



DER LANDTAG NRW



ENQUETEKOMMISSION

**FINANZIERUNGSOPTIONEN DES
ÖFFENTLICHEN PERSONENVERKEHRS IN NRW
IM KONTEXT DES GESELLSCHAFTLICHEN UND TECHNISCHEN WANDELS**



Herausgeberin

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

www.landtag.nrw.de

Der vorliegende Bericht ist zugleich Landtagsdrucksache 16/13950

Redaktion: Dr.-Ing. Friederike Maus, Sabrina Baur, Annette Kowol, Landtag NRW

Bildnachweise: Christoph de Haar (Titel), Bernd Schälte, Landtag NRW

Layout und Satz: de haar grafikdesign, 50973 Köln

Druck: Landtag NRW

© Landtag NRW, Dezember 2016

DER LANDTAG NRW



ENQUETEKOMMISSION

**FINANZIERUNGSOPTIONEN DES
ÖFFENTLICHEN PERSONENVERKEHRS IN NRW
IM KONTEXT DES GESELLSCHAFTLICHEN UND TECHNISCHEN WANDELS**

Liebe Bürgerinnen und Bürger,

der öffentliche Personenverkehr stellt einen unverzichtbaren Teil des Gesamtverkehrssystems dar, mit dem Bund, Länder und Kommunen einen wichtigen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten. Die räumliche Diversität des Landes Nordrhein-Westfalen sowie sich ändernde Rahmenbedingungen und Zielsetzungen – nennen möchte ich hier exemplarisch den Klimaschutz, demografische Entwicklungen, die Digitalisierung, die Schuldenbremse oder europäische Rahmenvorgaben – stellen alle Beteiligten vor ständig neue Herausforderungen.



Die im Landtag Nordrhein-Westfalen vertretenen Fraktionen befassen sich daher regelmäßig mit vielfältigen Mobilitäts- und Verkehrsthemen, darunter insbesondere dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Auch speziell eingesetzte Gremien sind immer wieder Teil des parlamentarischen Diskussionsprozesses: Bereits 1997 bis 2000 hat eine Enquetekommission sich intensiv mit der „Zukunft der Mobilität“ beschäftigt. Im Januar 2013 hat die durch das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalens einberufene ÖPNV-Zukunftskommission wegweisende Ergebnisse vorgestellt. Auch die länderübergreifend eingesetzten Kommissionen zur Verkehrs-(infrastruktur)finanzierung (sog. Pällmann-, Daehre- und Bodewig-Kommissionen) verdeutlichen die Bedeutung und Komplexität der Thematik. Politik und Experten sind sich einig: Mobilität ist Grundvoraussetzung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und muss als Aufgabe der Daseinsvorsorge sichergestellt werden. Eine ganz besondere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur dar.

Die Enquetekommission IV der 16. Wahlperiode *Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (FINÖPV)* hat sich daher intensiv mit den Fragen der Finanzierungsoptionen für den öffentlichen Personennahverkehr im Land auseinandergesetzt.

Die Mitglieder der Enquetekommission haben in der Zeit von Dezember 2014 bis Januar 2017 den nun vorliegenden Abschlussbericht erarbeitet. Hierin geben sie einen Überblick über den gesellschaftlichen, finanziellen, organisatorischen und rechtlichen Rahmen des öffentlichen Personenverkehrs. Nach einer Potenzialanalyse unterschiedlicher Finanzierungsmodelle stellt die Kommission die Möglichkeiten der Weiterentwicklung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen durch technische Innovationen, insbesondere durch die Digitalisierung dar. Abschließend werden Angebots- und Effizienzpotenziale sowie Synergieeffekte in der Organisationsstruktur aufgezeigt.

Ich möchte den Mitgliedern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Enquetekommission für die geleistete Arbeit herzlich danken. Für den Bericht wünsche ich mir, dass er sowohl dem Landtag als Entscheidungshilfe als auch der Fachöffentlichkeit als anregende Lektüre zur Umsetzung der entscheidenden Veränderungen und Innovationen für einen zukunftsfähigen ÖPNV dienen möge.

Herzlichst, Ihre

A handwritten signature in blue ink that reads "Carina Gödecke". The signature is written in a cursive, flowing style.

Carina Gödecke

Liebe Fahrgäste,

Busse und Bahnen sollen eine ganze Reihe politischer Ziele verwirklichen: Für den Klima- und Umweltschutz, den Schutz der Gesundheit durch weniger Luftbelastung, für lebenswerte Städte durch gute Erreichbarkeiten und weniger Verkehrsflächen, für die Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit und der Möglichkeit für alle, mobil zu sein und durch das Vernetzen von immer mehr Orten des Lebensalltags. Gleichzeitig sorgen in bisher ungeahnter Größenordnung gesetzliche, gesellschaftliche und technische Veränderungen sowie gänzlich neue Marktteilnehmer für viel Bewegung: Alle Zukunftsszenarien vom völligen Verschwinden des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bis hin zu multimodalen Verkehrssystemen mit einem attraktiven Nahverkehr im Mittelpunkt sind denkbar.



Diesen Anforderungen und Herausforderungen steht ein fortdauerndes Problem der Finanzierung des ÖPNV gegenüber, welches sich zunehmend verschärft. Es gibt weder für den Ausbau und Erhalt der Infrastruktur, noch für den Betrieb von Bussen und Bahnen eine langfristige Finanzierungsperspektive. Hinzu kommt der finanzielle Bedarf für die nachholende Sanierung, deren Finanzierung u. a. für Stadtbahnssysteme noch völlig ungeklärt ist.

Diese ungelösten Fragen, Probleme, Aufgaben und Perspektiven des öffentlichen Personenverkehrs führten 2014 zur Einsetzung der Enquetekommission, der intensivsten zielgerichteten und wissenschaftlich fundierten Befassung der Legislative mit dem Themenkomplex – getragen von allen Fraktionen des Landtags NRW. Im Fokus standen dabei vorwiegend die Sicherstellung der ÖPNV-Finanzierung und entsprechende Finanzierungsinstrumente, damit aber auch Organisationsstrukturen sowie Chancen technischer und gesellschaftlicher Trends. Wir haben dabei weit über die schlichte Forderung nach „mehr Geld“ hinausgedacht.

Alle Instrumente wurden gleichberechtigt und wertfrei hinsichtlich Chancen, Risiken und Perspektiven analysiert. Die Instrumente konventioneller Finanzierung und der Nutzendenfinanzierung wurden durch zahlreiche Varianten der Nutznießendenfinanzierung (des Einbezugs Dritter), des freiwilligen Engagements (Strategische Partnerschaften) und innovativer Finanzierungsmodelle wie einer solidarischen Umlage (Bürgerticket) ergänzt. Der fahrscheinfreie ÖPNV bzw. der dort für Einwohnende kostenfreie ÖPNV und die Chancen der Digitalisierung waren auch die Motive und Schwerpunkte einer erkenntnisreichen Informationsreise der Kommission in die estnische Hauptstadt Tallinn.

Auf dieser Grundlage wurden gemeinsame Leitsätze entwickelt und letztlich einzelne Handlungsempfehlungen mehrheitlich verabschiedet, die nun der Ausgangspunkt für konkrete politische Initiativen sind. Ich freue mich, dass die Enquetekommission konzentriert zwei Jahre lang in großer Einigkeit bezüglich der Analyse und auf Konsens bedacht an ihrem Ergebnis gearbeitet hat und dennoch mutig und progressiv vorgegangen ist. Die abschließende Bewertung einzelner Instrumente fällt zum Teil unterschiedlich aus und spiegelt unsere politische Vielfalt wider. Einige Sondervoten ergänzen unser Gesamtpaket.

Wir hatten auch den Mut, den Balanceakt zwischen Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit zu erneuern und pflegten einen offenen, für alle stets transparenten Umgang mit unseren Beratungsinhalten. Vom üblichen Verfahren abweichend, hat diese Enquetekommission ihre drei Gutachten bereits weit vor dem Abschlussbericht und neben den Stellungnahmen auch die meisten Vorträge aus den Sitzungen sofort online veröffentlicht.

Ich danke den rund 100 Sachverständigen, die uns in Sitzungen, durch Vorträge, Stellungnahmen und Gutachten sowie während unseres Aufenthaltes in Tallinn bei der Erarbeitung dieses Berichts geholfen haben. Insbesondere gilt mein Dank den dauerhaften Sachverständigen und Kommissionsmitgliedern Prof. Dr. Tobias Bernecker, Benedikt Hauser, Gisela Nacken, Jörg Niemann und Dr. Klaus Vorgang, die uns über die 28 Sitzungen intensiv begleitet haben. Meinen herzlichen Dank richte ich an den stellvertretenden Vorsitzenden Carsten Löcker und an die Abgeordneten, die als Mitglieder der Kommission alle tief in die Themenbereiche eingestiegen sind und sehr konstruktiv am Fortschritt der Enquetekommission gearbeitet haben; und an Dr.-Ing. Friederike Maus und Sabrina Baur sowie an alle Referentinnen und Referenten der Fraktionen, die mit großem Einsatz erarbeitet und festgehalten haben, was Sie in den folgenden Kapiteln lesen können. Mein besonderes Dankeschön für die hervorragende Organisation geht an Annette Kowol und das gesamte Kommissionssekretariat mit Gisela Lange, Julia Lovenfosse, Lena Dietel, Lisa Marie Tiedtke, Patricia Giraldo und Mirjam Hufschmidt.

Diese Enquetekommission und ihre Handlungsempfehlungen sollen weit über den Bericht hinaus Wirkung entfalten. Wir freuen uns daher auf das Feedback und das Engagement der Ministerien, Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger, der Politik insgesamt und von allen Leserinnen und Lesern: Sorgen Sie mit Mut und Beharrlichkeit dafür, dass wir in Nordrhein-Westfalen die Mobilität aller Menschen auf Dauer gewährleisten können.



Oliver Bayer MdL

Inhaltsverzeichnis

<u>PRÄAMBEL</u>	1
1. <u>EINLEITUNG</u>	3
1.1 <u>Anlass</u>	3
1.2 <u>Zielsetzung</u>	4
1.3 <u>Vorgehen und Arbeitsweise</u>	5
1.4 <u>Zusammensetzung der Enquetekommission</u>	7
<u>Sondervoten zu Kapitel 1</u>	10
2. <u>RAHMENBEDINGUNGEN</u>	11
2.1 <u>Finanzielle Situation des öffentlichen Personenverkehrs</u>	11
2.1.1 <u>Investitionen/ Investitionstau der öffentlichen Hand und Remanenzkosten</u>	11
2.1.2 <u>Schulden und Schuldenbremse</u>	12
2.1.3 <u>Hilfsprogramme zur Stärkung der Infrastruktur</u>	13
2.1.4 <u>Zwischenfazit</u>	14
2.2 <u>Demografie und Verkehrsentwicklung</u>	15
2.2.1 <u>Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen</u>	15
2.2.2 <u>Entwicklung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen</u>	16
2.2.3 <u>Demografieangepasste Planung</u>	21
2.2.4 <u>Pendelströme und Engpässe im SPNV</u>	22
2.2.5 <u>Zwischenfazit</u>	23
2.3 <u>Entwicklung der Verkehrsmärkte, Nutzerpräferenzen</u>	23
2.3.1 <u>Modal Split in Nordrhein-Westfalen</u>	24
2.3.2 <u>Mobilitätsbedürfnisse einzelner Nutzersegmente</u>	25
2.3.3 <u>Multimodal, intermodal und digital</u>	28
2.3.4 <u>Der Verkehrsmarkt wandelt sich</u>	29
2.3.5 <u>Verkehrsmittelübergreifende Dienstleistungen</u>	30
2.3.6 <u>Zwischenfazit</u>	31

	<u>Sondervoten zu Kapitel 2</u>	32
3.	<u>RECHTSRAHMEN, ORGANISATION UND ÖFFENTLICHE FINANZIERUNG DES ÖFFENTLICHEN PERSONENVERKEHRS</u>	35
3.1	<u>Organisations- und Finanzierungsstruktur des Fernverkehrs</u>	35
3.1.1	<u>Organisationsstruktur des Schienenfernverkehrs</u>	36
3.1.2	<u>Finanzierungsstruktur des Schienenfernverkehrs</u>	37
3.1.3	<u>Wettbewerb im Fernverkehr</u>	38
3.1.4	<u>Zwischenfazit</u>	38
3.2	<u>Organisations- und öffentliche Finanzierungsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs</u>	39
3.2.1	<u>Rechtsrahmen und Bedeutung für das System</u>	39
3.2.1.1	<u>Europäische Ebene: Beihilfe- und Vergaberecht nach VO 1370/2007</u>	42
3.2.1.2	<u>Nationale Ebene (Bundesrecht): Verkehrsgewerberecht und Finanzierungsregelungen</u>	43
3.2.1.3	<u>Landesebene: Nordrhein-Westfalen</u>	46
3.2.2	<u>Organisationsstrukturen des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen</u>	49
3.2.2.1	<u>Organisation des SPNV</u>	50
3.2.2.2	<u>Organisation des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs (ÖSPV)</u>	52
3.2.3	<u>Öffentliche Finanzierung des ÖPNV</u>	52
3.2.3.1	<u>Überblick: Öffentliches Finanzierungssystem</u>	53
3.2.3.2	<u>Finanzierungssystem: Bund</u>	54
3.2.3.3	<u>Finanzierungssystem: Land Nordrhein-Westfalen</u>	58
3.2.3.4	<u>Finanzierungssystem: NRW-Kommunen und Kreise</u>	60
3.2.4	<u>Mängel des gegenwärtigen Finanzierungssystems und zukünftiger (zusätzlicher) Finanzierungsbedarf</u>	62
3.2.5	<u>Zwischenfazit</u>	65
	<u>Sondervotum zu Kapitel 3</u>	67
4.	<u>POTENZIALE ZUR WEITERENTWICKLUNG DES ÖPNV IN NRW DURCH BESTEHENDE UND INNOVATIVE FINANZIERUNGSMODELLE</u>	69
4.1	<u>Vorschlag für eine neue Finanzierungssystematik</u>	69
4.1.1	<u>Neuordnung des Finanzierungssystems: Infrastruktur, Betrieb und Fahrzeuge</u> ..	69
4.1.1.1	<u>Nachholende Sanierung</u>	70
4.1.1.2	<u>Regelerhalt der Infrastruktur</u>	71

4.1.1.3	Neu- und Ausbau von Infrastrukturen	72
4.1.1.4	Der operative Betrieb	73
4.1.1.5	Fahrzeuge	74
4.1.2	Zwischenfazit	75
4.2	Nutzerfinanzierung – Tarifsysteme in NRW	75
4.2.1	Rechtliche Grundlagen	75
4.2.2	Der NRW-Tarif	82
4.2.3	Ökonomische Aspekte	83
4.2.3.1	Öffentliche Co-Finanzierung	83
4.2.3.2	Fahrgelderlöse	83
4.2.3.3	Unternehmerische Preispolitik	84
4.2.3.4	Methoden der Preisbildung	85
4.2.3.5	Kostendeckungsgrad	85
4.2.3.6	Erlössteigerungen	86
4.2.3.7	Politische Entscheidungen	87
4.2.4	Mögliche Zielvorgaben durch die Politik	88
4.2.4.1	Einnahmeaufteilung	88
4.2.4.2	Vertrieb	89
4.2.5	Zwischenfazit	90
4.3	Solidarfinanzierung	90
4.3.1	Schülerticket	94
4.3.2	Semesterticket	95
4.3.3	Azubi-Ticket	97
4.3.4	Jobticket	97
4.3.5	Gästeticket	98
4.3.6	Mieterticket	99
4.3.7	Kombiticket	100
4.3.8	Bürgerticket und fahrscheinloser Nahverkehr	102
4.3.8.1	Chancen und Risiken	102
4.3.8.2	Rechtliche Bewertung	107
4.3.9	Zwischenfazit	110
4.4	Drittnutzerfinanzierung	111
4.4.1	Das Grundprinzip	111
4.4.2	Nutzentragende und Nutzenarten des ÖPNV	112
4.4.2.1	Fahrgäste	112
4.4.2.2	Allgemeinheit	112

4.4.2.3	Autofahrende	113
4.4.2.4	Arbeitgebende	113
4.4.2.5	Handel	114
4.4.2.6	Grund- und Immobilieneigentum	115
4.4.2.7	Großveranstaltungen	115
4.4.3	Differenzierung von Drittnutzerfinanzierungsinstrumenten	116
4.4.3.1	Dauer, Freiwilligkeit und Variabilität	116
4.4.3.2	Finanzierung von Infrastruktur oder Betrieb	117
4.4.4	Maßnahmen zur Umsetzung von Drittnutzerfinanzierung	118
4.4.4.1	Autofahrende	118
4.4.4.2	Arbeitgebende	119
4.4.4.3	Handel	121
4.4.4.4	Grund- und Immobilieneigentum	121
4.4.5	Zwischenfazit	122
4.5	Strategische Partnerschaften	123
4.5.1	Öffentlich-Private Partnerschaften	124
4.5.1.1	ÖPP im Bundesfernstraßenbau	125
4.5.1.2	ÖPP für Schieneninfrastruktur	125
4.5.1.3	Eignung von ÖPP-Modellen bzw. Übertragbarkeit auf den ÖPNV	126
4.5.1.4	Zwischenfazit	128
4.5.2	Sponsoring	129
4.5.2.1	Sponsoring durch Privatpersonen	129
4.5.2.2	Sponsoring durch Unternehmen	130
4.5.2.3	Vertraglich geregeltes Sponsoring	131
4.5.2.4	Zwischenfazit	132
4.6	Finanzmittelverwaltung durch Fonds	133
4.6.1	Typen von Fonds und Einsatzzwecke	133
4.6.2	Grundsystematik der Fondslösung	134
4.6.3	Fondsfinanzierung im Verkehrsbereich	136
4.6.3.1	Daehre-Kommission	136
4.6.3.2	Bodewig-Kommission	136
4.6.3.3	ÖPNV-Zukunftskommission NRW	137
4.6.3.4	Fratzcher-Kommission	138
4.6.4	Fondsfinanzierung in der Schweiz	139
4.6.5	Zwischenfazit	142
	Sondervoten zu Kapitel 4	143

5.	<u>POTENZIALE ZUR WEITERENTWICKLUNG DES ÖPNV IN NRW DURCH TECHNISCHE INNOVATIONEN – CHANCEN DER DIGITALISIERUNG</u>	157
5.1	<u>Fahrgastinformation</u>	157
5.1.1	<u>Bestandsaufnahme</u>	158
5.1.2	<u>Entwicklungsmöglichkeiten</u>	164
5.2	<u>Tarif- und Vertriebssystem</u>	167
5.2.1	<u>Bestandsaufnahme</u>	167
5.2.2	<u>Entwicklungsmöglichkeiten des Tarifsystems</u>	168
5.2.2.1	<u>Daten als neues Geschäftsmodell</u>	171
5.2.2.2	<u>Pilotprojekte, Implementierung und Datenschutz</u>	172
5.2.3	<u>Entwicklungsmöglichkeiten des Vertriebssystems</u>	175
5.3	<u>Weitere Entwicklungsmöglichkeiten</u>	177
5.4	<u>Zwischenfazit</u>	178
	<u>Sondervotum zu Kapitel 5</u>	182
6.	<u>POTENZIALE ANGEBOTSBEZOGENER INNOVATIONEN IN NRW</u>	183
6.1	<u>Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebots</u>	183
6.1.1	<u>Aktuelles Angebot und Defizite</u>	184
6.1.2	<u>Nachfrageentwicklung</u>	184
6.1.3	<u>Räumlich differenzierte Angebotsentwicklung</u>	185
6.1.3.1	<u>Land/Städtische Randlagen</u>	186
6.1.3.2	<u>Metropolregionen und Großstädte</u>	188
6.1.3.3	<u>Stadt-Land-Relationen: Schiene</u>	189
6.1.3.4	<u>Stadt-Land-Relationen: Bus</u>	190
6.1.3.5	<u>Zielprogramm für den ÖPNV</u>	191
6.1.4	<u>Integrierte Gesamtplanung</u>	192
6.1.4.1	<u>Integrierte Angebotsgestaltung Straße-Schiene</u>	192
6.1.4.2	<u>Integrierte Gesamtplanung: Qualifiziertes Regionalnetz und Nahverkehrsplan</u>	193
6.1.4.3	<u>Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten</u>	193
6.1.5	<u>Effizienzpotenziale in der Angebotsentwicklung</u>	194
6.1.5.1	<u>Effiziente Mobilität durch Vernetzung und Information</u>	195
6.1.5.2	<u>Strecken</u>	196
6.1.5.3	<u>Haltestellen und Bahnhöfe</u>	198

6.1.5.4	<u>Fahrzeuge</u>	199
6.1.6	<u>Zwischenfazit</u>	201
6.2	<u>Multimodalität und Mobilitätsmanagement</u>	202
6.2.1	<u>Multimodalität</u>	202
6.2.2	<u>Mobilitätsplattformen und Mobilstationen</u>	203
6.2.3	<u>Mobilitätsmanagement</u>	208
6.2.4	<u>Rolle des ÖPNV bei der multimodalen Mobilität</u>	209
6.2.5	<u>Zwischenfazit</u>	212
6.3	<u>Ergänzung des Angebots mit flexiblen Bedienformen</u>	213
6.3.1	<u>Angebote von Verkehrsunternehmen</u>	215
6.3.2	<u>Angebote privater Initiativen</u>	217
6.3.3	<u>Zwischenfazit</u>	219
	<u>Sondervotum zu Kapitel 6</u>	220
7.	<u>WEITERENTWICKLUNG VON ORGANISATION UND STRUKTUR</u>	225
7.1	<u>Grundlagen</u>	225
7.1.1	<u>Zuständigkeiten des Landes und der Landesregierung</u>	225
7.1.2	<u>Novellierung Nahverkehrspläne</u>	233
7.1.3	<u>Abgrenzung Nah- und Fernverkehr</u>	233
7.2	<u>Weiterentwicklung der Aufgabenträgerschaften</u>	233
7.2.1	<u>SPNV-Aufgabenträger</u>	233
7.2.2	<u>Integration und Kooperation</u>	234
7.2.3	<u>Grenzfall: Zuständigkeit für ÖSPV-RegioLinien</u>	234
7.2.4	<u>Weiterentwicklung der Zuständigkeit und Aufsicht von Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden im ÖSPV bei Liniengenehmigungen</u>	235
7.3	<u>Effizienzpotenziale und Synergieeffekte bei den Verkehrsunternehmen</u>	235
7.4	<u>Zwischenfazit</u>	236
	<u>Sondervoten zu Kapitel 7</u>	237

8.	<u>LEITSÄTZE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</u>	241
8.1	<u>Handlungsfeld Finanzierung</u>	241
8.2	<u>Handlungsfeld Angebot</u>	248
8.3	<u>Handlungsfeld Struktur und Organisation</u>	252
8.4	<u>Handlungsfeld Digitalisierung</u>	260
	<u>Sondervoten zu Kapitel 8</u>	266
9.	<u>ANHANG</u>	291
9.1	<u>Gastreferentinnen und Gastreferenten</u>	291
9.2	<u>Anhörungen der Enquetekommission – Rednerinnen und Redner</u>	296
9.3	<u>Fachexkursion nach Tallinn (Estland)</u>	298
9.4	<u>Literaturverzeichnis</u>	303

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1:	<u>Verschuldung öffentlicher Haushalte in Deutschland (2010 bis 2013)</u>	12
Abb. 2-2:	<u>Trendvergleich der Bevölkerungsvorausberechnungen 2011 / 2014 von IT.NRW</u>	16
Abb. 2-3:	<u>Veränderung des Durchschnittsalters in NRW bis 2040 – Kreisebene</u>	17
Abb. 2-4:	<u>Bevölkerungsentwicklung NRW bis 2060 – Altersgruppen</u>	18
Abb. 2-5:	<u>Veränderung der SPNV-Nachfrage (Basis 2012, Prognose 2030)</u>	21
Abb. 2-6:	<u>Einpendlerströme 2011 in den Metropolraum Rhein-Ruhr</u>	22
Abb. 2-7:	<u>Verkehrsprognose bis 2030 in Personenkilometern</u>	24
Abb. 3-1:	<u>Rechtsgebiete und Regulierungsansätze des ÖPNV</u>	40
Abb. 3-2:	<u>Anwendbare Vergaberegeln bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge</u>	43
Abb. 3-3:	<u>Märkte und Marktzugangsverfahren nach PBefG und VO 1370/2007</u>	44
Abb. 3-4:	<u>SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse</u>	48
Abb. 3-5:	<u>Grundlagen und Funktionen des Nahverkehrsplans</u>	49
Abb. 3-6:	<u>Organisation und Aufgabenträgerschaft des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen</u>	50
Abb. 3-7:	<u>Kooperationsräume nach ÖPNVG NRW ab 2008</u>	51
Abb. 3-8:	<u>Begriffsverständnis der ÖPNV-Finanzierung</u>	53
Abb. 3-9:	<u>Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Hand für den ÖPNV im Überblick</u>	54
Abb. 3-10:	<u>Gesamtfinanzierung des ÖPNV-Sektors 2012 (Deutschland)</u>	55
Abb. 3-11:	<u>Struktur der ÖPNV-Finanzierung in Nordrhein-Westfalen</u>	58
Abb. 3-12:	<u>Investitionsbedarf – Zurückgehender Modernitätsgrad im SPNV und im ÖSPV (Bund)</u>	63
Abb. 3-13:	<u>Rückgang der Energiesteuereinnahmen im Verkehr</u>	65
Abb. 4-1:	<u>Nachholende Sanierung – Refinanzierung über Sondervermögen oder vergleichbar langfristige Struktur</u>	71
Abb. 4-2:	<u>Finanzierungsstruktur für den Regelerhalt</u>	72
Abb. 4-3:	<u>Darstellung einer neuen Finanzierungssystematik – Gesamtdarstellung aller Ebenen</u>	73
Abb. 4-4:	<u>Strukturen der Tariflandschaft in NRW</u>	78
Abb. 4-5:	<u>Tarifstruktur im Großraum Köln</u>	79
Abb. 4-6:	<u>Die Tarifkragenlösungen in NRW</u>	80
Abb. 4-7:	<u>Tarifkragen in NRW</u>	81
Abb. 4-8:	<u>Tarifkragenlösungen zwischen den drei Kooperationsräumen</u>	82
Abb. 4-9:	<u>Verhältnis von Einnahmen und Fahrten in den Verkehrsverbänden in NRW 2014</u>	84
Abb. 4-10:	<u>Vergleich zwischen Sockel- und Solidarmodell (Zahlungsverpflichtete und Nutzungsmöglichkeiten)</u>	93
Abb. 4-11:	<u>Einflussfaktoren auf die Beitragshöhe eines Bürgertickets</u>	106
Abb. 4-12:	<u>Darstellung der Grundsystematik einer Fondslösung</u>	135

Abb. 4-13:	Methodik zur Entwicklung des STEP AS 2030	140
Abb. 4-14:	Systematik des Schweizerischen Bahninfrastrukturfonds	141
Abb. 5-1:	Aufbau des ÖV-Datenverbundes (SOLL-Daten)	159
Abb. 5-2:	SOLL- / IST-Datenversorgung NRW	160
Abb. 5-3:	Vergleich mobiles / stationäres Internet im VRR	162
Abb. 5-4:	Grundlegende Komponenten eines eTarifs	170
Abb. 5-5:	Roadmap Fahrgastinformation	180
Abb. 5-6:	Roadmap Tarif und Vertrieb	181
Abb. 6-1:	Linienplan des Rhein-Ruhr-Express (RRX)	190
Abb. 6-2:	Integrierte Angebotsgestaltung Straße-Schiene	192
Abb. 6-3:	Oberzentrenreichbarkeit mit MIV und ÖV	196
Abb. 6-4:	Definition der Multi- und Intermodalität	203
Abb. 6-5:	Formen des Carsharings	205
Abb. 6-6:	Flexible Verkehrsangebote im Vergleich	213
Abb. 7-1:	Gutachterliche Empfehlungen für Organisation, Struktur und Finanzierung des ÖPNV in NRW	225
Abb. 7-2:	Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen	232

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1:	<u>Wegeauswertung des Modal Split in NRW</u>	25
Tab. 3-1:	<u>Übersicht der Bundesmittel und Steuerentlastungen zur Förderung des ÖPNV-Betriebs (ohne Fahrzeuge)</u>	56
Tab. 3-2:	<u>Übersicht der Bundesmittel zur Förderung der ÖPNV-Infrastruktur</u>	57
Tab. 3-3:	<u>Übersicht der Landesmittel zur Förderung des ÖPNV-Betriebs- bzw. der ÖPNV-Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen</u>	59
Tab. 3-4:	<u>Überblick der Kosten zum Erhalt der ÖPNV-Infrastruktur</u>	62
Tab. 4-1:	<u>Übersicht über solidarische und teilsolidarische Ticket-Verträge in NRW (Anzahl der Vertragspartner und Mindestabnahmemenge)</u>	92
Tab. 4-2:	<u>Nutzenträger und Nutzenarten des ÖPNV</u>	116
Tab. 5-1:	<u>Abrufzahlen der Verbindungsauskunft für NRW im September 2015</u>	162
Tab. 6-1:	<u>Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den ÖPNV in NRW</u>	193
Tab. 6-2:	<u>Vergleich der räumlichen Abdeckung mit Carsharing-Angeboten zwischen den Flächenbundesländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg</u>	207
Tab. 6-3:	<u>Flexible Bedienungsformen im Vergleich</u>	216
Tab. 7-1:	<u>Übersicht der Bundesländer mit SPNV-Landesgesellschaft</u>	229
Tab. 7-2:	<u>Weiterentwicklung der Kompetenzcenter</u>	231

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Arbeitsgemeinschaft
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AVV	Aachener Verkehrsverbund
AT	Aufgabenträger
AZ	Aktenzeichen
BAPTS	Boosting Advanced Public Transport Systems
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BEG	Bayrische Eisenbahngesellschaft
BeihilfenR	Beihilfenrecht
Bd.	Band
BID	Business Improvement Districts
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
B2C	Business-to-Consumer
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BOStrab	Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung
BSchwAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
bspw.	beispielsweise
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DB	Deutsche Bahn
d. h.	das heißt
DDS	Datendrehscheibe
DELFI	Durchgängige Elektronische Fahrplaninformation
DFI	Dynamische Fahrgastinformation
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
EC	EuroCity
EFA	Elektronische Fahrgastauskunft für Niedersachsen und Bremen

EFM	elektronisches Fahrgeldmanagement
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
ESFI	Europäischer Fond für strategische Investitionen
EK IV	Enquetekommission IV
EKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
EnergieStG	Energiesteuergesetz
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-VO	Europäische Verordnung
EU-VO 1370/2007	Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates
e. V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EW	Einwohner
f	folgende
ff.	fortfolgende
F-Modelle	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsmodelle
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FINöPV	Finanzierung, Nutzung und Innovation des öffentlichen Personen(nah)verkehrs
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs
FN	Fußnote
FoPS	Forschungsprogramm Stadtverkehr
gem.	gemäß
GewerbeR	Gewerberecht
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKG NRW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAFAS	HaCon-Fahrplan-Auskunfts-System

Hbf	Hauptbahnhof
HKX	Hamburg-Köln-Express
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im eigentlichen Sinne
i. S. d.	im Sinne des
IC	Intercity
ICE	Intercity Express
ICS	Intermodal Connection System
IGVP	Integrierte Gesamtverkehrsplanung
inkl.	inklusive
ISGG NRW	Immobilien und Standortgemeinschaften Gesetz Nordrhein-Westfalen
IT.NRW	Information und Technik NRW (Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen)
ITCS	European Train Control System
ITF	Integraler Taktfahrplan
KA	Kernapplikation
Kap.	Kapitel
KAG NRW	Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
KCEFM	Kompetenzcenter Elektronisches Fahrgeldmanagement NRW
KC ITF	Kompetenzcenter integrierter Taktfahrplan NRW
Kfz	Kraftfahrzeug
KfzSt	Kraftfahrzeugsteuer
Km	Kilometer
KommunalR	Kommunalrecht
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
KrO NRW	Kreisordnung Nordrhein-Westfalen
LNVG	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen
Mio.	Million
MIV	motorisierter Individualverkehr
Mrd.	Milliarde
MwSt.	Mehrwertsteuer
n. F.	neue Fassung
NASA	Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt
NAH.SH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein

NFC	Near Field Communication
NMIV	nicht-motorisierter Individualverkehr
NPH	Nahverkehrsverbund Paderborn / Höxter
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NV	Nahverkehr
NVBW	Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg
NVR	Nahverkehr Rheinland
NVS	Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen
NWL	Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe
p. a.	per annum
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
O-Busse	Oberleitungsbusse
öff.	öffentlich
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG NRW	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
ÖPV	öffentlicher Personenverkehr
OSM	OpenStreetMap
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr
OWLV	Ostwestfalen-Lippe Verkehr
RegG	Regionalisierungsgesetz
RKS	regionale Koordinierungsstelle
Rn	Randnummer
RMV	Rhein-Main-Verkehrsverbund
RRX	Rhein-Ruhr-Express
PVG	Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (Schweiz)
RVM	Regionalverkehr Münsterland
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
Reg.-Mittel	Regionalisierungsmittel
S.	Satz / Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr

STEP AS	Strategisches Entwicklungsprogramm Ausbaustufe
StromStG	Stromsteuergesetz
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen
Tab.	Tabelle
TDD	Transport Development Districts
TVgG-NRW	Tariftreue- und Vergabegesetz NRW
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche
u. U.	unter Umständen
UStG	Umsatzsteuergesetz
v. a.	vor allem
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
vergaberechtl.	vergaberechtlich
VergabeR	Vergaberecht
vgl.	vergleiche
VGM	Verkehrsgemeinschaft Münsterland
VGS	Verkehrsmanagement-Gesellschaft Saar
VGWS	Verkehrsbetriebe Westfalen-Süd
VMV	Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern
VO	Verordnung
VPH	Verkehrs-Servicegesellschaft Paderborn/Höxter
VOL/A EG	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz
VRL	Verkehrsgemeinschaft Ruhr-Lippe
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg
VU	Verkehrsunternehmen
VV OWL	Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe
WLAN	Wireless Local Area Network
www	world wide web
WDR	Westdeutscher Rundfunk
z. B.	zum Beispiel
ZKS	zentrale Koordinierungsstelle
ZOB	Zentrale Omnibusbahnhöfe
ZRL	Zweckverband SPNV Ruhr-Lippe
ZustVO-ÖSPV-EW	Verordnung über die Zuständigkeiten auf den Gebieten des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs und Eisenbahnwesens
ZV	Zweckverband

ZVM	Zweckverband SPNV Münsterland
ZWS	Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd
§	Paragraph
§§	Paragraphen
%	Prozent

Präambel

Der öffentliche Personenverkehr in Nordrhein-Westfalen muss vor dem Hintergrund der bestehenden Finanzierungsdefizite und des sich abzeichnenden gesellschaftlichen, demografischen und technischen Wandels substantiell weiterentwickelt werden, um zukunftsfähig zu sein. Vor dem Hintergrund der räumlichen Unterschiedlichkeit des Landes, der Klimaschutzziele, der Notwendigkeit zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, dem europäischen Rechtsrahmen, der Herstellung von Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und der Einhaltung der Schuldenbremse müssen alle am System des öffentlichen Personenverkehrs beteiligten Akteure Veränderungsbereitschaft und Mut zu Innovationen zeigen, damit der öffentliche Personenverkehr auch in Zukunft seine Rolle als nicht verzichtbarer Teil des Gesamtverkehrssystems spielen und seiner Aufgabe als Element der Daseinsvorsorge gerecht werden kann. Die im Jahr 2013 im NRW-Klimaschutzgesetz beschlossenen Klimaschutzziele, bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahre 2050 um mindestens 80 % Treibhausgasemissionen zu reduzieren, erfordern gemäß Klimaschutzplan eine Verkehrswende für Nordrhein-Westfalen. Die ÖPNV-Zukunftskommission empfahl daher eine Steigerung der ÖPNV-Verkehrsleistung um 50-100 %. Dazu ist eine integrierte Gesamtplanung zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personenverkehrs geeignet und erforderlich. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine derartige Erhöhung des ÖPNV-Anteils am Modal Split entsprechende Kapazitätserweiterungen bedarf, die auch finanziert werden müssen. Ein qualifiziertes Regionalnetz für Schiene und Bus, das ein Rückgrat aus hoch leistungsfähigen ÖPNV-Achsen hat, muss dabei mit bedarfsgerechten Verkehren in der Fläche und flexiblen multimodalen Verkehrsangeboten verknüpft werden. Parallel hierzu gilt es, die großen Chancen der Digitalisierung unter Nutzung offener Schnittstellen für eine vereinfachte und besser abgestimmte Tarifierung, vernetzte Informationen in Echtzeit und eine effiziente Betriebssteuerung zu ergreifen. Im Zusammenspiel der Akteure erfordert dies effizientere Organisations- und Kooperationsmodelle, die in der Lage sind, das Maß an Standardisierung im ÖPNV zu erhöhen und neue Entwicklungen frühzeitig aufzugreifen, in Modellprojekten zu testen und gewinnbringend für den ÖPNV nutzbar zu machen.

Vor dem Hintergrund des bestehenden Finanzierungsdefizits im öffentlichen Personenverkehr ist eine verlässliche Neugliederung des Finanzierungssystems und Finanzierungsverantwortung erforderlich. Es sind jeweils transparente Verantwortlichkeiten für die einmalig nachholende Sanierung, Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge, Regelerhalt und Betrieb zu definieren. Dabei sind die entsprechenden Akteure in die Lage zu versetzen, die jeweils erforderlichen Mittel auch generieren zu können. Eisenbahn und Stadtbahn, Busverkehre und flexible Bedienformen benötigen jeweils individuelle Finanzierungsoptionen, um eine nachhaltige, überjährige Finanzplanung unter Berücksichtigung einer auskömmlichen Dynamisierung von Bedarf und Mitteln zu ermöglichen.

1. Einleitung

Gemäß § 61 der Geschäftsordnung des Landtages Nordrhein-Westfalen kann zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe eine Enquetekommission eingesetzt werden, der Mitglieder des Landtags und andere Sachverständige angehören können. In seiner Sitzung am 4. Juli 2014 hat der Landtag auf Antrag der Fraktion der PIRATEN (Drs. 16/5959 2. Neudruck) die Einsetzung einer Enquetekommission zum Thema „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels“ beschlossen.

1.1 Anlass

Die im Landtag Nordrhein-Westfalen vertretenen Fraktionen befassen sich fortwährend mit Mobilitäts- und Verkehrsthemen sowie dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Zudem beschäftigt sich die Landespolitik regelmäßig auch in temporär eingerichteten Gremien intensiv mit dem Thema Verkehr. So gab es bereits zwischen 1997 und 2000 eine Enquetekommission mit dem Thema „Zukunft der Mobilität“. Darüber hinaus stellte im Januar 2013 eine, durch das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr einberufene, ÖPNV-Zukunftskommission ihre Ergebnisse vor. Diese Expertengremien wie auch die zwischenzeitlich auf Bundesebene eingesetzten Kommissionen zur Verkehrs(infrastruktur)finanzierung (sog. Pällmann-, Daehre- und Bodewig-Kommissionen¹) sind sich einig: Der Erhalt der Verkehrsinfrastruktur im Allgemeinen und der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur im Besonderen liegt im gemeinsamen Interesse; nur durch sie kann Mobilität als Grundvoraussetzung zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der notwendigen Quantität und Qualität sichergestellt werden. Einigkeit besteht auch dahingehend, dass sich Straßen und Schienenwege in einem teilweise desolaten Zustand befinden und, auch dadurch bedingt, ein enormes Finanzierungsdefizit in Bezug auf Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur besteht. Dieses liegt verkehrsträgerübergreifend im Milliardenbereich. Jährlich müssten über die zur Verfügung stehenden Budgets hinaus hohe Beträge bereitgestellt werden, nur um die akut erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen zu finanzieren.

Im Fokus der Enquetekommission IV *Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (FINÖPV)* liegt die Auseinandersetzung mit den möglichen Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personennahverkehrs. Im Einsetzungsbeschluss heißt es dazu: „In der hier beantragten Enquetekommission sollen folgende Themen der Finanzierung behandelt werden: die Kosten für den Erhalt und den Ausbau

1 Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Pällmann-Kommission“), 1999-2000; Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Daehre-Kommission“), 2011-2012; Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Bodewig-Kommission“) 2013; Kommission Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes („Bodewig-Kommission II“) 2015-2016.

der Infrastruktur und die Kosten des Betriebs des ÖPNV im Konkreten und des ÖPV insgesamt. Vor allem aber soll nach Wegen der langfristigen Finanzierung und dauerhaften Sicherung der Angebote gesucht werden, die es politisch zu bewerten und umzusetzen gilt.“² Dadurch wird gemeinsam von Wissenschaft und Politik ein Konzept erarbeitet, welches Landesregierung, Ministerien und auch Verbänden wichtige Impulse geben kann.

1.2 Zielsetzung

Die im Einsetzungsbeschluss der Kommission definierten Aufgaben wurden in ein korrespondierendes Arbeitsprogramm überführt, welches sich im Bericht wie folgt niederschlägt:

Kapitel 2

Zu Beginn der inhaltlichen Arbeit verschaffte sich die Enquetekommission einen Überblick über den finanziellen und gesellschaftlichen Rahmen, der den öffentlichen Personennahverkehr maßgeblich beeinflusst. In drei Unterkapiteln werden die Erkenntnisse zur finanziellen Situation, zu den Auswirkungen der demografischen Entwicklung und zum Wandel der Verkehrsmärkte und Nutzerpräferenzen zusammenfassend dargestellt.

Kapitel 3

Die Themengebiete Rechtsrahmen, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs stellten einen Schwerpunkt der Arbeit der Enquetekommission dar. In diesem Bericht werden sie sowohl für den Fernverkehr als auch den öffentlichen Personennahverkehr Nordrhein-Westfalens dargestellt.

Kapitel 4

Anschließend an die Bestandsaufnahme in den ersten Sitzungen der Enquetekommission wurde der Blick in die Zukunft gerichtet. Den Auftakt bildete eine Potenzialanalyse bestehender und innovativer Finanzierungsmodelle. Die Unterkapitel zu einer Neugliederung der Finanzierungssystematik, zur Nutzer-, Solidar- und Drittnutzerfinanzierung, zu strategischen Partnerschaften und zur Finanzmittelverwaltung durch Fonds sind das Ergebnis.

Kapitel 5

Die Potenziale zur Weiterentwicklung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen durch technische Innovationen und somit insbesondere die Chancen der Digitalisierung stellten einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit der Enquetekommission dar. Im vorliegenden Bericht werden insbesondere die Themenfelder Fahrgastinformationen sowie die Potenziale für das Vertriebs- und Tarifsystem vertiefend dargestellt.

Kapitel 6

Auch mit angebotsbezogenen Innovationen und deren Potenzialen setzte sich die Enquetekommission auseinander. Die Überlegungen zur Weiterentwicklung des Angebots, zu den Trends Multimodalität und Mobilitätsmanagement und flexiblen Bedienungsformen illustrieren dies.

Kapitel 7

Abschließend beschäftigte sich die Enquetekommission mit dem Themenfeld „Weiterentwicklung von Organisation und Struktur“. Im Abschlussbericht werden die Weiterentwicklung der Aufgabenträgerschaft sowie Effizienzpotenziale und Synergieeffekte vorhandener Strukturen erörtert.

Kapitel 8

In diesem Kapitel wird das Ergebnis der knapp zwei Jahre dauernden inhaltlichen Auseinandersetzung mit den aufgeführten Themenfeldern in 18 Leitsätze und 160 Handlungsempfehlungen sowie einer anschließenden Empfehlung der Enquetekommission dargestellt. Präambel, Einleitung sowie die Leitsätze wurden weitgehend konsensual beschlossen. Die sich anschließenden Handlungsempfehlungen wurden zum Teil im Konsens und ansonsten mehrheitlich³ beschlossen – hier nutzen die Fraktionen teilweise die Möglichkeit, anderslautende Empfehlungen mit Hilfe von Sondervoten einzubringen.

