Finanzierung.
- SPNV und ÖSPV erhalten dann anteilig Mittel aus der Infrastrukturpau- schale.

Grundsätzlich finanzieren sich SPNV und ÖSPV in gleicher Weise. Dabei stehen jedoch dem SPNV aus Mitteln des Bundes gem. RegG ungleich höhere Budgets zur Verfügung. Demgegenüber fehlen dem ÖSPV Mittel, nicht zuletzt weil die Städte und Kreise über keine eigenen, freien Budgets verfügen.

In jedem Fall sind die Aufgabenträger des ÖSPV von einer Mittelzuweisung vom Land Nordrhein-Westfalen abhängig. Selbst der steuerliche Querverbund kann nicht mehr als sichere Quelle gelten. Gleichzeitig steigt der Finanzierungsbedarf massiv an.

## **5.2 Finanzierung der Infrastrukturvorhaltung**

Im Status quo beträgt der Finanzierungsanteil für Investitionen gerade mal 100 Mio. € pro Jahr, für alle Förderzwecke, wie sie förderwürdig sind. Gemessen am Reinvestitionsbedarf von jährlich 425 Mio. € (vgl. Kap. 4.3.1) inkl. der nachholenden Sanierung als Mittelbedarf in den Jahren 2015 bis 2030 alleine für die kommunalen Schienenwege kann hier kaum von einer auskömmlichen Finanzierung gesprochen werden. Hier mit eingeschlossen sind die Bedarfe für Netzerweiterungen, nicht jedoch für SPNV-Maßnahmen.

Aus Sicht der kommunalen Aufgabenträger bedarf es dringend einer zusätzlichen Geldquelle, um den laufenden Bedarf und die Ersatzinvestitionen sowie den notwendigen Ausbau von 425 Mio. € pro Jahr finanzieren zu können.

## **5.3 Finanzierung des SPNV-Angebots**

Der Finanzierungsbedarf für das SPNV-Angebot wird auch zukünftig bei 800 Mio. € pro Jahr (in Preisen von 2015) anzusiedeln sein. Zusammen mit Erlösen von geschätzt 600 Mio. € ergibt sich so ein Gesamtvolumen für die Angebotsfinanzierung von rd. 1,4 Mrd. € pro Jahr.

Dieses Niveau wird alleine schon bedingt durch die allgemeine Preissteigerung (Inflation) weiter ansteigen. Beide genannten Finanzierungsquellen müssen also um +1,8% p.a. langfristig sicher ansteigen.

## **5.4 Finanzierungsbedarf für das ÖSPV-Grundangebot**

Mit Blick auf die Finanzierung des ÖSPV-Grundangebots gibt es keine konkreten Zahlen der – bei langfristig auskömmlicher Finanzierung – zusätzlich benötigten Mittel. Die heutigen Landmittel umfassen 110 Mio. € für die Grundfinanzierung des ÖSPV-Betriebes und 130 Mio. € für den Auszubildendenverkehr. Sie stellen zusammen aber gerade mal 11% des hier ohne den steuerlichen Querverbund summarisch angenommenen Finanzierungsrahmens von rd. 2,24

Mrd. € für das Jahr 2015 dar. Geht man von einem Kostendeckungsgrad von 75% bis 80% im Mittel aus, so kann ein zusätzliches Budget von rd. 130 Mio. € unterstellt werden, welches heute anderweitig gedeckt wird (Anm.: Historisch zumeist aus dem steuerlichen Querverbund).