1.3 Vorgehen und Arbeitsweise

Für die im Dezember 2014 aufgenommenen Arbeiten verständigten sich die Mitglieder der Enquetekommission auf folgenden Prozess:

Ausgehend von einer **Einarbeitung in die Grundlagen** der Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs und einer **Bestandsaufnahme** ging die Kommission zu einer **dreiphasigen Potenzialanalyse** über.

3 Mit einfacher Mehrheit.

In dieser wurden die Möglichkeiten verschiedener Finanzierungsmodelle sowie technischer und angebotsbezogener Innovationen untersucht. Die Weiterentwicklung von Organisation und Struktur des ÖPNV stellte den Abschluss der inhaltlichen Auseinandersetzung dar. Zu allen diesen Themenkomplexen wurden zahlreiche **Sachverständige** in die Sitzungen eingeladen (vgl. Anhang [9.1](#) und [9.2](#)).

Im Rahmen der Potenzialanalyse wurden **drei Gutachten** durch die Enquetekommission an externe Gutachter vergeben. Die Ergebnisse dieser Gutachten

- Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen,
- Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens sowie
- Digitalisierung und Tarife im ÖPNV

wurden in den Sitzungen der Enquetekommission vorgestellt, diskutiert und flossen in die entsprechenden Kapitel des vorliegenden Abschlussberichts ein.

Die Enquetekommission hat in der Zeit vom 12. Dezember 2014 bis 2. Dezember 2016 in insgesamt 28 Sitzungen nichtöffentlich getagt. Zudem fanden auch **drei öffentliche Anhörungen** (inklusive Internet-Live-Stream) sowie ein öffentliches Sachverständigengespräch zu den Themenkomplexen:

- Drittnutzerfinanzierung im öffentlichen Personen(nah)verkehr (21.08.2015)
- Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb (26.02.2016)
- Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen (04.03.2016)
- Konzept für eine „neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen“ (28.10.2016)

statt. Die vollständige Liste der angehörten Sachverständigen ist dem Anhang zu entnehmen.

Eine Fachexkursion führte eine Delegation aus Mitgliedern, Sachverständigen und den wissenschaftlichen Referentinnen bzw. Referenten der Fraktionen vom 2. bis 4. Mai 2016 nach Tallinn (Estland). Inhaltliche Schwerpunkte waren die Themen Nulltarif und fahrscheinfreier Nahverkehr, dessen Finanzierung und Organisation sowie Digitalisierung und Datenschutz (vgl. Anhang Kapitel 9.3).

Parallel zu der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Arbeitsprogramm in den Sitzungen der Enquetekommission erfolgte die Erarbeitung des Abschlussberichtes, dessen Fertigstellung ab Juni 2016 forciert wurde. Die Abstimmung der Texte in den Fraktionen und in der Kommission erfolgte über mehrere Schleifen. Die Befassung im Plenum erfolgte am 26. Januar 2017.

1.4 Zusammensetzung der Enquetekommission

Die Enquetekommission IV zum Thema Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels wurde vom Landtag Nordrhein-Westfalen (16. Wahlperiode) in der Sitzung am 4. Juli 2014 auf Antrag der Fraktion der PIRATEN (Drs. 16/5959 2. Neudruck) einstimmig beschlossen.

Unter dem Vorsitz des 1. Vizepräsidenten des Landtags, Herrn Eckhard Uhlenberg, hat sich die Enquetekommission IV am 12. Dezember 2014 konstituiert. Einstimmig wurden der Abgeordnete Oliver Bayer (PIRATEN) zum Vorsitzenden und der Abgeordnete Carsten Löcker (SPD) zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

Der Enquetekommission gehörten folgende Mitglieder an:

Sachverständige

Dr. Klaus Vorgang



Benedikt Hauser



Gisela Nacken



Jörg Niemann



Prof. Dr. Tobias
Bernecker



Abgeordnete

PIRATEN

Oliver Bayer MdL
(Sprecher und
Vorsitzender)

SPD

Inge Blask MdL

Reiner Breuer MdL
(bis 10/2015)Carsten
Löcker MdL
(Sprecher und
stv. Vorsitzender)Volker Münchow
MdLDirk Schlömer
MdLAndreas Becker
MdL (ab 11/2015)

CDU

Wilhelm
Hausmann MdLHenning
Rehbaum MdL
(Sprecher)

Robert Stein MdL



GRÜNE

Rolf Beu MdL
(Sprecher)

Arndt Klocke MdL



FDP

Ingola Schmitz
MdL (Sprecherin
bis 03/2015)Thomas Nüchel
MdL (Sprecher
ab 03/2015)

Stellvertretende Mitglieder

SPD	Andreas Becker MdL (bis 11/2015)
	Gordan Dudas MdL
	Dieter Hilser MdL
	Jochen Ott MdL
	Sarah Philipp MdL
CDU	Bernhard Schemmer MdL
	Thorsten Schick MdL
	Klaus Vossemer MdL
GRÜNE	Manuela Grochowiak-Schmieding MdL
	Mario Krüger MdL
FDP	Christof Rasche MdL
PIRATEN	Kai Schmalenbach MdL
	Nicolaus Kern MdL (ab 03/2015)

Referentinnen und Referenten der Fraktionen

SPD	Daniel Schleiser
CDU	Evelyn Hepp
Bündnis 90/Die Grünen	Michèle Eichhorn, Robert Wendt (ab 01/2015 bis 09/2015) Ina Besche-Krastl (ab 12/2015 bis 10/2016)
FDP	Stefan Bouillon
PIRATEN	Gregor Waluga

Das Kommissionssekretariat

Wissenschaftliche Referentinnen	Dr.-Ing. Friederike Maus, Sabrina Baur
Kommissionsassistentz	Annette Kowol
Sekretariatsteam	Gisela Lange, Lena Dietel, Lisa Marie Tiedtke, Julia Lovenfosse, Patricia Giraldo



Sondervoten zu Kapitel 1

Sondervotum der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und PIRATEN und der Sachverständigen Dr. Klaus Vorgang, Gisela Nacken und Prof. Dr. Tobias Bernecker zu Kapitel 1

Die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und PIRATEN sowie die Sachverständigen Dr. Klaus Vorgang, Gisela Nacken und Prof. Dr. Tobias Bernecker stellen gemeinsam fest:

Wir haben in den vergangenen beiden Jahren die für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen relevanten Themenfelder identifiziert und analysiert.

Eine Enquetekommission ist ein konsens- und sachorientiertes Gremium. Daher haben wir uns fraktionsübergreifend bemüht, gemeinsam zu diskutieren und eine Vielzahl wichtiger Themen zu bearbeiten sowie Handlungsempfehlungen ohne Denkverbote zu formulieren. Dies geschah in dem Wissen, dass nicht in allen Fragen Einigkeit im Detail besteht und dass Kompromisse nicht immer die jeweiligen Positionen der Fraktionen widerspiegeln.

Dennoch haben wir bis zum Ende der Enquetekommission an unserem gemeinsamen Ziel gearbeitet, auch über Kompromissfindungen pragmatische, umsetzungsfähige und sachorientierte Handlungsempfehlungen zu formulieren.

In Sachfragen, wo die Herbeiführung eines Konsenses nicht möglich war, dienen Sondervoten zur ergänzenden und vor allem konstruktiven Äußerung von Meinungen, die in der Kommission diskutiert wurden, aber keine Mehrheit hatten.

Vor diesem Hintergrund bedauern wir es, dass nicht alle Sondervoten diesen Ansprüchen genügen.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Kapitel 1

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis von zwei Jahren intensiver Beschäftigung aller im Landtag vertretenen Fraktionen mit den Zukunftsthemen des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen. Dennoch hat die rot-grüne Landesregierung 2016 noch vor Abschluss der Kommission wesentliche Teile der Enquete-Arbeit in einer Gesetzesnovelle des ÖPNVG NRW verwertet. Hierdurch ist der bedenkliche Eindruck entstanden, dass diese Novelle nicht nur ohne Rücksprache mit der Kommission, sondern auch in der Absicht terminiert wurde, der Drucklegung des Abschlussberichts zuvorzukommen.

2. Rahmenbedingungen

Neben der finanziellen Situation des ÖPNV werden in den folgenden Unterkapiteln die demografische und verkehrliche Entwicklung, die Veränderungen im Verkehrsmarkt und der Nutzerinteressen dargestellt sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede in ländlichen Räumen und Ballungsgebieten beschrieben.

2.1 Finanzielle Situation des öffentlichen Personenverkehrs

Der öffentliche Personenverkehr (ÖPV) ist traditionell in besonderem Maße abhängig von der Haushaltslage der öffentlichen Hand, d. h. von der bundesweiten Finanzlage, der finanziellen Situation der Länder und der Kommunen. Sie rechnen bereits heute mittel- bis langfristig mit massiven Verschlechterungen ihrer Haushaltssituation.

Sowohl im Bund als auch in den Ländern und Kommunen steigen aktuell und in den nächsten Jahren die nominellen Steuereinnahmen.⁴ Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und weiter steigender öffentlicher Ausgaben wächst dennoch der Druck auf die ÖPNV-Finanzierung. Die Zunahme bei den Ausgaben kann durch die steigenden Einnahmen nicht ausgeglichen werden. Insbesondere Pflichtaufgaben im Sozialbereich schränken die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen ein.⁵ Die Ausgaben für den ÖPNV werden als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe (vgl. Kap. 3.2.1) in den kommunalen Gebietskörperschaften bei Haushaltsberatungen regelmäßig verhandelt und oft nur restriktiv behandelt.

2.1.1 Investitionen / Investitionsstau der öffentlichen Hand und Remanenzkosten

„Da insbesondere Städte und Gemeinden mit geringer Wirtschaftskraft ihre Investitionsbudgets in den vergangenen Jahren erheblich reduziert haben, zeichnet sich gerade auf kommunaler Ebene ein zunehmender Investitionsbedarf, etwa in den Bereichen Verkehr, Bildung und soziale Infrastruktur, ab“, diagnostizierte die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“.⁶ Investitionen in die Infrastruktur wurden überwiegend mit Fördermitteln des Bundes realisiert, Rückstellungen für die Erhaltung seitens der Kommunen aber kaum in ausreichendem Maße gebildet. Jetzt sind sie entsprechend auch für Erhalt und Sanierung auf Landes- und Bundesmittel angewiesen. Ein Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung besteht nach derzeitiger Rechtslage allerdings nicht (vgl. Kap. 3.2.1.3).⁷ Die Investitionstätigkeit der Kommunen in Deutschland hat 2014 in absoluten

4 Bundesministerium der Finanzen 2015a, S. 168.

5 Destatis – Statistisches Bundesamt 2015.

6 Fratzscher 2015, S. 5.

7 In der Stadt Essen wurde bspw. der Bau der ÖPNV-Infrastruktur zu 90 % von Bund und Land finanziert und zu 10 % durch die Stadt; die Bildung von Rückstellungen erfolgte dabei nicht im notwendigen Maß. Feller 2015, S. 9.

Zahlen zwar etwas zugenommen, trotzdem ist der laut Kommunalpanel wahrgenommene Investitionsrückstand erneut gestiegen.⁸ Die Höhe des prognostizierten Investitionsstaus variiert je nach Modell, 2016 betrug er 7,5 Mrd. Euro, inklusive der Investitionen der Deutschen Bahn AG in Schienenwege.⁹

Zu der problematischen Haushaltslage der Kommunen kommen zusätzliche kostenintensive Anforderungen u. a. durch den demografischen Wandel hinzu (vgl. Kap. 2.2). Zu beachten ist aus finanziellen Gesichtspunkten, dass bei sinkender Siedlungsdichte nicht generell weniger Infrastrukturkosten anfallen. Davon ist auch der ÖPNV betroffen, da dessen Fixkosten auf eine geringere Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern aufgeteilt werden müssen. Diese sog. Remanenzkosten wurden von einer Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demografischen Wandels untersucht und definiert.¹⁰

2.1.2 Schulden und Schuldenbremse

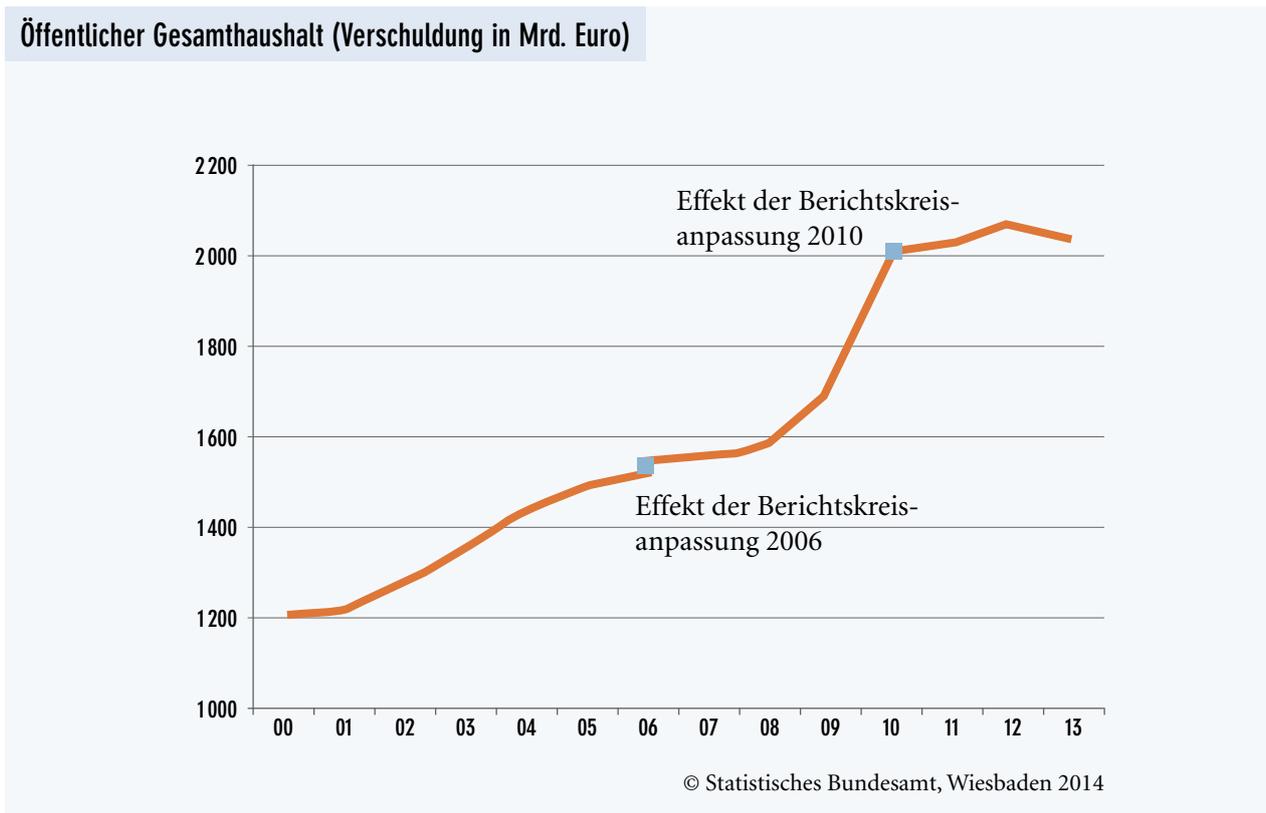


Abb. 2-1: Verschuldung öffentlicher Haushalte in Deutschland (2010 bis 2013)¹¹

8 Schneider und Grabow 2015, S. 47.

9 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 4.

10 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015a.

11 Eigene Darstellung nach Destatis – Statistisches Bundesamt 19.06.2015.

Die Schulden öffentlicher Haushalte nehmen bundesweit zu (vgl. [Abb. 2-1](#)). Durch die Kommunalaufsicht wird bei der Genehmigung kommunaler Haushalte auf Haushaltsdisziplin gedrängt. Die Forderung nach Schuldenabbau, bzw. die Pflicht zur Einhaltung der Schuldenbremse, die für die Länder ab 2020 den grundsätzlichen Verzicht auf Nettoneuverschuldungen vorschreibt, geht damit einher.¹² Für die Kommunen gilt die Schuldenbremse auch bei Einfügung in die Landesverfassung nicht. Trotz sinkender Neuverschuldung bleibt die Haushaltslage auf Grund der vorhandenen Alt-schulden ohnehin angespannt, weshalb die vorhandenen Spielräume gering sind und durch immer neue Aufgaben ohne entsprechende Finanzzuweisungen zusätzlich verengt werden.

2.1.3 Hilfsprogramme zur Stärkung der Infrastruktur

Wie beschrieben, reichen die begrenzten kommunalen Investitionsausgaben nicht aus, um die Infrastruktur zu erhalten und auszubauen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) stellt für Investitionen in Verkehrswege jährlich Mittel zur Verfügung. Diese wurden für das Haushaltsjahr 2015 durch eine Mischung aus zusätzlichen Haushaltsmitteln und zusätzlichen Einnahmen aus der Lkw-Maut gesteigert und dienen hauptsächlich der Finanzierung von Infrastrukturen mit bundespolitischer Bedeutung.¹³ Zusätzliches Geld kommt aus dem 2015 von der Bundesregierung verabschiedeten Investitionsprogramm.¹⁴ Daraus bekommt das Bundesverkehrsministerium über 4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Eine Mrd. Euro davon soll zum Beispiel für die Investitionen in die Schieneninfrastruktur genutzt werden.

Mit einem Investitionsförderungsprogramm des Bundes für **strukturschwache Kommunen** soll deren Lage gezielt verbessert werden. Nordrhein-Westfalen hat ca. 1,1 Mrd. Euro der bundesweit 3,5 Mrd. Euro erhalten und wird diese vollständig an die Kommunen weitergeben¹⁵, dennoch verbleibt weiterhin eine erhebliche Finanzlücke. Der Städte- und Gemeindebund sowie der Landkreistag Nordrhein-Westfalen fordern gemeinsam die Verteilung orientiert an den Schlüsselzuweisungen¹⁶ der Jahre 2011-2015.¹⁷ Dem ist der Landtag mit einstimmigem Beschluss des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes im Herbst 2015 gefolgt.¹⁸

Im Gutachten „Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen 2030“ wird die Erhöhung der Infrastrukturausgaben des Bundes (um 5 Mrd. Euro) als bei Weitem nicht ausreichend beurteilt. Ebenso werde das von der Bundesregierung im November 2011 angekündigte Investitionspaket für die Jahre 2016

12 Waldhoff 2015, S. 41ff.

13 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 28.11.2014.

14 Deutscher Bundestag 24.06.2015.

15 MIK - Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2015b.

16 Die Höhe von Schlüsselzuweisungen errechnet sich aus der Multiplikation der Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf der Städte bzw. Gemeinden mit dem zu verteilenden Ausgangsbetrag.

17 Kraack und Hamacher 2015.

18 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015e, S. 5.

bis 2018 in Höhe von 10 Mrd. Euro nicht genügen, um den notwendigen Bedarf der jeweiligen Jahre zu decken.¹⁹

In Nordrhein-Westfalen werden besonders überschuldete Kommunen seit 2010 durch den Stärkungspakt Stadtfinanzen mit einem Volumen von jährlich 350 Mio. Euro unterstützt um ihnen die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Finanzen wieder auf eine solide und tragfähige Grundlage stellen zu können.²⁰ Darüber hinaus findet zwischen den Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein kommunaler Finanzausgleich statt, der im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) des Landes geregelt und jedes Jahr neu beschlossen wird.²¹ Die Mittel des GFG sind seit dem Jahr 2010 bis zum Jahr 2016 von ca. 7,6 Mrd. Euro auf ca. 10 Mrd. Euro angestiegen²², ebenso aber auch die Anforderungen an die Kommunen. Deren Ausgaben für den ÖPNV variieren je nach Infrastruktur, Angebot und betrieblicher Effizienz vor Ort.

2.1.4 Zwischenfazit

In Nordrhein-Westfalen gibt es hohe Defizite bei Investitionen in die ÖPNV-Infrastrukturen. Im Gutachten „Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen 2030“ wird daher zu einem „Masterplan Infrastruktur“²³ und einer entsprechenden Investitionsquote geraten. Die demografische Entwicklung vollzieht sich regional unterschiedlich: Während einige Regionen, insbesondere im ländlichen Raum, massive Bevölkerungsrückgänge zu erwarten haben, ist in den Ballungsräumen ein Bevölkerungsanstieg festzustellen.²⁴ Die Enquetekommission „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen“ (abgeschlossen im August 2015) hat eine bedarfs- und versorgungsgerechte Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV gefordert. Ein landesweites Handlungskonzept sei für die Infrastruktur zu prüfen und die Ergebnisse der EK Finanzierung, Innovation und Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen (FINÖPV) bei der ÖPNV-Entwicklung zu berücksichtigen.²⁵

Die Haushalte der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen, müssen allerdings auch zukünftig mit knappen finanziellen Mitteln rechnen. Daher erneuern diese stetig ihre Forderungen an die Bundesebene nach besserer finanzieller Ausstattung, auch für den Verkehrsbereich (wobei zu beachten ist, dass die ÖPNV / Verkehrs-Finanzierung Aufgabe aller staatlichen Ebenen ist). „Die

19 Arndt et al. 2015, S. 30.

20 Die Finanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen erfolgte im Jahr 2014 zu ca. 70 % aus dem Landeshaushalt, zu 17 % als Vorwegabzug aus den Mitteln des Gemeindefinanzierungsgesetzes und zu ca. 13 % aus der Solidaritätsumlage. Gleichzeitig sind die Kommunen, die diese Mittel in Anspruch nehmen, aufgefordert, einen klaren Sanierungskurs zu fahren. MIK - Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2015d.

21 MIK – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2015c.

22 MIK – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2015a, S. 14.

23 Arndt et al. 2015, S. 29ff.

24 Wachstumsregionen existieren vereinzelt jedoch auch im ländlichen Raum.

25 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015a, S. 44. Handlungsempfehlungen Nummer 136 und 138.

langfristige Angebotsplanung ist durch die Unsicherheit über die künftige Finanzierbarkeit des ÖPNV und die dafür verfügbaren Finanzmittel erschwert. Hier gilt es durch politische Entscheidungen klare Bedingungen zu schaffen²⁶ (vgl. Kap. 3.2.1.2).

Es zeigt sich, dass auf Grundlage der derzeitigen Finanzausstattung nicht ausreichend staatliche Mittel für den ÖPNV zur Verfügung stehen. Neben dem Ausschöpfen der vorhandenen Finanzierungsinstrumente bzw. dem Heben noch vorhandener Effizienzpotenziale sollten daher auch andere Finanzierungsmodelle auf ihre Umsetzbarkeit überprüft werden (vgl. Kap. 4).

2.2 Demografie und Verkehrsentwicklung

Der demografische Wandel ist eine zentrale Herausforderung für die deutsche Gesellschaft. Durch die Veränderungsprozesse und deren Konsequenzen entsteht ein (politischer) Handlungsbedarf hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Versorgung mit Infrastrukturangeboten und der entsprechenden Ausgestaltung.

Die demografische Entwicklung vollzieht sich regional unterschiedlich: Während einige Regionen, insbesondere im ländlichen Raum, massive Bevölkerungsrückgänge zu erwarten haben, ist in einigen Ballungsräumen ein Bevölkerungsanstieg festzustellen. Entsprechend differenziert sollten auch die regionalen Anpassungsstrategien ausfallen.²⁷

2.2.1 Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen

Nach den Vorausberechnungen des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) aus dem Jahr 2015 könnte es um das Jahr 2035 zu einem Bevölkerungsrückgang kommen (vgl. hierzu [Abb. 2-2](#)).²⁸ Angesichts der gerade geschilderten erheblichen Unsicherheiten der Bevölkerungsvorausberechnungen und der schlicht nicht vorhersehbaren externen Faktoren sind solche Aussagen aber stets mit größter Vorsicht zu verwenden. Sie sind nur sehr eingeschränkt für darauf aufbauende politische Programme nutzbar. Momentan scheinen allein der tendenzielle Bevölkerungsverlust in den peripheren Regionen und eine stabile bis dynamische Bevölkerungsentwicklung in den Zentren einigermaßen sicher zu prognostizieren. Kürzlich prognostizierte Schülerzahlen gelten inzwischen wieder als überholt.

26 Lasch et al. 2005, S. 10.

27 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015a.

28 Gegenüber früheren Bevölkerungsvorausberechnungen fällt diese weniger stark aus.

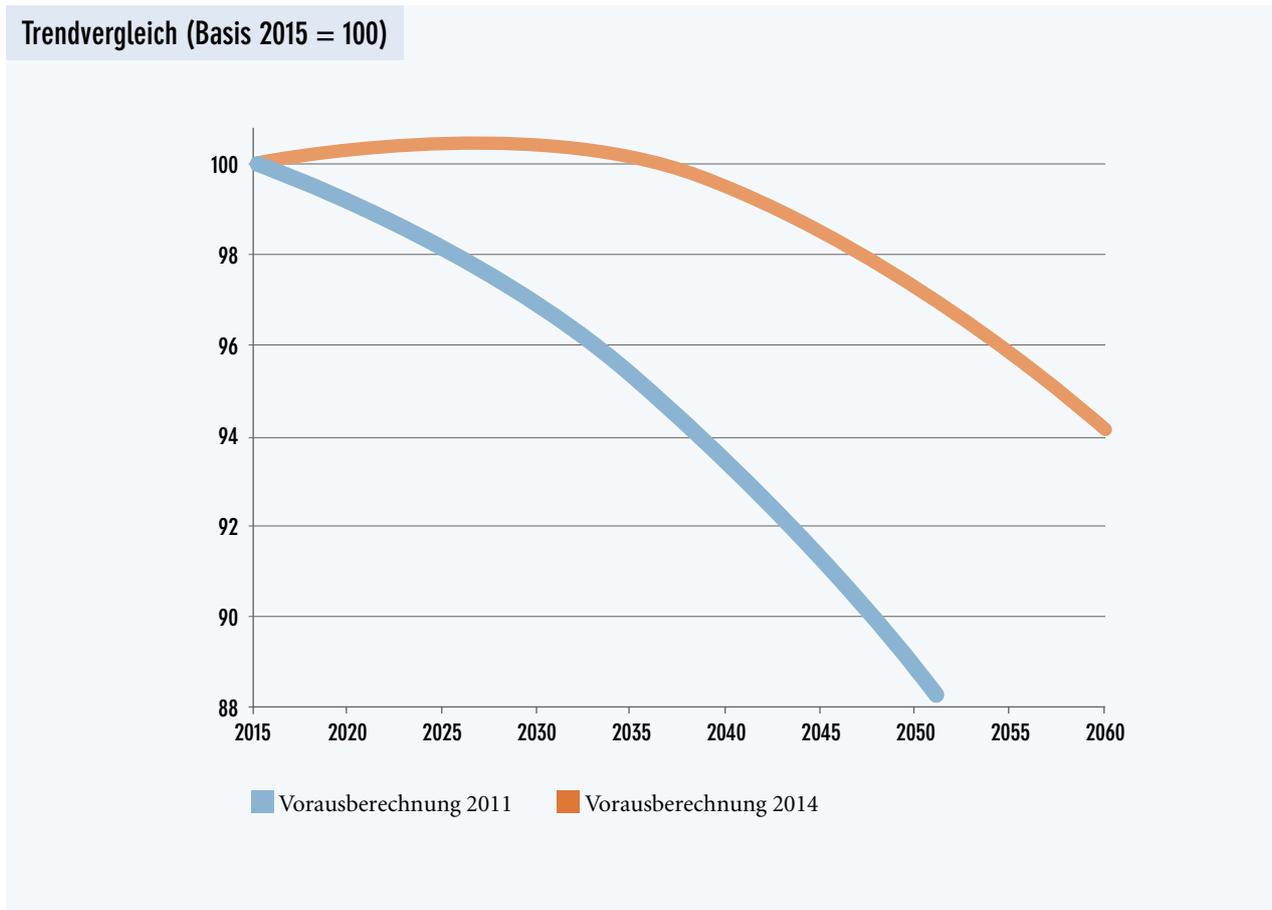


Abb. 2-2: Trendvergleich der Bevölkerungsvorausberechnungen 2011 / 2014 von IT.NRW²⁹

In Nordrhein-Westfalen lassen sich entlang der Rheinschiene und in Münster erhebliche Bevölkerungszuwächse feststellen. In ländlichen Räumen wird hingegen eine Bevölkerungsabnahme für die kommenden Jahre prognostiziert.³⁰

2.2.2 Entwicklung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen

Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind je nach Kreis bzw. kreisfreier Stadt in Nordrhein-Westfalen sehr unterschiedlich (vgl. [Abb. 2-3](#)).

²⁹ Eigene Darstellung nach Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2015, S. 10.

³⁰ Die Flüchtlingszahlen 2015/2016 sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Veränderung des Durchschnittsalters der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen 2040 gegenüber 2014

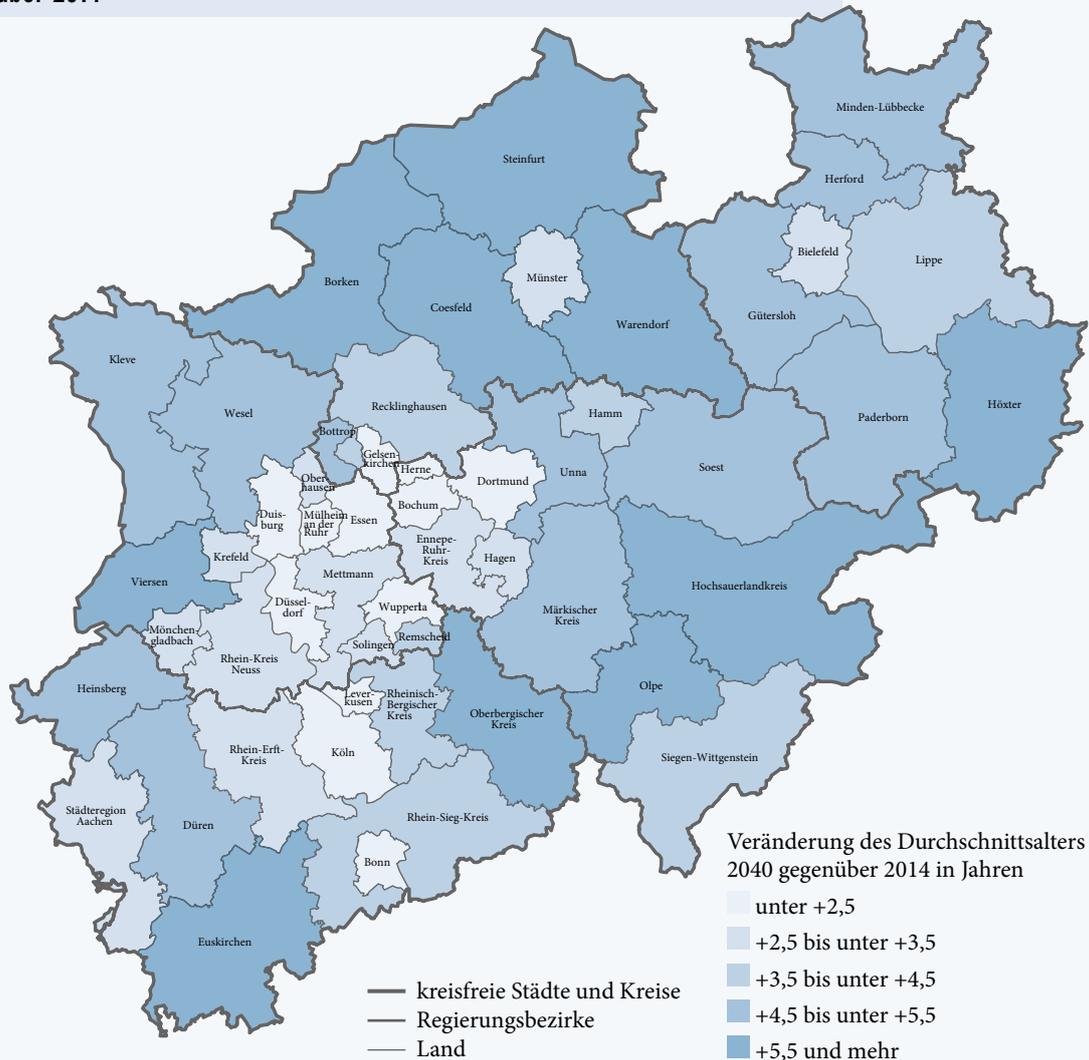


Abb. 2-3: Veränderung des Durchschnittsalters in NRW bis 2040 – Kreisebene³¹

Prognosen skizzieren eine Alterung der Gesellschaft Nordrhein-Westfalens, die sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Sowohl der Anteil älterer Menschen³² – und hier insbesondere der Hochbetagten – an der Gesamtbevölkerung als auch steigende absolute Zahlen machen dies deutlich. 2030 wird der Anteil Älterer³³ bei rund 31 % liegen (vgl. [Abb. 2-4](#)).

31 Eigene Darstellung nach Ströcker 2015b, S. 12.

32 Der Begriff „Ältere Menschen“ orientiert sich an der Verwendung in der ÖPNV-Zukunftskommission, ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 18ff.

33 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 21, S. 18f.

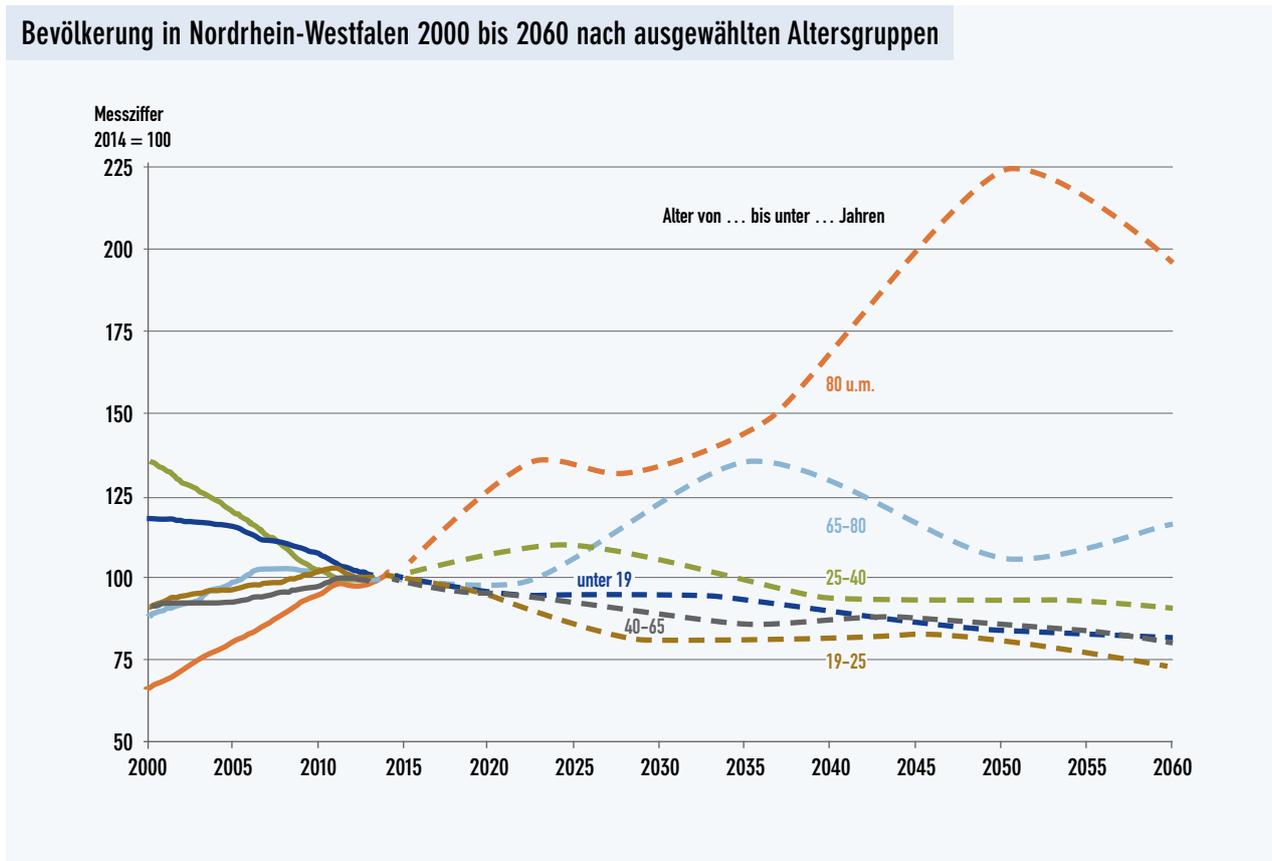


Abb. 2-4: Bevölkerungsentwicklung NRW bis 2060 – Altersgruppen³⁴

Weiterhin kommt es zu einem Rückgang der Anzahl junger Menschen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Nachfrage im Schülerverkehr. Die Anzahl der Studierenden in Nordrhein-Westfalen nimmt aber weiterhin zu, da sich die Wahl der Ausbildung verändert hat und zum Teil Studieninteressierte aus anderen Bundesländern an den hiesigen Hochschulen studieren. Der Anteil von Menschen im erwerbsfähigen Alter wird bis 2030 erkennbar schrumpfen. Dies ist ein Trend, der sich langfristig verstärken wird.³⁵

Die Gesellschaft des Landes wird zunehmend auch durch Internationalisierung geprägt. Knapp 24 % der hier lebenden Menschen haben schon heute einen Migrationshintergrund.³⁶ Der Anteil von Frauen nimmt mit dem demografischen Wandel weiter zu. Zu erklären ist dies bspw. mit der Zunahme des Anteils von (überwiegend weiblichen) Hochbetagten.³⁷ Über alle Altersgruppen hinweg lässt sich eine Individualisierung der Gesellschaft feststellen. Die Zunahme von Einpersonenhaushalten findet sich sowohl bei Jungen als auch bei Alten. Eine Verkleinerung der Kernfamilie ist feststellbar.³⁸

34 Eigene Darstellung nach Ströker 2015a, S. 8.

35 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 23.

36 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 24.

37 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 82.

38 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 22.

Insgesamt existieren in den Bevölkerungsgruppen Unterschiede in den Lebensstilen³⁹. Diese modernisieren sich sowohl in Ballungsräumen als auch in ländlichen Räumen, wobei Divergenzen dazwischen weiterhin bestehen. Dort, wo Gemeinden schrumpfen, kommt es voraussichtlich zu einer zunehmenden Homogenisierung, während Städte von einer Pluralisierung der Lebensstile geprägt werden.⁴⁰ Dies führt zu veränderten Anforderungen an das ÖPNV-Angebot.

Exkurs: UN-Behindertenrechtskonvention und Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Insbesondere durch die wachsende Zahl älterer Menschen ergibt sich auch ein steigender Bedarf an **Barrierefreiheit**. Die Anzahl der Menschen mit Behinderungen, die oftmals mit Mobilitätseinschränkungen einhergehen, hat in Nordrhein-Westfalen zugenommen: 2015 gab es knapp 1,8 Mio. Schwerbehinderte mit mindestens 50 % Behinderungsgrad, dies waren 8 % mehr als zehn Jahre zuvor.⁴¹ Darüber hinaus gibt es auch viele Situationen, in denen Menschen temporär mobilitätseingeschränkt sind (z.B. durch Verletzungen, schweres Gepäck, Kinderwagen etc.). Dies macht die wichtige Bedeutung dieses Integrationsziels auch im Verkehrsbereich deutlich.⁴²

Für die Inklusion wurde von der Europäischen Union die UN-Behindertenrechtskonvention formal bestätigt. Auch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) setzt seit 2014 für die Barrierefreiheit neue Maßstäbe. Nach § 8 Abs. 3 PBefG werden die Aufgabenträger des ÖPNV verpflichtet, im Nahverkehrsplan „die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen“. Die Länder können hiervon abweichen, soweit dies „nachweislich aus technischen oder ökonomischen Gründen unumgänglich ist“. Der Begriff „vollständige Barrierefreiheit“ ist im PBefG nicht abschließend definiert und kann gem. § 8 Abs. 3 PBefG auf Landesebene konkretisiert werden. Dies wurde im Land Nordrhein-Westfalen bisher nicht vorgenommen.

Die AG Barrierefreiheit des MBWSV, die sich mit der Definition vollständiger Barrierefreiheit im Kontext des PBefG befasste, hat bis dato kein gemeinsames Ergebnis vorgelegt (Stand: Dezember 2016). So obliegt es den 53 Aufgabenträgern, jeweils individuell zu beraten, in welcher Weise die Anforderungen des PBefG konkret umgesetzt werden.⁴³ In den Bauordnungen anderer Bundesländer gibt es verschiedentlich Definitionen zum barriere-

39 Mit Lebensstil wird ein Gesamtzusammenhang bezeichnet, der aus Verhaltensweisen, Interaktionen, Meinungen, Wissensbeständen und bewertenden Einstellungen besteht.

40 Spellerberg 2011, S. 14.

41 IT.NRW 21.04.2016.

42 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung und VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2002, S. 9.

43 MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2016b.

freien Zugang, die auch Anwendung im ÖPNV in Nordrhein-Westfalen finden könnten. Als Grundlage ist dabei die DIN 18040 „Barrierefreies Bauen“, insbesondere Teil 3 „Öffentlicher Verkehrsraum“, zu berücksichtigen.

Die Finanzbedarfe für Barrierefreiheit konnten bisher nur unter Vorbehalt ermittelt werden.⁴⁴ Unstrittig war für den nordrhein-westfälischen Städtetag schon 2013, dass der von der PBefG-Novelle erzeugte zusätzliche Finanzbedarf für die Herstellung von „vollständiger“ Barrierefreiheit für die Städte und Kommunen angesichts der allgemeinen Haushaltssituation in Nordrhein-Westfalen aus eigener Kraft nicht aufzubringen ist.⁴⁵ Eine Umfrage des Städtetags in Nordrhein-Westfalen ergab, dass bei allen Kommunen Nachrüstungsbedarf besteht. Die Gesamtsumme der hierfür notwendigen Investitionen beträgt ca. 1,75 Mrd. Euro.⁴⁶ Die Herstellung der Barrierefreiheit bis 2022 erscheint ohne finanzielle Unterstützung der Kommunen bzw. der Aufgabenträger nicht leistbar.⁴⁷

Die Bundesregierung hat zum Zweck der Modernisierung von Kleinbahnhöfen in Hinblick auf Barrierefreiheit ein Programm beschlossen, das Ländern ermöglichen soll, kleine Bahnhöfe mit weniger als 1.000 Reisenden pro Tag zu modernisieren. Dafür stehen aus dem Bundeshaushalt 80 Mio. Euro zur Verfügung. Die jeweiligen Länder müssen sich bei der Modernisierung zur Hälfte an den Kosten beteiligen. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat sich mit 21 Anträgen beim Förderungsprogramm beworben. Zudem hat es zusammen mit anderen Bundesländern beim BMVI beantragt, den Förderzeitraum auszuweiten und vorgeschlagen, den Anteil der Bundesregierung in den Jahren 2016-2018 einzusetzen bzw. den Länderanteil in den Folgejahren einzubringen.⁴⁸ Darüber hinaus wurde mit einer EU-Förderung der Bahnhof Horrem nach ökologischen Gesichtspunkten umgebaut und mit umweltfreundlicher Technik ausgestattet. Er ist der erste klimaneutrale Bahnhof Deutschlands und dient damit als Musterbeispiel für weitere Modernisierungsmaßnahmen.⁴⁹

44 Ungeachtet der bestehenden Rechtsunsicherheit hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) 2012 den deutschlandweiten Finanzbedarf bis zum Jahr 2030 berechnet: 14 - 15 Mrd. Euro für den ÖPNV (die Beschaffung von Niederflur-Fahrzeugen) und 13 Mrd. Euro für Maßnahmen wie die Umrüstung von Haltestellen, z. B. mit Fahrstühlen und barrierefreie Querungsmöglichkeiten von Straßen. Eberlein und Klein-Hitpaß 2012 in: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 14.

45 Kiel 2013a, S. 12.

46 Kiel 2013b, S. 20.

47 Kiel 2013b, S. 23.

48 Deutscher Bundestag 2015a, 24.06.2015, S.1, 5.

49 DB Mobility Logistics AG 13.11.2012.

2.2.3 Demografieangepasste Planung

In Nordrhein-Westfalen werden im Entwurf zum neuen Landesentwicklungsplan die Prognosen zum demografischen Wandel aufgenommen und auch die Anforderungen an Mobilität berücksichtigt.⁵⁰

Während die Angebote des ÖPNV in den Schrumpfungregionen angesichts zurückgehender Fahrgastzahlen eventuell nicht mehr in der bisherigen Art aufrechtzuerhalten sind, kommen die Verkehre in wachsenden Räumen schon heute an ihre Kapazitätsgrenzen (vgl. [Abb. 2-5](#)).

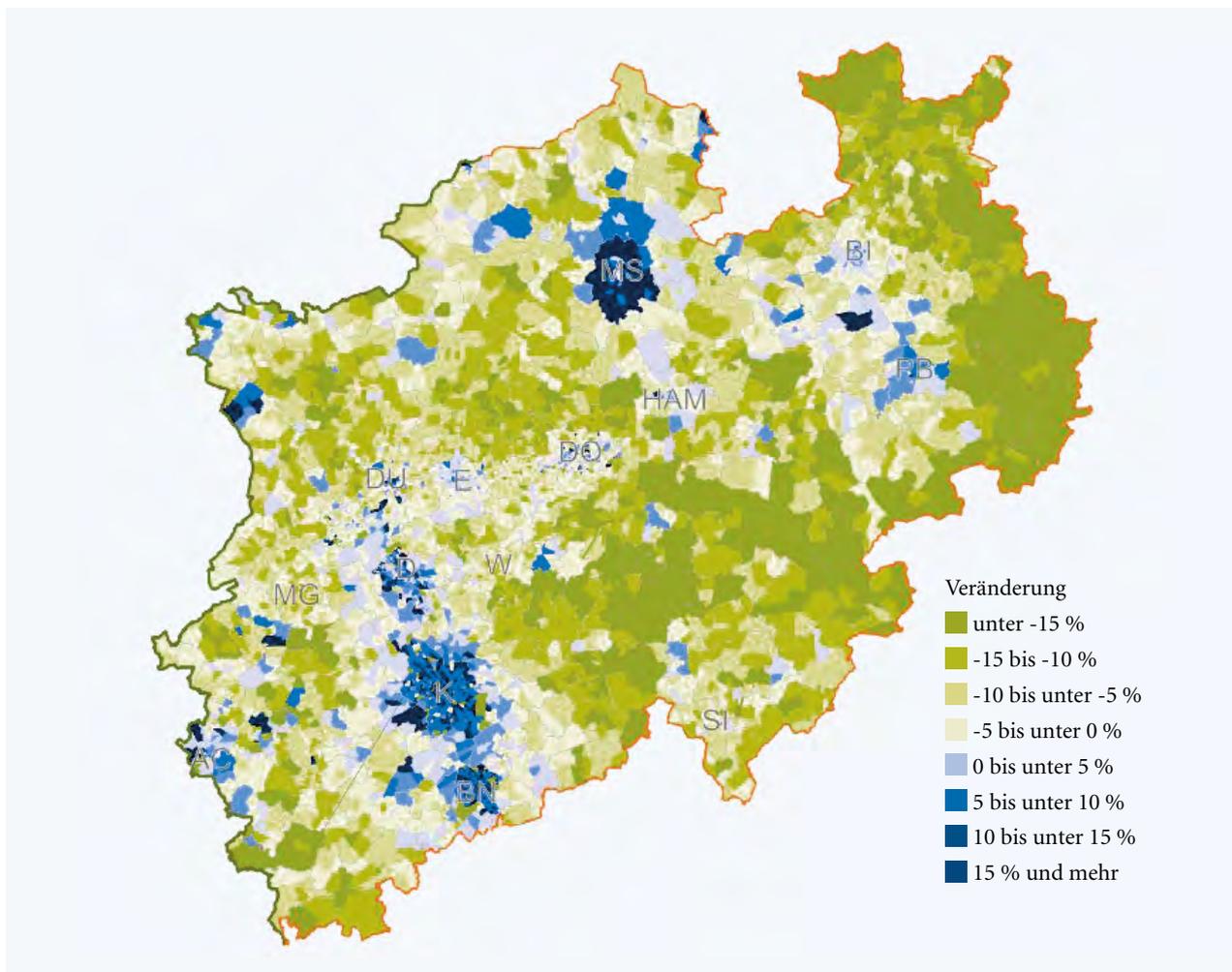


Abb. 2-5: Veränderung der SPNV-Nachfrage (Basis 2012, Prognose 2030)⁵¹

Die Definition der als angemessen angesehenen ÖPNV-Bedarfe und von Mindeststandards unterliegt den strukturellen Gegebenheiten vor Ort. Sie werden derzeit in den jeweiligen Nahverkehrsplänen der ÖPNV-Aufgabenträger abgebildet.⁵²

50 Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsbehörde 2015, S. 5.

51 Eigene Darstellung nach Schulte 2015, S. 12.

52 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 27ff.

2.2.4 Pendelströme und Engpässe im SPNV

Unabhängig von den Verkehrsmitteln nehmen die Verkehre zu, insbesondere dort, wo regelmäßige Wege der Erwerbstätigen das Netz bestimmen. Es wird deutlich, dass immer mehr Beschäftigte in Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zum Arbeitsplatz aus ihrer Wohngemeinde auspendeln.⁵³

Die großen Kernstädte sind die Hauptzielgebiete der Pendelnden. In Folge einer zunehmenden Regionalisierung haben die Verkehrsströme in Richtung der Umlandgemeinden sowie auch zwischen Großstädten deutlich zugenommen. Die durchschnittlichen Pendeldistanzen haben sich erhöht, so dass sich die auf die großen Kernstädte zentrierten regionalen Arbeitsmärkte immer weiter in die ländliche Umgebung ausgedehnt haben (vgl. [Abb. 2-6](#)).

Zudem zeigt sich, dass es auch bei weiteren Strecken über 100 km zu einem Anstieg von Pendlern kam. Immer mehr Berufstätige nehmen auch weitere Strecken in Kauf, um bspw. ihre Kinder bei einem Berufswechsel in ihrem gewohnten Umfeld zu belassen.⁵⁴

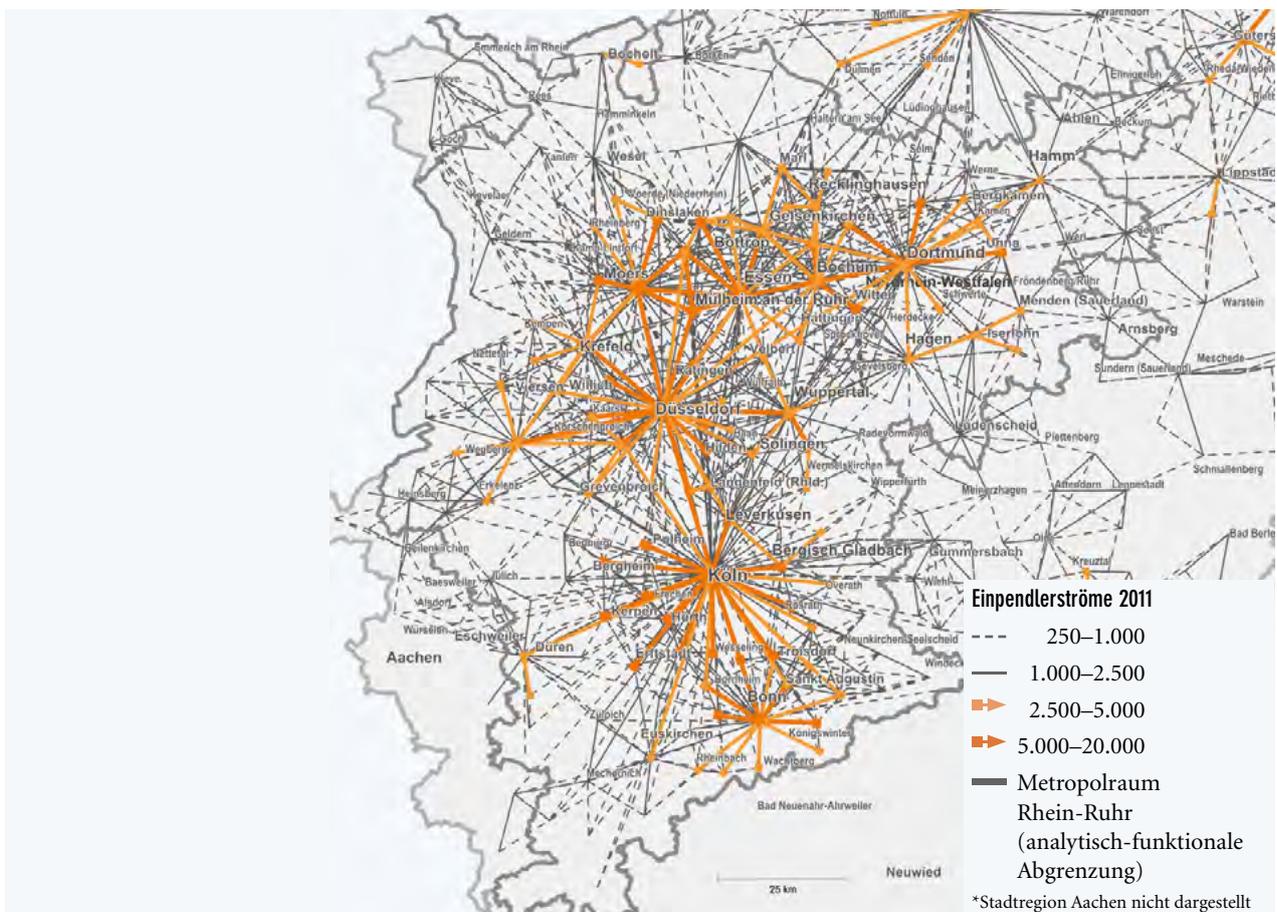


Abb. 2-6: Einpenderströme 2011 in den Metropolraum Rhein-Ruhr⁵⁵

53 IT.NRW 10.12.2015.

54 Buntentbach 2016, S. 2f.

55 Eigene Darstellung nach Volgmann 2014, S. 6.

Durch die Zunahme von Verkehrsströmen ergeben sich Engpässe im Verkehrsangebot. Der SPNV-Beirat hat im Jahr 2013 in einem Bericht 124 Maßnahmen dargestellt, die zur Behebung aktueller Engpässe im SPNV beitragen können. Die Gesamtinvestitionssumme beläuft sich auf ca. 6,9 Mrd. Euro, wobei allein auf die zum Bundesverkehrswegeplan 2030 angemeldeten Maßnahmen 5 Mrd. Euro entfallen.⁵⁶ Ein zentrales Projekt der Schieneninfrastruktur in Nordrhein-Westfalen ist die Umsetzung des Rhein-Ruhr-Express (vgl. Kap. [6.1.3.3](#)).

2.2.5 Zwischenfazit

Die demografischen Entwicklungen und die sich dadurch ändernde Nachfrage erfordern verschiedene Maßnahmen im ÖPNV. Allgemeine Trends wie die Zunahme von Älteren an der Bevölkerung und der Rückgang von Schülerzahlen sind im Land Nordrhein-Westfalen kleinräumig unterschiedlich. Die veränderten Verkehrsbedarfe im ländlichen Raum und in den Ballungsgebieten sind spezifisch zu berücksichtigen. Es gibt einen Gegensatz zwischen zunehmenden Pendelverkehren einerseits und einer schwindenden Nachfrage andererseits, was bei der Planung entsprechend zu beachten ist. Der Anspruch der Barrierefreiheit ist landesweit als Herausforderung zu sehen, die politisch, finanziell und in der Praxis zu bewältigen ist.

2.3 Entwicklung der Verkehrsmärkte, Nutzerpräferenzen

Neben den demografiebedingten Veränderungen in der Siedlungsentwicklung vollziehen sich auch verhaltensbedingte Veränderungen im Verkehrsmarkt. Veränderte Nutzerpräferenzen führen zu einer statistischen Neuverteilung der Verkehrsmittelnutzung (Modal Split). Auch wenn der motorisierte Individualverkehr bzgl. der Personenkilometer die höchsten Anteile an der Verkehrsleistung hat (vgl. [Abb. 2-7](#)), gibt es eine Zunahme bei anderen Verkehrsträgern. Dies führt in der Summe zu einer Erhöhung der Verkehrsleistung insgesamt. Diese wird sich in Deutschland nach einer Prognose des BMVI von 1.184 Mrd. Personenkilometer in 2010 auf 1.329 Mrd. Personenkilometer im Jahr 2030 steigern; der Eisenbahnverkehr wird demnach bspw. um 19,2 % ansteigen.⁵⁷

56 SPNV Beirat NRW 2013, S. 4.

57 Schubert 2014, S. 4.

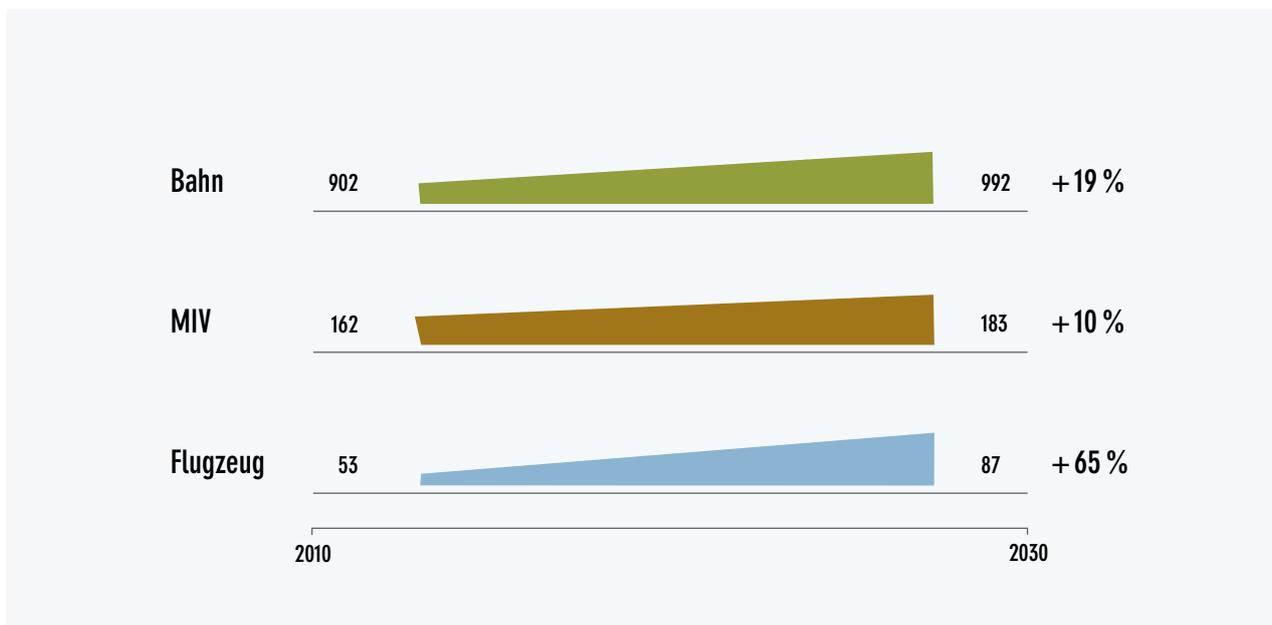


Abb. 2-7: Verkehrsprognose bis 2030 in Personenkilometern⁵⁸

2.3.1 Modal Split in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen lag der ÖPNV-Anteil am Modal Split im Jahr 2008 bei 8,5 % und damit auf dem gleichen Niveau wie der Bundesdurchschnitt. Je nach Kreis gibt es auffällige Schwankungen: Während in den Kernstädten im Schnitt 13 % der Wege mit dem ÖPNV zurückgelegt werden, sind es in verdichteten und ländlichen Kreisen im Schnitt 6 % (vgl. [Tab. 2-1](#)). Dies zeigt Potenziale im ländlichen Raum auf und weist auf Engpässe in Ballungsgebieten hin.

Tab. 2-1: Wegeauswertung des Modal Split in NRW⁵⁹

Modal Split (Hauptverkehrsmittel des Weges)						
	Zu Fuß	Fahrrad	MIV (Mitfahrer)	MIV (Fahrer)	ÖPV	Stichproben- umfang (gewichtet)
Deutschland	23,7%	10,0%	15,0%	42,8%	8,5%	193.261
Nordrhein-Westfalen	22,7%	9,6%	15,8%	43,4%	8,5%	43.500
Kreistyp nach BBSR in NRW						
Kernstädte	26,7%	7,2%	14,1%	39,4%	12,6%	15.308
Verdichtete Kreise	20,3%	11,0%	16,7%	45,6%	6,3%	27.566
Ländliche Kreise	28,5%	5,5%	18,0%	42,3%	5,7%	626
Nach Altersgruppen in NRW						
Bis unter 18 Jahre	27,0%	15,6%	40,6%	1,4%	15,4%	7.332
18 bis unter 60 Jahre	18,5%	8,5%	9,7%	56,2%	7,1%	26.848
60 bis unter 75 Jahre	29,6%	8,4%	13,8%	43,1%	5,0%	6.891
75 Jahre und älter	37,1%	6,8%	13,5%	29,1%	13,5%	2.369
Geschlechtsspezifisch in NRW						
Männlich	20,4%	12,0%	12,0%	49,0%	8,7%	21.698
Weiblich	25,0%	19,6%	19,6%	37,8%	8,2%	21.796
Nach Lebensphasen in NRW						
Kind	28,6%	9,4%	57,4%	0,0%	4,5%	2.112
Person in Ausbildungsphase	23,8%	15,3%	27,1%	14,3%	19,5%	7.877
Berufstätige/r	16,3%	8,0%	8,2%	61,5%	5,9%	21.676
Hausfrau/-mann	33,2%	10,0%	17,0%	36,5%	3,3%	3.438
Renter/in / Pensionär/in	32,4%	8,1%	12,9%	38,4%	8,1%	7.524
Sonstige	32,5%	8,0%	20,9%	31,7%	6,8%	863
Beispiel: VRS-Gebiet	25,9%	9,4%	14,7%	39,0%	11,0%	

2.3.2 Mobilitätsbedürfnisse einzelner Nutzersegmente

Informations- und Marketingkampagnen, die an die Gesamtbevölkerung gerichtet sind, haben in einer pluralen Gesellschaft nur wenige Chancen, umweltbezogene Einstellungen und Verhaltensweisen zu ändern. Damit wird die Intention verfolgt, die Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu stärken. Hierfür ist eine zielgruppenspezifische Planung und Gestaltung notwendig. Dabei bietet sich eine Einteilung nach Lebensphasen an, wie sie auch im Bericht der ÖPNV-Zukunftskommission erläutert wird.⁶⁰

Schülerinnen und Schüler haben vor allem zwei Mobilitätsbedürfnisse: Schule bzw. Ausbildung und Freizeit. Sie sind überwiegend auf den NMIV, den ÖPNV und den MIV als Mitfahrer angewie-

59 Eigene Darstellung nach ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 82.

60 Inhalte und Einteilung der ÖPNV-Zukunftskommission werden im Folgenden verkürzt dargestellt, ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 55ff.

sen, da sie in der Regel (noch) über keinen Führerschein bzw. Pkw verfügen (sog. Zwangsnutzer des ÖPNV). Die demografisch bedingte sinkende Nachfrage nach Schüler- und Ausbildungsverkehren stellt den ÖPNV vor besondere Herausforderungen.⁶¹ Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen die Veränderungen der Schullandschaft durch Schließung wohnortnaher, Zusammenschluss und Aufbau neuer Schulstandorte sowie der Ausbau von Betreuung oder Unterricht am Nachmittag auf den Bedarf nach Schülerbeförderung haben.⁶²

Ähnliche Mobilitätsbedürfnisse haben **Studierende und Auszubildende**: Hier dominieren vor allem Freizeitverkehr und Fahrten zur Ausbildung. Dieses geht z. B. auf Grund von Vorlesungszeiten und Stundenplänen mit hohen Anforderungen an Flexibilität einher.⁶³

Erwerbstätige haben differenziertere Mobilitätsbedürfnisse: Zunächst steht der Beruf im Vordergrund, hinzukommen Betreuungs- und Fahrdienste sowie Freizeitwege. Sie sind sowohl außerhalb als auch innerhalb ihrer Arbeitszeiten mobil. Ein Großteil der Erwerbstätigen verfügt über einen Führerschein und gehört damit zur Gruppe der wahlfreien ÖPNV-Nutzenden.⁶⁴ Berufsverkehre, die sich in Pendelströmen abbilden lassen, gehen hauptsächlich auf die Gruppe der Erwerbstätigen zurück. Der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen hat für den ÖPNV einen Rückgang der Nachfrage zu Spitzenzeiten und die Verringerung von Ticketeinnahmen zur Folge.⁶⁵ Steuerliche Begünstigungen können bei der Gruppe der Erwerbstätigen eine Wirkung auf das Verkehrsmittelwahlverhalten ausüben. Daher wird vom VCD NRW eine ÖPNV-freundliche Reform des Steuerrechts gefordert. Aktuell handelt es sich steuerrechtlich nicht um einen geldwerten Vorteil, wenn Stellplätze auf dem Betriebsgelände der Mitarbeiterin bzw. dem Mitarbeiter überlassen werden. Die erbrachten Leistungen unterliegen für die Nutzenden damit weder der Lohnsteuer noch den Sozialabgaben. Werden hingegen Jobtickets unentgeltlich oder verbilligt an die Arbeitnehmenden weitergegeben, müssen diese den geldwerten Vorteil versteuern.⁶⁶

Bei **Nicht-Erwerbstätigen** sind die Bedürfnisse mehr auf soziale Kontakte und Einkauf bzw. Gesundheit verlagert. Insbesondere nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verlagern sich die Mobilitätsbedürfnisse. Zukünftig wird es verstärkt darauf ankommen, dass „Mobilität“ ermöglicht wird, da insbesondere die Gruppe älterer Menschen verstärkt auf Barrierefreiheit angewiesen sein

61 Die Finanzierung erfolgt über die Ausbildungspauschale des Landes (vgl. Kap. 3.2.3.3)

62 Die damit verbundenen gegebenenfalls zusätzlichen Einnahmen für die Verkehrsunternehmen auf Grund des höheren Mobilitätsbedarfs durch Konzentrationsprozesse bedeuten für die Schulträger hingegen zusätzliche Kosten, Kindl et al. 2012, S. 8; Rittrich 2014, S. 21.

63 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 51.

64 Wahlfreiheit bezeichnet die Möglichkeit, nach eigenen Kriterien zu entscheiden, ob und wie häufig der ÖPNV genutzt wird.

65 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 23.

66 IWW – Institut für Wissen in der Wirtschaft 2007.

kann und im höheren Alter teilweise durch Einschränkungen nicht mehr in der Lage ist, individuelle Verkehrsmittel ohne zusätzliche Hilfen zu nutzen.⁶⁷

Bei der Gruppe der **Älteren** sind für das konkrete Mobilitätsverhalten mögliche Kohorteneffekte von großer Bedeutung.⁶⁸ Hier findet ein (zumindest teilweises) Weiterführen des einmal geprägten Mobilitätsverhaltens auch ins Alter statt. Zudem kann es zu gesundheitlichen Einschränkungen kommen. Dies wirkt sich auf die Mobilitätsbedürfnisse aus, bspw. durch verstärkte ÖPNV-Nutzung, verstärkte MIV-Nutzung oder kompletten Verzicht auf Mobilität.⁶⁹

Menschen mit **Migrationshintergrund** bringen insbesondere in der ersten Generation ggf. differierende Mobilitätsbedürfnisse und -gewohnheiten „mit“. Die sich daraus ergebenden Ansprüche sind aber noch nicht ausreichend untersucht.^{70,71}

Bisher zeigten Untersuchungsergebnisse beim Mobilitätsbedürfnis Unterschiede bei **Frauen und Männern**, insbesondere je nach Lebensphase: So waren Frauen bspw. auch in der Mittagszeit unterwegs, während sich bei der Mehrheit der Männer eine geringere Nutzung in der Mittagszeit abzeichnete.⁷² Auch Familien, insbesondere im ländlichen Raum, zeichnen sich durch ein sehr flexibles und umfassendes Mobilitätsbedürfnis aus. Die einzelnen Familienmitglieder haben zumeist ein komplex verwobenes Mobilitätsmuster und in der Regel nutzen Familien sehr viel häufiger private Pkw, da Ziele mit dem ÖPNV schwerer zu erreichen sind oder erscheinen bzw. das Tarifangebot im Vergleich zum privaten Pkw zu kostenintensiv erscheint. Insbesondere im ländlichen Raum trifft dies besonders häufig zu.⁷³ Der ÖPNV hat für kinderreiche Familien eine besondere Bedeutung, weil er ihnen eine vergleichsweise günstige Mobilitätsalternative bietet. Die Verkehrsverbünde beschränken jedoch zum Teil die Kinderzahl auf maximal drei pro Fahrschein. Eine Erhebung des Prognos-Instituts aus dem Jahr 2013 zeigt jedoch, dass sich gerade Familien mit vier und mehr Kindern deutlich stärker als andere durch Kosten für Bus und Bahn belastet fühlen.

67 Haustein und Stiewe 2010.

68 Verhaltensänderungen ergeben sich vor allem bei neuen Lebensumständen, bspw. durch Umzüge. Zwei unterschiedliche Wirkungsmechanismen sind von besonderer Relevanz: Zum einen durch Nutzung attraktiver Angebote und zum anderen Verhaltensänderungen, die durch gesellschaftlichen Wahrnehmungswandel und Wertzuweisungen zustande kommen. Im ersten Fall können die Verhaltensänderungen durch aktives Handeln öffentlicher Akteure gestaltet werden; im zweiten Fall gilt es, entstehende Trends zu erkennen und zugunsten des ÖPNV nutzbar zu machen. Vgl. hierzu auch: ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 216f.

69 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 21.

70 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 24.

71 Eine auf die Stadt Offenbach am Main bezogene Studie hat bereits erste Erkenntnisse geliefert (Welsch 2015). Allerdings werden Menschen mit Migrationshintergrund als „wichtige, bislang unterschätzte (heterogene) Untersuchungsgruppe der Mobilitätsforschung“ (Wittowsky 2013, S. 26) angesehen.

72 Striefler 2009, S. 20.

73 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2013a.

Auf Grund der **Individualisierung** der Gesellschaft wird die Sicherstellung der Grundversorgung, vor allem im ländlichen Raum durch öffentlichen Verkehr differenzierter darzustellen sein.⁷⁴

Zu den **allgemein steigenden Ansprüchen** der Nutzerinnen und Nutzer ist auch der Wunsch nach einer höheren Beförderungsqualität und Sicherheit zu nennen. Insbesondere Frauen und alte Menschen geben an, den ÖPNV nicht zu nutzen, weil sie sich unsicher fühlen⁷⁵ und das eigene Auto Schutz vermittelt.⁷⁶ Die Mehrheit der Wahlfreien sieht im Bereich Komfort noch Verbesserungsbedarf für den ÖPNV.⁷⁷

2.3.3 Multimodal, intermodal und digital

Verhaltensänderungen von Menschen führen weg von einer monomodalen und hin zu multi- bzw. intermodale Verkehrsmittelnutzung (auf einem Weg werden mehrere Verkehrsmittel genutzt; vgl. Kap. 6.2.1). Diese Entwicklung wird durch die zunehmende Nutzung von Smartphones begünstigt. Im internationalen Vergleich ist zudem ein Rückgang der Pkw-Verfügbarkeit zu beobachten.⁷⁸ Auch die Wahrnehmung des Pkw als Statussymbol nimmt ab, was Potenziale für multimodale Verkehre schafft. Ökologische Aspekte werden zunehmend als Systemvorteil des ÖPNV gesehen.⁷⁹

Die Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens durch attraktive Angebote und Anreize öffentlicher und privater Akteurinnen und Akteure ist Teil des Mobilitätsmanagements. Der Nutzen des Mobilitätsmanagements wird zunehmend anerkannt, auch weil positive Wirkungen und gute Nutzen-Kosten-Relationen vielfach nachgewiesen werden konnten.⁸⁰ Die Kombination von ÖPNV und privatem Individualverkehr wird an Bedeutung zunehmen. Die ÖPNV-Zukunftskommission sieht dabei „insbesondere die Verstärkung der Verbindung verschiedener Verkehrsträger als erfolgreiche Ansätze“.⁸¹

Zur Verknüpfung dieser Angebote gibt es in Nordrhein-Westfalen bereits Informationsplattformen⁸², Kombinationsangebote⁸³ und Smartphone-Applikationen. Bisher gibt es jedoch noch kein einheitliches System und kaum von Anbieterunternehmen unabhängige Angebote. Der Anstieg der Nutzerzahlen

74 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 22.

75 Es wird nicht unterstellt, dass diese Angst unbegründet ist. (Berechtigte) Angsträume entstehen bspw. bei schlechter Beleuchtung an Orten, die wenig frequentiert oder einsehbar sind.

76 Hefter und Götz 2013, S. 17.

77 Bertocchi 2009, S. 21.

78 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 13.

79 Hunecke 2015, S. 15f.

80 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 9.

81 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 54.

82 Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2016b.

83 VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2014a.

im Digitalangebot der Verkehrsunternehmen zeigt sich deutlich.⁸⁴ Im Auftrag der Enquetekommission wurde ein Gutachten zum Thema Digitalisierung erstellt, hieraus entwickelte Rahmenbedingungen sind maßgeblich für die Entwicklung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen (vgl. Kap. 5).

2.3.4 Der Verkehrsmarkt wandelt sich

Gesellschaftliche und politische Entwicklungen stellen die Akteurinnen und Akteure im Verkehrsmarkt vor neue Herausforderungen. Die bestehenden EU-Rechtsvorschriften verlangen für den Eisenbahnverkehr eine formalrechtliche Trennung zwischen Infrastrukturbetreibern und Verkehrsunternehmen, die Schienenverkehrsdienste anbieten. Dies forderte auch die Monopolkommission in einem im Juli 2015 veröffentlichten Bericht.⁸⁵ Eine Steigerung des Wettbewerbs im öffentlichen Verkehr und die Forcierung von grenzüberschreitenden Verkehren werden im vierten Eisenbahnpaket der EU für den Verkehrsmarkt vorgeschlagen.⁸⁶

Mit rund 100 Mio. Zugkilometern pro Jahr⁸⁷ sorgen die Nahverkehrszüge in Nordrhein-Westfalen für ein dichtes Zugangebot. Unter dem Druck der öffentlichen Haushalte, die durch die genannten Maßgaben der Europäischen Kommission und seit der Bahnreform im Jahr 1994 hervorgerufenen Veränderungen kommt es im SPNV schon seit einigen Jahren zu Vergabeverfahren im Wettbewerb. In Nordrhein-Westfalen lag der Anteil über Wettbewerbe vergebener Leistungen 2012 bei über 43%.⁸⁸ Es gibt einen vielfältigen Anbietermarkt, v. a. durch Ausschreibungen sind zahlreiche neue Akteure am Markt präsent. Bis zum Jahr 2016 wurden alle Strecken mindestens einmal (neu) ausgeschrieben und dementsprechend neue Verkehrsverträge abgeschlossen.

Im innerstädtischen und regionalen Nahverkehr ist die Wettbewerbsintensität sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während es bei Stadt- und Straßenbahnen in kommunaler Trägerschaft derzeit keinen Wettbewerb in Nordrhein-Westfalen gibt, sind Busverkehre teilweise im Wettbewerb vergeben.⁸⁹

Ausschreibungen allein können in der Regel nicht für einen nachhaltig kostengünstigen und effizienten ÖPNV sorgen: „Der erwartete Nutzen der Kostensenkungen durch Ausschreibungen wird teilweise schon heute durch den verstärkt herrschenden Kostendruck auf die Unternehmen erzielt.“⁹⁰ Zudem ist festzustellen, dass den sinkenden Produktionskosten in bis dahin wettbewerbsfreien ÖPNV-Märkten bedeutende Transaktionskosten für Planung, Durchführung und Kontrolle

84 Die Rheinbahn AG bspw. hat von 2012 bis 2014 ihre Erlöszahlen durch Ticketverkäufe via Mobiltelefon auf 1,3 Mio. Euro verdoppelt.

85 Monopolkommission 2015.

86 Europäische Kommission 2013.

87 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 83.

88 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 86.

89 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 89.

90 Lasch et al. 2005, S. 11.

gegenüberstehen.⁹¹ Als Reaktion auf den steigenden Wettbewerbsdruck richten sich die Unternehmen neu aus. Verkehrsmärkte, die zuvor nur ein Nischendasein führten, entwickeln sich weiter und etablieren sich, bspw. Carsharing oder Fahrradverleihsysteme (vgl. Kap. [6.2.2](#)).

Im Jahr 2005 wurde noch von einer weitergehenden Privatisierung kommunaler Verkehrsunternehmen ausgegangen.⁹² Seither scheint sich dieser Trend umzukehren, weil sich, wie 2008 konstatiert, „Bürgerinnen und Bürger [...] zunehmend wohler und vor allem sicherer [fühlen], wenn ihnen Daseinsvorsorge durch gute und sichere öffentliche Unternehmen garantiert wird.“⁹³ So wurde 2013 festgestellt, dass „die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen derzeit keine ernsthafte kommunalpolitische Handlungsoption für die Verkehrsunternehmen darstelle.“⁹⁴ Die EU-VO 1370/2007 gibt im Falle der Direktvergabe an kommunale Unternehmen des Aufgabenträgers vor, dass der überwiegende Teil der Verkehrsleistung von diesem Unternehmen selbst erbracht werden muss. Dies bedeutet aber auch, dass ein erheblicher Teil der Verkehrsleistung durch Auftragsunternehmen erbracht werden kann, zu denen vielfach private Gesellschaften zählen. In aller Regel führt dies zu Kostensenkungen für die öffentliche Hand. Hintergrund sind die in der Regel höhere Produktivität privater Verkehrsunternehmen und die Verringerung von Leerfahrten durch Nutzung dezentraler Produktionsstruktur – insbesondere im ländlichen Raum. Die Ausschöpfung dieser Möglichkeit ist unterschiedlich ausgeprägt und durch die Vorgabe der EU-VO 1370/2007 beschränkt. Die Subunternehmerquote der Mitgliedsunternehmen des VDV Nordrhein-Westfalen, die fast vollständig den Nahverkehr des Landes gewährleisten, betrug 2014 38,1 % (ohne Bahnbus-Gesellschaften). Die Streubreite ist hierbei erheblich: Einzelne Unternehmen erbringen die Leistungen noch praktisch vollständig selbst (z. B. Herne). Andere, bspw. die Rheinbahn, haben einen vergleichsweise hohen Subunternehmeranteil von 60 %, wobei allerdings ein Teil dieser Quote von konzerneigenen Gesellschaften erbracht wird, die formal aber als Subunternehmer geführt werden.⁹⁵

2.3.5 Verkehrsmittelübergreifende Dienstleistungen

Automobil- und Komponentenhersteller, aber auch Anbieter digitaler Dienste dringen zunehmend in die neuen Verkehrsmärkte vor und schaffen dort eine neue Dynamik. Sie bieten Carsharing über eigene Fahrzeuge, Mobilitäts-Plattformen und Verkehrskonzepte an. Die öffentlichen Verkehrsunternehmen versuchen ebenfalls als verkehrsmittel-integrierende Mobilitätsdienstleister zu agieren. Wie die ökonomische Grundlage für solch umfassende Angebote ausgestaltet sein kann, ist noch offen. Für die Ansiedelung im öffentlichen Verkehr spricht, dass in diesem das Kernangebot bereit-

91 Resch und Neth 2006, S. 290f.

92 Lasch et al. 2005, S. 12.

93 Ambrosius 2016, S. 469.

94 Marszalek 2013, S. 36.

95 Wente 2015b.

gestellt wird und dort wesentliche Kundenkontakte bestehen (vgl. Kap. 5 und Kap. 6).⁹⁶ Dies könnte Grundlage für neue Geschäftsmodelle sein.

2.3.6 Zwischenfazit

Der Markt der Verkehrsunternehmen ändert sich bspw. durch vermehrte Vergaben im europäischen Wettbewerb und der Tendenz zu mehr Zusammenarbeit von Unternehmen, Verbänden und Aufgabenträgern untereinander. Auf Nutzerseite steht bei jungen Menschen die Tendenz „Nutzen statt Besitzen“ eines Pkw zunehmend im Fokus.⁹⁷ Die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen insgesamt sind allerdings sehr unterschiedlich, ihnen kann mit zielgruppenspezifischen Angeboten begegnet werden. Der Markt passt sich dieser Heterogenität bereits in Teilen an, beim Blick auf die (privaten) Mobilitätsanbieter zeigt sich, dass dies auch ökonomische Vorteile für die öffentlichen Verkehrsunternehmen mit sich bringt. Die Trends der Digitalisierung und Multimodalität setzen sich weiter fort. Für die nutzerorientierte Entwicklung des Verkehrsmarktes in Nordrhein-Westfalen und die Berücksichtigung der Klimaschutzziele wären Veränderungen des Modal Split zugunsten des Umweltverbundes anzustreben.

96 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 58.

97 Vgl. hierzu Streit et al. 2015 und Gossen 2012.

Sondervoten zu Kapitel 2

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Kapitel 2

Die Darstellung der Situation der öffentlichen Haushalte (Land Nordrhein-Westfalen und Kommunen) in **Kapitel 2.1.2** des Berichts (**Schulden und Schuldenbremse**) ist teilweise nicht richtig bzw. greift wichtige Fakten nicht auf: Es ist allein auf die Verweigerungshaltung der rot-grünen Landesregierung gegen die Einfügung der Schuldenbremse in die Landesverfassung zurückzuführen, dass die Schuldenbremse für die nordrhein-westfälischen Kommunen weiterhin nicht gilt. Dies verschärft die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen weiter und verhindert die dringend notwendige Haushaltssanierung.

Der Sanierungsstau in vielen Bereichen der ÖPNV-Infrastruktur des Landes ist unbestritten. Die Hintergründe der chronisch vernachlässigten ÖPNV-Finanzierung erschließen sich jedoch erst vor dem Hintergrund der Haushaltssituation des Landes vollständig: Nordrhein-Westfalen (Land und Kommunen) hat den mit Abstand höchsten Schuldenberg aller Bundesländer. Dies ist eine unmittelbare Folge der verfehlten Haushaltspolitik der rot-grünen Landesregierung. Die hohe Verschuldung ist die Hauptursache für die massiv eingeschränkten Handlungsspielräume bei der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und damit gerade auch des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen. So hat Rot-Grün 2012 den Kommunen die Landesmittel aus § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW **von jährlich 150 Mio. Euro auf 120 Mio. Euro gekürzt**.

In **Kapitel 2.1.3** wird auf den aus Rot-Grüner Feder stammenden **Stärkungspakt Stadtfinanzen** verwiesen, ohne dass kritische Aspekte benannt werden: Der Stärkungspakt Stadtfinanzen bietet keine nachhaltige Lösung der kommunalen Finanzkrise. Zwar wurde in der ersten Stufe mit 350 Millionen Euro jährlich und insgesamt fast 2 Milliarden Euro seit 2011 erreicht, dass die Haushalte der 34 Kommunen der Stärkungspaktstufe I besser da stehen als vorher. Mit zur Verbesserung der Haushaltslage der Kommunen beigetragen haben zu großen Teilen aber die optimalen Rahmenbedingungen: Niedrigzinsen, Rekordsteuereinnahmen und milliardenschwere Bundesentlastungen. Die andere Seite der Medaille des Stärkungspaktes ist aber auch, dass der Rot-Grüne Stärkungspakt das bundesweit schärfste Steuererhöhungsprogramm ist. Alle 61 Städte und Gemeinde beider Stärkungspakt-Stufen müssen durch den Stärkungspakt ihre Bürgerinnen und Bürger massiv mit einer drastisch erhöhten Grundsteuer B belasten. Gleichzeitig wurde das Problem der Verschuldung nicht gelöst. Allein die Kassenkredite aller 61 Stärkungspakt-Kommunen erhöhten sich seit Beginn im Jahr 2011 um mehr als 850 Mio. Euro. Parallel dazu tragen die Kommunen selbst mehr als 40 Prozent der Finanzierung – einerseits über den ungerechten Kommunal-Soli, andererseits über eine Befrachtung des jährlichen kommunalen Finanzausgleichs – wodurch auch die kommunalen Haushalte massiv belastet werden.

Kapitel 2.1.3 nimmt zudem Bezug auf den im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geregelten **kommunalen Finanzausgleich**. Auch der kommunale Finanzausgleich kommt in der derzeitigen Ausgestaltung seiner Aufgaben nicht nach, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu gewährleisten. Nur auf Grund der Rekordsteuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden werden die weiterhin bestehenden Schwächen des Gemeindefinanzierungsgesetzes überdeckt. Das rot-grüne Gemeindefinanzierungsgesetz lindert die Finanzprobleme der Kommunen nicht, sondern verteilt die unzureichende Finanzausgleichsmasse lediglich neu um, ohne wirkliche Transparenz, ohne zukunftsfähige Ansätze und ohne Planungssicherheit für Städte und Gemeinden zu schaffen. Für die Zukunftsfähigkeit aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen endlich strukturelle Veränderungen angegangen werden, um eine gerechte, transparente und faire Entwicklung der kommunalen Finanzen zu erreichen. Dabei ist der Solidaritätsgedanke innerhalb der kommunalen Familie enorm wichtig, ohne jedoch Anreize zur eigenen Stärkung der Finanzkraft und Wirtschaftskraft außen vor zu lassen. In Nordrhein-Westfalen muss die aktuell positive gesamtwirtschaftliche Lage mit der steigenden Entlastung der Kommunen bei einer stabilen Konjunktur mit Rekordsteuereinnahmen genutzt werden, um das System der Kommunal Finanzen zukunftsfest und nachhaltig zu gestalten – hiervon profitiert dann auch der ÖPNV.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion ergänzend zu Kapitel 2

Das Kapitel stellt die komplexen Anforderungen eines zukunftsfähigen öffentlichen Personennahverkehrs dar. Der PIRATEN-Fraktion ist es wichtig, nochmals auf die sich gegenseitig bedingenden Faktoren aus rechtsverbindlichen Klimaschutzziele, dem gesellschaftlichen Wandel sowie den Finanzierungsnotwendigkeiten gezielt hinzuweisen.

Angesichts der massiven Anforderungen an den öffentlichen Nahverkehr stellt sich die Frage, wie eine ÖPNV-Finanzierung der Zukunft auszusehen hat, welche:

- ausreichende und stetige Finanzmittel generiert, um die notwendige Angebotsausweitung des ÖPNV zu ermöglichen.
- motivierend auf den freiwilligen Wechsel hin zum klimaschonenden Nahverkehr wirkt.

Die PIRATEN-Fraktion ist der festen Überzeugung, dass es **zur Zielerreichung neuer, unkonventioneller Finanzierungsmodelle bedarf**.

Es wird auf das ausführliche Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht verwiesen.

3. Rechtsrahmen, Organisation und öffentliche Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs

Überörtliche Mobilität wird durch den Fern- und Nahverkehr ermöglicht. Eine Besonderheit in Nordrhein-Westfalen ergibt sich aus der Siedlungsstruktur als polyzentrischem Ballungsraum, der sowohl zwischen Bonn und Duisburg, zwischen Mönchengladbach und Hamm, als auch zwischen Wuppertal und Münster eine Vielzahl von Städten umfasst. Die Grenzen zwischen Nah- und Fernverkehr erscheinen angesichts der Entfernungen im Land somit fließend, während die einschlägigen Rechtsnormen eine klare Abgrenzung vorgeben (vgl. Kap. [3.1.1](#)).