Es gibt dann noch 3 weitere Finanzierungsbedarfe, die nachfolgend berücksichtigt werden sollen:

- Die wachsende Notwendigkeit für staatliche Zuschüsse für günstige Fahrausweise, also für Sozialtickets, kann in der Höhe der heutigen Pauschale für den Auszubildendenverkehr (also 130 Mio. €) angenommen werden.
- Rückläufige Schülerzahlen schmälern insbesondere in den ländlich geprägten Teilräumen das Budget für den ÖSPV. Auch hierfür kann ein Budget in Höhe von 130 Mio. € als nicht unrealistische Schätzgröße herangezogen werden. Demnach müssten die Ausgleichsleistungen doppelt so hoch sein, um das Grundangebot erhalten zu können.
- Schließlich sind die zuvor benannten 425 Mio. € pro Jahr für Ersatzinvestitionen in die kommunale Schieneninfrastruktur zu adressieren.

Zusammen mit dem geschätzten Budget aus dem steuerlichen Querverbund kann so eine fehlende Summe von größenordnungsmäßig knapp 700 Mio. € p.a. (2015) geschätzt werden. Berücksichtigt man auch die heutigen Mitteln der Landesregierung in Höhe von 240 Mio. €, so ergibt sich ein Mittelbedarf in Gänze von über 900 Mio. € für eine auskömmliche Finanzierung des ÖSPV bei Durchführung der notwendigen Ersatzinvestitionen. Nach dieser Abschätzung ist der reale Finanzierungsbedarf im ÖSPV leicht höher als der Finanzierungsbedarf im SPNV (800 Mio. €, s.o.).

Nachfolgend werden Ansätze abgeleitet, wie diese Mittel generiert werden können.

## 5.5 *Beispiele aus anderen Bundesländern*

Zuvor jedoch sollen Beispiele aus anderen Bundesländern adressiert werden. Die Auswahl ist dabei nicht umfassend angelegt. Sie zielt vielmehr auf Lösungsansätze, wie sie übertragbar auf NRW erscheinen.

- Rheinland-Pfalz:  
Gemäß Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) werden nach § 15 Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten der Kommunen als Schulwegkostenträger geregelt. Hier ist zuletzt eine massive Aufstockung erfolgt, sodass die Schulwegkosten der Kommunen mittlerweile zu rd. 83% bzw. mit 127,7 Mio. € aus Landesmitteln für das Jahr 2015 ausgeglichen werden. Diese Summe wird neben den Ausgleichsleistungen im Auszubildendenverkehr von weiteren 42 Mio. € an die Verkehrsunternehmen gewährt.

Das sind in der Summe rd. 170 Mio. € für das ganze Land mit gerade mal 3,99 Mio. Einwohner. Pro Einwohner werden also in das kommunale ÖSPV-System in Rheinland-Pfalz rd. 42,60 € pro Jahr vom Land ge-

zahlt. Wie in Kap. 4.3.3 gezeigt wurde, beträgt der Vergleichsbetrag in NRW gerade mal 13,60 € bzw. 32%.

- Sachsen:

Der Freistaat Sachsen fördert den ÖSPV aktuell in einer Größenordnung von rd. 127 Mio. € pro Jahr unmittelbar, wovon 54 Mio. € für den Auszubildendenverkehr, 16 Mio. € für Fahrzeugbeschaffungen und 57 Mio. € für bauliche Investitionen gewährt werden. Das sind bei 4,05 Mio. Einwohnern rd. 31,35 € je Einwohner und Jahr. Nicht eingerechnet sind Finanzierungsbeiträge der 5 Verkehrsverbünde, wie sie zusätzlich für ÖSPV-Angebote gewährt werden.

Es ist ergänzend darauf zu verweisen, dass beide Bundesländer auch (weiterhin) hohe Anteile ihrer Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz in die Finanzierung des SPNV-Betriebs geben. Dabei ist Rheinland-Pfalz das Bundesland mit dem höchsten Mittelabfluss direkt in den SPNV.

Die genannten Beispiele zielen zum einen auf den Ausgleich sozialpolitisch motivierter Maßnahmen ab (hier konkret: Schulwegkosten bzw. Sicherung Zugang zu Bildungseinrichtungen) und zum anderen auf die Notwendigkeiten von Investitionen auf kommunaler Ebene.