3.1 Organisations- und Finanzierungsstruktur des Fernverkehrs

Das Bild des öffentlichen Personenfernverkehrs ist in Deutschland durch den Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) geprägt. Dieser wird im folgenden Kapitel vorgestellt, insbesondere auch unter Betrachtung der jüngsten Entwicklungen bzgl. der Liberalisierung des Fernbusmarktes. Im Verhältnis zwischen Schienenpersonennah- und -fernverkehr genoss der SPFV bislang eine Bevorzugung bei Trassenkonflikten. Im Falle von Verspätungen wurde dem Fernverkehr wegen seiner langlaufenden Linien grundsätzlich Vorrang gewährt, was in Nordrhein-Westfalen angesichts polyzentrischer Besonderheiten und sehr stark ausgelasteten Nahverkehrszügen zu unerwünschten Ergebnissen führte. Mit der Novellierung des Eisenbahnregulierungsgesetzes ist es nun jedoch möglich, dem SPNV Vorrang zu gewähren, „sofern dies zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsdiensten im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr zwingend erforderlich ist“ (§ 55 Abs. 4 ERegG).

Während 2014 im Fernverkehr deutschlandweit 129 Mio. Reisende befördert wurden, waren es im Nahverkehr der DB Regio bundesweit 2,567 Mrd. Der im Fernverkehr erwirtschaftete Gesamtumsatz lag bei 4,034 Mrd. Euro, bei der Regio-Sparte waren es 8,831 Mrd. Euro, wovon wiederum 4,128 Mrd. Euro auf Bestellerentgelte entfielen.⁹⁸ Die Fahrgastzahlen der weiteren Unternehmen neben denen des DB Konzerns verändern dieses Bild nicht.⁹⁹

98 DB Mobility Networks Logistics 2014, S. 123, S. 127, S. 131.

99 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2015b, S. 55, S. 217.

3.1.1 Organisationsstruktur des Schienenfernverkehrs

Das Regionalisierungsgesetz des Bundes bestimmt in § 2 Seite 2 was ÖPNV ist und grenzt diesen damit vom Fernverkehr ab. Dieser ist dann gegeben, wenn „in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde“¹⁰⁰ übersteigt.

Der Begriff Fernverkehr steht damit für Verkehre mit größerer Reichweite in einer Region und darüber hinaus. Außerdem deckt er den internationalen Personenverkehr ab.¹⁰¹ Die Abgrenzung zwischen Nah- und Fernverkehr schließt damit nicht aus, dass ein Fernverkehrsprodukt auch wie ein Nahverkehrsmittel für eine geringere Reiseweite oder aber ein Nahverkehrsprodukt über größere Distanzen genutzt werden kann, sofern dies nicht durch die Mehrzahl der Fahrgäste so gehandhabt wird. Das ist für ein Flächenland wie Nordrhein-Westfalen, das durch seine polyzentrischen Ballungsräume an Rhein und Ruhr geprägt ist, ein wichtiger Aspekt (vgl. Kap. 2).

Ein Großteil der Verkehrsleistung des SPFV wird in Deutschland durch die Deutsche Bahn AG erbracht. Im Zuge der Bahnreform ab 1994 wurde das Grundgesetz um Art. 87e ergänzt. Darin wird u. a. die Privatisierung der ehemaligen deutschen Staatsbahnen geregelt. Damit wurden auch Vorgaben des europäischen Rechts in nationales Recht umgesetzt, wobei die Realisierung über die europäischen Maßgaben hinausging. In der Folgezeit wurden beide Bahnen aus der Eigenschaft als nicht rechtsfähige Sondervermögen des Bundes in bundeseigener Verwaltung in die privatrechtliche Unternehmung Deutsche Bahn AG (DB AG) überführt.¹⁰²

Der Gesetzgeber beabsichtigte mit der Überführung der Staatsunternehmen in ein Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form eine „eigenwirtschaftliche Handlungsrationalität sichernde Autonomie“.¹⁰³ Da der privatisierten Bahn ein kommerzielles Eigeninteresse unterstellt wurde, wurde nachfolgend auf die Verabschiedung eines Gewährleistungsgesetzes hinsichtlich des konkreten Verkehrsangebotes verzichtet.¹⁰⁴

Basis des deutschen Schienenfernverkehrs ist die Flotte der ICE-, IC- und EC-Züge, mit denen im Linienverkehr 129 Mio. Reisende im Jahr transportiert werden.¹⁰⁵

100 § 1 Abs. 2 ÖPNVG NRW ist gleichlautend formuliert.

101 § 42a PBefG enthält eine Legaldefinition des Fernverkehrs mit Bussen.

102 Uerpmann-Witzack 2006, Art. 87 e Rn. 1ff.

103 Möstl in: Maunz-Dürig GG Art. 87e 2011, Rn. 175.

104 Möstl in: Maunz-Dürig GG Art. 87e 2011, Rn. 187.

105 DB Mobility Networks Logistics 2014, S. 124.

3.1.2 Finanzierungsstruktur des Schienenfernverkehrs

Der Schienenfernverkehr wird eigenwirtschaftlich betrieben, d. h. es sind grundsätzlich keine betriebsbezogenen Zuschussungen aus öffentlichen Mitteln vorgesehen.¹⁰⁶ Erlöse stammen aus dem Verkauf von Fahrkarten, BahnCards sowie Sitzplatzreservierungen und dem bordgastronomischen Angebot. Der Umsatz der DB Fernverkehr belief sich 2014 auf einen Gesamtbetrag von 4,034 Mrd. Euro und war damit gegenüber den Vorjahren leicht rückläufig. Die DB AG führt dies auf die zunehmende Konkurrenz durch Fernbusse zurück.¹⁰⁷ Im Fernverkehr gab es zwischen 2004 und 2014 jährliche Fahrpreiserhöhungen von durchschnittlich 2,9 %. Die Differenzen zwischen Regional- und Fernverkehr und von Spar- zu Normalpreisen sind dabei besonders markant.¹⁰⁸

In seiner Sitzung vom 07.05.2015 wurde der Verkehrsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen¹⁰⁹ durch die DB Fernverkehr AG über ihre Planungen zu einer umfassenden **Bahnoffensive** informiert. Bis 2030 sollen 12 Mrd. Euro in neue Fahrzeuge und eine Generalüberholung der Bestandsflotte investiert werden.

Die Servicequalität soll u. a. mit kostenlosem WLAN, neuen Mobilfunk-Repeatern und weiteren Digitalisierungsmaßnahmen deutlich verbessert werden. Das Fernverkehrsnetz soll grundlegend ausgebaut werden und für fast alle Städte über 100.000 Einwohner Verbindungen mindestens im 2-Stunden-Takt anbieten. Neuss, Leverkusen und Bergisch Gladbach sind hiervon aber bspw. ausgenommen.¹¹⁰

Auf Grund der siedlungsstrukturellen Besonderheiten Nordrhein-Westfalens als polyzentrischer Ballungsraum erbringt das neue IC-Netz teilweise potenziell Regionalverkehre, da die verbundenen Stationen nahe beieinander liegen. Die DB selber strebt eine „stärkere Tarifintegration“ von Fern- und Nahverkehr an.¹¹¹

Eine grundsätzliche Problematik besteht in der Finanzierung des Schienennetzes, bspw. über Transportpreise (vgl. Kap. 3.2.3.2). Dieses dient dem Fern-, Nah- und Güterverkehr gleichermaßen. Für den DB-Konzern lohnen sich Investitionen in das Schienennetz nur dann, wenn auch der Güter- und Fernverkehr davon profitieren. Allein dem SPNV dienende Investitionen stehen in Konkurrenz zu weiteren Investitionen ins Schienennetz.

106 Doll 2015.

107 DB Mobility Networks Logistics 2014, S. 123, S. 125; Knierim und Wolf 2014, S. 172ff.

108 Statista – Das Statistikportal 2015; Randelhoff 2013a.

109 Ohler 2015, S. 6ff.

110 Ohler 2015.

111 Ohler 2015, S. 4.

3.1.3 Wettbewerb im Fernverkehr

Seit der Bahnreform von 1994 ist das Schienennetz grundsätzlich für Konkurrenten der DB AG geöffnet. Während es im Nahverkehr eine erhebliche Zunahme von Konkurrenzunternehmen zum DB Konzern gibt, ist der Schienenpersonenfernverkehr nach wie vor von der beherrschenden Marktposition der DB gekennzeichnet. Nach einer Untersuchung der Bundesnetzagentur von 2010 lag der Anteil der **Wettbewerber im Personenfernverkehr** bei etwa einem Prozent.¹¹²

In Nordrhein-Westfalen gibt es seit 2012 das Angebot des Hamburg-Köln-Expresses (HKX). Die Fahrgastzahlen (bis zu 400.000 Fahrgäste jährlich) erfüllten allerdings nicht die Erwartungen des Unternehmens. Grund hierfür sei die veränderte Marktsituation, einerseits durch die Zunahme von zusätzlichen Flugangeboten zwischen Hamburg und Köln/Bonn bzw. Düsseldorf sowie andererseits durch die Etablierung und das Wachstum des Fernbusverkehrs.¹¹³

Die **Öffnung des Fernverkehrsmarktes** für Busse im Jahr 2013 hat zu einer neuen Wettbewerbssituation geführt, in der die Fernbusverbindungen in direkter Konkurrenz zum Angebot des SPFV stehen.¹¹⁴ Dabei herrscht ein ausgeprägter Preiskampf, da die Regelpreise des Fernbusverkehrs (deutlich) unter denen des Schienenpersonenfernverkehrs liegen. Dies hatte jedoch auch Auswirkungen auf das Fernbussegment: Die anfangs zahlreichen Anbieter reduzierten sich zunehmend durch Marktaustritte und Fusionen, so dass sich mit dem Anbieter Flixbus ein Quasi-Monopol entwickelt hat.

3.1.4 Zwischenfazit

Die fallweise Nutzung des Fernverkehrs mit Nahverkehrstickets bleibt eine wichtige Fragestellung der Verkehrspolitik im Land, insbesondere um für Pendlerinnen und Pendler Verbesserungen zu erreichen und die Versorgung ländlicher Zentren mit dem Fernverkehr sicherzustellen.

Um integrierte Mobilität gewährleisten zu können, muss das Land Nordrhein-Westfalen als Repräsentant des größten deutschen Mobilitätsmarktes, des Ballungsraumes zwischen Rhein und Ruhr, nach Auffassung der Enquetekommission konsequent seine Interessen verfolgen. Hierzu gehört auch die Auseinandersetzung mit neuen Entwicklungen am Fernverkehrsmarkt, wie Fernbus- bzw. anderen Bahnverkehrsanbietern.

112 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn 2010.

113 HKX -Hamburg-Köln-Express GmbH 23.07.2014.

114 Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.04.2010 (AZ 3 C 14.09). Das Urteil nahm auf Grund des wesentlich günstigeren Preises der Busverbindung eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsleistung an. Dies führte zur Zulässigkeit des Parallelverkehrs. Die Bundesregierung novellierte daraufhin zum 01.01.2013 das PBefG.

3.2 Organisations- und öffentliche Finanzierungsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs

Im folgenden Unterkapitel werden der aktuelle rechtliche Rahmen, die Organisation und die Finanzierung des ÖPNV auf den verschiedenen staatlichen Ebenen der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland, des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen beschrieben.

3.2.1 Rechtsrahmen und Bedeutung für das System

Der Rechtsrahmen des ÖPNV umfasst die Ebenen des europäischen Gemeinschaftsrechts, des Bundesrechts sowie des Landes- und Kommunalrechts. Diese sind vielfach miteinander verflochten und setzen sich im Wesentlichen aus diesen vier Regelungsbereichen zusammen:

- Beihilferecht (europäische Ebene)
- Vergaberecht (europäische Ebene / Bundesebene)
- Verkehrsgewerberecht (Bundesebene)
- Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Landesebene)

Für das **Beihilferecht** im ÖPNV ist insbesondere die EU-Verordnung Nr. 1370/2007 relevant. Sie enthält Regelungen zur ÖPNV-Finanzierung (Zulässigkeit öffentlicher Zuschüsse) und zur Vergabe von Verkehrsdienstleistungen.

Das **Vergaberecht** betrifft die Beschaffung von Leistungen durch die öffentliche Hand. Bundesrechtliche Regelungen finden sich u. a. im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und in den einschlägigen Vergabeverordnungen sowie in Nordrhein-Westfalen in dem Tariftreue- und Vergabegesetz NRW (TVgG-NRW).

Das **Verkehrsgewerberecht** (Ordnung der gewerblichen Betätigung von Verkehrsunternehmen) ist im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) und im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) geregelt. Das PBefG enthält seit seiner Novellierung im Jahr 2013 Regelungen, die die Genehmigung betreffen und Bezüge zum Vergaberecht herstellen.

Der ÖPNV ist eine freiwillige Aufgabe im Rahmen der **kommunalen Selbstverwaltung**. Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) ist – unter Bezugnahme auf das Verkehrsgewerberecht (hier insbesondere den Nahverkehrsplan) sowie das Beihilferecht – maßgeblich.¹¹⁵

Die genannten Gesetze bilden den Rahmen einerseits für die Daseinsvorsorge im ÖPNV und andererseits für die unternehmerische Tätigkeit der Verkehrsunternehmen (vgl. [Abb. 3-1](#)).

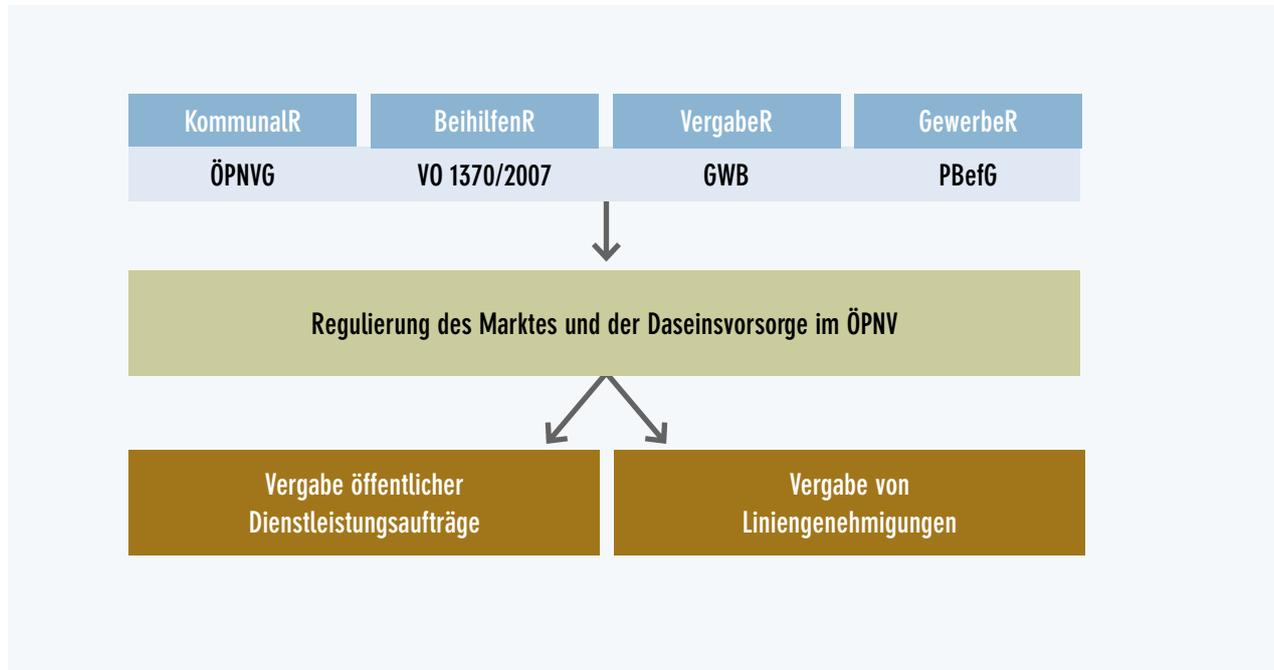


Abb. 3-1: Rechtsgebiete und Regulierungsansätze des ÖPNV¹¹⁶

Die unternehmerische Tätigkeit und damit der ÖPNV-Markt werden durch zwei verschiedene Verfahren eröffnet: bei eigenwirtschaftlichen Verkehren erteilt die Genehmigungsbehörde eine Linienerkehrsgenehmigung, während bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren die zuständige Behörde (Aufgabenträger) einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag vergibt.¹¹⁷

ÖPNV als Daseinsvorsorge

Daseinsvorsorge als öffentliche Aufgabe ist verfassungsrechtlich vor allem in der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) bzw. Art. 78 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassung NRW) verankert.¹¹⁸ Der Begriff der Daseinsvorsorge umfasst die das Gemeinwohl sichernden Funktionen und Maßnahmen der Leistungsverwaltung. Der ÖPNV fällt nach allgemeiner Auffassung unter diese Definition, weil er für das Gemeinwesen unverzichtbare Aufgaben (u. a. verkehrliche Erschließung, Mobilität in städtischen und ländlichen Räumen, Bedienung von Verkehrsbedürfnissen) erfüllt und folglich eine verkehrs- und umweltentlastende sowie sozialpolitische Bedeutung hat.¹¹⁹ Im Hinblick auf den ÖPNV ist Aufgabe der Daseinsvorsorge dementsprechend die **Sicherstellung einer ausreichenden**

116 Eigene Darstellung nach Barth und Landsberg 2013, S. 8.

117 Barth und Landsberg 2013, S. 8.

118 Bogumil et al. 2010, S. 19.

119 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 62.

den **Bedienung** der Bevölkerung mit ÖPNV-Verkehrsleistungen, die z.B. in § 1 Abs. 1 RegG oder § 1 Abs. 1 ÖPNVG NRW gesetzlich definiert ist. Die Definition der **ausreichenden Bedienung** erfolgt in den kommunalen bzw. regionalen Nahverkehrsplänen.

Seit den 1990er Jahren – vor dem Hintergrund der Modernisierung der Kommunalverwaltungen und Bestrebungen zur Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen – prägen die Leitbegriffe **Gewährleistungsverantwortung** bzw. **Infrastrukturverantwortung** die deutsche Staatsrechtslehre. Damit ist gemeint, „dass sich der Staat und seine regionalen wie kommunalen Untergliederungen vielfach aus der Selbst- oder Exklusiverfüllung öffentlicher Aufgaben zurückgezogen haben, dass ihnen aber dennoch die Pflicht obliegt, über die quantitativ wie qualitativ **angemessene Allgemeinversorgung** der Bevölkerung zu wachen und diese, etwa per Markt- oder Netzregulierung i. e. S., zu steuern.“¹²⁰ Dabei ist nicht verbindlich geklärt bzw. geregelt, was „angemessen“ in diesem Zusammenhang bedeutet.¹²¹

Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist wichtige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Im Kommunalrecht wird – einschränkend – formuliert: Gemeinden und Kreise „schaffen **innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit** die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen“ (vgl. § 8 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO NRW), § 6 Abs. 1 Kreisordnung (KrO NRW) sowie Kap. [6.1](#) des Berichts).

Das anzustrebende, staatlich zu gewährleistende Angebot im Sinne der Daseinsvorsorge muss vor dem Hintergrund der beiden zuletzt genannten Aspekte unterschiedlich ausfallen, sofern beide nicht parallel berücksichtigt werden. Das ggf. als **angemessen** zu definierende (Grund-)Angebot droht auf Grund der prekären Haushaltssituation vieler öffentlichen Haushalte an der **Leistungsfähigkeit** der Kommunen bzw. der öffentlichen Hand – also der Unterfinanzierung – zu scheitern. Die Definition des ÖPNV-Grundangebots sollte demnach nicht rein am Bedarf erfolgen, sondern müsste sich auch an der Finanzierbarkeit orientieren. Einen Versuch, beide Aspekte in Einklang zu bringen, unternahm der VDV in einer Studie, deren Ergebnisse 2013 vorgestellt wurden. Es wurde anhand des Bedarfs das angemessene ÖPNV-Grundangebot im Bewusstsein der Sparzwänge der öffentlichen Hand und dem Ziel der Gewährleistung einer ÖPNV-Grundversorgung der Bevölkerung berechnet.¹²²

120 Bogumil et al. 2010, S. 19f.

121 Bogumil et al. 2010, S. 21f.; ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 56ff.

122 Schwenk 2010, S. 15; VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2009.

3.2.1.1 Europäische Ebene: Beihilfe- und Vergaberecht nach VO 1370/2007

Die VO 1370/2007 setzt die beihilfe- und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen für den ÖPNV, bspw. bzgl. der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge.¹²³

Beihilferecht

Öffentliche Zuschüsse sind nach VO 1370/2007 möglich, wenn die Verkehrsunternehmen nicht in der Lage sind, gewünschte Verkehrsdienstleistungen eigenwirtschaftlich zu erbringen.¹²⁴ **Eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen** werden aus Beförderungserlösen, Ausgleichsleistungen auf der Grundlage allgemeiner Vorschriften (i. S. d. Art. 3 Abs. 2 oder 3 VO 1370/2007 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 VO 1370/2007) und aus sonstigen Unternehmenserträgen finanziert, die keine Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sind. Sie werden durch Vorgaben des PBefG mit Begleitvorschriften und durch den Nahverkehrsplan geregelt.

Die Erbringung **gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen** ist dadurch gekennzeichnet, dass zur Deckung der Kosten öffentliche Zuschüsse benötigt werden, die nicht auf allgemeiner Vorschrift¹²⁵ beruhen. **Zuschüsse** sind für Tarifauflagen, Vorgaben von Bedienungsform, Qualität, Fahrplan etc. möglich.¹²⁶ Dies stellt eine Intervention in den Markt dar, weshalb die zuständige Behörde¹²⁷ beim gemeinwirtschaftlichen Verkehr an die Instrumente (Ausgleich/Zuschüsse, ausschließliches Recht) und Handlungsformen (öffentlicher Dienstleistungsauftrag, allgemeine Vorschrift) der VO 1370/2007 gebunden ist. Sofern der Aufgabenträger den öffentlichen Dienstleistungsauftrag wählt, kann er zwischen Ausschreibung (Art. 5 Abs. 1 oder 3 VO 1370/2007) und Direktvergabe (Art. 5 Abs. 2, 4-6 VO 1370/2007) wählen. Die Verordnung ermöglicht den Unternehmen in beiden Fällen die Vergabe von Fahrleistungen an Auftragsunternehmen, wobei der überwiegende Teil in der Eigenproduktion zu verbleiben hat und Sozialstandards vorgegeben werden können.¹²⁸

Vergaberecht

Öffentliche Dienstleistungsaufträge sind gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 VO 1370/2007 nach Maßgabe der VO zu vergeben. Ausnahmen hiervon sind gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 für bestimmte

123 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 59f.

124 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 63.

125 i. S. d. Art. 21 VO 1370/2007: Maßnahme, die diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art in einem bestimmten geografischen Gebiet, das im Zuständigkeitsbereich einer Behörde liegt, gilt.

126 Hauser 2015, Folie 8.

127 In Nordrhein-Westfalen ist dies der kommunale Aufgabenträger (§ 3 ÖPNVG NRW), da beim gemeinwirtschaftlichen Verkehr die Gewährleistungsverantwortung des § 1 Abs. 1 ÖPNVG NRW greift.

128 Bayer 2015, S. 9ff.

Dienstleistungsaufträge möglich. Zudem gelten in diesem Bereich auch bundesrechtliche Bestimmungen. [Abb. 3-2](#) gibt einen Überblick über die jeweils anwendbaren Vergaberegeln.

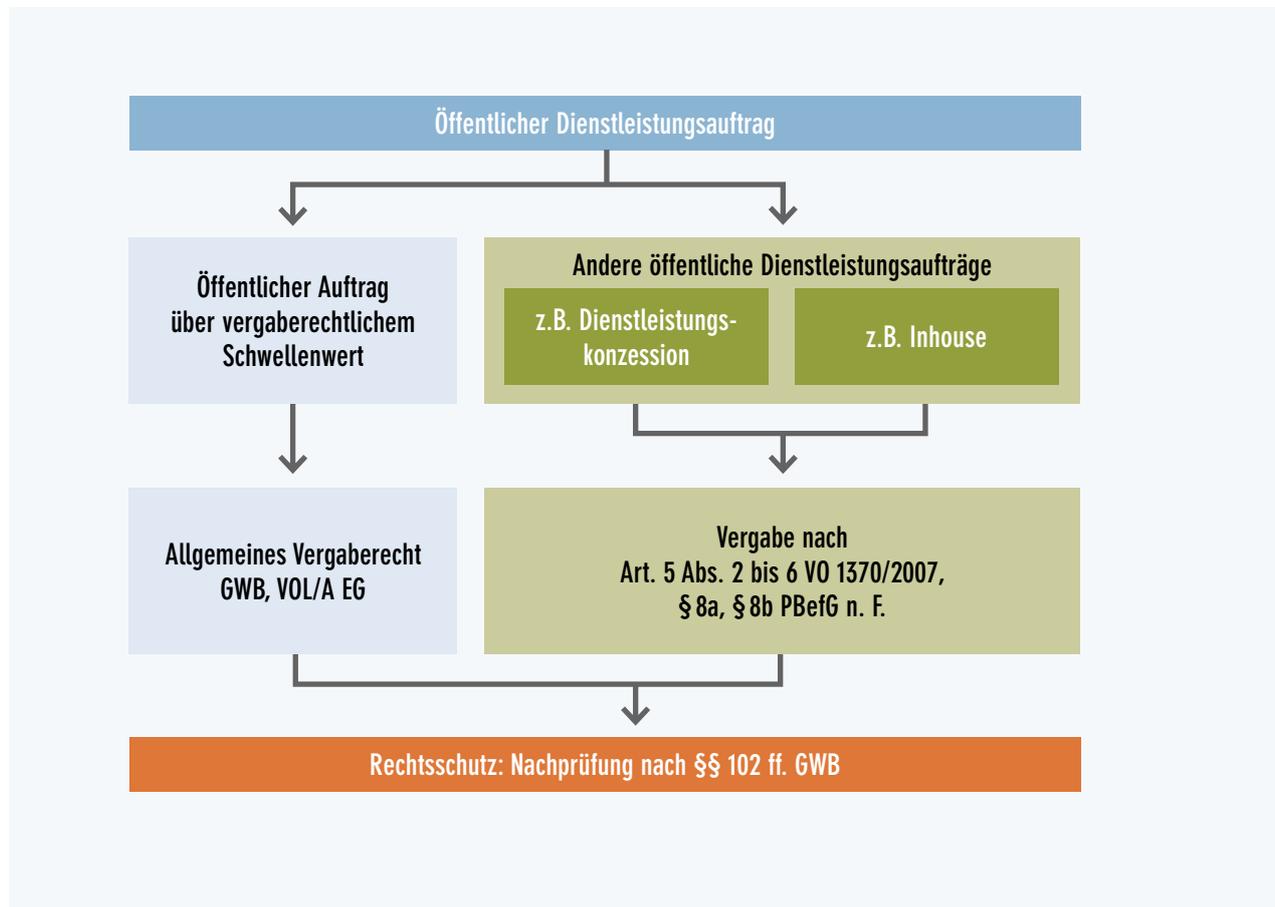


Abb. 3-2: Anwendbare Vergaberegeln bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge¹²⁹

3.2.1.2 Nationale Ebene (Bundesrecht): Verkehrsgewerberecht und Finanzierungsregelungen

Auf Bundesebene regeln insbesondere das Verkehrsgewerberecht (PBefG und AEG) sowie Finanzierungsgesetze den ÖPNV.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für das Verkehrsgewerberecht sind in Art. 74 Abs. 1 GG¹³⁰ und dem im Zuge der Bahnreform neu eingeführten Art. 106a GG¹³¹ festgeschrieben. Das **Bundesrecht** unterscheidet im Verkehrsgewerberecht zwischen dem Schienenpersonennahverkehr mit Eisenbahnen (SPNV) und dem (straßengebundenen) öffentlichen Personennahverkehr mit Bus, Straßenbahn bzw. Stadtbahn, Schwebbahn und U-Bahn (ÖSPV). Der SPNV ist im AEG, der ÖSPV im PBefG und der Betriebsordnung Straßenbahnen (BOStrab) und für Kraftomnibusse (BOKraft) geregelt.

129 Eigene Darstellung nach Barth und Landsberg 2013, S. 19.

130 Konkurrierende Zuständigkeit für das Wirtschaftsverwaltungsrecht.

131 Spezialvorschrift für die Finanzverfassung.

Das PBefG wurde zum 01.01.2013 vor dem Hintergrund der VO 1370/2007 geändert.¹³² Nur noch Verkehre, die ohne öffentlichen Dienstleistungsauftrag erbracht werden können, sind seitdem eigenwirtschaftlich i. S. d. PBefG. Öffentliche Ausgleichsleistungen für Höchsttarife dürfen danach für eigenwirtschaftliche Verkehre geleistet werden, wenn sie als allgemeine Vorschriften i. S. d. Art. 3 Abs. 2 oder 3 der VO 1370/2007 ausgestaltet sind. Das PBefG bestimmt den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit und der Unternehmerinitiative nur für solche Fälle, in denen die vom Aufgabenträger definierte ausreichende Verkehrsbedienug eigenwirtschaftlich gefahren werden kann.¹³³ Das PBefG regelt für eigenwirtschaftliche Verkehre allerdings keine Tariftreue, so dass eigenwirtschaftliche Konkurrenzangebote unter Anwendung des Mindestlohns gestellt werden können. Die EU-Verordnung 1370/2007 enthält in Art. 5 Abs. 2 eine ausdrückliche Regelung zur Absicherung von Direktvergaben eines kommunalen Aufgabenträgers an ein eigenes kommunales Unternehmen. Durch den Vorrang eigenwirtschaftlicher Angebote ohne Tarifbindung ist es daher möglich, dass kommunale Verkehrsunternehmen mit hohen Kostendeckungsgraden in ihrer Existenz bedroht werden. Um ein solches Szenario in Nordrhein-Westfalen zu verhindern, sieht die aktuelle Novelle in § 8 ÖPNVG NRW eine Regelung zur Vorgabe von Tariftreue als Bestandteil der Nahverkehrspläne vor, die auch für eigenwirtschaftliche Verkehre gelten soll.

Märkte und Zugangsverfahren bei eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren nach aktueller Rechtslage sind aus [Abb. 3-3](#) ersichtlich.

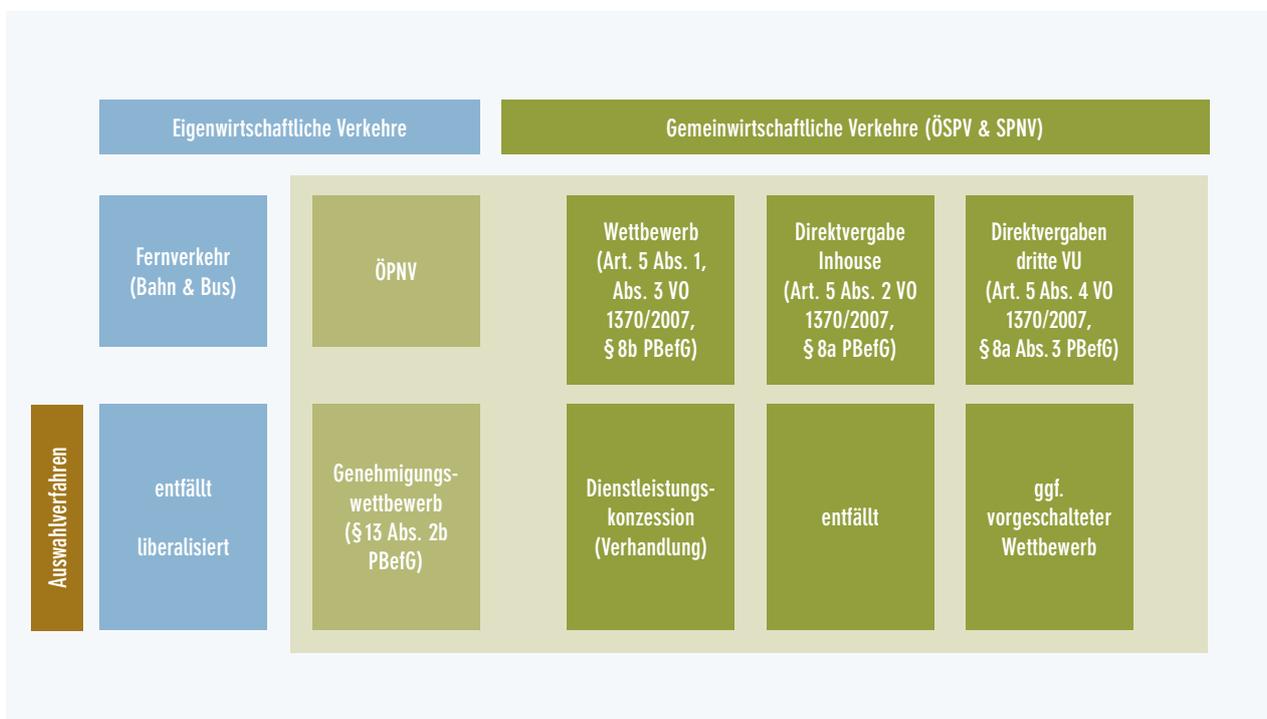


Abb. 3-3: Märkte und Marktzugangsverfahren¹³⁴ nach PBefG und VO 1370/2007

132 Wichtigste Änderungen im Überblick: ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 65ff.

133 Marszalek 2013, S. 8.

134 Eigene Darstellung nach Marszalek 2013, S. 12.

Das AEG regelt den sicheren Betrieb der Eisenbahn und bezweckt ein attraktives Verkehrsangebot auf der Schiene. Mit dem Ziel guter Verkehrsbedienung haben Bundesregierung und Landesregierungen gemäß § 1 Abs. 5 AEG darauf hinzuwirken, dass die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden und durch einen fairen Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird.

Zuständige Behörden

Die öffentlichen Verwaltungsaufgaben im ÖPNV obliegen den Aufgabenträgern und den Genehmigungsbehörden gemeinsam. Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Allgemeinheit mit ÖPNV-Leistungen sind gemäß § 8 Abs. 3 PBefG die (kommunalen) Aufgabenträger zuständig, welche hierzu einen Nahverkehrsplan (vgl. § 8 ÖPNVG NRW) aufstellen. Aufgabenträger sind in Nordrhein-Westfalen Kreise, kreisfreie Städte sowie große und mittlere kreisangehörige Städte, die an einem ÖPNV-Unternehmen wesentlich (also überwiegend) beteiligt sind (§ 3 Abs. 1 ÖPNVG NRW; vgl. Kap. 3.2.1.3). Für die gewerberechtliche Zulassung von Unternehmen sowie Linien genehmigungen sind die Genehmigungsbehörden nach AEG und PBefG zuständig. In Nordrhein-Westfalen sind dies für nichtbundeseigene Eisenbahnen nach dem AEG das MBWSV und für den ÖSPV die Bezirksregierungen.¹³⁵

Finanzierungsgesetze des Bundes

Auf Bundesebene sind derzeit das **Regionalisierungsgesetz** (RegG), das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz** (GVFG) und das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen/Entflechtungsgesetz (EntflechtG) für die Finanzierung des ÖPNV maßgeblich.

Den Bundesländern stehen gemäß Art. 106a GG für den ÖPNV Steuermittel des Bundes zur Verfügung. Die Höhe dieser Zuwendungen (Regionalisierungsmittel) ergab sich bis 2014 aus § 5 Abs. 1-3 RegG. Entsprechend § 6 Abs. 1 RegG war mit den Regionalisierungsmitteln „insbesondere“ der SPNV zu finanzieren.

Ab 2015 sollte gemäß § 5 Abs. 5 RegG die Neufestsetzung der den Ländern zustehenden Regionalisierungsmittel erfolgen. Dies wurde jedoch zunächst verschoben und sodann im Rahmen der „Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015“ sowie im Rahmen eines weiteren Gesprächs der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 16.06.2016 als Kompromiss verabschiedet und bei einem Bund-Länder-Spitzengespräch 2016 konkretisiert: 2016 werden die Regionalisierungsmittel auf 8,2 Mrd. Euro erhöht und in den Folgejahren mit einer Rate von je 1,8 % dynamisiert. Die Aufteilung auf die Länder erfolgt nach dem sog. „Kieler Schlüs-

sel“, auf den sich diese im Oktober 2014 geeinigt hatten. Zusätzlich werden insgesamt 200 Mio. Euro Regionalisierungsmittel an die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und das Saarland gewährt, die in den Folgejahren ebenfalls um 1,8 % steigen. Diese Regelung gilt bis 2031.¹³⁶ Demnach erhält Nordrhein-Westfalen jedes Jahr anteilig mehr Mittel: z. B. 2016 in Höhe von 16,08 %, 2020 in Höhe von 17,37 % und 2030 einen Anteil von 18,99 % aller Regionalisierungsmittel des Bundes.¹³⁷

Der Bund hat nach dem Auslaufen des GVFG ein Bundesprogramm für die Jahre 2012 bis 2016 für den Ausbau des ÖPNV aufgelegt, mit welchem er die Länder bei großen Projekten zum Ausbau des schienengebundenen ÖPNV (U- / S-Bahnen, Straßen- und Stadtbahnen sowie Regionalzügen) in den Kommunen unterstützt. Bis 2016 stehen dafür insgesamt 1,7 Mrd. Euro bereit.¹³⁸ Die Förderungen aus dem GVFG werden über 2019 hinaus weitergeführt werden. Die Höhe beträgt derzeit 332 Mio. Euro p. a. (Stand: Dezember 2016). Die Bundesländer und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen wollen die GVFG-Mittel künftig auch für die Sanierung GVFG-geförderter Infrastruktur nutzen.¹³⁹ Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die GVFG-Mittel dann entsprechend erhöht werden müssten, um eine de facto-Kürzung für Neu- und Ausbaumaßnahmen zu vermeiden.

Weitere Bundesmittel für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur erhalten die Länder gemäß § 3 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 3 EntflechtG voraussichtlich bis Ende 2019 (Art. 143 c Grundgesetz). Nordrhein-Westfalen stehen bis dahin zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden jährlich rund 259,53 Mio. Euro zur Verfügung, wovon die Hälfte für Investitionen in den ÖPNV eingesetzt wird (Zweckbindung durch das Land).¹⁴⁰ Eine Folgeregelung in gleicher Höhe, die aus Umsatzsteuermitteln finanziert werden soll, befindet sich derzeit in Vorbereitung (Stand: Dezember 2016).

3.2.1.3 Landesebene: Nordrhein-Westfalen

Das Landesrecht regelt die konkrete Ausgestaltung der Verantwortung der öffentlichen Hand für den ÖPNV.

Die Bahnreform zum 01.01.1994 sowie die Regionalisierung des SPNV zum 01.01.1996 waren bedeutende Zäsuren für ÖPNV-Recht und -Organisation. In Nordrhein-Westfalen wurde 1995 die Gewährleistungsverantwortung für ÖSPV und SPNV auf die Kommunen übertragen. In diesem Kontext wurde bestimmt, dass der SPNV in neun vorgegebenen Kooperationsräumen (Zweckver-

136 Kolbe 2015b 2015.

137 Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen 2014.

138 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 20.09.2012, S. 1.

139 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2016b, S. 23.

140 MBWSV - Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2013, S. 2.

bänden) über kommunale Zusammenarbeit zu organisieren ist. Die Anzahl wurde 2008 auf drei Räume reduziert.¹⁴¹ Das **Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen** (ÖPNVG) wurde 2011 begrifflich an VO 1370/2007 angepasst, die Fördermittelverteilung wurde ebenfalls angeglichen.¹⁴²

Aufgabenzuordnung

Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV sind gemäß § 3 Abs. 1 ÖPNVG NRW Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte, sowie – mit Ausnahme des SPNV – der mittleren und großen kreisangehörigen Städte, sofern sie ein eigenes ÖPNV-Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind und damit als Aufgabenträger fungieren. Unter den Voraussetzungen der §§ 4 - 6 ÖPNVG NRW sind auch sonstige kreisangehörige Gemeinden und Zweckverbände Aufgabenträger. Die Aufgabenträger erfüllen die ihnen auferlegten Aufgaben im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, soweit ihnen nicht besondere Pflichten auferlegt werden.

Zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung bilden die Kreise und kreisfreien Städte gemäß § 5 Abs. 1 ÖPNVG Zweckverbände i. S. d. §§ 4 ff. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG NRW) oder eine gemeinsame Anstalt gemäß § 5a ÖPNVG NRW (Anstalt öffentlichen Rechts). Das kooperationsraumübergreifende Zusammenwirken (insbesondere beim SPNV) ist in § 6 ÖPNVG NRW geregelt.

Kooperationsraumübergreifende Zusammenarbeit findet bspw. bei der Ausschreibung von gemeinsam genutzten SPNV-Linien oder der Einführung eines Landestarifs statt. Ein Beispiel für landesweite Zusammenarbeit von stadtbahnbetreibenden Verkehrsunternehmen ist das Bestellerkonsortium spurwerk.nrw, welches günstigere Einkaufspreise am Markt erhält.¹⁴³

Verkehrsplanung

Für den Neu- und Ausbau der Infrastruktur des ÖPNV ist gemäß § 7 Abs. 1 ÖPNVG NRW auf ministerialer Ebene ein Bedarfsplan (**ÖPNV-Bedarfsplan**) zu erstellen, der die langfristigen Planungen für den streckenbezogenen Aus- und Neubau der Schieneninfrastruktur und für andere bedeutsame Investitionsmaßnahmen des ÖPNV umfasst. Auf der Grundlage des ÖPNV-Bedarfsplans ist gemäß § 7 Abs. 2 ÖPNVG NRW ein **ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplan** aufzustellen.

141 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 70f.

142 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 61f.

143 spurwerk.nrw.

Ein im besonderen Landesinteresse liegendes SPNV-Netz ist gemäß § 7 Abs. 4 ÖPNVG NRW festzulegen. Es umfasst die für die Erschließung aller Landesteile bedeutsamen SPNV-Verbindungen mit Taktfolge, Haltestellen und Bedienungsqualität und maximal 40 Mio. Zugkilometer (vgl. [Abb. 3-4](#)).

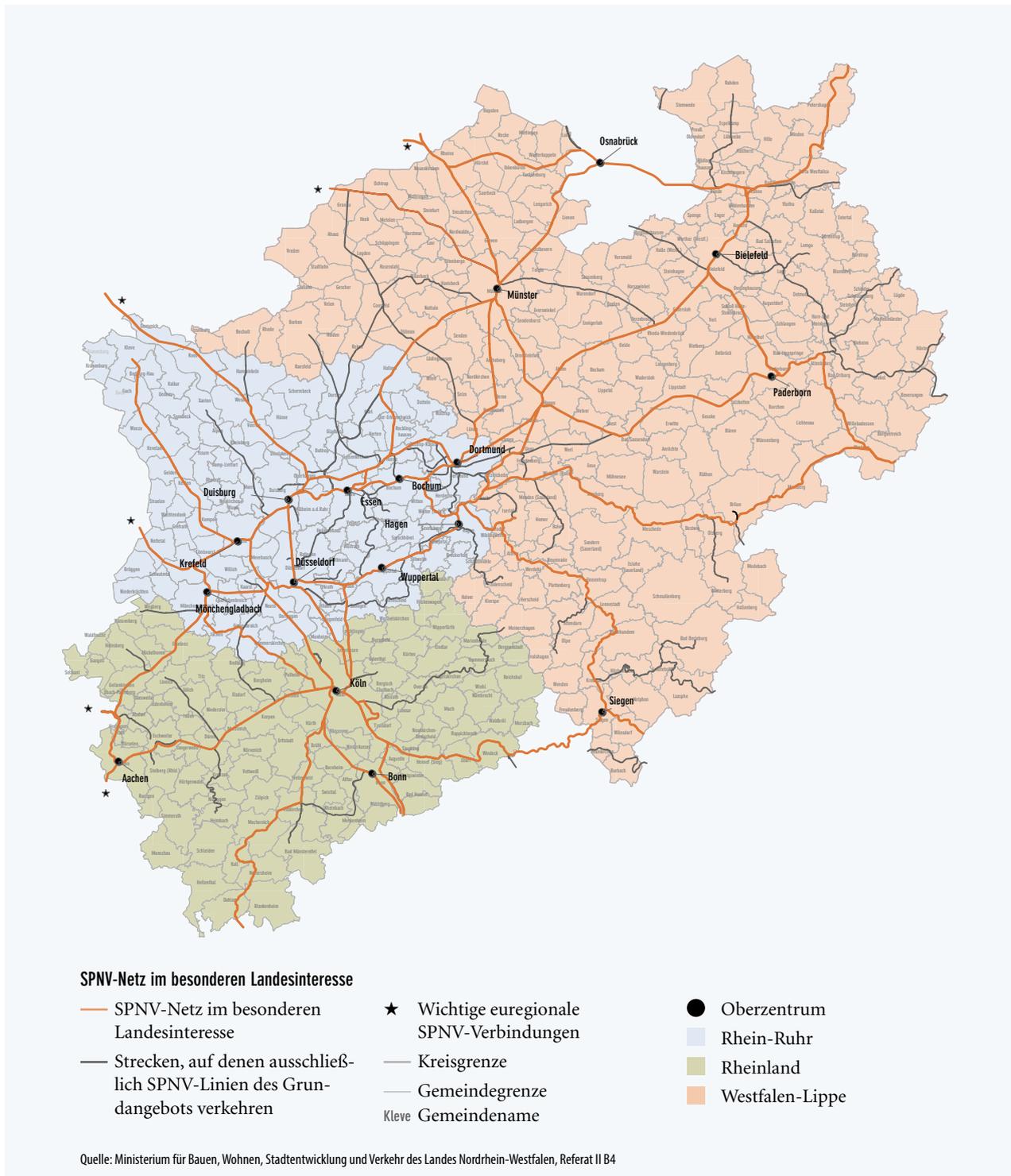


Abb. 3-4: SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse¹⁴⁴

Die jeweiligen Aufgabenträger stellen zur Sicherung und Verbesserung des ÖPNV sowie zur Konkretisierung der Verkehrsinteressen des Nahverkehrs gemäß § 8 Abs. 1 ÖPNVG NRW einen Nahverkehrsplan auf (vgl. [Abb. 3-5](#)).

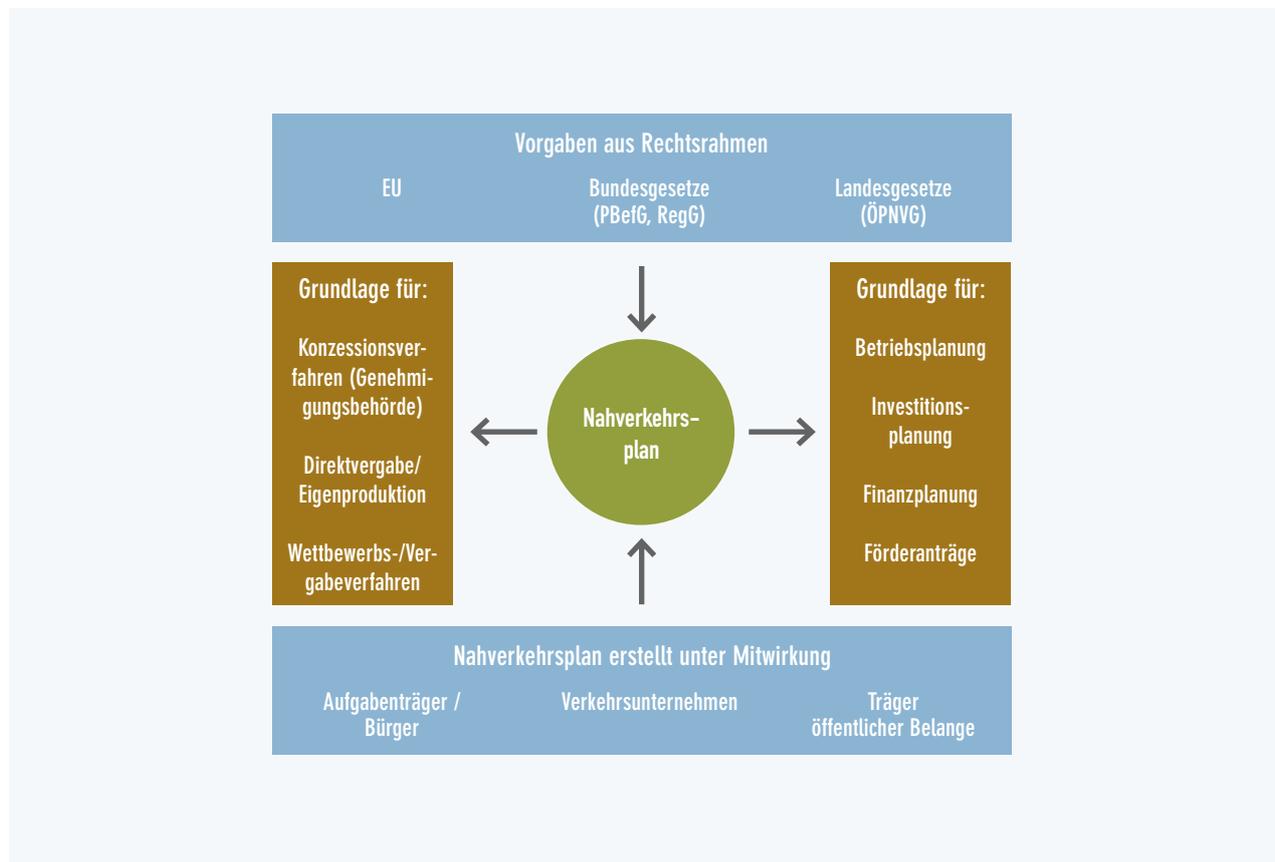


Abb. 3-5: Grundlagen und Funktionen des Nahverkehrsplans¹⁴⁵

Finanzierung

Das Land Nordrhein-Westfalen gewährt gemäß § 10 Abs. 1 ÖPNVG NRW nach Maßgabe der in §§ 11 ff. ÖPNVG NRW getroffenen Bestimmungen Pauschalen und Zuwendungen. Die Höhe der für die Förderung des ÖPNV zur Verfügung stehenden Mittel bemisst sich gemäß § 10 Abs. 2 ÖPNVG NRW nach dem jeweiligen Haushaltsplan.

3.2.2 Organisationsstrukturen des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat – wie bereits beschrieben – im Zuge der Regionalisierung die Aufgabenträgerschaft auf Kreise, kreisfreie und einzelne kreisangehörige Städte übertragen (sog. dezentrales Modell). Diese wiederum haben die Verantwortung für den SPNV an die von ihnen gebildeten

Zweckverbände abgeben. So entspricht die Organisationsstruktur des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen einem Drei-Ebenen-Modell¹⁴⁶ (vgl. [Abb. 3-6](#)):

1. Ebene (Planung): Kreise / Kreisfreie Städte
2. Ebene (Management & Regie): Zweckverbände / Verkehrsverbände / Verkehrsgemeinschaften
3. Ebene (Betrieb): Verkehrsunternehmen

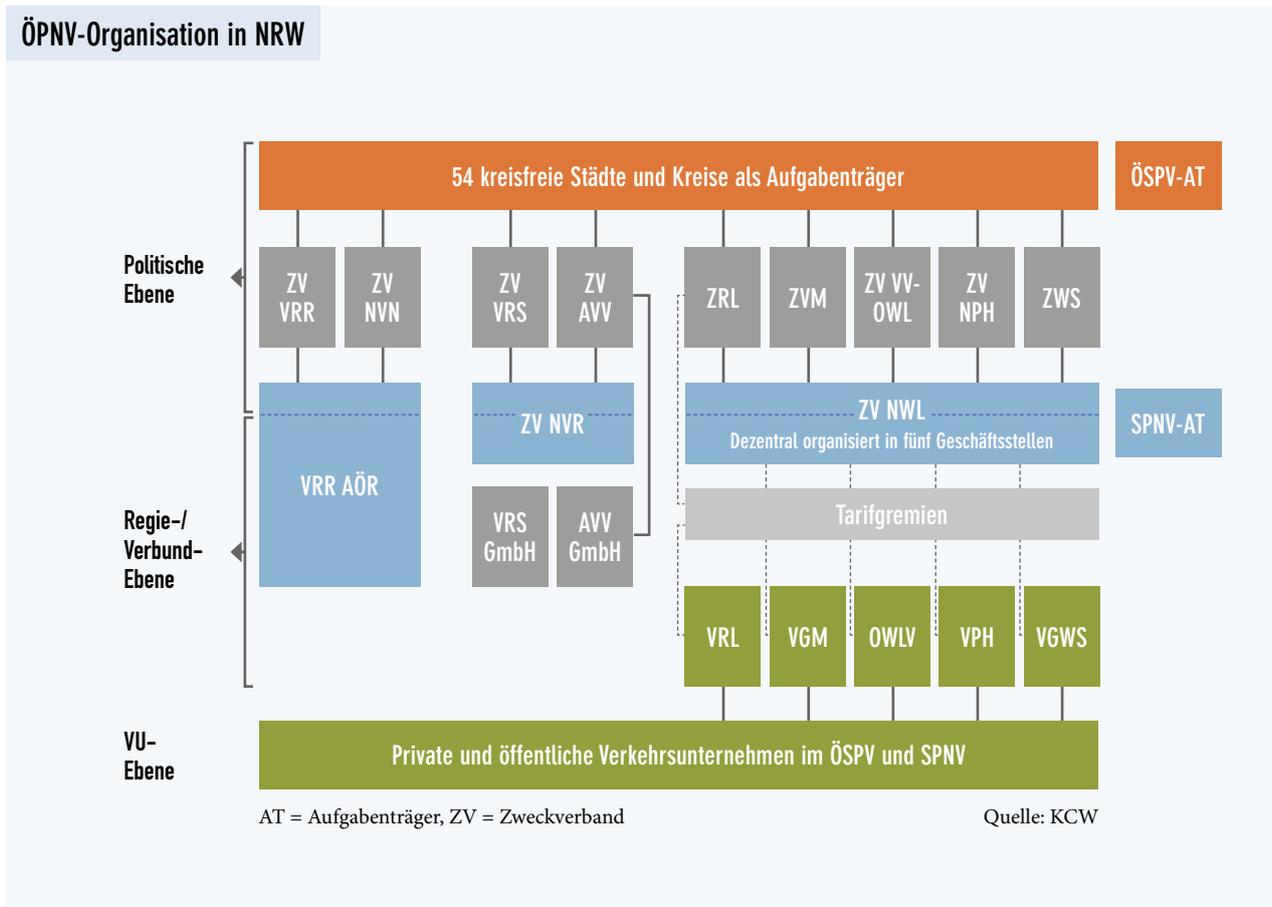


Abb. 3-6: Organisation und Aufgabenträgerschaft des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen¹⁴⁷

3.2.2.1 Organisation des SPNV

Die Aufgabenwahrnehmung im SPNV kann gemäß §§ 5, 5a ÖPNVG NRW in Zweckverbänden oder einer gemeinsamen Anstalt öffentlichen Rechts erfolgen. Derzeit sind die Zweckverbände in drei Kooperationsräumen (vgl. [Abb. 3-7](#)) organisiert.¹⁴⁸

¹⁴⁶ ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 69.

¹⁴⁷ Eigene Darstellung nach ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 69.

¹⁴⁸ ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 70f.

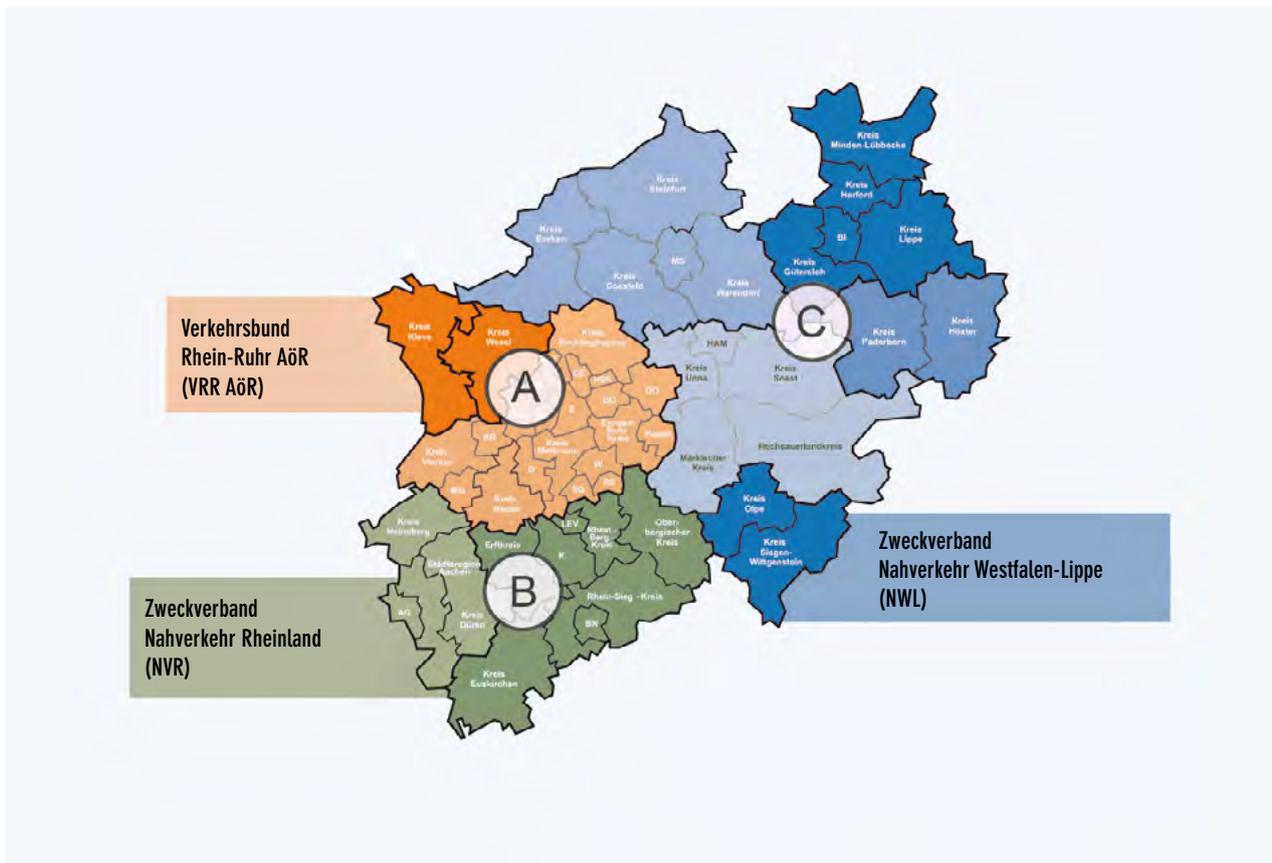


Abb. 3-7: Kooperationsräume nach ÖPNVG NRW ab 2008¹⁴⁹

Die organisatorische Anordnung in Zweckverbänden bzw. einer gemeinsamen Anstalt – übergeordnet zu den eigentlichen Aufgabenträgern – ist erforderlich, weil der SPNV-Verkehr i. d. R. kommunale Gebietsgrenzen überschreitet und daher einer überörtlichen Koordinierung bedarf. Folglich sind Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV gemäß § 5 Abs. 1 ÖPNVG NRW im Wege der delegierenden Aufgabenübertragung zwingend auf den **Zweckverband** (bzw. die gemeinsame Anstalt) zu übertragen. Dies hat zur Folge, dass diese vollständige Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der übertragenen Aufgaben, etwa bei der Ausgestaltung der Organisationsstruktur innerhalb der Kooperationsräume, haben.¹⁵⁰ Das wird von Aufgabenträgern und Fahrgastverbänden teilweise bemängelt:

„Der VRR ist nur für SPNV und Tarif zuständig, die kommunalen Angebote werden nicht koordiniert. Für viele Entscheidungsträger ist der ÖPNV Teil der Sozial- und nicht der Verkehrspolitik. Die Bedeutung des ÖPNV als Standortfaktor wird nicht gesehen. Das Kirchturmdenken ist bei der örtlichen Politik stark verankert (auch in den VRR-Gremien), während die Bevölkerung die Stadtgrenzen schon lange ignoriert.“¹⁵¹

149 Eigene Darstellung nach Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2015a.

150 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 70 ff.

151 Zitat aus: Regionalverband Ruhr. Die Regionaldirektorin 2013, S. 37.

Die Zweckverbände sind allerdings gemäß §§ 5 Abs. 3 S. 2 und 3 ÖPNVG NRW dazu verpflichtet, auf eine integrierte Verkehrsgestaltung im ÖPNV hinzuwirken (z. B. Bildung einheitlicher Gemeinschaftstarife, Beförderungsbedingungen und Qualitätsstandards, etc.).

3.2.2.2 Organisation des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs (ÖSPV)

Für den ÖSPV sind die 29 Kreise und 23 kreisfreien Städte, die Städteregion Aachen sowie einige kreisangehörige Städte Nordrhein-Westfalens als Aufgabenträger verantwortlich, sofern sie ihre Aufgabenträgerschaft bzw. Planungs- und Organisationsaufgaben nicht an den jeweiligen Zweckverband delegiert oder zur Unterstützung eine kreisweite Managementgesellschaft gebildet haben (vgl. Kap. 4.2).¹⁵² In vielen Klein- und Mittelstädten (ca. 25.000 bis 75.000 Einwohner) Nordrhein-Westfalens, in denen sich eigenständige lokale Stadtverkehrssysteme nicht rentieren, konnte der ÖPNV durch den Planungsansatz Stadtbus seit den 1990er Jahren wiederbelebt werden: Wenige kurze Linienäste, die an einer zentralen Haltestelle verknüpft sind, erschließen dort das Stadtgebiet. Damit kann von jedem Stadtteil sowohl die Innenstadt, als auch jeder andere bediente Stadtteil angefahren werden. Zusätzlicher Kostenvorteil für die jeweilige Kommune ist der über dieses System minimierte Fahrzeugbedarf.¹⁵³

3.2.3 Öffentliche Finanzierung des ÖPNV

Bei der ÖPNV-Finanzierung ist begrifflich zwischen der Finanzierung durch die öffentliche Hand und der Finanzierung durch die den ÖPNV betreibenden (oft kommunalen) Verkehrsunternehmen zu unterscheiden. Letztere beziehen ihre Finanzmittel derzeit zum einen von der öffentlichen Hand, zum anderen von ihren Fahrgästen (vgl. [Abb. 3-8](#)).

152 Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2015a.

153 Sog. Stadtbus-Städte.

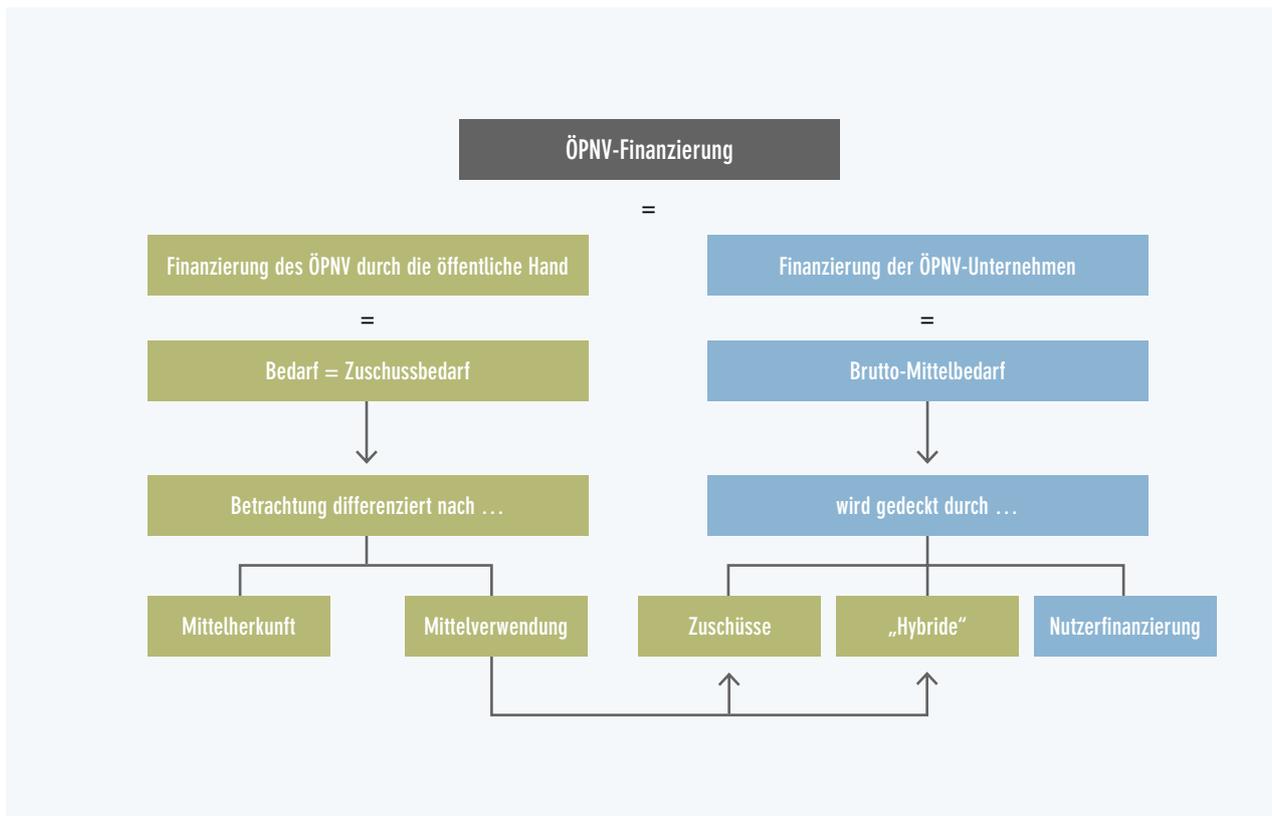


Abb. 3-8: Begriffsverständnis der ÖPNV-Finanzierung¹⁵⁴

3.2.3.1 Überblick: Öffentliches Finanzierungssystem

Das öffentliche Finanzierungssystem des ÖPNV in Deutschland setzt sich aktuell aus verschiedenen Instrumenten der EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalebene zusammen:

- Tarifersatzleistungen,
- Steuerrechtliche Vergünstigungen,
- Investitionsförderung,
- EU-Forschungsförderprogramme für Neu- / Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur.¹⁵⁵

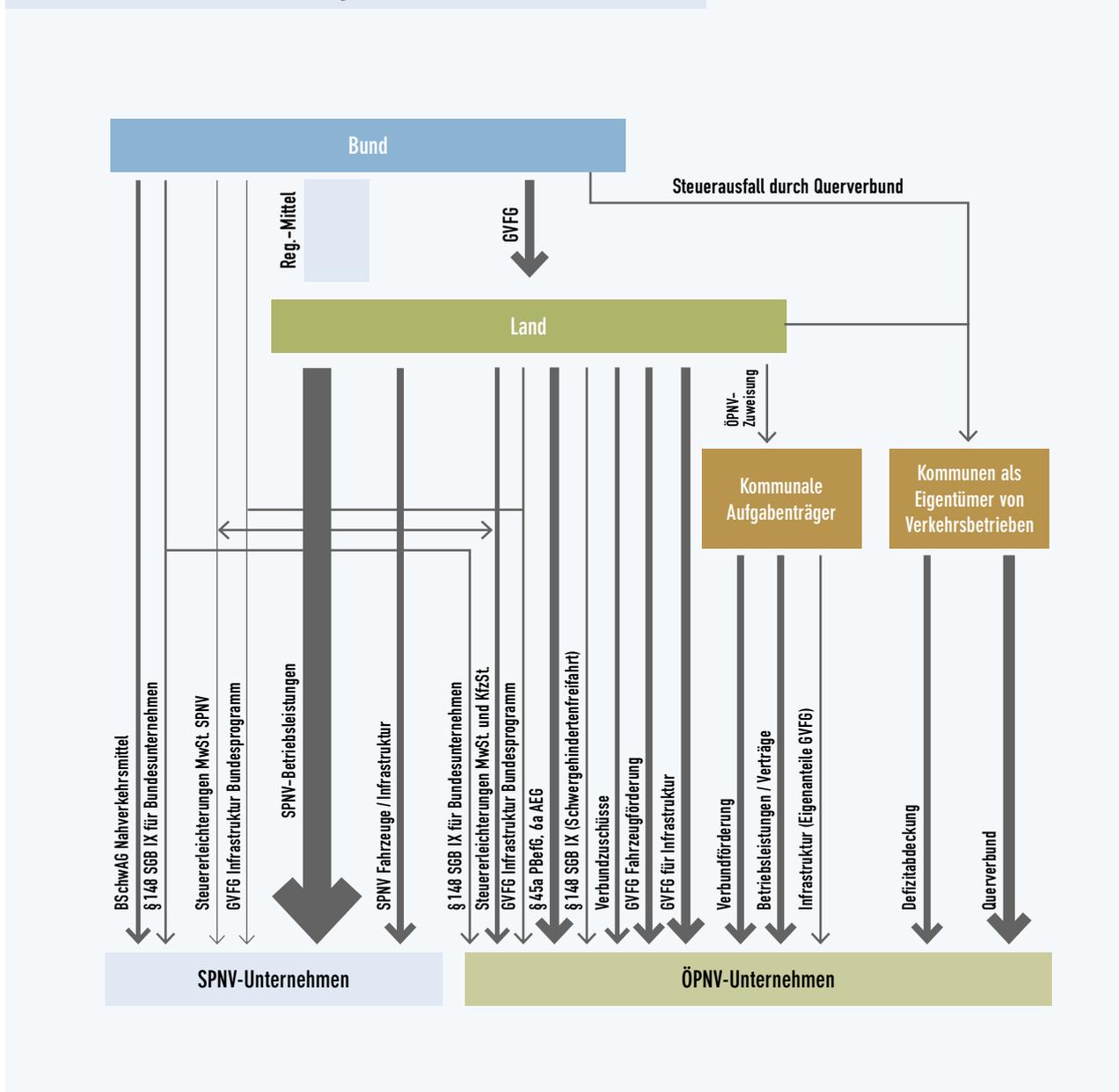
Wie aus [Abb. 3-9](#) (sog. Spaghetti-Diagramm) ersichtlich, handelt es sich um ein komplexes System, in dem die Mittel von den oberen Ebenen nach unten „fließen“, was eine gezielte Lenkung erschwert.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Eigene Darstellung nach Bernecker 2015, Folie 3.

¹⁵⁵ Randelhoff 2013b, S. 1ff.; ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 101f.

¹⁵⁶ Zimmer 2015a, Folie 4f; Baumeister 2015, Folie 4.

Die unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente des ÖPNV im Überblick

Abb. 3-9: Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Hand für den ÖPNV im Überblick.¹⁵⁷

3.2.3.2 Finanzierungssystem: Bund

Im Folgenden werden die Kosten und das aktuelle System der Finanzierung des ÖPNV in Deutschland mit speziellem Bezug zum Land Nordrhein-Westfalen beschrieben.

Öffentliche Finanzierung

Die Gesamtfinanzierung des deutschen ÖPNV-Sektors setzt sich aus den in [Abb. 3-10](#) gezeigten Elementen und Summen zusammen. Deutlich wird daraus, dass der ÖPNV in Deutschland zu rund zwei Dritteln durch die öffentliche Hand und gut einem Drittel durch die Nutzenden finanziert wird.

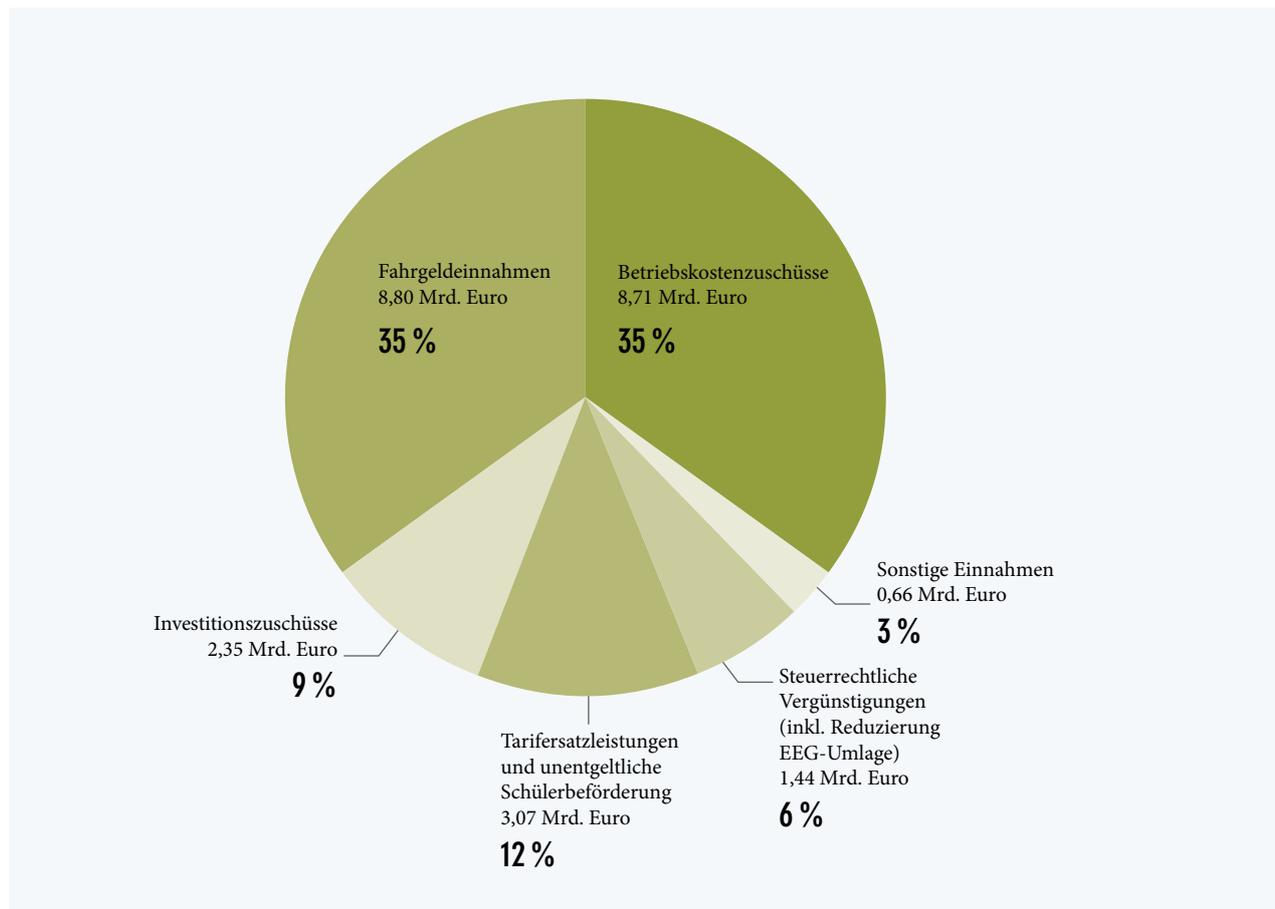


Abb. 3-10: Gesamtfinanzierung des ÖPNV-Sektors 2012 (Deutschland)¹⁵⁸

[Tab. 3-1](#) zeigt die (NRW-spezifischen) Bundesmittel zur Förderung des ÖPNV-Betriebs. Diese fließen teilweise direkt an das Land (Regionalisierungsmittel), teilweise an die Verkehrsunternehmen als Tarifersatzleistungen oder Steuervergünstigungen sowie mittels ermäßigtem Steuersatz mittelbar an auch an die Fahrgäste des ÖPNV. Nordrhein-Westfalen hat seit 1996 anteilig zu geringe Regionalisierungsmittel. Nach Neuverhandlungen in 2015 steigen die Mittel zwar in den kommenden Jahren, bleiben aber weiterhin unter dem, was dem Land nach dem sog. Königsteiner Schlüssel zustünde.

Tab. 3-1: Übersicht der Bundesmittel und Steuerentlastungen zur Förderung des ÖPNV-Betriebs (ohne Fahrzeuge)¹⁵⁹

Herkunft / Name	Adressat	Höhe	Bemerkung
Regionalisierungsmittel gem. § 5 RegG	Land NRW	NRW-spezifisch: 2013 (Ist): 1,13 Mrd. Euro 2014 (Ansatz): 1,15 Mrd. Euro 2015 (Ansatz): 1,17 Mrd. Euro ¹⁶⁰	
Ausgleichszahlungen gem. § 45 a PBefG und § 6a AEG	Verkehrsunternehmen (VU)	2013: 691 Mio. Euro ¹⁶¹	Bundesländer sind zum Ausgleich verpflichtet
Ausgleichszahlungen gem. §§ 145 ff. SGB IX	VU	2013: 308 Mio. Euro ¹⁶²	Kostenteilung Bd./Länder gem. § 151 SGB IX
Ermäßigter Steuersatz NV (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 i. V. m. § 28 Abs. 4 UStG)	Fahrgäste	2014 (Schätzung): 1,1 Mrd. Euro ¹⁶³ → davon exrahirt nur Busse und Bahnen (geschätzt 2011/2012): 750 Mio. Euro p.a. ¹⁶⁴	Aussage VDV: Zahlenschätzungen für 2015 noch aktuell ¹⁶⁵
Steuerbegünstigung gem. § 56 EnergieStG	VU	2013: 72 Mio. Euro ¹⁶⁶	Aussage VDV ¹⁶⁵
Stromsteuerbegünstigung gem. § 9 Abs. 2 StromStG	VU	2012: 110 Mio. Euro (inkl. Fernverkehr) ¹⁶⁷	Aussage VDV ¹⁶⁵
Steuerbefreiung für Linienbusse gem. § 3 Nr. 6 KraftStG	VU	2012: 30 Mio. Euro ¹⁶⁸	Aussage VDV ¹⁶⁵

Aus [Tab. 3-2](#) sind die (NRW-spezifischen) Bundesmittel zur Förderung der ÖPNV-Infrastruktur ersichtlich. Die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt erfolgen an die Länder und Kommunen (z. B. Entflechtungsmittel) oder auch direkt an die DB Netz AG (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung – LuFV II) und dienen dem Aus- / Neubau bzw. der Instandhaltung und Sanierung der ÖPNV-Infrastruktur.

159 Eigene Darstellung.

160 Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 2015, S. 1.

161 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2015b, S. 36.

162 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2015b, S. 36.

163 Bundesministerium der Finanzen 2013, S. 234.

164 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2012, S. 17.

165 Telefonische Aussage VDV am 29.06.2015.

166 Destatis – Statistisches Bundesamt 2014, S. 19.

167 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2012, S. 17.

168 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2012, S. 17.

Tab. 3-2: Übersicht der Bundesmittel zur Förderung der ÖPNV-Infrastruktur¹⁶⁹

Herkunft	Adressat	Höhe	Bemerkung
GVFG Bund	Land NRW bzw. Kommunen	NRW-spezifisch: 2013 (Ist): 47,57 Mio. Euro 2014 (Ansatz): 85 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 85 Mio. Euro ¹⁷⁰	Fortführung über 2019 hinaus gesichert (Höhe und Verteilung unklar; Stand: Juni 2016)
EntflechtG	Land bzw. Kommunen	NRW-spezifisch: 2013 (Ist): 129,76 Mio. Euro 2014 (Ansatz): 129,76 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 129,76 Mio. Euro ¹⁷¹	Fortführung nach 2019 unklar
Bundesschienenwegeausbaugesetz	Länder	Investitionsvolumen BVWP 2016-2030) voraussichtlich 109,3 Mrd. Euro ¹⁷²	Investitionsrahmenplanung bundeseigener Schienenwege (Aus- und Neubau) für Nah-, Fern- und Güterschienenverkehr (kein reiner ÖPNV-Topf)
LuFV II	DB AG	2015-2019: 28 Mrd. Euro Eigenmittel DB: 1,6 Mrd. Euro p.a. ¹⁷³	2015 (Soll Bundeshaushalt): 3,35 Mrd. Euro Infrastrukturbeitrag des Bundes zum Erhalt der Schienenwege: 2015-2019 in Höhe von insg. 16,578 Mrd. Euro ¹⁷⁴
Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG)	Infrastrukturbetreiber	2013 (Ist): 20,2 Mio. Euro 2014 (Ansatz): 10 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 10 Mio. Euro ¹⁷⁵	
Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS)	Länder	2015: 4,17 Mio. Euro ¹⁷⁶	BMVI-Programm zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden; Finanzierung entsprechend GVFG

Die der DB AG vom Bund gewährten und aus [Tab. 3-2](#) ersichtlichen Infrastrukturfinanzierungsmittel fließen zunächst in das Ergebnis der DB Netz AG und sodann in das Konzernergebnis DB AG ein. Der Bund erhält hiervon ggf. über Dividendenausschüttungen bzw. nicht erforderliche Investitionszuschüsse an das Bundesunternehmen DB AG Teile seiner Investitionen zurück.¹⁷⁷ Die DB AG finanziert mit den Trassen- und Stationspreisen teilweise ihren Investitionsanteil an der Schieneninfrastruktur.

Von 2002 bis 2009 sind die Trassenpreise im SPNV um 14 %, im SPFV um 27 % gestiegen. Die Inflationsrate betrug im gleichen Zeitraum hingegen nur 11 %.¹⁷⁸ Wie die weitere Entwicklung im

169 Eigene Darstellung.

170 Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 2015, S. 7.

171 Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 2015, S. 1.

172 Lahl 2016, Folie 5; BMVI - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016a, S. 29.

173 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 11.11.2014.

174 Bundesministerium der Finanzen 2015b, S. 211.

175 Bundesministerium der Finanzen 2015b, S. 133.

176 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2015a.

177 DB Netz AG 2014; DB Station&Service AG 2015; DB Netze 2012.

178 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn 2009, S. 35.

neuen Trassenpreissystem ausfällt, kann noch nicht abschließend dargestellt werden. Im Zuge der Novellierung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) wurde jedoch eine Begrenzung der Trassen- und Stationspreissteigerungen beschlossen (§ 37 sowie Übergangsregelungen).

3.2.3.3 Finanzierungssystem: Land Nordrhein-Westfalen

[Abb. 3-11](#) veranschaulicht die Struktur der ÖPNV-Finanzierung in Nordrhein-Westfalen. Es handelt sich dabei um einen NRW-spezifischen Auszug aus dem zuvor gezeigten Spaghetti-Diagramm.

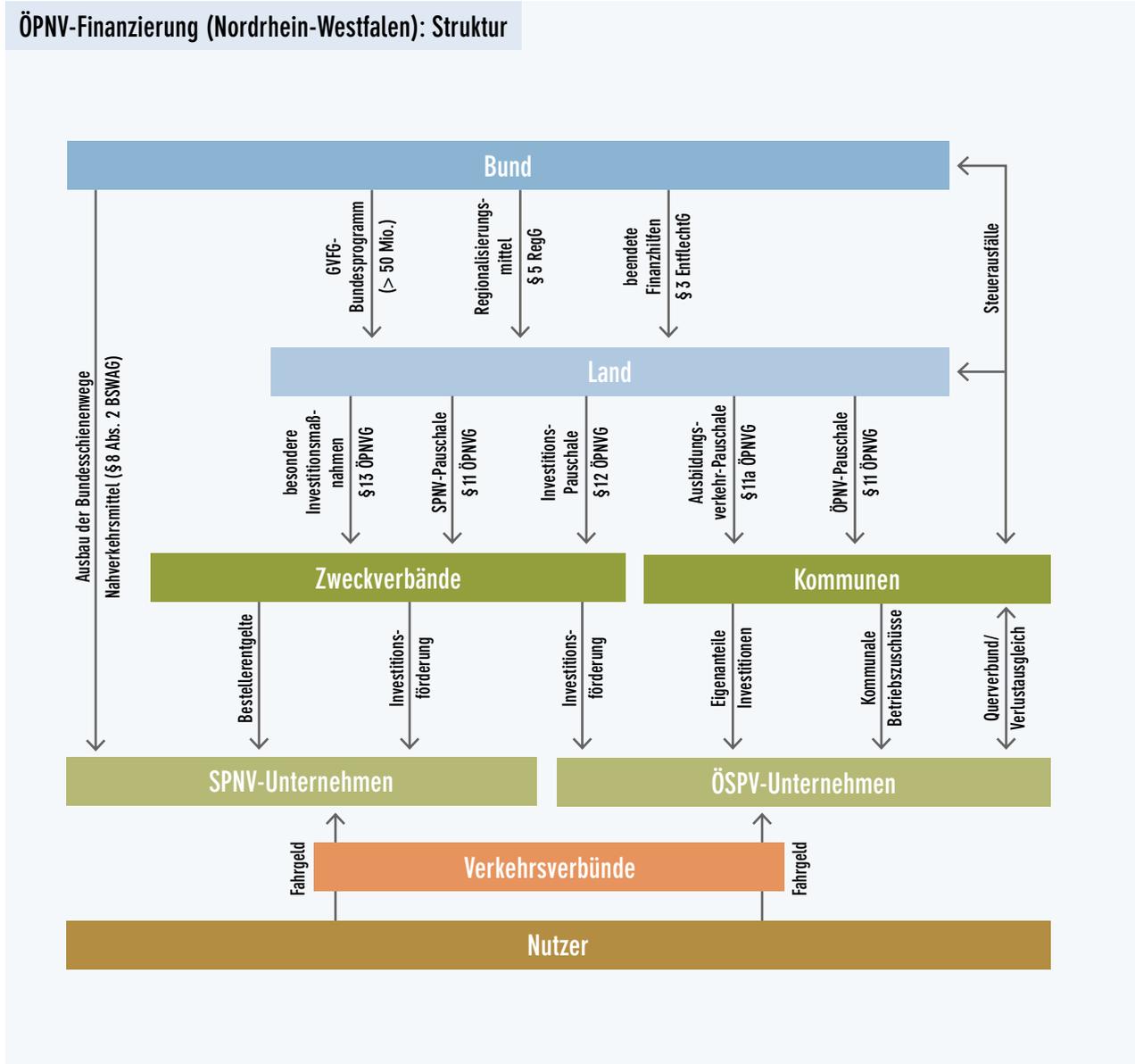


Abb. 3-11: Struktur der ÖPNV-Finanzierung in Nordrhein-Westfalen¹⁷⁹

Aus [Tab. 3-3](#) sind die Landesmittel 2013-2015 zur Förderung des ÖPNV-Betriebs- bzw. der ÖPNV-Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen zu entnehmen.

Tab. 3-3: Übersicht der Landesmittel zur Förderung des ÖPNV-Betriebs- bzw. der ÖPNV-Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen¹⁸⁰

Herkunft	Adressat	Höhe (NRW-spezifisch)	Bemerkung
Betrieb			
SPNV-Pauschale gem. § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW (aus Regionalisierungsmitteln des Bundes)	Aufgabenträger (AT)	2013 (Ist): 940 Mio. Euro 2014 (Ist): 947 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 948 Mio. Euro 2016 (Ansatz): 972 Mio. Euro	
ÖPNV-Pauschale gem. § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW (aus Regionalisierungsmitteln des Bundes)	AT und Kommunen	2013 (Ist): 110 Mio. Euro 2014 (Ist): 110 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 110 Mio. Euro 2016 (Ansatz): 110 Mio. Euro	
Ausbildungsverkehrspauschale gem. § 11a ÖPNVG NRW	AT und Kommunen	2013 (Ist): 130 Mio. Euro 2014 (Ist): 130 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 130 Mio. Euro 2016 (Ansatz): 130 Mio. Euro	In Rheinland-Pfalz übernimmt das Land zur Entlastung der Schulträger per Gesetz die gesamten Beförderungskosten des Schülerverkehrs
Sozialticket	AT und Kommunen	2013 (Ist): 27,88 Mio. Euro 2014 (Ist): 30 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 30 Mio. Euro 2016 (Ansatz): 40 Mio. Euro	
Förderung sonstiger Maßnahmen im besonderen Landesinteresse gem. § 14 ÖPNVG NRW	AT, Kommunen, VU	2013 (Ist): 8,7 Mio. Euro 2014 (Ist): 10 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 10 Mio. Euro 2016 (Ansatz): 10 Mio. Euro	Förderung der landesweiten Kompetenzcenter und Bürgerbusvorhaben
Infrastruktur			
Pauschalierte Investitionsförderung gem. §§ 12 f. ÖPNVG NRW	AT	2013 (Ist): 121 Mio. Euro 2014 (Ist): 120 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 120 Mio. Euro 2016 (Ansatz): 120 Mio. Euro	
Investitionsmaßnahmen im besonderen Landesinteresse gem. § 13 ÖPNVG NRW	Kommunen VU	2013 (Ist): 122 Mio. Euro 2014 (Ist): 177 Mio. Euro 2015 (Ansatz): 194 Mio. Euro 2016 (Ansatz): 188 Mio. Euro	
Summe der Förderung von Betrieb und Infrastruktur			
2013 (Ist)	1,46 Mrd. Euro		
2014 (Ist)	1,52 Mrd. Euro		
2015 (Ansatz)	1,54 Mrd. Euro		
2016 (Ansatz)	1,57 Mrd. Euro		

Seit 2013 erhalten die Aufgabenträger gemäß Haushaltsplan jährlich pauschalierte Mittel zu mindestens 120 Mio. Euro, die insbesondere in die Infrastruktur des ÖPNV zu investieren sind. In den

Vorjahren lag die Summe bei 150 Mio. Euro; seither wird die Differenz vom Land Nordrhein-Westfalen direkt für Maßnahmen im SPNV verausgabt.¹⁸¹

Insgesamt sind seit 2014 in Nordrhein-Westfalen über 1,5 Mrd. Euro p. a. der Landes- und durchgeleiteten Bundesmittel für den ÖPNV vorgesehen. Mittelherkunft, -verwendung und -höhe der für den ÖPNV bestimmten öffentlichen Gelder des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2015 zeigt [Tab. 3-3](#).