## 5.6 *Neue, ergänzende Finanzierungsinstrumente*

Die gesamte Betrachtung zuvor hat klar die folgenden Finanzierungserfordernisse mit Blick auf den kommunalen ÖSPV deutlich machen können:

- Die Finanzierungsmasse des kommunalen ÖSPV ist insgesamt zu gering. Daraus resultieren Defizite an ganz verschiedenen Stellen.
- Da bereits heute die Landesmittel an die kommunalen Aufgabenträger fließen, ist auch dort ein Ausgleich zu generieren.
- Gleichzeitig ist die Abhängigkeit der Kommunen vom Bund und vom Land NRW nach Möglichkeit zu verringern. Im optimalen Fall kann eine eigene Geldquelle gefunden werden.
- Die neuen Finanzierungsinstrumente sollen die bestehenden Instrumente ergänzen – und nicht ersetzen.

Der Gutachtervorschlag für die zukünftige Finanzierung des kommunalen ÖSPV gestaltet sich konzeptionell wie folgt:

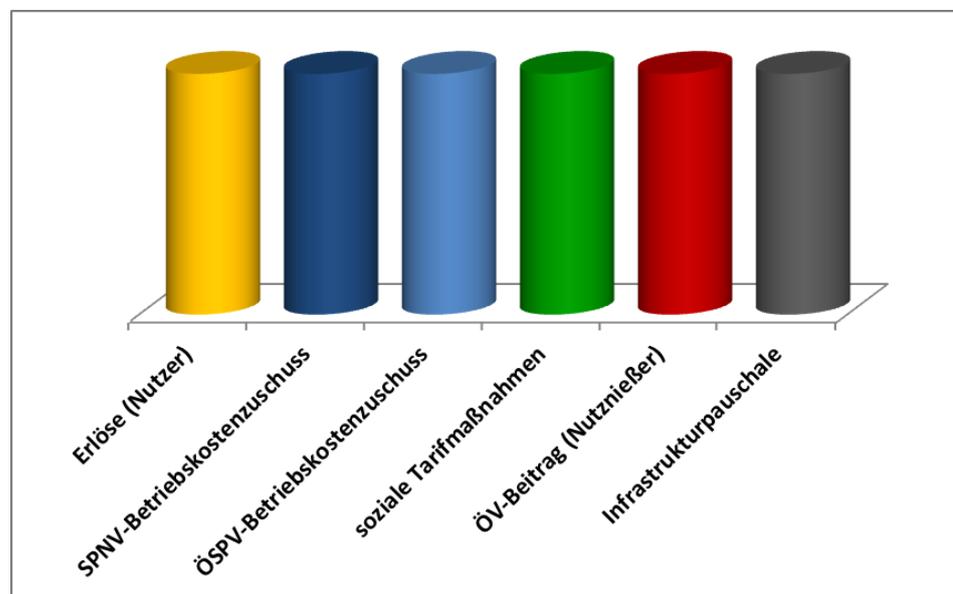
- Zielkonzept mit 6 Komponenten der ÖSPV-Finanzierung
- Mittels Einführung von 2 neuen Finanzierungsquellen
- Zielmodell:
  - Säule 1: Fahrausweiserlöse (wie bisher)
  - Säule 2: Landeszuschuss für den SPNV-Betrieb (wie bisher)
  - Säule 3: Landeszuschuss für den ÖSPV-Betrieb (wie bisher)
  - **Säule 4: Landeszuschuss soziale Tarifmaßnahmen (neu)**

- Säule 5: ÖV-Beitrag auf kommunaler Ebene (neu)
- Säule 6: Landeszuschuss für Investitionen (wie bisher)

In der Fortführung der Modellrechnung gem. Kap. 5.4 ist ein Beispiel für die Generierung von zusätzlich rd. 560 Mio. € pro Jahr für den ÖSPV entwickelt worden:

- Dabei werden 130 Mio. € zusätzlich zu den bereits heute gewährten 130 Mio. € für den Auszubildendenverkehr unter dem Titel „Landeszuschuss soziale Tarifmaßnahmen“ zusammengefasst. Diese Mittel würden vom Land zusätzlich gewährt und ausschließlich für soziale Bedarfe an niedrigen Fahrpreisen im ÖPNV (Objektfinanzierung) verwendet.
- Zum zweiten wird ein ÖV-Beitrag mit einem mittleren Volumen je Einwohner von 30 € pro Jahr oder aber 540 Mio. € für NRW in Summe geschaffen. Da dieser Betrag bei ÖV-Nutzern auf deren Ausgaben für Fahrausweise angerechnet würde, verblieben netto rd. 80% bzw. in Summe rd. 432 Mio. € zusätzlich. Diese Mittel würden die Kommunen selber generieren und vor Ort, nach ihrem lokalen Finanzierungsbedarf, verwenden. Die Einführung einer solchen Abgabe ist machbar.

Auf der Basis dieser Zahlen ergibt sich dann in Fortführung der Betrachtungen und der korrespondierenden Darstellung in Abbildung 12 (mit 2,24 Mrd. € im Status quo) ein neues Budget für den kommunalen ÖSPV in Höhe von rd. 2,8 Mrd. € über alle Einzelpositionen hinweg. Die beiden neuen Komponenten finden sich oben addiert und andersfarbig dargestellt.



**Abb. 12: Erweitertes Säulenmodell der ÖPNV-Finanzierung in NRW gem. Gutachternvorschlag (2014, ohne Querverbund)**

Dieser Gutachternvorschlag weist gleich mehrere Vorteile auf:

- Es kommt zu einer bleibenden Verbreiterung der Finanzierungsbasis der kommunalen Aufgabenträger.

- Es kommt (anteilig) zu einer Entkopplung vom Verkehrshaushalt des Bundes bzw. des Landes NRW.
- Mit der ÖV-Abgabe erhalten die Kommunen ein eigenes Finanzierungsinstrument.
- Die Lösung ist kompatibel zur heutigen Finanzierungspraxis.

Die Lösung ist schließlich auch dem Grundsatz nach verfassungsrechtlich möglich. Sie dürfte zudem vergleichsweise einfach im Rahmen einer Änderung bzw. Ergänzung des Kommunalabgabengesetzes KAG umsetzbar sein.

## **5.7 *Effizienzkontrolle als Bestandteil der erweiterten Finanzierung***

### **5.7.1 Strukturelle Änderungen**

Vorstehend sind Vorschläge für Ansätze zur Generierung zusätzlicher Mittel für den ÖPNV, insbesondere den ÖSPV in erheblichem Umfang abgeleitet worden. Mit der Gewährung dieser Mittel sollte aber auch die verpflichtende Effizienzkontrolle gleich unmittelbar als Bestandteil der Finanzierungsregularien festgeschrieben werden.

Eine solche Kontrolle ist zu konkretisieren

- auf Ebene der Zweckverbände
- auf Ebene der Verkehrsverbände (im Regelfall zu AT-Verbänden)
- auf kommunaler Ebene.

In Verbindung damit bzw. in Ergänzung dazu sollten Verpflichtungen zur Zusammenarbeit festgeschrieben werden; erfolgreiche Zusammenarbeit sollte honoriert werden (ökonomische Anreize).

### **5.7.2 Änderungen in der operativen Zusammenarbeit**

Für die operative Zusammenarbeit sind Regeln festzuschreiben, die sowohl den positiven Regelfall als auch die negative Ausnahme umfassen sollten:

- Definition von „Regelverfahren“
- Fristsetzungen für die Umsetzung von Regelverfahren
- Formblätter und andere Handreichungen
- Schiedsverfahren im Fall von Streitigkeiten
- Weisungsrecht der Landesregierung bei bleibender Nicht-Einigung.