Fördermöglichkeiten

In Nordrhein-Westfalen stehen dem ÖPNV verschiedene weitere Fördermöglichkeiten in Form von EU-, Bundes- und Landesprogrammen bzw. -projekten zur Verfügung, deren Gesamtfördersummen auf Grund des Projektcharakters nicht ausweisbar sind. Ausgewählte Beispiele hierfür sind:

- EFRE-Mittel: Nordrhein-Westfalen setzt auf Wasserstoff – Brennstoffzellen-Hybrid-Antrieb im ÖPNV;¹⁸²
- EU-Projekt “BAPTS – Boosting Advanced Public Transport Systems” zur Förderung eines attraktiven, bequemen, sicheren, zuverlässigen und umweltfreundlichen ÖPNV (Stadt Bielefeld beteiligt);¹⁸³
- EU-Projekt SmartMove des VRS zur Verbesserung der Bekanntheit des ÖPNV und dessen Zubringersystemen in ländlichen Räumen durch gezielte Kommunikationsmaßnahmen;¹⁸⁴
- BMVI-gefördertes Forschungsprojekt „Modellregion Elektromobilität Rhein-Ruhr“ zum verstärkten Einsatz von Hybridbussen;¹⁸⁵
- Förderung des Rhein-Ruhr-Expresses (RRX) mit Bundesmitteln.¹⁸⁶

3.2.3.4 Finanzierungssystem: NRW-Kommunen und Kreise

Der ÖPNV wird auch durch kommunale Haushaltsmittel (z. B. in Form von Betriebszuschüssen), Einlagen in/ Eigenanteilen an kommunale(n) Verkehrsunternehmen sowie Steuervorteile (Querverbund) bzw. Verlustausgleich finanziert. Dies führt – in Folge der differierenden finanziellen Lage, Größe, Vorhandensein von kommunaleigenen Stadtwerken etc. – zu unterschiedlichen Bedienstandards.

181 Wente 2015a, Folie 7.

182 BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2012; Wente 2015a, S. 15.

183 Stadt Bielefeld et al. 2009.

184 VRS – Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2015.

185 Projektträger ETN 2015.

186 DB ProjektBau GmbH 2014, S. 2.

Kommunale Eigenmittel sind nicht in allen bzw. eher in den dichter besiedelten Kreisen üblich. Die sehr ländlichen Kreise stellen auf Grund ihrer prekären Haushaltslage oft keine Eigenmittel für die ÖPNV-Finanzierung bereit, obwohl diese dringend notwendig wären.¹⁸⁷ Insgesamt überwiegen in den kommunalen Haushalten die Zuschüsse für den Kfz-Verkehr.¹⁸⁸

Die finanziellen Defizite der Verkehrsunternehmen werden bisher vielfach im kommunalen Konzern durch den **steuerlichen Querverbund** aufgefangen.

„Der (kommunale) Querverbund bezeichnet ein Organisationsprinzip der kommunalen Daseinsvorsorgeaufgaben: Leistungen wie Versorgung und Verkehr werden in einer Gesellschaft, in mehreren Gesellschaften oder in Eigenbetrieben gebündelt, erbracht. Ziel des Querverbundes ist, technische, organisatorische, finanzwirtschaftliche und steuerliche Synergien zu schaffen.“¹⁸⁹

Gewinne können so zur Finanzierung defizitärer Bereiche ohne Steuerbelastung querfinanziert werden. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) schätzt das Volumen der für den Nahverkehr eingesetzten Versorgungsgewinne auf jährlich bis zu 1,4 Mrd. Euro.

„Zu beachten ist, dass ein steuerlicher Verlust im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nur zu einer Steuerersparnis in anderen Unternehmenssparten führen kann, wenn ein positives Einkommen vorhanden ist und die Ergebnisverrechnung im konkreten Fall steuerlich anerkannt wird. Aus diesem Grund führt in der Praxis häufig nur ein Teil des ÖPNV-Verlustes zu Steuerersparnissen.“¹⁹⁰

In Kreisen, in denen die Energieversorger in den Städten und Gemeinden angesiedelt sind, können die finanziellen Defizite im Verkehrsbereich nicht derartig ausgeglichen werden. Andernorts sind auch Kreise an Energieversorgern beteiligt oder bilden Gesellschaften, um den steuerlichen Querverbund nutzen zu können.

Die positiven Effekte des steuerlichen Querverbunds nehmen stark ab, da die Energie- und Wasserversorger, bisher die Gewinnbringer im kommunalen Konzern, weniger erwirtschaften.

187 Faber 2014, Folie 10.

188 Die verkehrsrelevanten Aufwendungen und Erträge der Kommunen werden für die verschiedenen Verkehrssysteme nicht transparent erfasst. Eine von der Universität Kassel entwickelte Methodik wurde auf drei Beispielstädte (Kassel, Kiel und Bremen) angewendet. Die kommunalen Zuschüsse für den Kfz-Verkehr sind mit ca. 50-60 % die höchsten, gefolgt vom ÖPNV mit ca. 30-40 %, dem Radverkehr mit ca. 10-20 % und Fußverkehr ca. 1-4 %. (vgl. BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2015c).

189 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S.114.

190 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2015a.

3.2.4 Mängel des gegenwärtigen Finanzierungssystems und zukünftiger (zusätzlicher) Finanzierungsbedarf

Der enorme Finanzierungsbedarf bei Sanierung und Erhaltungsinvestitionen der Verkehrsinfrastruktur des ÖPNV – sowohl bundesweit, als auch in Nordrhein-Westfalen – wurde in der Vergangenheit bereits von vielen Seiten und nicht zuletzt auch im Einsetzungsantrag, der diesem Bericht zu Grunde liegt, festgestellt und bemängelt. Übereinstimmend besteht ein verkehrsträgerübergreifender Bedarf im hohen Milliardenbereich (vgl. [Tab. 3-4](#)).¹⁹¹

Tab. 3-4: Überblick der Kosten zum Erhalt der ÖPNV-Infrastruktur¹⁹²

Publikation	Kernergebnisse
Daehre-Kommission	<ul style="list-style-type: none"> • 1,2 Mrd. Euro jährlicher Bedarf zum Erhalt der Schieneninfrastruktur • 0,35 Mrd. Euro für den ÖSPV • Erneuerungsbedarf auf 15 Jahre verteilt: 0,2 Mrd. Euro jährlich für SPNV und 0,25 Mrd. Euro für ÖSPV
VDV	<ul style="list-style-type: none"> • 1,42-1,69 Mrd. Euro (real) jährlicher Finanzierungsbedarf für ÖPNV-Infrastrukturprojekte • 0,55 Mrd. Euro (real) zusätzlicher Reinvestitionsbedarf für schienengebundenen ÖSPV • 0,33 Mrd. Euro jährliche Kostenunterdeckung wegen nicht ausreichender öffentlicher Gelder • für Nordrhein-Westfalen: 0,5 Mrd. Euro Deckungslücke
Difu	<ul style="list-style-type: none"> • 2,5 Mrd. Euro jährlicher Investitionsbedarf im kommunalen ÖPNV (bis 2020), davon: <ul style="list-style-type: none"> – Erneuerungsbedarf von Infrastruktur und Fahrzeugen: 1,9 Mrd. Euro – Erweiterungsbedarf zur Bewältigung des steigenden Verkehrsaufkommens: 0,615 Mrd. Euro – Nachholbedarf für Anpassung an geänderte Sicherheitsvorschriften und Barrierefreiheit: 0,035 Mrd. Euro
Städtetag NRW	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt der Straßen- und ÖPNV-Infrastruktur wird auf ein Drittel des kommunalen Investitionsbedarfs beziffert

Der Bedarf an Neuinvestitionen in ÖPNV-Projekte (ohne BSchwAG) steigt laut VDV bis 2025 auf bundesweit 2,03 Mrd. Euro p.a.¹⁹³ Für turnusmäßige Reinvestitionen in die Fahrwege und Bahnhöfe der U-Bahnen sowie Stadt- und Straßenbahnen werden darüber hinaus jährlich weitere 550 Mio. Euro benötigt.¹⁹⁴ Der geschätzte konsumtive Finanzierungsbedarf steigt bundesweit auf real 9,16 Mrd. Euro (ebenfalls für das Jahr 2025).¹⁹⁵

Die ÖPNV-Zukunftskommission führt für Nordrhein-Westfalen in diesem Zusammenhang aus:

„Im ÖSPV ist ein erheblicher Sanierungstau festzustellen. Die ÖPNV-Zukunftskommission NRW hat, basierend auf einer Untersuchung von Intraplan, für das Land Nordrhein-Westfa-

191 Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission I) 2013, S. 4, 8; Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c, S. 1.

192 Eigene Darstellung nach Waluga 2016, S. 8.

193 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2009, S. 6.

194 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2009, S. 6.

195 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2009, S. 6.

len einen Erneuerungsbedarf für die Verkehrsanlagen der U- und Straßenbahnsysteme von 2012 bis 2025 in Höhe von ca. 3,1 Mrd. Euro festgestellt. Auf den Zeitraum bis 2016 entfallen davon ca. 1,1 Mrd. Euro, von 2017 bis 2025 sind weitere 2 Mrd. Euro erforderlich. Auf Grund der begrenzt zur Verfügung stehenden Eigenmittel verbleibt nach bisherigem Kenntnisstand bei den Unternehmen für den Zeitraum bis 2016 eine hohe Deckungslücke von etwa 0,66 Mrd. Euro (entspricht ca. 75 %) bzw. von 2017 bis 2025 von 1,23 Mrd. Euro (ca. 71 %). Hinzu kommt ein Reinvestitionsbedarf bei Stationsbauwerken und Tunnelanlagen mit knapp 23 Mio. Euro pro Jahr oder 0,3 Mrd. Euro bis 2025. Zudem sind die steigenden Fahrzeugkosten mit „infrastrukturähnlichem“ Charakter zu beachten. Hier sind bis 2025 Reinvestitionen in der Größenordnung von rund 2,25 Mrd. Euro erforderlich (für Ersatzbeschaffung und Redesign). Im Zeitraum von 2012 bis 2016 sind bislang nur 32 % und im Zeitraum 2017 bis 2025 nur 25 % des Reinvestitionsbedarfs gedeckt.¹⁹⁶

Abb. 3-12 veranschaulicht den Investitionsbedarf anhand des zurückgehenden Modernitätsgrades im SPNV und ÖSPV:

Modernitätsgrade: Eigene Darstellung nach BMVI (2016): Verkehr in Zahlen 2016/17

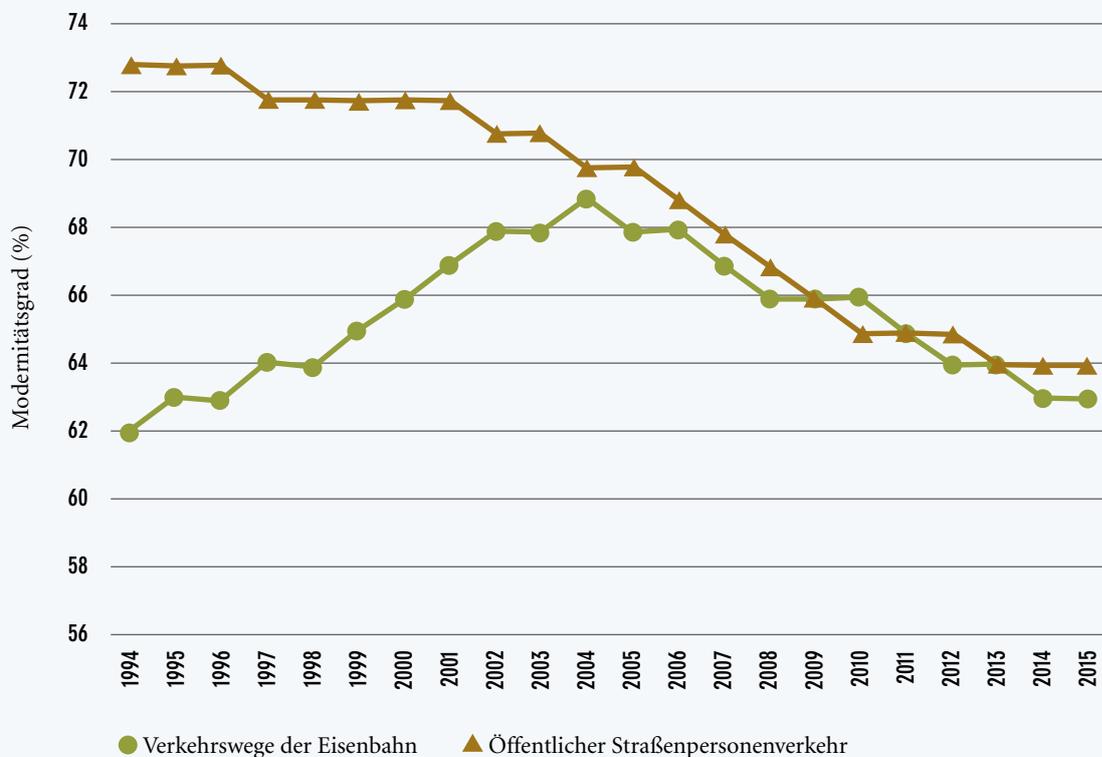


Abb. 3-12: Investitionsbedarf – Zurückgehender Modernitätsgrad im SPNV und im ÖSPV (Bund)¹⁹⁷

196 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 305; vgl. hierzu auch Wente 2015a, Folien 13-19.

197 Eigene Darstellung nach BMVI (2016) aktualisiert nach Bernecker 2015.

Das Finanzierungsdefizit betrifft neben den Verkehrsinfrastrukturen auch die Mobilitätsdienstleistungen selbst, welche auf Grund der mangelnden Geldmittel immer schwieriger in Form eines attraktiven Angebots bzw. bedarfsangemessenen Betriebs bereitgestellt werden können.¹⁹⁸ Gerade in Nordrhein-Westfalen bleibt die **kommunale Haushaltslage** vielerorts (insbesondere im Ruhrgebiet) – voraussichtlich langfristig – schwierig.¹⁹⁹ Hier gilt dementsprechend: „Die Haushaltspolitik, nicht der objektive Bedarf, bestimmt die ÖPNV-Finanzierung.“²⁰⁰ In der Vergangenheit wurden die Haushaltsmittel für den ÖPNV (ohne SPNV-Bestellung) real halbiert, die Entflechtungsmittel haben seit 1979 einen nominalen Wertverlust von zwei Dritteln erfahren. Zwischen 1999 und 2012 ist der Ausgleich für Rabatte im ÖPNV-Schülerverkehr nominal um ca. 100 Mio. Euro gesunken (real um 126 Mio. Euro).²⁰¹ In vielen ländlichen Räumen drohen zudem auf Grund des demografischen Wandels weitere Finanzierungsdefizite, u. a. durch zurückgehende Schülerzahlen und durch den Rückgang der nachfragebedingten Ausdünnungen des ÖPNV-Angebots(vgl. Kap. 2).²⁰²

Die im Vergleich zu den **steigenden Ansprüchen** zurückgehende finanzielle Förderung des ÖPNV durch die öffentliche Hand kann von den Verkehrsunternehmen zumindest teilweise mit Fahrpreiserhöhungen und Produktivitätssteigerungen kompensiert werden; dem sind aber Grenzen gesetzt (vgl. Kap. 4.2).

Bis 2030 wird exemplarisch mit einem **Rückgang der Energiesteuereinnahmen**²⁰³ im Verkehr um 20 % (Bezugsjahr: 2015) gerechnet (vgl. [Abb. 3-13](#)). Somit verringert sich die Finanzierungsbasis für den ÖPNV (Regionalisierungsmittel und potenzielle Nachfolgeregelungen).

198 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c, S. 2.

199 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c, S. 2f.

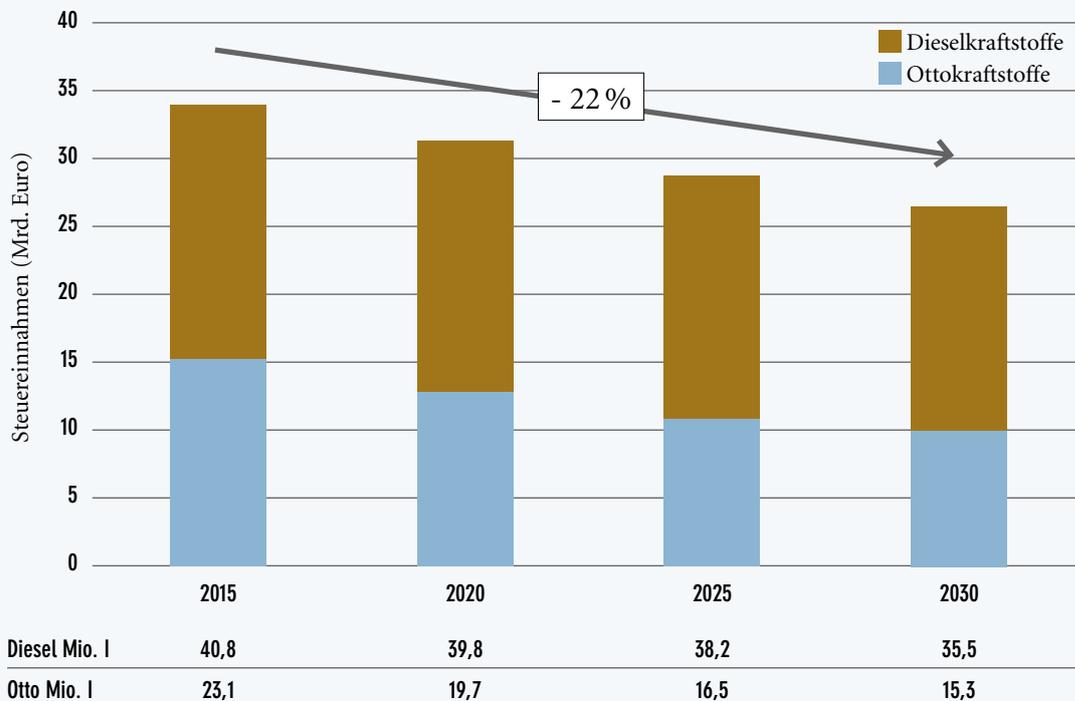
200 Zitiert aus Wente 2015a, Folie 2.

201 Wente 2015a, Folien 3-5.

202 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c, S. 3.

203 Vormalige Bezeichnung: Mineralölsteuer.

Absatzprognose: Mineralölwirtschaftsverband (bis 2025); eigene Extrapolation (2030); Energiesteuersätze vom 01.01.2003 (Szenario: unverändert bis 2030)



§ 10 Abs. 1 GVFG: Für Vorhaben des ÖPNV ... sind ... zu ... verwenden: 90 Prozent des Mehraufkommens an Mineralölsteuer, ...

§ 5 Abs. 1 RegG: Den Ländern steht für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes für das Jahr ...

Abb. 3-13: Rückgang der Energiesteuereinnahmen im Verkehr²⁰⁴

3.2.5 Zwischenfazit

Der ÖPNV ist Teil der Daseinsvorsorge und daher von staatlicher Seite mitzufinanzieren. Auf Grund des verfassungsrechtlich garantierten Grundrechts auf Mobilität ist die öffentliche Hand zudem dazu verpflichtet, ein (Mindest-) Angebot sicherzustellen.

Die Organisationsstruktur des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen wurde in der Vergangenheit bereits – z. B. durch die Reduktion der Anzahl und engere Zusammenarbeit der Kooperationsräume – vereinfacht. Zum Zwecke der weiteren Kosteneffizienz und zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV gilt es, die vorhandenen Organisationsstrukturen und Formen der Zusammenarbeit zu überprüfen und ggf. weiterzuentwickeln sowie betriebliche Produktivitätsreserven zu identifizieren und zu heben.

Die Organisationsstruktur im SPNV hat in der Vergangenheit insbesondere bei zweckverbands-überschreitenden Verkehren zu einem hohen Koordinierungsaufwand geführt. Doch nicht nur Zweckverbände innerhalb von Nordrhein-Westfalen, sondern auch die Aufgabenträger der Nachbarbundesländer wie Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz sind bei vielen Linien involviert. Es sollte daher überlegt werden, wie die Koordinationsabläufe verbessert und die direkte Beteiligung des Landes gestärkt werden können.

Der ÖPNV unterliegt einem enormen Finanzierungsdefizit, welches sowohl die Infrastruktur als auch den Betrieb umfasst. Der in den vergangenen Jahrzehnten aufgelaufene Sanierungsstau, für den sich der Begriff der „nachholenden Sanierung“ etabliert hat²⁰⁵, und der ständig neu hinzukommende Finanzierungsbedarf zum Erhalt der Infrastruktur sind immens. Der ÖPNV-Betrieb ist allein aus Fahrgelderlösen ebenfalls nicht kostendeckend durchzuführen. Es ist daher zu klären, wie der Finanzierungsbedarf bei definiertem Leistungsumfang reduziert und mit welchen Finanzierungsinstrumenten die verbleibenden Defizite behoben werden können und wie von staatlicher Seite mit den verfügbaren Mitteln ein bedarfsgerechtes Angebot künftig gewährleistet werden kann.

Sondervotum zu Kapitel 3

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Kapitel 3

Wie im Bericht in Kap. [3.2.3.2](#) kurz dargestellt, erhält Nordrhein-Westfalen bereits seit 1996 auf Grund der schlechten Verhandlungsführung durch die damalige Regierung Rau anteilig zu geringe Regionalisierungsmittel. Damit fehlen dem Nahverkehr in unserem Land seit nunmehr 20 Jahren mehrere Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des enormen Sanierungsstaus bei der ÖPNV-Infrastruktur unseres Landes ist es umso schlimmer, dass die rot-grüne Landesregierung bei den Neuverhandlungen 2015 wiederum versagt hat. Zwar steigen die Regionalisierungsmittel in den kommenden Jahren, sie bleiben aber weiterhin unter dem, was dem Land nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel – für den Ministerpräsidentin Kraft in Berlin eigentlich kämpfen wollte – zustünde. Damit fehlen Nordrhein-Westfalen in den kommenden Jahrzehnten weiterhin Millionenbeträge des Bundes für den SPNV, die das Land zu Lasten seiner Einwohner anderweitig selbst aufbringen muss.

4. Potenziale zur Weiterentwicklung des ÖPNV in NRW durch bestehende und innovative Finanzierungsmodelle

Im Einsetzungsbeschluss dieser Enquetekommission werden insbesondere Finanzierungsfragen des ÖPNV als zentrale Problematik und Aufgabenstellung hervorgehoben.²⁰⁶ Die Last der Infrastrukturkosten und die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte erfordern dringend politisches Handeln. Dabei kann an zwei Seiten angesetzt werden: Zum einen bei den Kosten (neben der Infrastruktur auch Fahrzeuge und Betrieb) und zum anderen in Bezug auf die Mittelherkunft: Zusätzliche Einnahmen könnten jenseits der unmittelbaren Nutzenden (Fahrgäste) generiert werden, bspw. durch Solidar- oder Drittnutzerfinanzierung, Einbeziehung privaten Kapitals oder durch höhere Zuweisungen aus Steuermitteln.

4.1 Vorschlag für eine neue Finanzierungssystematik

Die Finanzierung des ÖPNV-Betriebs ist, wie beschrieben, nur zum Teil durch Ticketerlöse leistbar (vgl. Kap. 4.2). Dies gilt auch für die massiven Defizite, die bei der Finanzierung der Infrastruktur zu Tage treten. Das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen“ macht daher den Vorschlag, die Finanzierungssystematik des ÖSPV neu zu ordnen. So wird versucht, die vorhandenen Probleme anzugehen und durch die Prinzipien von Transparenz und Effizienz einen Lösungsbeitrag bezüglich der prekären Finanzierungslage des Systems zu leisten.

Das Gutachten schlägt eine Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung vor, die zu Effizienzsteigerungen und Mitteleinsparungen führen soll. An Stellen, die dann noch Finanzierungsdefizite aufweisen, müssen neue Mittel generiert werden. Ausgangspunkt für eine Überarbeitung des Finanzierungsmodells sollte nach Aussage des Gutachtens die Betrachtung der Ausgabenseite sein. Zentraler Bestandteil ist eine gesonderte Untersuchung der Kosten für Erhalt und Ausbau der Infrastruktur und der Kosten des Betriebes.²⁰⁷

4.1.1 Neuordnung des Finanzierungssystems: Infrastruktur, Betrieb und Fahrzeuge

Wesentliche Empfehlung des von der Kommission vergebenen Gutachtens ist es, eine Differenzierung der verschiedenen Finanzierungstatbestände in den Bereichen Infrastruktur (nachholende

206 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c, S. 1ff.

207 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 6.

Sanierung, Erhalt sowie Neu- und Ausbau), operativer Betrieb und Fahrzeuge vorzunehmen. Die Komplexität in der Finanzierungsstruktur der Mittelflüsse zwischen Bund, Land, Kommunen und den Verkehrsunternehmen sowie die Kostenintransparenz bei der Erstellung der Verkehre lassen sich nach Ansicht des Gutachters mit einer getrennten Betrachtung der Finanzierungsströme vereinfachen. Da die Finanzierung des SPNV im Wesentlichen über die vom Bund bereitgestellten Regionalisierungsmittel erfolgt, wird nachfolgend auf den schienengebundenen ÖSPV fokussiert.

4.1.1.1 Nachholende Sanierung

Die gravierendste Problematik der Verkehrsfinanzierung stellen die Versäumnisse beim Erhalt der Infrastrukturen in den vergangenen Jahrzehnten dar. Dies gilt gleichermaßen für die Straße, für die leichte Schiene der Straßen- und Stadtbahnen und die Schienenwege der Eisenbahnen.²⁰⁸ In Nordrhein-Westfalen besteht derzeit (Stand: 2015) ein Defizit von 1,8 Mrd. Euro bei den Verkehrsbetrieben und 600 Mio. Euro bei den Kommunen.²⁰⁹ Dieses könnte im Rahmen einer einmaligen Refinanzierung abgebaut werden (vgl. [Abb. 4-1](#)).²¹⁰ Bereits die Daehre- und Bodewig-Kommissionen sowie die ÖPNV-Zukunftskommission haben sich für einen getrennten Umgang mit diesen Erneuerungsmaßnahmen ausgesprochen.

Um den Finanzierungsbedarf der nachholenden Sanierung innerhalb von 15 Jahren zu decken, wird eine überjährige Zurverfügungstellung zweckgebundener Mittel vorgeschlagen. Hierfür eignet sich nach Ansicht des Gutachters ein Sondervermögen im Sinne eines Fonds (vgl. [Kap. 4.5](#)). Dabei handelt es sich um eine Kapitalsammelstelle, die je nach zu finanzierendem Zweck befüllt werden muss. Der Gutachter befürwortet eine Finanzierung mit allgemeinen Steuermitteln, ggf. durch den Bund. Grundsätzlich sind auch andere Finanzierungsinstrumente, wie in Kapitel 4 noch dargestellt, denkbar.²¹¹

208 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 4.

209 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 22.

210 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 22 (Abb. 22).

211 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 20ff.

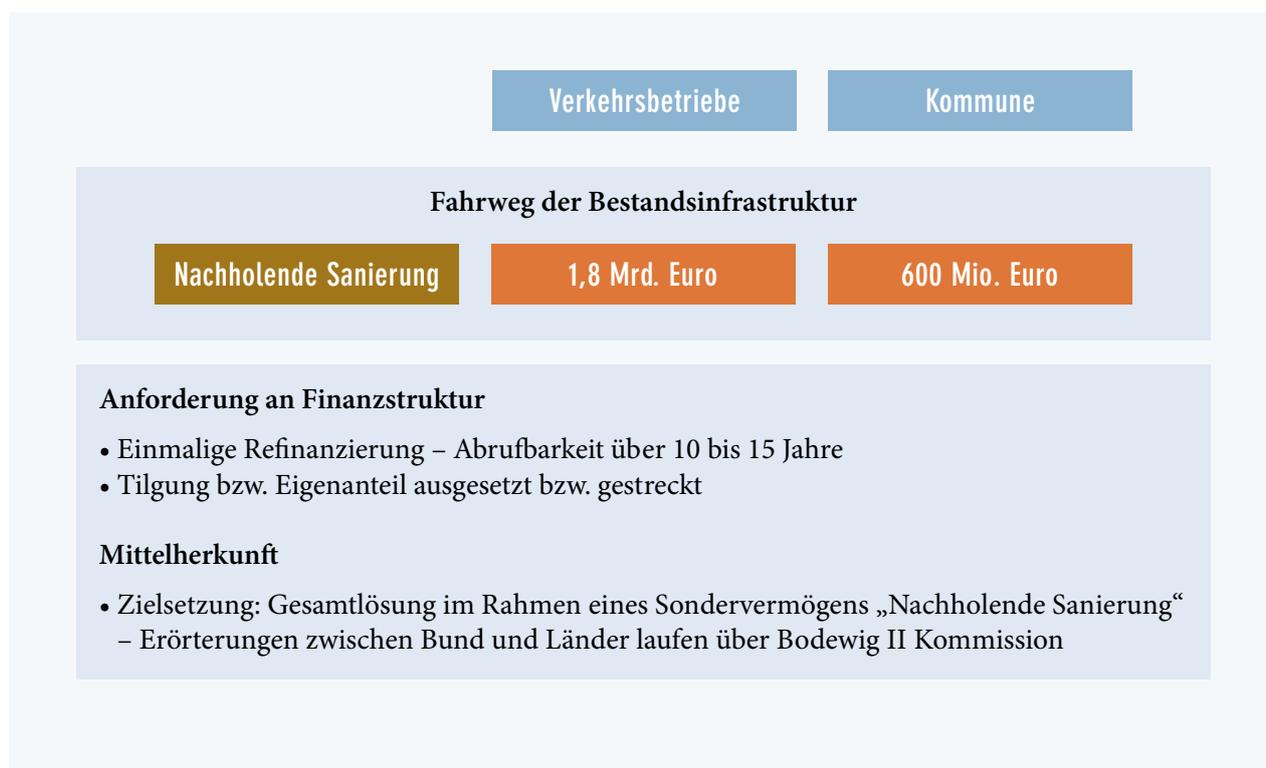


Abb. 4-1: Nachholende Sanierung – Refinanzierung über Sondervermögen oder vergleichbar langfristige Struktur²¹²

4.1.1.2 Regelerhalt der Infrastruktur

Der Regelerhalt von Infrastrukturen, dazu zählen bspw. die Wartung von Gleisen, Weichen, Tunnelanlagen, Haltestellen etc., kann in Zukunft einen eigenständigen Finanzierungstatbestand darstellen. Für Straßen- und Stadtbahnen werden derzeit jährlich 80 Mio. Euro durch die Verkehrsbetriebe in Nordrhein-Westfalen über Eigenmittel investiert. Derzeit entsteht auf Grund von mangelnden Einnahmen oder einer anderweitigen Mittelverwendung ein jährliches Defizit von ca. 20 Mio. Euro.²¹³ Notwendige Erhaltungsmaßnahmen werden daher nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen, wodurch die Substanz leidet und sich der Investitionsstau vergrößert. (vgl. [Abb. 4-2](#))

Bislang konnten Defizite durch die Quersubventionierung mit Gewinnen der Stadtwerke verrechnet und somit aufgefangen werden. Dies wird jedoch auf Grund der sich verändernden (Energie-) Marktlage sowie des sich voraussichtlich ändernden europäischen Rechtsrahmens (vgl. [Kap. 3.2.3.4](#)) kaum noch möglich sein.

212 Eigene Darstellung nach Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 22 (Abb. 22).

213 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 22.

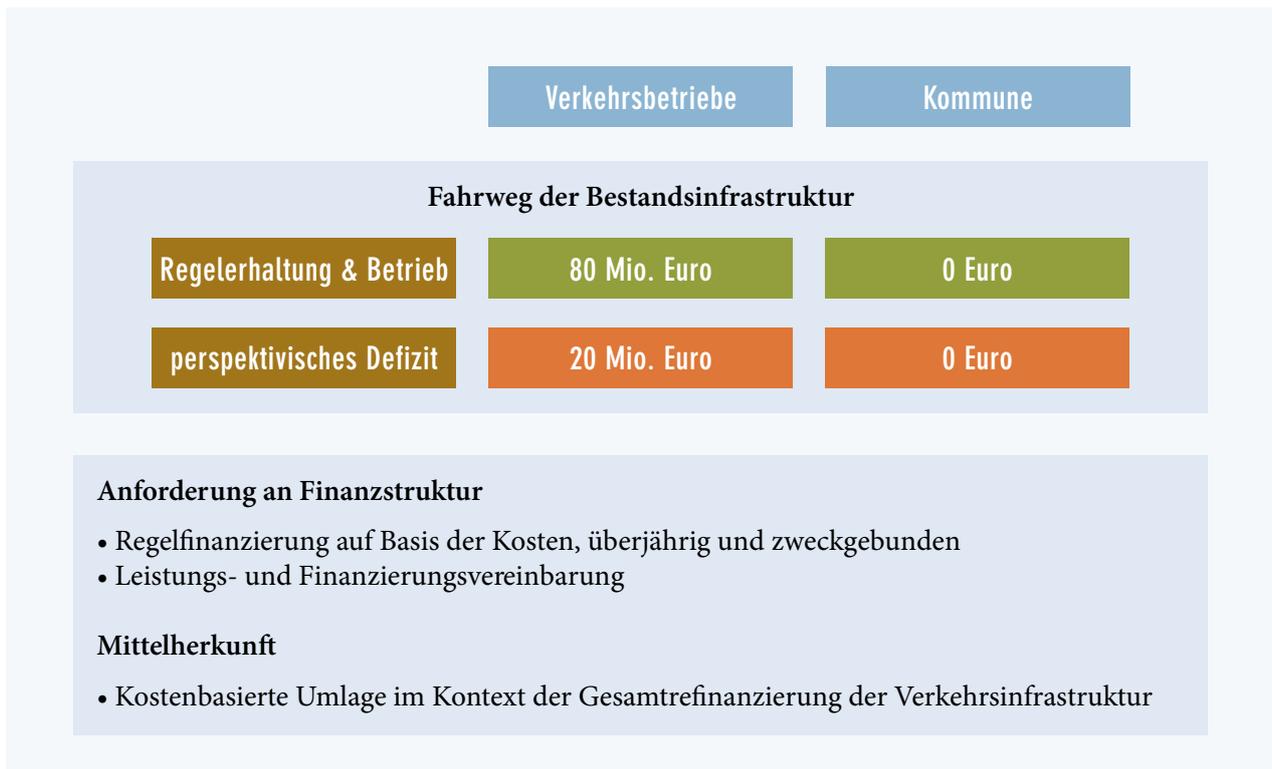


Abb. 4-2: Finanzierungsstruktur für den Regelerhalt²¹⁴

Um eine optimale Mittelverwendung bei der Investition in den Substanzerhalt zu erreichen, bietet sich eine Vorgehensweise an, die im Bereich der DB AG entwickelt wurde: eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV).²¹⁵ Diese wäre auch auf den Bereich der leichten Schiene übertragbar. Vorteile lägen in der Transparenz und der Effizienz der Mittelverwendung. Der Baulastträger könnte die Mittel dann abrufen, wenn sie benötigt werden. Hinzu käme eine umfassende Dokumentationspflicht des Baulastträgers. Durch diese Netzzustands- und Leistungsberichte würden Defizite in der Infrastruktur frühzeitig erkennbar.

4.1.1.3 Neu- und Ausbau von Infrastrukturen

Der Neu- bzw. Ausbau sollte – im Gegensatz zu Erhaltungsmaßnahmen bei bestehenden Infrastrukturen – gesondert finanziert werden. Hierfür bietet sich nach Ansicht des Gutachters eine Projektfinanzierung an, bei der entsprechende Gelder vorgesehen werden müssen. Zentral ist dabei die Zweckbindung und Überjährigkeit der Mittel, die dem Projekt fest zugeschrieben werden.²¹⁶

214 Eigene Darstellung nach Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 22 (Abb. 23).

215 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 11; Informationen zur LuFV siehe: EBA – Eisenbahnbundesamt 2016. Seit 2009 ist die LuFV im Bereich der schweren Schiene als Vereinbarung zwischen Bund und DB AG etabliert, um Infrastrukturmaßnahmen effizient zu realisieren.

216 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 6, 23.

4.1.1.4 Der operative Betrieb

Ein zentraler Vorschlag des Finanzierungsgutachtens zielt darauf ab, in einer Mehrebenen-Struktur den operativen Fahrbetrieb mit Bussen, Straßen- oder Stadtbahnen (d. h. die angebotenen Verkehrsleistungen) hinsichtlich der Finanzierung als eigenständigen Tatbestand zu behandeln.²¹⁷ (vgl. [Abb. 4-3](#))“

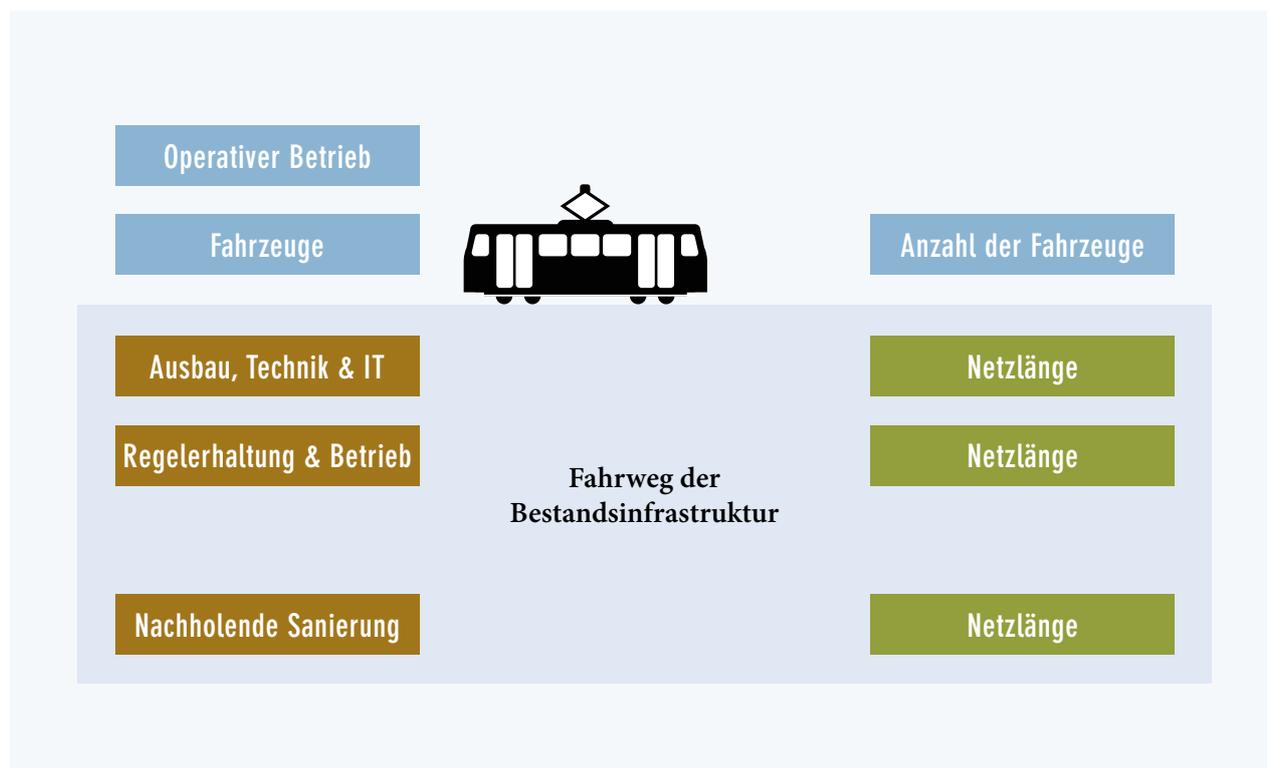


Abb. 4-3: Darstellung einer neuen Finanzierungssystematik – Gesamtdarstellung aller Ebenen²¹⁸

Vorteile dieser Neuordnung können sein, dass die Unternehmen von sachfremden Tätigkeiten, wie der Mittelbeschaffung, der Beantragung von Fördermitteln und der stetigen Abstimmung mit den Kommunen entlastet werden, so dass sie sich auf ihr Kerngeschäft, das Befördern von Fahrgästen, konzentrieren können.²¹⁹

Darüber hinaus ergibt sich innerhalb des Unternehmens ein neuer Zugang zur eigenen Geschäftstätigkeit. Die Transportleistung als solche wird unmittelbar betriebswirtschaftlich quantifizierbar und erscheint nicht mehr als Gesamtergebnis der Kosten für die **operative Tätigkeit und die Infrastruktur**.²²⁰

217 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 6, S. 11.

218 Eigene Darstellung nach Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 6.

219 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 11.

220 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 6f.

Bei einem Herausrechnen der bisher mitveranschlagten Infrastrukturkosten ergeben sich somit andersartige Beträge, die eine unmittelbare Vergleichbarkeit der reinen Transportleistung pro Fahrgast unabhängig vom eingesetzten Transportmittel ermöglichen. Durch diese Betrachtungsweise können sich die Verkehrsunternehmen wirtschaftlich stärker als bisher optimieren. Ist bspw. der Einsatz von Straßenbahnen in Tagesrandzeiten unrentabel, der Einsatz von Bussen aber wirtschaftlich sinnvoll, könnte das Unternehmen umdisponieren. Das bedeutete nicht die Abschaffung des Transportmittels Straßenbahn, wohl aber einen effizienteren Umgang mit diesem, der der vorhandenen Nachfrage folgte.

Weiteres Ergebnis der geänderten Systematik könnte die Möglichkeit darstellen, den Betrieb möglichst umfassend durch die Fahrgelderlöse und -surrogate zu finanzieren.²²¹ So würde der aus den Aufwendungen für die Infrastruktur resultierende Kostendruck entfallen. Bislang liegt der Kostendeckungsgrad, der durch die Einnahmen aus den Fahrgeldern erzielt wird, regelmäßig bei ca. 44 bis 74 % der gesamten Kosten (vgl. Kap. 4.2.3.5).

Durch Trennung des Infrastrukturkostenanteils von den Betriebskosten wird nicht nur eine (Infrastruktur-)Vollkostendarstellung erreicht, sondern auch eine systematische Vergleichbarkeit mit dem Individualverkehr auf der Straße erzielt, denn Autofahrende zahlen ebenfalls nicht unmittelbar für die Nutzung der Infrastruktur, da die Straßen aus Steuermitteln finanziert werden; von diesen profitiert wiederum nicht nur der MIV, sondern auch der straßengebundene ÖPNV.