Es kann erwartet werden, dass damit nicht die strukturellen Probleme und Lösungserfordernisse behoben werden können. Gleichwohl darf angenommen werden, dass mehr Effizienz in der Zusammenarbeit erreicht werden kann.

### 5.7.3 Budgetierung und Controlling

Es ist zu überlegen, ob nicht Anteile der auch weiterhin nach gesetzlichen Anspruchsgrundlagen bereitgestellten Landesmitteln nach klar definierten Anreizprinzipien ausgereicht werden.

Die heutige Mittelzuweisung zeichnet sich wie folgt aus:

- Bemessung nach Strukturdaten und Kenngrößen
- kein Leistungs- und/oder Erfolgsbezug
- kein Anreiz zur Eigeninitiative
- unklare finale Verwendung der Budgets auf Landesseite.

Die zukünftige Mittelzuweisung sollte wie folgt umgestaltet werden:

- Grundfinanzierung mittels Strukturdaten und Kenngrößen
- Zusatzfinanzierung mittels Erfolgsbudgets („Prämien“)
- klarer Leistungs- und/oder Erfolgsbezug
- nachvollziehbare Anreizkomponenten
- klare Verwendungsregeln für die Budgets auf Landesseite
- Mittelherausgabe nur in Verbindung mit lfd. Controlling auf Basis transparenter Messgrößen
- explizit auch für die Aufgabenträgerorganisationen.

In der Perspektive kann erwartet werden, dass die Verausgabung der Mittel insgesamt verbessert wird: Die Mittel werden gezielter eingesetzt, der mit dem Mitteleinsatz erreichte Erfolg (z. B. mehr Fahrgäste) wird messbar. Das gibt weitere, neue Anreize für wirkungsvolle Projekte im Wettbewerb der Verkehrsangebote. Der ÖPNV würde von einer solchen Mittelloptimierung als Ganzes in jedem Fall profitieren; natürlich wäre ein solches Vorgehen auch vorteilhaft für die Bürgerinnen und Bürger als Steuerzahler.

## Quellenhinweise

**BBSR, 2015:** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Laufende Raubeobachtung, Raumabgrenzungen: Siedlungsstrukturelle Kreistypen. Bonn, 2015

**Daehre-Kommission, 2012:** Daehre, Karl-Heinz et.al.: Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Bericht der Kommission. Magdeburg, 2012

**Dümmler, 2015:** Dümmler, Oliver: Erfassung und Bewertung der Arbeit von Verkehrsverbänden – Entwicklung eines Instruments zur Erfassung und Bewertung sowie zum Vergleich der Arbeit von Verkehrsverbundorganisationen (Diss.). Hrsg.: TU Kaiserslautern, D386, Kaiserslautern, 2015

**ITP, 2009:** Intraplan Consult GmbH, VWI Stuttgart et. al.: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025. Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), des Deutschen Städtetages und der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Hrsg.: VDV, Köln, 2009

**MBWSV NRW, 2013:** ÖPNV-Zukunftskommission NRW: Zukunft des ÖPNV in NRW – Weichenstellung für 2020/2050. Kurzfassung (KF) und Langfassung (LF). Hrsg.: Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 2013

**Landesdatenbank NRW** des Landesbetriebs für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), Geschäftsbereich Statistik, Düsseldorf, Zugriff auf <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online> im November 2015

**Schmidt, 2015:** ÖPNV – NRW. Studie von Schmidt Mobility Solutions im Auftrag der Enquete-Kommission des Landtags von NRW. Willich, Stand 23.11.2015

**VDV, 2013:** VDV-Jahresstatistik 2012. Hrsg.: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln, 2013

**DIW, 2014:** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Verkehr in Zahlen 2014/2015. Hrsg.: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), 43. Jahrgang, Hamburg

**VMK, 2014:** Verkehrsminister fordern erneut Sondervermögen zur Verkehrswege-Sanierung. Hrsg. v. Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Leipzig, 03.04.2014