4.1.1.5 Fahrzeuge

Investitionen für Fahrzeuge fallen weder in den Bereich der Infrastruktur- noch der Betriebsfinanzierung. In Nordrhein-Westfalen sind gegenwärtig 1.450 Straßenbahnen und 9.550 Busse in Betrieb, deren jährliche Kosten für Neuanschaffungen oder Instandhaltungen durch den Gutachter auf 110 Mio. Euro beziffert werden.²²²

Vor dem Hintergrund derartiger Summen erscheint nach Ansicht des Gutachters das Potenzial der effektiveren Beschaffung als ein zentraler Beitrag zur Lösung der bestehenden Finanzierungsprobleme. Die Standardisierung und Vereinheitlichung von Fahrzeugen kann auf der Beschaffungsseite die Kosten deutlich senken, auch im Hinblick auf die Umsetzung von Vorgaben der Barrierefreiheit (vgl. Kap. 2.2). Zudem stärken größere Stückzahlen die Einflussmöglichkeiten der Fahrzeugbesteller bei den Herstellern.²²³ Ein weiterer Vorteil der Vereinheitlichung ergibt sich bei den Unterhaltungs- und Betriebskosten. Umfängliche Ersatzteillager,

221 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 11.

222 Ein Solobus kostet durchschnittlich 280.000 Euro, ein Gelenkbus 360.000 Euro und eine Straßenbahn zwischen 2,5 und 3,5 Mio. Euro.

223 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S.25ff.

schwerfällige Arbeitsprozesse u. ä. könnten durch eine Standardisierung deutlich reduziert werden. Diese Vorteile gelten indes vorwiegend für Busse, da diese räumlich wesentlich flexibler eingesetzt werden können als schienengebundene Fahrzeuge. Im ÖSPV ist z. B. die Verschiebung einer Bahn von einer Kommune in eine andere nur möglich, wenn eine Gleisverbindung besteht und die Spurbreite sowie weitere technische Parameter übereinstimmen.

4.1.2 Zwischenfazit

Die drängenden Finanzierungsprobleme benötigen einen leistungsstarken Ansatz zur besseren Beherrschung der Ausgabenseite im ÖPNV. Die Kostenseite muss transparenter und Kostenwahrheit gewährleistet werden. Effizienzpotenziale sollten gehoben werden. Das hier vorgelegte Finanzierungsmodell versucht, diese Ansprüche einzulösen. Dies bedeutet jedoch eine Abkehr von der bisherigen Praxis und eine umfassende Neustrukturierung der gesamten Finanzungsverhältnisse des ÖPNV.

4.2 Nutzerfinanzierung – Tarifsysteme in NRW

Im SPNV und im ÖSPV beruht die Finanzierung auf zwei Säulen: der Nutzerfinanzierung und der öffentlichen Co-Finanzierung (vgl. Kap. 3.2).

Nutzerfinanzierung meint dabei die Zahlung für die Inanspruchnahme der Verkehrsleistungen durch die direkten Nutzer, also die Fahrgäste. Die zu entrichtenden Preise werden durch den jeweiligen Tarif bestimmt. Das System der Nutzerfinanzierung folgt der Logik, dass die Nutzenden (ausschließlich) für die tatsächliche Nutzung zahlen.²²⁴

4.2.1 Rechtliche Grundlagen

- SPNV: Die einschlägigen Regelungen finden sich im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) des Bundes. Nach § 12 Abs. 1 S. 1 AEG sind Tarife „Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen“. Die Genehmigung erfolgt gem. § 12 Abs. 3 AEG, wobei die Tarifhoheit für Personenfernverkehrsleistungen beim Bund liegt und die Länder für die Nahverkehrsleistungen zuständig sind (vgl. § 12 Abs. 3 letzter Satz AEG).
- ÖSPV: Für die geschäftsmäßige Beförderung von Personen wird zunächst eine generelle Genehmigungspflicht gem. § 1 Abs. 1 PBefG statuiert. § 39 PBefG regelt ergänzend die Genehmigungspflichtigkeit der Beförderungsentgelte und -bedingungen. Die zuständige Genehmigungsbehörde muss dem jeweiligen Beförderungsentgelt zustimmen

224 Darüber hinaus gibt es aber auch Solidarmodelle, wie das Semesterticket u. ä., bei denen zwar eine Nutzung möglich ist, die Zahlung aber unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme erfolgt (vgl. Kap. 4.3).

(§ 39 Abs. 1 PBefG) und vor der Zustimmung seine Angemessenheit prüfen (§ 3 Abs. 1 PBefG). Die rechtlichen Grundlagen der Tarifsysteme finden sich in unterschiedlichen Gesetzen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen, wobei zwischen SPNV und ÖSPV unterschieden werden muss. Die Zustimmung gilt aber als erteilt, wenn der Tarif Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags nach der EU VO 1370/2007 ist.

Die Zuständigkeit wird gem. § 11 Abs. 1 PBefG durch die Länder geregelt. Nordrhein-Westfalen trifft diese Zuständigkeitsregelung in der Verordnung über die Zuständigkeiten auf den Gebieten des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs und Eisenbahnwesens (ZustVO-ÖSPV-EW). Darin wird die Zuständigkeit der Bezirksregierungen begründet im ÖPNVG NRW. Die Zweckverbände (bzw. Anstalten öffentlichen Rechts) haben gem. § 5 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW auf die Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs bzw. kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten Tarifs hinzuwirken.²²⁵

Weitere Regelungen finden sich hinsichtlich der Erstattung von Mindererlösen im Ausbildungsverkehr und der Schwerbehindertenfreifahrt (**Fahrgeldsurrogate**). Diese Verkehre werden für die entsprechenden Personengruppen ermäßigt angeboten. Die Ermäßigung wird den Verkehrsunternehmen durch die Gewährung von Pauschalen ausgeglichen. Die notwendigen Regelungen finden sich in § 11a ÖPNVG NRW bzw. § 145 Abs. 3 SGB IX. Letztlich handelt es sich hierbei um gesetzlich angeordnete Sondertarife mit geringerer Tarifiergiebigkeit, die durch staatliche Zahlungen kompensiert werden. Die Tarife werden von den jeweiligen Verkehrsunternehmen vereinnahmt. Über eine Einnahmeaufteilung erfolgt die Zuweisung der Fahrgeldeinnahmen auf die einzelnen Verkehrsunternehmen.²²⁶ Dieser finanzielle Ausgleich wird als Fahrgeldsurrogat bezeichnet.

Ob und in welchem Umfang die zugeschiedenen Erlöse den Verkehrsunternehmen im SPNV zustehen, hängt von dem entsprechenden Verkehrsvertrag ab, der mit dem Aufgabenträger abgeschlossen wird. Die Verkehrsverträge regeln die zu erbringende Verkehrsleistung und die öffentliche Bezuschussung. Daneben regeln sie auch die Frage, ob den Verkehrsunternehmen die Einnahmen ebenfalls zustehen. Dies ist der Fall, wenn es sich um sogenannte **Nettoverträge** handelt. Neben dem Bestellerentgelt stehen dem Unternehmen hier auch die Fahrgelderlöse zu. Damit soll der Anreiz gegeben sein, die Erlöse durch zu erzielende Nachfragezuwächse zu steigern. Gleichzeitig tragen die Unternehmen aber auch das Risiko bei einem Rückgang der Fahrgastzahlen. Steigen die Fahrgastzahlen jedoch nicht auf Grund des unternehmerischen Handelns, sondern durch externe Einflüsse, wie bspw. einem allgemein gestiegenen Mobilitätsbedarf oder der Veränderung der Verkehrsmittelpräferenzen, kann ein Nettovertrag auch nachteilige Wirkung entfalten, wenn die Fahrgeldmehreinnahmen vollständig dem Verkehrsunternehmen zugeschrieben werden, dem Aufgabenträger aber

225 Ein landesweiter Tarif wurde mit dem NRW-Tarif umgesetzt und soll im Sinne eines Verbundtarifes fortentwickelt werden.

226 Beim SPNV gestaltet sich die Einnahmeaufteilung noch komplexer.

Mittel zur Bestellung zusätzlicher Verkehre fehlen.²²⁷ Beim sogenannten **Bruttovertrag** wird vereinbart, dass die Leistung mit dem höheren Bestellerentgelt ohne die Fahrgelderlöse abgegolten ist. Die Erlöse stehen den Aufgabenträgern zu.²²⁸ Dies verdeutlicht die vielfältigen Rechts- und Leistungsbeziehungen zwischen Fahrgast, Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger. Bei Neuausschreibungen wird häufig eine Kombination aus Brutto- und Nettoverträgen angewendet, die sogenannten **Anreizverträge**. Das Verkehrsunternehmen erhält eine feste Vergütung, die bei Übererfüllung des vorher definierten Grundangebotes durch eine leistungsbezogene Prämie ergänzt wird (Bonus). Werden jedoch die Mindestanforderungen nicht erfüllt, kann der Aufgabenträger – in einem vorher vereinbarten Umfang – Geld einbehalten (Malus).²²⁹

Die Verkehre werden überwiegend nicht als eigenwirtschaftliche, sondern als gemeinwirtschaftliche Verkehre erbracht. Diese erhalten entsprechende öffentliche Ausgleichsleistungen für die Erfüllung von qualitativen und quantitativen Standards, welche durch die Fahrgelderlöse und Fahrgeldsurrogate nicht gedeckt werden können (die sog. Bestellerentgelte; vgl. Kap. [3.2.3.1](#)).

Die **Tarifräume** in Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus den drei Kooperationsräumen im SPNV und den neun Zweckverbänden beim ÖSPV (vgl. [Abb. 4-4](#); zur Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft siehe ausführlich Kap. [3.2.2](#)).

227 Hennigfeld 2015a.

228 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2013b.

229 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2016a, S. 22 ff.

Seit 2008 drei statt neun SPNV-Aufgabenträger, organisiert in Zweckverbänden



„Die Zweckverbände haben auf die Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs und die Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten Tarifs hinzuwirken.“

ÖPNVG NRW §5 (3)

Quelle/Grafik:
KCM für Busse & Bahnen NRW

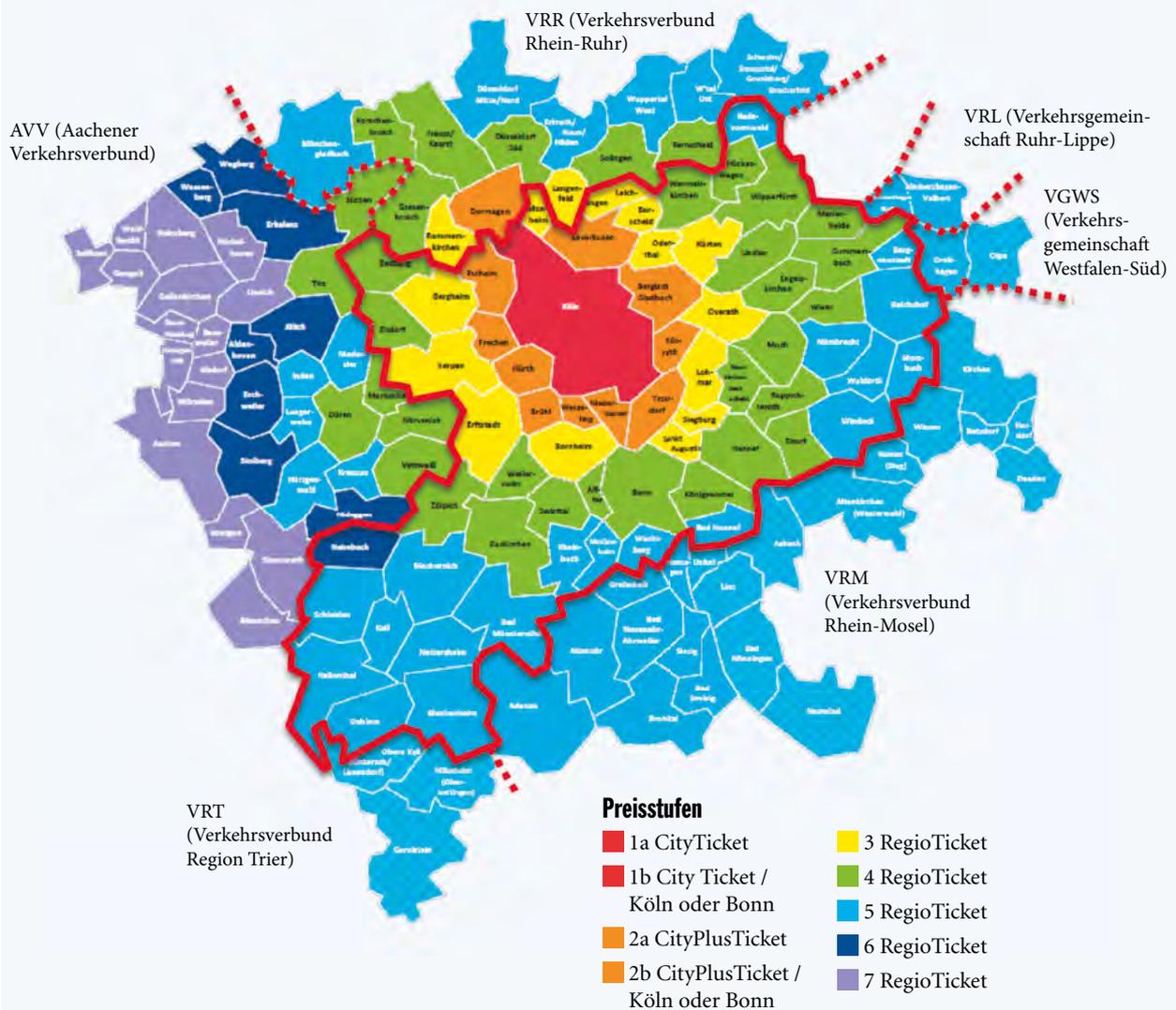
Abb. 4-4: Strukturen der Tariflandschaft in NRW²³⁰

In Nordrhein-Westfalen existieren acht regionale Verbundtarife und der NRW-Tarif als übergeordneter Landestarif. Die Tarifgestaltung orientiert sich überwiegend an den kommunalen Grenzen. Der NRW-Tarif soll auf langen Relationen den Übergang über ein oder mehrere Verbundtarifgebiete ermöglichen. Die Beförderungsbedingungen wurden hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Fahrgäste und Verkehrsunternehmen, der Regelung zur Mitnahme von Fahrrädern, der Mobilitätsgarantie und der Kinderaltersgrenzen angeglichen.

Mit der Vielzahl kommunaler Tarife geht die Grundproblematik einher, dass ein Fahrgast, der den ÖPNV in Nordrhein-Westfalen nutzt, dabei auch mehrere Tarifräume durchqueren kann. Die Auswahl des geeigneten Tickets gestaltet sich dadurch durchaus schwierig. [Abb. 4-5](#) stellt diese Problematik am Beispiel der Stadt Köln und ihres Einzugsbereichs dar. Fahrgäste durchqueren nicht nur das kommunale Gebiet der Stadt, sondern sind weit über die Stadtgrenzen, den Bereich des Verkehrsverbundes und sogar die Landesgrenzen Nordrhein-Westfalens hinaus mobil. Vor allem dort, wo verschiedene Verkehrsverbände aufeinandertreffen, entstehen tarifliche Hürden, die dazu führen, dass der ÖPNV nicht genutzt wird.

Strukturen der Tariflandschaft in NRW

Regionale Verbundtarife auf regionale Bedürfnisse zugeschnitten

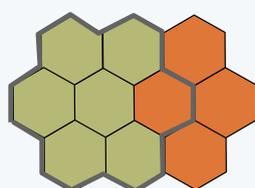


Quelle/Grafik:
KCM für Busse & Bahnen NRW und VRS

Abb. 4-5: Tarifstruktur im Großraum Köln²³¹

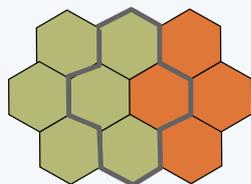
Die aktuelle Lösung der Problematik vielfältiger Tarife zwischen den einzelnen Tarifräumen wird zum einen mit der Bildung verschiedener Tarifkragen und -übergänge zwischen den regionalen Verbundtarifen gesucht. Zum anderen bietet der NRW-Tarif einen weiteren Lösungsansatz im Sinne einer nutzerfreundlichen Vereinheitlichung (vgl. [Abb. 4-6](#)).

Zusammenspiel NRW- und Verbundtarife Typologie der Tarifkragen und Übergängen in NRW



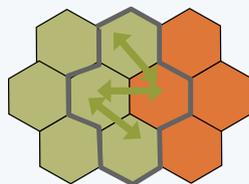
A) Tarifintegration grenznaher Nachbar-Tarifgebiete

Benachbarte Tarifgebiete werden bei grenzüberschreitenden Fahrten vollumfänglich integriert
 → VRR – Kreis Unna
 → VRS/VRR „Kleiner Grenzverkehr“



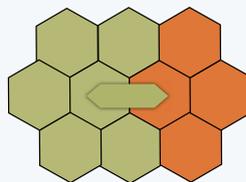
B) Teilraum-Kragen

In einem definierten Teilraum von zwei Verbänden wird ein Verbundtarif vollumfänglich angewendet
 → VRR – Südlicher Kreis Borken
 → VRS/VRR „Großer Grenzverkehr“



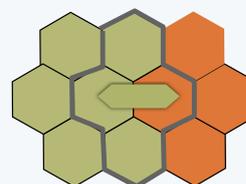
C) Wandernder Teilraum-Kragen

In einem definierten Grenzraum zweier Verbände wird ein Verbundtarif angewendet, jedoch nur in ausgewählten Relationen
 → AVV-VRR-Kragentarif
 → OWL-VPH-Übergang



D) Brückenkopf

Tarif des „Mutter-Verbunds“ wird vollumfänglich bis zum Linienendpunkt im Nachbarraum angewendet (teilweise Anerkennung des Verbundtarifs des Nachbarraums im Binnenverkehr)
 → VEST-Linie 282 Datteln – Olfen



E) Wandernder Teilraum-Brückenkopf

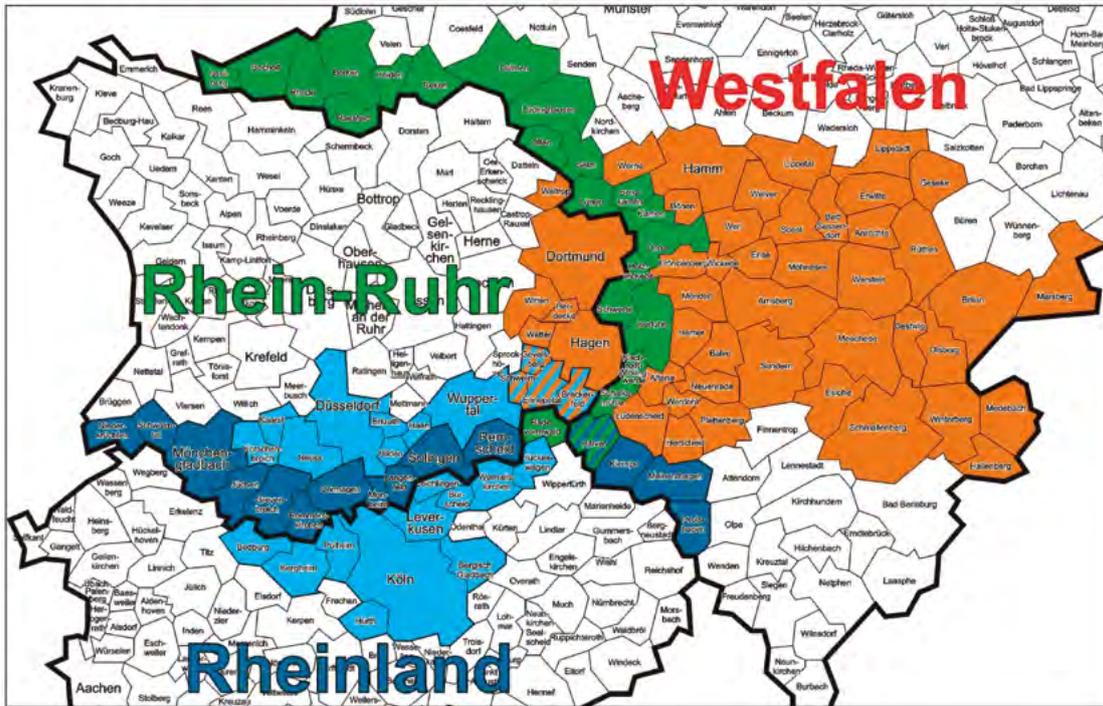
Tarif des „Mutter-Verbunds“ wird bis zum Linienendpunkt im Nachbarraum angewendet, jedoch nur in ausgewählten Relationen
 → VGWS/RMV-Kragen

Quelle/Grafik:
KCM für Busse&Bahnen NRW

Abb. 4-7: Tarifkragen in NRW²³³

Für die drei Kooperationsräume in Nordrhein-Westfalen wurden folgende Regelungen getroffen, die in [Abb. 4-8](#) verdeutlicht werden. Prägend wirkt dabei insbesondere die Schaffung des sog. „großen Grenzverkehr“ zwischen VRR und VRS. Hierbei handelt es sich um einen „Teilraum-Kragen“. In dem in der Karte farblich markierten Teilraum wird ein Verbundtarif angewendet.

Zusammenspiel NRW- und Verbundtarife Mögliche Tarifkragen zwischen drei Tarifräumen



Quelle/Grafik:
KCM für Busse & Bahnen NRW

Übergang zwischen VRR/VRL
„Großer Grenzverkehr“ zwischen VRS/VRR

Abb. 4-8: Tarifkragenlösungen zwischen den drei Kooperationsräumen²³⁴

4.2.2 Der NRW-Tarif

Der NRW-Tarif ermöglicht verbundraumübergreifende Fahrten mit dem Nahverkehr. Die Fahrt erfolgt mit einem Ticket, unabhängig von den verschiedenen genutzten öffentlichen Verkehrsmitteln. Alle Verkehrsunternehmen in Nordrhein-Westfalen wenden diesen Tarif an. Er gilt jedoch nur, wenn keiner der drei Verbundtarife alleine gilt.²³⁵ Der NRW-Tarif wird in drei Ticketarten angewandt: als Pauschalpreis-Ticket wie **SchönerTag**- oder **SchöneFahrt**-Ticket, als Relationspreisticket und als erweitertes Semesterticket.²³⁶ Die Kalkulation des NRW-Tarifs (in der Form des Relationspreistickets) basiert dabei auf dem entfernungsabhängigen Nahverkehrstarif der DB AG zuzüglich eines pauschalen Aufpreises für die Nutzung von Bussen, Stadt- und Straßenbahnen.²³⁷ Zum 1. Januar 2016 ist der neue NRW-Tarif als Flächenzonentarif eingeführt worden, der die Nutzung des Tarifs

²³⁴ Eigene Darstellung nach Höhn 2015, S. 15.

²³⁵ Höhn 2015, S. 16.

²³⁶ Höhn 2015, S. 17.

²³⁷ Höhn 2015, S. 21.

vereinfacht, da es bspw. nicht mehr zwingend notwendig ist, einen Schienenanteil in der Mitte der Fahrt zu haben.

Der Fahrgastverband Pro Bahn NRW e. V. kritisiert die Tarifsystematik in Nordrhein-Westfalen als teilweise von „fehlende(r) Leistungsgerechtigkeit“²³⁸ geprägt. So gebe es teils extrem unterschiedliche Reichweiten in einer Preisstufe. Ein Beispiel hierfür lässt sich anhand der Düsseldorfer Haltestelle Johannes-Kardinal-Frings-Brücke ausmachen: So kommen Fahrgäste mit der Preisstufe A in die eine Richtung ca. 20 km, in die andere aber nur ca. 1,5 km weit.²³⁹ Mit Hilfe von kilometerbasierten Tarifen können solch extreme Preissprünge vermieden werden (vgl. Kap. 5.2).

4.2.3 Ökonomische Aspekte

Neben der eigentlichen Tarifsystematik ist eine zentrale Fragestellung die Ergiebigkeit und Tragfähigkeit aus der Sicht der einzelnen Verkehrsunternehmen, der Kommunen sowie des Landes Nordrhein-Westfalen.

4.2.3.1 Öffentliche Co-Finanzierung

Eingangs wurde bereits betont, dass die Ausgleichszahlungen der Öffentlichen Hand eine wesentliche Säule der Finanzierung ausmachen. Nach Angaben des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen fördert das Land den ÖPNV mit jährlich rund 1,4 bis 1,5 Mrd. Euro²⁴⁰, unter anderem auch über durchgereichte Bundesmittel. Mit den Novellierungen des ÖPNVG NRW in den Jahren 2007 und 2010 wurden Fördertatbestände in drei Pauschalen (§ 11 Abs. 1 und § 11 Abs. 2 und § 11a ÖPNVG NRW) und einer Pauschalförderung (§ 12 ÖPNVG NRW) zusammengefasst und nur noch einzelne Fördertatbestände im besonderen Landesinteresse (§ 13 und § 14 ÖPNVG NRW, Sozialticket) aufrecht erhalten.

4.2.3.2 Fahrgelderlöse

Im Jahr 2014 wurden in Nordrhein-Westfalen 2,419 Mrd. Euro durch Fahrgelder eingenommen. Der größte Anteil fiel dabei auf den VRR, der geringste Anteil im Verhältnis zu den Kooperationsräumen auf den NRW-Tarif (vgl. [Abb. 4-9](#)).

238 Ebbers 2015, S. 21.

239 Ebbers 2015, S. 10.

240 MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2015a.

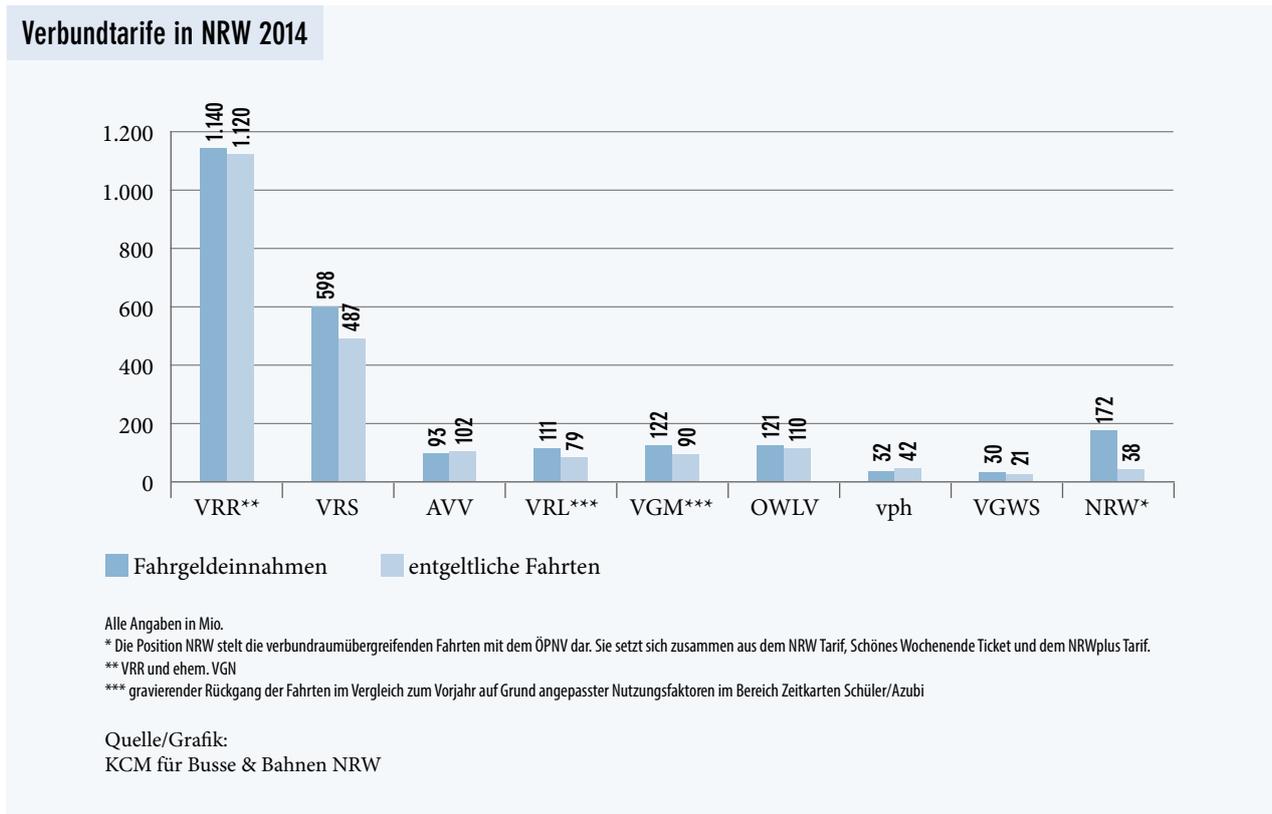


Abb. 4-9: Verhältnis von Einnahmen und Fahrten in den Verkehrsverbänden in NRW 2014²⁴¹

Bei der Gegenüberstellung der absoluten Zahlen der Einnahmen und der Anzahl der Fahrten fällt auf, dass die durch die Fahrten generierten Einnahmen offenkundig eine unterschiedliche Ergiebigkeit zwischen den einzelnen Aufgabenträgern aufweisen. Allerdings muss man hierbei berücksichtigen, dass die Feststellung der Fahrtenanzahl nach unterschiedlichen Kriterien erfolgt. Lediglich die Erlössummen stehen unabhängig von Wertungen fest. Die Preisgestaltungen der einzelnen Zweckverbände wiederum sind unterschiedlich. Aber auch die Fahrtenprofile (Länge, Regelmäßigkeit usw.) differieren. Folglich ist auch das Erlösaufkommen je Fahrt unterschiedlich. Das lenkt die Betrachtung auf zwei Fragestellungen: die der Erlössteigerung und die der Preisbildung.

4.2.3.3 Unternehmerische Preispolitik

Die Parameter der **unternehmerischen Preispolitik** sind folgende: Unternehmen ermitteln grundsätzlich ihre Preise, indem sie ihre Kosten feststellen und einen unternehmerischen Gewinn addieren. Wirtschaftliche Unternehmen müssen die Preisuntergrenze durch die Kosten bestimmen. Bei einem renditeorientiertem Verfahren wird die anzustrebende Rendite die entscheidende Zielgröße für die Festlegung des Preises. Bei der nachfrageorientierten Vorgehensweise geht es darum, die maximale Zahlungsbereitschaft der potenziellen Kundinnen und Kunden abzuschöpfen. Hier sind sowohl psychologische Faktoren wie Preisempfinden wie auch reale Alternativen der Fahrgäste wie die Möglichkeit zur Nutzung eines Pkw oder Fahrrads zu beachten (vgl. [Kap. 2.3](#)). Diese marktwirt-

schaftlichen Wirkungsmechanismen der Preisbildungspolitik werden entsprechend der Vorgaben des ÖPNVG NRW beeinflusst. Der Verbund bzw. die Tarifgemeinschaften legen unter Berücksichtigung umweltpolitischer, sozialer und standortbezogener Aspekte letztlich die Tarifhöhen fest. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren ist sie grundsätzlich zum Ausgleich entstehender Defizite verpflichtet. Fahrgeldeinnahmen stehen so neben Bestellerentgelten.²⁴²

4.2.3.4 Methoden der Preisbildung

Bei der Preisbildung kann es unterschiedliche Ansatzpunkte geben:

- Beim Kilometertarif ist der Maßstab der Preisbildung die Kilometerentfernung. Hier sind degressive Parameter integrierbar.
- Bei einem Zeittarif ist die Fahrtdauer im Fahrzeug für die Berechnung des Preises ausschlaggebend.
- Für den Haltestellentarif kommt es entscheidend auf die Zahl der Haltestellen an.
- Flächenzonentarife sind demgegenüber in Zonen gegliedert, die sich entweder ringförmig um ein Zentrum oder wabenförmig im polyzentrischen Tarifraum anordnen.
- Ein Relationstarif hebt auf die jeweilige Verbindung zwischen zwei Haltestellen ab und definiert den Tarif für alle möglichen Verbindungen von Haltestellenpaaren im Tarifraum.
- Denkbar ist auch ein entfernungs- und zeitunabhängiger Einheitstarif. Er gilt für einen kompletten Tarifraum. Bei diesem findet keine Differenzierung in der Preisgestaltung statt. Ein solcher Tarif lässt sich aus der Berechnung des aktuellen durchschnittlichen Ticketerlöses je Fahrt ableiten.²⁴³

In Nordrhein-Westfalen finden wabenförmige Flächenzonentarife Anwendung.

4.2.3.5 Kostendeckungsgrad

Bei der Bestimmung des Kostendeckungsgrades tritt das Problem auf, dass man nur auf die Fahrgelderlöse durch Fahrkartenverkauf oder zusätzlich auch auf die Einnahmen aus Fahrgeldsurrogaten Bezug nehmen kann. Dabei erhält man extrem voneinander abweichende Werte:

- **Kostendeckung allein aus den Fahrgelderlösen:** In den vergangenen Jahren konnte die Kostendeckung durch die Fahrgelderlöse an den Gesamtkosten des ÖPNV bundesweit gesteigert werden. Im Jahr 2012 betrug diese 46,4 % in kommunalen und gemischtwirt-

242 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2008, S. 2f.

243 Stackelberg und Malina 2016.

schaftlichen Betrieben des ÖSPV, 51,9 % der sonstigen Unternehmen im ÖSPV und 36,8 % in SPNV-Unternehmen.²⁴⁴

- **Kostendeckung aus Fahrgelderlösen und Fahrgeldsurrogaten:** Für den Bereich des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg (VRS) hat das Kompetenzzentrum Marketing NRW ermittelt, dass der Kostendeckungsgrad durch Fahrgeldeinnahmen und Fahrgeldsurrogate bei 64 % liegt. Der VDV-Durchschnittswert lag im Jahr 2008 bei rund 74 %.²⁴⁵

Die Erlöse sind in allen Fällen bei Weitem nicht kostendeckend und eine umfassende Co-Finanzierung der öffentlichen Hand ist erforderlich.²⁴⁶ Diese Co-Finanzierung erfolgt vor allem durch Steuermittel.

4.2.3.6 Erlössteigerungen

Wie auch in anderen Branchen üblich, orientiert sich die Tarifgestaltung des ÖPNV primär an marktwirtschaftlichen Prinzipien, also an den am Markt abschöpfbaren Gewinnen. Sekundär wird damit das politische Ziel verfolgt, neue Nutzergruppen für den ÖPNV zu gewinnen und damit langfristig Marktanteile im Personenverkehrsbereich zu sichern. Ein vollständiger Verzicht auf eine Beteiligung der Fahrgäste an den Kosten erscheint der Branche allerdings nicht opportun.²⁴⁷ Insbesondere der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) fordert im Gegenteil eine Steigerung der Preise.²⁴⁸ Bei der Frage der Preiselastizität, also der Folgewirkung einer Preissteigerung auf die Nachfrage, gehen die Verkehrsunternehmen vielfach davon aus, dass die Zahlungsbereitschaft möglichst weitgehend abgeschöpft werden sollte. Dieser Punkt ist aber nach Auffassung von einigen Branchenvertretern noch nicht erreicht.²⁴⁹ Mit einer differenzierten Tarifstrategie könnten die unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften verschiedener Kundengruppen wie bspw. Senioren, Jugendliche, Absolventen, Berufspendler etc. abgeschöpft werden. Zielperspektive ist eine Erhöhung der Tarife, bis durch die Fahrgelderlöse (ohne Surrogate) ein Kostendeckungsgrad von über 50 % erreicht werden kann. Die „am Markt bestehenden Zahlungsbereitschaften“ sollten „optimal“ abgeschöpft werden.²⁵⁰ Preissteigerungen hängen von den Bedingungen und dem bestehenden Preisgefüge ab. Bislang konnten dabei erfahrungsgemäß jährlich 4 % nicht überschritten werden.²⁵¹ In vielen Tarifgebieten erscheint die Grenze der Zahlungsbereitschaft bereits erreicht. Zwischen den Jahren 2000 und 2016 sind die Preise für den Kauf und den Unterhalt von Kraftfahrzeugen in Deutschland

244 Deutscher Bundestag 2016.

245 Der VDV-Kostendeckungsgrad bezieht sich lediglich auf VDV-Mitgliedsunternehmen ohne die Deutsche Bahn AG. VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2008, S. 3.

246 Weiß 2016, S. 70-73.

247 Rödl & Partner 2015, S. 9, S. 22.

248 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2008, S. 27f., S. 42, S. 55.

249 Ackermann und Stammler 2006, S. 9; VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2005, S. 8f.

250 Ackermann und Stammler 2006, S. 8ff.; VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2005, S. 7ff.

251 Stammler 2015.

um rund 27 % gestiegen, während sich die Preise im öffentlichen Personennahverkehr um fast 73 % verteuert haben. Die Preise für Bahntickets erhöhten sich in diesem Zeitraum um fast 50 %.²⁵²

Die Verkehrsbranche setzt seit langem Marketingmöglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen ein. Dabei stehen eine Erhöhung der Ergiebigkeit der Tarife, also eine Fahrpreiserhöhung, die Senkung von Rabatten im Bartarif und bei Zeitkarten sowie die Bekämpfung von „Schwarzfahrten“ sowie die Erhöhung der Anzahl der verkauften Fahrkarten zur Debatte.²⁵³ Hierbei geht es aber auch und insbesondere um eine marketinggeleitete Kommunikation der Preise und die Herausstellung des jeweiligen Vorteils für die Kundschaft. Die Preiswürdigkeit bei Rabattierungen gerade bei Zeitkarten wie Jahres-Abos, Monatskarten und Gruppenkarten sowie Mehrfahrtenkarten können mit der Herausstellung der jeweiligen Nutzenschwelle (z. B. „lohnt sich ab 2 Fahrten“) den Kundinnen und Kunden verdeutlicht werden.²⁵⁴ Nicht-rabattierte Einzelfahrscheine wirken dadurch gegenüber rabattierten (Zeit-)Tickets oftmals überproportional teuer. Neben Mehreinnahmen durch Fahrpreiserhöhungen kommt eine Erhöhung der Anzahl der Fahrgäste in Betracht.²⁵⁵

4.2.3.7 Politische Entscheidungen

Steigerungen von Fahrten und Erlösen sind an sich originäre Aufgabe der Unternehmen, werden aber maßgeblich von den Aufgabenträgern mitbestimmt. Die Landespolitik setzt über ihre Gesetzgebungskompetenz die zentralen Rahmenbedingungen, unter denen die Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger arbeiten unter Beachtung höherrangiger Rechtsquellen. Eine der grundsätzlichen Entscheidungen, die die politische Ebene zu treffen hat, ist, inwieweit die Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien arbeiten können und müssen. Hier ist insbesondere der europarechtliche Rahmen der VO 1370/2007 maßgebend, die Regelungen zur Kosteneffizienz und zum Wettbewerb umfasst (vgl. [Kap. 2.3.3](#)).²⁵⁶

Der Politik obliegt es zu bestimmen, bis zu welcher Grenze Nutzerentgelte vertretbar sind. Der Fahrpreis ist kein Ergebnis ausschließlich betriebswirtschaftlich bestimmter unternehmerischer Kalku-

252 Die Verbraucherpreise in Deutschland sind zwischen den Jahren 2000 und 2016 durchschnittlich um rund 25 % gestiegen (vgl. Destatis – Statistisches Bundesamt 13.09.2016). Die stärkere Verteuierung der ÖPNV-Nutzung gegenüber der Pkw-Nutzung hängt insbesondere auch damit zusammen, dass die (externen) Kosten des Autoverkehrs kaum durch diesen selbst refinanziert werden (vgl. [Kap. 4.4.1](#)). Die Internalisierung der externen Kosten sollte daher in Zukunft sichergestellt werden, um einen fairen Wettbewerb der Verkehrsträger zu gewährleisten.

253 Ackermann und Stammler 2006, S. 9ff.; VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2005, S. 14ff.

254 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2008, S. 45ff.

255 Stammler 2015, S. 2f, 8ff.

256 Die Tarifbildung und -gestaltung obliegen nach § 12 AEG und § 39 PBefG ausschließlich den Unternehmen. Über die VO 1370/2007 kann der Aufgabenträger die Tarife festlegen, wenn er einen Ausgleich nach der VO 1370/2007 zahlt. Aufgabenträger sind die Kommunen und die drei Zweckverbände. Das Land selbst hat kein Gestaltungsrecht, sondern lediglich die allgemeine Hinwirkungspflicht in § 5 Abs. 3 ÖPNVG aufgenommen. Wenn das Land selbst konkrete Vorgaben bestimmen wollte, müsste es selbst Aufgabenträger werden und wäre damit auch ausgleichspflichtig.

lation, sondern immer auch politischer Entscheidungen; dabei spielen auch politisch definierte Systematiken (z. B. sozial oder ökologisch) nach Maßgabe der Aufgabenträger eine Rolle.²⁵⁷

4.2.4 Mögliche Zielvorgaben durch die Politik

Die Politik bestimmt maßgeblich die Ausgestaltung des ÖPNV. Dabei können grundsätzlich sehr unterschiedliche Zielvorstellungen verfolgt werden. Dazu dienen nachfolgend drei Beispiele:

- **Fahrpreissenkung auf einen Symbolpreis:** Wien hat im Jahr 2012 eine Preissenkung des Jahrestickets auf einen Symbolpreis von 365 Euro umgesetzt (vormals 449 Euro). Umgekehrt wurden die Preise für Tickets im Bartarif und die Dienstgeberabgabe erhöht. Gleichzeitig findet eine konsequente Parkraumbewirtschaftung sowie ein Ausbau der Nahverkehrs- und Radverkehrsinfrastruktur statt. Ziel war die Erhöhung des ÖPNV-Anteils am Modal Split, wofür ein höheres Defizit der Wiener Verkehrsbetriebe in Kauf genommen wurde.²⁵⁸
- **Fahrpreiserhöhung:** Um die Einnahmen zu erhöhen, wurden 2012 die Fahrpreise in Nürnberg um durchschnittlich 12 % erhöht. Obwohl bei derartigen Erhöhungen Fahrgastverluste erwartet werden, traten diese jedoch nicht ein. Vielmehr gab es binnen zwei Jahren Fahrgastzuwächse zwischen 0,6 % und 2,6 %.²⁵⁹ Inwieweit diese Fahrgastentwicklung mit begleitenden Maßnahmen (Parkraumbewirtschaftung, verbessertes ÖPNV-Angebot etc.) zusammenhängt, konnte nicht ermittelt werden.
- **Fahrpreissenkung auf null:** Die estnische Hauptstadt Tallinn führte im Jahr 2013 einen Nulltarif im ÖPNV für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt ein (bis dahin waren aus sozialen Erwägungen bereits 36 % der Bevölkerung von der Ticketpflicht befreit). Parallel dazu wurde das ÖPNV-Angebot um 10 % erweitert. In der Folge stiegen die Fahrgastzahlen um 10 %, das Pkw-Verkehrsaufkommen sank um 6 %; auf den Nulltarif selbst werden 1,2 % der Neukunden zurückgeführt (vgl. Kap. 4.3.8, vgl. Anhang 9.3).²⁶⁰

4.2.4.1 Einnahmeaufteilung

Die ökonomische Situation der Verkehrsunternehmen ist noch durch einen weiteren Aspekt geprägt. Die Verkehrsunternehmen können in einem Verbund nicht eins zu eins ihre Erlöse aus den Fahrgeldeinnahmen behalten.

257 Verweis auf § 5 Abs. 6 ÖPNVG.

258 Stammler 2015, S. 11.

259 Stammler 2015, S. 12; Dahlmann-Resing und Weigele 2013, S. 29, 32f.

260 Rödl & Partner 2015, S. 30.

Diese unterliegen vielmehr dem Verfahren der sogenannten **Einnahmeaufteilung**. Dabei werden die durch den Tarif eingenommenen Fahrgelder zwischen allen beteiligten Verkehrsunternehmen nach jeweils ausgehandelten, unterschiedlichen, komplexen Verfahren aufgeteilt. So soll ein Ausgleich dafür geschaffen werden, dass der Verkauf von Tickets und Zeitkarten ggf. auch bei einem Unternehmen des Verkehrsverbundes erfolgt, bei dem nur ein Teil der Fahrleistung in Anspruch genommen wird. Der Fahrgast zahlt nur einmal für die gesamte Fahrt oder für eine Zeitfahrkarte, kann dabei aber verschiedene Verkehrsträger – Eisenbahn, Straßenbahn, Bus – bei unterschiedlichen Verkehrsunternehmen in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund muss zwischen allen beteiligten Verkehrsunternehmen eine Umverteilung der Fahrgeldeinnahmen erfolgen. Dabei gibt es verschiedene Modelle, nach welchen Kriterien die Umverteilung erfolgt (Fahrgäste, Fahrleistung, etc.).²⁶¹ Im Rahmen der Digitalisierung kann hier für erhöhte Transparenz gesorgt werden (vgl. Kap. 5.2).

4.2.4.2 Vertrieb

Wesentliches Bindeglied vom Unternehmen zum Fahrgast ist der Vertrieb. Barrieren wie komplizierte und unverständliche Tarife, subjektiv als schwierig zu bedienen eingestufte Automaten u. ä. behindern eine Zunahme des ÖPNV im Modal Split.²⁶² Die Optimierung des Vertriebs ist deshalb ein Schlüsselthema für Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger und Politik.

Die Grundlage des Vertriebs ist der Verkauf des Fahrausweises. Zunächst sind die Ticketarten zu unterscheiden. Als solche kommen Einzelfahrschein, Mehrfahrtenkarte, Tageskarte sowie verschiedene Zeitkarten als auch Monats- oder Jahreskarten ebenso in Betracht wie Gruppenkarten.²⁶³

Die Basis für Preisbildung und Rabattierung (vgl. Kap. 4.2.3.6) ist der Einzelfahrschein.²⁶⁴ Zudem muss das Ticket vertrieben werden, dies geschieht nach wie vor auf klassischen Wegen wie in Kundencentern, Kiosken, Automaten oder direkt im Fahrzeug (Automat oder Personal) zunehmend aber auch durch moderne Vertriebsformen per Internet oder Handy (vgl. Kap. 5.2).

Langfristig gesehen soll durch Digitalisierung das Vertriebssystem weiter ergänzt werden (vgl. Kap. 5). Der VRR bspw. erwartet hierdurch deutliche Einsparungen bei der Vertriebsorganisation und gleichzeitig einen wesentlich attraktiveren und ergiebigeren ÖPNV.²⁶⁵

261 Scheffler 2011.

262 Vollmer 2014, S. 19.

263 Siehe bspw. die einschlägigen Angebote auf der Homepage etwa von VRR und VRS.

264 Ackermann und Stammler 2006, S. 10f.; VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2005, S. 16ff.

265 VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2014b, S. 35.

4.2.5 Zwischenfazit

Die Preisbildung im ÖPNV ist ein komplexer Prozess, der innerhalb der Verkehrsverbünde in einem Aushandlungsverfahren festgelegt wird, in das wirtschaftliche wie auch politische Faktoren einfließen. Hierzu gehören bspw. Überlegungen, inwieweit Zahlungsbereitschaften abgeschöpft werden können bzw. sollen.

Die Ticketerlöse einschließlich der Fahrpreissurrogate (Schüler-, Schwerbehindertenverkehre) können die enormen Infrastrukturkosten des ÖPNV nicht decken. Bei hoher Auslastung in Ballungsgebieten bzw. bei hohem Kostendeckungsgrad ist die Finanzierung des operativen Betriebs in Einzelfällen möglich.

Die Tarifgestaltung und die Einnahmeverteilung sollten gerecht und nachvollziehbar sein. Diese Ansprüche werden maßgeblich durch die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung realisierbar sein (dazu ausführlich Kap 5.2.2). Die Digitalisierung wird auch weitreichende Effekte auf den Vertrieb haben.

4.3 Solidarfinanzierung

Neben der klassischen Nutzerfinanzierung, bei der die Fahrgäste für die tatsächlich in Anspruch genommene (Beförderungs-)Leistung bezahlen, werden bei einer solidarischen Umlagefinanzierung zusätzlich auch Personen in die Zahlungspflicht genommen, die einen potenziellen Nutzen aus einer ÖPNV-Fahrtberechtigung ziehen können, unabhängig von einer tatsächlichen Inanspruchnahme von Nahverkehrsleistungen. So werden alle Mitglieder einer bestimmten, von der Allgemeinheit abgrenzbaren Nutzergruppe, zu einer Zahlung verpflichtet und erhalten im Gegenzug die Berechtigung auf Nutzung des Nahverkehrs in einem bestimmten räumlichen und/oder zeitlichen Geltungsbereich.

In Modellen zur solidarischen Umlagefinanzierung werden die Beiträge in der Regel ergänzend und abseits des regulären Tarifsystems kalkuliert.²⁶⁶ Die nutzergruppenspezifische Beitragshöhe ergibt sich aus der angenommenen potenziellen Nutzungsintensität sowie der Gruppengröße. Nach dem methodischen Ansatz werden dem Grunde nach die Vollkosten²⁶⁷ solidarisch – also zu gleichen Teilen – auf alle Gruppenmitglieder umgelegt, wobei im Einzelfall eine soziale Staffelung sowie eine vollständige Befreiung von der Beitragspflicht erfolgen kann (**Härtefallregelung**). Für die Festlegung

266 Haase, S. 12.

267 Die Vollkosten beziehen sich auf alle Kosten, die zur Aufrechterhaltung des Betriebs anfallen. Anlehnend an die PBefKostenV zählen dazu Energie, Treib- und Heizstoffe, Material, Fremdleistungen, Versicherungen, Personalkosten, Zuwendungen an Pensions- und Unterstützungskassen, Steuern, Raum- und Gebäudemieten, kalkulatorische Abschreibungen sowie kalkulatorische Zinsen. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung 2015.

der Tariffhöhe erfolgt in der Praxis sehr häufig ein Vergleich mit staatlich subventionierten Tarifen, bspw. für Schülerinnen, Schüler und Auszubildende (gem. § 11a ÖPNVG). In diesen Fällen wird vom Primat einer Vollkostenkalkulation abgewichen.

Solidarmodelle zeichnen sich dadurch aus, dass die Abnahmeverträge mit den Verkehrsunternehmen bzw. -verbänden über mehrere Jahre geschlossen werden (vgl. [Tab. 4-1](#)). Nach diesem Zeitraum sind eine Neuverhandlung der Konditionen sowie das Auslaufen der Verträge grundsätzlich möglich. Diese Verträge werden bei den Verkehrsunternehmen bzw. -verbänden längerfristig als feste Einnahme bei geringem Vertriebsaufwand kalkuliert.²⁶⁸ Die Nahverkehrsbranche entwickelte in den vergangenen Jahren weitere solidarisch finanzierte Fahrscheinmodelle.²⁶⁹

Klassischerweise kann eine durch ein gemeinsames Merkmal eindeutig abgrenzbare Gruppe als **Solidargemeinschaft** definiert werden. In der Regel wird ein von dieser Gemeinschaft gewähltes Gremium dazu ermächtigt, einen Vertrag auszuhandeln, der im Falle eines Mehrheitsbeschlusses für alle Gruppenmitglieder bindend ist (vgl. [Kap. 4.3.1](#)).²⁷⁰ Gegenwärtig wird versucht, diese Finanzierungsform auf weitere Nutzergruppen zu übertragen, indem die Abnahmeverträge durch – nicht wählbare – Vermittelnde (z. B. das Gastgewerbe) geschlossen werden, die die ÖPNV-Nutzungsbechtigung als Nebenleistung zu einer verkehrsfremden Hauptleistung anbieten. Durch Kauf der Hauptleistung (z. B. durch Buchung einer Übernachtung) wird man automatisch Teil einer **temporären Solidargemeinschaft** und erhält auf Grund eines Großkundenrabattes, den der Vermittelnde vom Verkehrsunternehmen erhält, eine vergleichsweise günstigere Fahrtberechtigung unabhängig von deren tatsächlicher Inanspruchnahme.²⁷¹ Hiervon zu unterscheiden sind **freiwillige Solidargemeinschaften**, die bei ausreichender Gruppengröße einen Großkundenrabatt bekommen.²⁷² Dieses Konzept basiert auf dem freiwilligen Erwerb einer Fahrtberechtigung, bei der das Vertragsverhältnis unabhängig von einer verkehrsfremden Leistung oder der Gruppenzugehörigkeit ist.

268 Hungler 2009, S. 90; Müller 2011, S. 12.

269 Deutsches Verkehrsforum 2005, S. 123; Niemann 2015, S. 9 ff.

270 Beispiel aus der Nahverkehrspraxis: Semesterticket, ehemalige Jobticketmodelle (*100-100-Modelle*).

271 Beispiele aus der Nahverkehrspraxis: Gästeticket, Mieterticket, Kombiticket.

272 Beispiele aus der Nahverkehrspraxis: gegenwärtige Jobticketmodelle. Mit sehr begrenzter Gültigkeitsdauer können auch Gruppen, welche eine Gruppen-Tageskarte der Verkehrsverbände usw. nutzen, als freiwillige Solidargemeinschaften bezeichnet werden.

Tab. 4-1: Übersicht über solidarische und teilsolidarische Ticket-Verträge in NRW (Anzahl der Vertragspartner und Mindestabnahmemenge)²⁷³

Bezugsjahr 2014	Semesterticket (Vertragspartner, Abnah- mequote, Nutzerzahl, Umsatz)	Jobticket (Anzahl Vertragspartner im Modell, Mindestab- nahmemenge, Nutzerzahl, Umsatz)	Gästeticket/ Hotelticket	Kombiticket	Bemerkungen
Aachener Verkehrs- verbund (AVV)	4 (100%); 18 Mio. Fahrgäste Umsatz: 7,7 Mio. Euro	78 (100%), min. 15; 10,8 Mio. Fahrgäste Umsatz: 3,8 Mio. Euro	2 (k. A.); 8.845 Fahrgäste Umsatz: 8.845 Euro	11 (7 Solidarmodell, 4 Fakultativmodell); 401.102 Fahrgäste Umsatz: 258.322 Euro	-
Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS)	27 (100%); 136.000 Kunden Umsatz: 30,7 Mio. Euro	2-49 Mitarbeiter ca. 6.600 (min. 2) 50-9.999: ca. 550 (min. 100%) Ab 10.000: 3 (min. 35%) 204.000 Kunden Umsatz: 127 Mio. Euro	2 HotelTicket Ver- träge über 20 Hotels (100%) 1 Gästeticket Vertrag mit 20 Betrieben (100%)	70-80 (ab 50 Tickets) (100%; fakultativ möglich)	3 Mio. Fahrten mit Gästeticket, HotelTi- cket und KombiTicket, 3,6 Mio. Euro Umsatz
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR)	34 (100%); 220.000 Studierende Umsatz: 49 Mio. Euro	100-100-Modell: 173 (min. 100%); 73.717 Kunden, Um- satz: 44,4 Mio. Euro FirmenTicket- Rabattmodell: 101 (fakultativ); 16.487 Kunden, Umsatz: 14,7 Mio. Euro Großkunden- Rabattmodell: 168 (fakultativ); 38.931 Kunden, Umsatz: 33,2 Mio. Euro	38 (insgesamt 40 Ho- tels) (100%) Umsatz (gesamt): 0,338 Mio. Euro	154 (insgesamt 192 Kombiticket- Maßnahmen) (100%; fakultativ möglich) Umsatz (gesamt): 15,041 Mio. Euro	Anteil der Nutzerin- nen und Nutzer der Fahrberechtigungen liegt bei 20% – 40%
Verkehrsgemein- schaft Ruhr-Lippe (VRL)	Keine Informationen verfügbar				
Verkehrsgemein- schaft Westfalen-Süd (VGWS)	1 (100%); 6.000 Stu- dierende Umsatz: 2,5 Mio. Euro	20 Vertragspartner (Großkundenrabatt; min. 5 Tickets je Bezugsgemeinschaft; Bezugsgemeinschaften können sich zu ei- nem Vertragspartner zusammenschließen): 1.650 Nutzer Umsatz: 450.000 Euro	-	-	Schülerticket für 100% der Schüler im Kreis Olpe und Siegen- Wittgenstein; gekauft durch die beiden Kreise
Verkehrs-Servicege- sellschaft Paderborn/ Höxter (vph)	unterschiedliche Hochschulen; 20.000 Studierende (100%) Umsatz: 1,5 Mio. Euro	-	-	1 (100%)	-
OWL Verkehr (OWL V)	Keine Informationen verfügbar				
Tarifausschuss Müns- terland (VGM)	Keine Informationen verfügbar				

Neben der formal-organisatorischen Ebene lassen sich solidarische Umlagemodelle anhand der damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten kategorisieren. Im sogenannten **Sockelmodell** wird von der Solidargemeinschaft lediglich eine Basisfinanzierung des ÖPNV vorgenommen (z. B. beim Schülerticket im VRR oder auch bei Semestertickets in Süddeutschland). Je nach Ausgestaltung

erhalten die Gruppenmitglieder aber auch nur eine räumlich und zeitlich stark eingeschränkte Nutzungsberechtigung für den Nahverkehr. Jedes Gruppenmitglied kann dann individuell und freiwillig diesen Geltungsbereich durch Kauf weiterer Module bzw. Fahrscheine erweitern. Ziel eines Sockelmodells ist es, ein günstiges und im allgemeinen Gruppeninteresse liegendes Grundangebot anzubieten, das den individuellen Bedürfnissen flexibel angepasst werden kann. Dagegen werden bei einem vollständigen **Solidarmodell** sämtliche Kosten von der Solidargemeinschaft getragen (vgl. [Abb. 4-10](#)).²⁷⁴ Der Fokus des Solidarmodells liegt darauf, einen Ausgleich der Kosten für den ÖPNV herzustellen²⁷⁵ und gleichzeitig allen Gruppenmitgliedern einen günstigen Zugang zum Nahverkehr zu ermöglichen, ohne dass hierfür der Kauf einer zusätzlichen Fahrkarte notwendig ist.

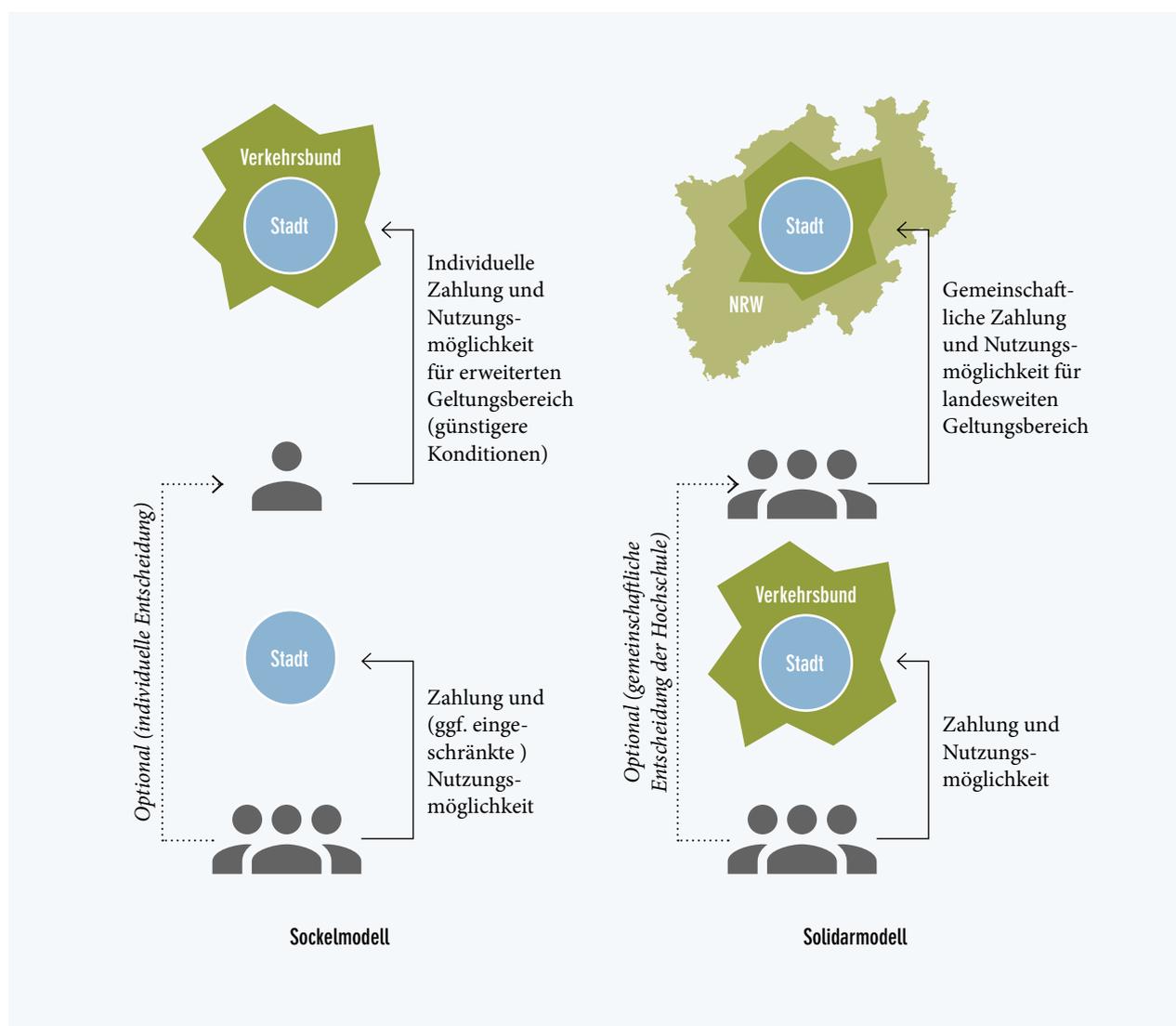


Abb. 4-10: Vergleich zwischen Sockel- und Solidarmodell (Zahlungsverpflichtete und Nutzungsmöglichkeiten)²⁷⁶

274 Reutter und Müller 2015.

275 z. B. städtischer Raum und ländlicher Raum; schlechte Anbindung der Haltestelle und gute Anbindung der Haltestelle; kostenintensiver Schienenverkehr und kostengünstigerer Busverkehr; intensive Nutzung und geringe Nutzung; zusätzlicher Mehrnutzen wie Fahrradmitnahme und sonstige Mitnahmeregelungen.

276 Eigene Darstellung.

Üblicherweise führen solidarisch finanzierte Tickets zu einer besseren Auslastung vorhandener Beförderungskapazitäten im Nahverkehr (wie allgemein bei Zeitkarten). Damit sind diese geeignet, den Deckungsbeitrag der Verkehrsunternehmen zu verbessern. In Städten mit einem im Verhältnis zur Bevölkerungszahl hohen Anteil an Inhaberinnen und Inhabern solcher Tickets führt die Inanspruchnahme gerade an Wochen- und Tagesrandzeiten (bspw. durch Studierende) dazu, dass zusätzliche Fahrzeugkapazitäten bereitgestellt werden müssen. Dies führt zu zusätzlichen Sach- und Personalkosten bei den Verkehrsbetrieben.²⁷⁷

4.3.1 Schülerticket

In den Verkehrsverbänden VRR, VRS, AVV, VGM und VGWS gibt es Schülertickets, die teilweise nach dem Solidarprinzip finanziert werden. Voraussetzung für den Erwerb eines auch in der Freizeit geltenden Schülertickets ist die Zustimmung des jeweiligen Schulträgers, an diesem Finanzierungsmodell teilzunehmen. Tritt die gesamte Schule als Vertragspartner auf, greift das Solidarmodell und alle freifahrtberechtigten²⁷⁸ Schülerinnen und Schüler erhalten ein Schülerticket. Findet sich keine Mehrheit für das Solidarmodell, können die freifahrtberechtigten Schülerinnen und Schüler optional ein Jahresabo erwerben.

Das Schülerticket kostet – am Beispiel des VRR – monatlich 12 Euro für das erste anspruchsberechtigte Kind, 6 Euro für das zweite anspruchsberechtigte Kind. Ab dem dritten anspruchsberechtigten Kind und für sozialhilfeberechtigte Familien fallen keine zusätzlichen Kosten an. Nicht anspruchsberechtigte Schüler (Selbstzahler) zahlen 33,35 Euro monatlich. (Stand: 2016)

Diese nach dem Solidarprinzip erhobenen Fahrgelder bilden die erste Säule der Schülerticketfinanzierung und decken lediglich die Aufwendungen der Verkehrsunternehmen für die Inanspruchnahme der Fahrtberechtigung in der Freizeit und außerhalb der Schulzeiten. Die zweite Säule bilden die Aufwendungen der Schulträger im Rahmen der Fahrkostenerstattung nach dem Schulgesetz in Verbindung mit der Schülerfahrkostenverordnung. Die dritte Säule bilden die Mittel der Ausbildungsverkehr-Pauschale nach § 11a ÖPNVG NRW (vgl. Kap. [3.2.3.3](#)).

Insgesamt hat sich das Schülerticket als wirtschaftlich tragfähiges Tarifangebot für die Verkehrsunternehmen etabliert. Seitens der Schulträger und Eltern fällt die Akzeptanz gegenüber diesem Finanzierungsmodell dann schwächer aus, wenn sich die Schulen im ländlichen Gebiet befinden und es auf Grund des geringeren ÖPNV- und Freizeitangebotes einen geringeren Mehrwert gibt. Im VRS wird daher zusätzlich in zwei Standortkategorien unterschieden: Je ländlicher die Umgebung

²⁷⁷ Vgl. Maaß et al. 2015, S. 64.

²⁷⁸ Eine Schülerin/ein Schüler ist dann freifahrtberechtigt, wenn die nächstgelegene Schule für Grundschüler/-innen weiter weg ist als 2 Kilometer, für die Sekundarstufe I über 3,5 Kilometer und die Sekundarstufe II über 5 Kilometer. Alle Anderen gelten als Selbstzahler (vgl. Verkehrsverbund Rhein-Sieg 2016; Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 2016). (§ 5 Abs. 2 Schulkostenverordnung).

ist, desto kostengünstiger sind diese Fahrkarten (z. B. 6 Euro monatlich für das erste anspruchsberechtigte Kind und 3 Euro für das zweite anspruchsberechtigte Kind einer weiterführenden Schule).

4.3.2 Semesterticket

Das Semesterticket erhalten ordentlich eingeschriebene Studierende einer Hochschule, welche in Folge eines Mehrheitsbeschlusses der Studierendenschaft oder der Studierendenvertretung (z. B. Allgemeiner Studierendenausschuss) einen entsprechenden Vertrag mit dem Verkehrsunternehmen bzw. -verbund geschlossen hat. Der Preis wird ausgehandelt und liegt zwischen der von der Studierendenvertretung (AStA oder Verwaltung) präferierten Höchstgrenze und der vom Anbieterunternehmen/-verband geforderten Mindesteinnahme.²⁷⁹ Mit der Einschreibung an der Hochschule sind die Studierenden zur Zahlung eines Semesterbeitrages verpflichtet, wovon das Semesterticket mitfinanziert wird. Der Beitrag ist – bis auf Härtefallregelungen – für alle gleich.²⁸⁰

Semestertickets konnten sich in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre erfolgreich am Nahverkehrsmarkt etablieren.²⁸¹ In Nordrhein-Westfalen wurden diese zuerst im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr mit verbundweiter Gültigkeit eingeführt. Auf Grundlage des landesweiten NRW-Tarifs (vgl. Kap. 4.2) wird zusätzlich das NRW-Semesterticket angeboten, welches von der Studierendenschaft einer Hochschule zusätzlich zum **regionalen Semesterticket** abgenommen werden kann. Die Kosten für ein regionales Semesterticket belaufen sich pro Semester auf durchschnittlich 120 Euro. Für die **landesweite Nutzungsoption** NRW-Semesterticket fallen weitere rund 50 Euro (Stand: Juni 2016) an. Von den 640.000 Studierenden in Nordrhein-Westfalen besitzen 520.000 Studierende ein Semesterticket, davon sind rund 98 % landesweit gültig.²⁸² Nebenberuflich Studierende bspw. in dualen Studiengängen erhalten derzeit teilweise Semestertickets.²⁸³

Das Mobilitätsverhalten Studierender veränderte sich durch die Einführung von Semestertickets nachhaltig. Bei einer Analyse deren Mobilitätsverhaltens ist jedoch zu beachten, dass sich diese Gruppe durch eine hohe Tagesmobilität auszeichnet, „deren räumlich und zeitlich sowie intra- und interpersonell heterogenen Aktivitätsmuster eine hohe Flexibilität im Verkehrsverhalten erfordern“.²⁸⁴ Studien an unterschiedlichen Hochschulstandorten belegen einen deutlichen Effekt auf die Verkehrsmittelwahl.²⁸⁵ Mit der Einführung von Semestertickets stieg der Nutzungsanteil des

279 Haase, S. 12.

280 Als Teil des Ausbildungsverkehrs sind Semestertickets im Sinne des § 45a PBefG ausgleichsfähig (vgl. Kap. 3.2.3).

281 Müller 2016, S. 7.

282 Höhn 2015.

283 z. B. Fliedner Fachhochschule Düsseldorf.

284 Müller 2011, S. 9. Inwiefern Verhaltensveränderungen in Folge des Semesterticketbesitzes verallgemeinerbar sind, muss daher fallspezifisch abgewogen werden.

285 Reutter und Müller 2015.

ÖPNV spürbar an, auch auf außeruniversitären Freizeitwegen.²⁸⁶ Inwieweit es Kannibalisierungseffekte²⁸⁷ von anderen Ticketarten gab, kann auf Grundlage der vorliegenden Studien nicht abgeleitet werden. In einer Untersuchung zum NRW-Semesterticket anhand der Universität Bielefeld wurden die Studierenden nach ihrer Verkehrsmittelnutzung ohne Semesterticket befragt. Im Ergebnis wären 44 % der Befragten dennoch mit dem ÖPNV gefahren, 18 % hätten den Pkw statt des ÖPNV genutzt und 3 % wären zu Fuß gegangen oder hätten das Fahrrad genutzt. 28 % hätten die Fahrt nicht durchgeführt.²⁸⁸

Hinsichtlich der Autobesitzquote war das NRW-Semesterticket für ein Drittel der Befragten ausschlaggebend dafür, über einen Pkw-Verzicht und dessen Abschaffung nachzudenken.²⁸⁹ Diejenigen, die trotz Semesterticketbesitzes auf ein Auto zurückgreifen, führen die oft benannten Vorteile der Automobilität auf.²⁹⁰

Die Akzeptanz eines Semestertickets durch die Studierenden muss differenziert betrachtet werden: Vor der Einführung der Semestertickets an den Hochschulen (vorwiegend in den 1990er Jahren) wurden rege Diskussionen über Rechtmäßigkeit und Gerechtigkeitsaspekte der Zahlungsverpflichtung geführt. Die Studierendenschaft einer Hochschule wurde dann zu einer Urabstimmung für oder gegen die Annahme des Verkehrsvertrages aufgerufen. Nach Einführung des Semestertickets scheint sich die Akzeptanz ins Positive zu verändern. In den vorliegenden Studien überwiegt die Zufriedenheit mit dem Semesterticket. Bereits mehrfach haben sich Studierende in Umfragen und Urabstimmungen für die Beibehaltung des Semestertickets ausgesprochen, auch diejenigen, die aus diesem keinen persönlichen finanziellen Nutzen ziehen können. Wenignutzende des Semestertickets bevorzugen dabei eher das Sockelmodell mit beschränkter Freifahrt, Vielnutzende dagegen das Solidarmodell mit uneingeschränkter Freifahrt.²⁹¹ Nichtsdestotrotz bewerten die Studierenden mehrheitlich die Beiträge für das Semesterticket als günstig und akzeptieren diese als wichtige solidarische Maßnahme.²⁹²

Die Attraktivität des Semestertickets bietet allerdings auch den Anreiz, sich zum Zwecke der Inanspruchnahme der Leistung zum Schein an nordrhein-westfälischen Hochschulen einzuschreiben. Die ökonomischen Auswirkungen sind mangels verfügbarer Fallzahlen nicht ermittelbar.

286 Müller 2013, S. 53; Kurbatsch 2008, S. 78ff.; Reutter und Müller 2015; Bles et al. 2001

287 Sog. Kannibalisierungseffekte liegen vor, wenn bspw. reguläre Monatstickets durch anderweitige rabattierte Tickets substituiert werden.

288 Müller 2011, S. 89, S. 100ff.

289 Im Einzelnen haben 6 % der Studierenden ihren Pkw auf Grund des Semesterticket-Besitzes abgeschafft und 5 % denken darüber nach. 25 % haben sich wegen der Aussicht, ein Semesterticket zu erhalten, kein Auto gekauft. Müller 2011, S. 95 ff., 2013, S. 52.

290 Atzl 2009, S. 133; Link 2009, S. 76, 78 ff.

291 In diesem Zusammenhang sprechen Peistrup und Stingel (Peistrup und Stingel 2007, S. 387) von „Semesterticketgewinnern“ und „Semesterticketverlierern“.

292 Hungler 2009, S. 100, 105; Müller 2011, S. 58 ff.; Kurbatsch 2008, S. 81.

4.3.3 Azubi-Ticket

Auszubildende verfügen über ein regelmäßiges, jedoch – im Vergleich zu anderen Berufstätigen – geringes Einkommen. Die Verkehrsverbünde haben hierfür spezielle Tarifangebote geschaffen, die gegenüber normalen Zeitkarten günstiger erworben werden können. Diese sind nur im gewählten Geltungsbereich, bestenfalls im gesamten Verbundgebiet, gültig. Im NRW-Tarif sind relationsbezogene Monatstickets verfügbar.²⁹³ Obwohl die Lebenssituation von Auszubildenden und Studierenden prinzipiell vergleichbar ist, gibt es für Auszubildende im Hinblick auf den Geltungsbereich und die Preisgünstigkeit keine mit dem Semesterticket vergleichbaren Tarifangebote.

Um ein per solidarischer Umlage voll- oder teilfinanziertes AzubiTicket zu etablieren, müssten die rechtlichen Rahmenbedingungen geklärt werden. Denn während die Verhandlungen über ein Semesterticket von einer dazu befugten Studierendenvertretung geführt werden können (vgl. Kap. 4.3.2) gibt es seitens der Auszubildenden keinen entsprechend legitimierten Verhandlungspartner. Diese Rolle könnten bspw. die Industrie- und Handels- oder Handwerkskammern übernehmen.²⁹⁴

Auf Grund der Heterogenität des Nahverkehrsmarktes in Nordrhein-Westfalen können ohne weitere Marktforschungen derzeit keine Aussagen über Bedarf und daraus resultierende Nutzungsquoten eines landesweit gültigen AzubiTickets getroffen werden. Die Nutzung hängt im Wesentlichen von der räumlichen und zeitlichen Erschließung des Ausbildungsbetriebes durch öffentliche Verkehrsmittel ab.²⁹⁵ Weitere Voraussetzung für ein entsprechendes Angebot im NRW-Tarif wären vergleichbare, solidarisch finanzierte Angebote in allen Verbundtarifräumen.²⁹⁶

4.3.4 Jobticket

Auch Arbeitnehmende stellen klar abgrenzbare Gruppen dar. Als Vermittelnde treten hier die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf, welche mit dem Verkehrsunternehmen besondere, rabattierte Verträge abschließen. In den 1990er Jahren wurden, wie bspw. im Verkehrsverbund Rhein-Sieg, zunächst ausschließlich sogenannte **100-100-Modelle** angeboten: das Unternehmen musste für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer je ein Jobticket erwerben.²⁹⁷ Da nicht alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Fahrkarte erwerben wollten²⁹⁸ und das finanzielle Risiko bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern lag, werden mittlerweile Modelle angeboten, die eine freiwillige

293 Bspw. das YoungTicket im VRR, das von Auszubildenden erworben werden kann (vgl. VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr). Für verbundübergreifende Fahrten muss ein relationsbezogenes Ticket zum NRW-Tarif erworben werden (vgl. KCM – Kompetenzcenter Marketing 2016a).

294 KCM – Kompetenzcenter Marketing 2016b, S. 2.

295 KCM – Kompetenzcenter Marketing 2016b, S. 2.

296 Höhn 2015, S. 30.

297 Inwieweit sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an den Kosten beteiligen müssen oder diese die Fahrkarte kostenlos erhalten, bleibt in der Entscheidungsfreiheit des Unternehmens.

298 Die Nutzungsquote betrug durchschnittlich 50 % (Schadewaldt 2002, S. 101).

Abnahme der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ermöglichen. Je nach Anzahl der Interessentinnen und Interessenten werden unterschiedliche Großkundenrabatte eingeräumt, wobei eine Mindestabnahmemenge von 50 Tickets besteht. Allerdings gibt es auch Sonderlösungen: Die IHK Bonn/Rhein-Sieg hat einen Dachverbandsvertrag mit dem VRS geschlossen, der die Nutzung von Jobtickets bereits ab einer Mindestabnahmemenge von zwei Tickets ermöglicht.²⁹⁹

Nach Ansicht der Enquetekommission „Zukunft der Mobilität“ des Landtages Nordrhein-Westfalen könnte eine solche „Reduzierung der Mindestabnahmemengen, eine Auflockerung der Mindestbeteiligung, eine Erweiterung des Ausnahmekatalogs für bestimmte Mitarbeiter und eine Preisstaffelung je nach Unternehmensstandort“³⁰⁰ dazu beitragen, eine Modal-Split-Steigerung des ÖPNV um 5 % zu erreichen.

Insgesamt wurde beim Jobticket das Konzept der 100 %-igen Solidarfinanzierung zu Gunsten eines flexibleren Rabattmodells aufgegeben. Die freiwilligen Solidargemeinschaften können durch die große Abnahmemenge lediglich Rabatte geltend machen, wobei sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aktiv und freiwillig um den Erwerb einer Fahrtberechtigung bemühen müssen. Vorteil der Jobtickets ist es, dass dieses auch für private Wege genutzt werden kann. Insgesamt zeigen die Ausführungen zum Jobticket, dass auch marktinduzierte Lösungen zu einem attraktiven ÖPNV beitragen können.

4.3.5 Gästeticket

In vielen Tourismusregionen werden sogenannte **Gästetickets** angeboten, mit denen die Touristinnen und Touristen bzw. Kurgäste für die Dauer des Aufenthalts den lokalen oder regionalen Nahverkehr ohne weitere Kosten nutzen können. Finanziert wird das Gästeticket – je nach angewandtem Finanzierungsmodell – durch die örtliche Kurtaxe oder eine Übernachtungspauschale. Während die Kurtaxe eine etablierte, kommunale Steuer ist, die von allen Beherbergungsbetrieben erhoben werden muss, ist die Übernachtungspauschale ein Beitrag, der ausschließlich von freiwillig teilnehmenden Beherbergungsbetrieben eingezogen wird.³⁰¹ Diese Kosten können in die regulären Übernachtungskosten eingepreist werden.³⁰² Im Hochschwarzwald wurde das Modell der KONUS-Gästekarte eingeführt. Gäste, die den Hochschwarzwald besuchen und eine Übernachtung buchen, erhalten eine personalisierte KONUS-Gästekarte und somit auch ein Ticket zur Nutzung des regionalen ÖPNV und ortsansässiger Skilifte.

299 IHK Bonn/Rhein-Sieg 2016.

300 Landtag Nordrhein-Westfalen 2000, S. 193.

301 Nach demselben Prinzip werden in vielen Großstädten auch sogenannte Hoteltickets angeboten, mit denen die Gäste während der Aufenthaltsdauer den örtlichen Nahverkehr nutzen können.

302 Dürkop und Groß 2012, S. 18.

In Nordrhein-Westfalen wird derzeit (Stand: Juli 2016) lediglich im Hochsauerland sowie im Kreis Soest ein durch die Kurtaxe finanziertes Gästeticket angeboten. In der Tourismusregion Eifel können sich die Beherbergungsbetriebe freiwillig zur Abnahme eines Gästetickets verpflichten, das für 1,10 Euro pro Übernachtungsgast und Tag von den Verkehrsunternehmen abgegeben wird. In Aachen, Bielefeld, Bonn, Düsseldorf und Köln sowie dem Kreis Lippe und der Tourismusregion Siegerland-Wittgenstein werden im Rahmen des Ticketsortiments spezielle Gästepakete angeboten, die von den Besuchenden individuell erwerbbar sind. In den übrigen Regionen werden keine Gästetickets angeboten. In einigen Landkreisen wird derzeit die Einführung von speziellen Tarifangeboten oder eine Finanzierung über die Kurtaxe geprüft. Als Herausforderung für dieses Vorhaben wird die heterogene Verkehrslandschaft genannt, bei der Unklarheiten in Bezug auf die Einnahmeaufteilung bestehen.³⁰³

Insbesondere in ländlichen Tourismusregionen wird versucht, Gästetickets zu etablieren. Zum einen versprechen sich die Verkehrsunternehmen gesicherte Fahrgeldeinnahmen sowie eine höhere Auslastung der Busse, was vor dem Hintergrund zurückgehender Schülerzahlen zum Erhalt des Linienangebotes beitragen soll.³⁰⁴ Zum anderen erhoffen sich Beherbergungsbetriebe bzw. die Kommunen einen Wettbewerbsvorteil und die Stärkung des lokalen Tourismusangebotes. In einigen Gemeinden wurden steigende Übernachtungszahlen auf die Einführung des Gästetickets zurückgeführt.³⁰⁵

Für den Gast ergibt sich der Vorteil, dass dieser den ÖPNV flexibler und ohne tarifliche Zugangshemmnisse in einem für ihn fremden Nahverkehrssystem nutzen kann. Umfragen belegen, dass die Gäste den ÖPNV häufiger nutzen und dafür meist den privaten Pkw stehen lassen, sobald ein Gästeticket verfügbar ist. In vielen Regionen, in denen es derzeit noch kein Gästeticket gibt, wird die Einführung eines solchen Zusatzangebotes angestrebt. Allerdings ist zu bedenken, dass auf Gäste eine weitere finanzielle Belastung (z. B. zusätzlich zur bisherigen Kurtaxe) hinzukommt, obwohl sie ggf. das Ticket nicht nutzen.

Mit einem Gästeticket vergleichbar sind sogenannte **Hoteltickets** in Großstädten, die die ÖPNV-Nutzung als Zusatzangebot zur Übernachtung anbieten und daher auf Großkundenrabatte zurückgreifen können.

4.3.6 Mieterticket

Das Mieterticket-Modell sieht vor, dass beim Anmieten einer Wohnung in einem bestimmten Gebäude eine ÖPNV-Zeitkarte inklusive ist und verpflichtend über die Wohnnebenkosten bezahlt

303 Eigene Erhebung in allen Tourismusregionen in Nordrhein-Westfalen.

304 Rennspieß und Speer 2008, S. 55; Dürkop und Groß 2012, S. 22.

305 Zoch 2010.

wird.³⁰⁶ Grundansatz hierbei ist, „dass das ÖPNV-Ticket zum Wohnen genauso dazu gehört wie derzeit der Parkplatz“.³⁰⁷ Auf der anderen Seite würde es die **Monatsmiete** verteuern, selbst wenn das Ticket von Mieterin bzw. Mieter nicht genutzt würde.

Vereinzelt wurden hierzu Pilotprojekte durchgeführt. Im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr stellte man Anfang der 2000er Jahre fest, dass der ÖPNV-Anteil der Wege in Wohngebieten mit guter, teils schienengebundener ÖPNV-Anbindung nicht signifikant höher lag als in Wohngebieten, in denen ein durchschnittliches ÖPNV-Angebot vorhanden war. Man folgerte daraus, dass „ein wohnungsnahes ÖPNV-Angebot als Grundvoraussetzung für ein umweltfreundliches Verkehrsverhalten [...] anscheinend alleine nicht [ausreicht]. Vielmehr müssen die umweltverträglichen Verkehrsmittel durch flankierende Maßnahmen stärker in das Bewusstsein der Wohnbevölkerung gerückt und zielgruppenspezifische Angebote offeriert werden“.³⁰⁸ Durch die Koppelung des ÖPNV-Fahrscheins an die Mietnebenkosten sollten potenziell bestehende Zugangsbarrieren abgebaut werden.

Im Jahr 2011 wurde in Düsseldorf ein ähnliches Konzept von der lokalen Verkehrsgesellschaft Rheinbahn und dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr aufgelegt. Die Vermieterin bzw. der Vermieter konnte im Namen aller seiner Mieterinnen und Mieter ein ÖPNV-Ticket erwerben, das er entsprechend in die Mietnebenkosten einpreisen konnte. Voraussetzung war, dass für alle bewohnten Wohneinheiten ein übertragbares Monatsticket abgenommen werden musste. Grundsätzlich wurde das Modell bei Neubauwohnungen besser angenommen, da bei Bestandswohnungen ein Mietsprung in Höhe von 30 Euro verursacht wurde. Insgesamt konnten trotz intensiver Anwerbeversuche lediglich 10 Tickets abgesetzt werden.³⁰⁹ Der Vorteil für das Verkehrsunternehmen lag darin, dass es durch die Vermieterin bzw. den Vermieter lediglich eine Vertragspartnerin bzw. einen Verkaufspartner gibt, der als Multiplikator für die weiteren Kundinnen und Kunden dient. Das Mieterticket in Düsseldorf wurde nach der Pilotphase nicht weiterverfolgt, weil sich zu wenige Vermieterinnen und Vermieter von einer vollständigen Abnahmeverpflichtung pro Mehrfamilienhaus überzeugen ließen.³¹⁰

4.3.7 Kombiticket

Der Kauf einer Eintrittskarte berechtigt Veranstaltungsbesucherinnen und -besucher dazu, für Hin- und Rückfahrt den ÖPNV ohne weitere Zusatzkosten zu nutzen. Die Fahrtberechtigung ist aller-

306 Hiervon zu unterscheiden sind die ebenso als Mietertickets bezeichneten Tarifangebote, bei denen die ÖPNV-Fahrtberechtigung freiwillig erworben werden muss und der Status als Mieter/-in lediglich den Zugriff auf Großkundenrabatte erlaubt. Mit dieser Marketingstrategie konnte in Halle an der Saale der Anteil der Haushalte mit ÖPNV-Zeitkarte auf 40 % erhöht werden, wobei nur wenige Kund/-innen neu gewonnen werden konnten und der Kannibalisierungseffekt von normalpreisigen Zeitkarten stattdessen überwog (Reutter 2003, S. 59, 60).

307 Müller 2013, S. 27.

308 Freudenu 2003, S. 64.

309 Rheinbahn AG 2016b. Da das Mieterticket werktags lediglich von einer Person gleichzeitig genutzt werden konnte, konnten bei weiteren Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern zusätzliche Abonnements abgeschlossen werden.

310 Waluga 2016, S. 62.

dings häufig auf den Veranstaltungstag (ggf. sogar an einen bestimmten Tageszeitraum) und einen bestimmten Einzugsbereich, wie etwa einen Verkehrsverbund, beschränkt.³¹¹ Durch einen Großkundenrabatt und die solidarische Finanzierung durch alle Besucherinnen und Besucher, sind die auf den Eintrittspreis aufzuschlagenden Kosten – im Vergleich zum regulären Tarifangebot – relativ gering.³¹²

In Frage kommen Kombitickets vor allem bei Großveranstaltern wie Sportvereinen, Messen, Musikveranstaltungen und bei größeren kulturellen Ereignissen. Für Veranstalterinnen und Veranstalter mit geringem Besucheraufkommen gibt es in der Regel keine entsprechenden Angebote seitens der Verkehrsunternehmen.

Auf Grund der heterogenen Zusammensetzung der temporären Solidargemeinschaft ist es bei Kombitickets unvermeidlich, dass unterschiedlich empfundene Vorteile auftreten. So erhalten Besucherinnen und Besucher einer Veranstaltung zwar eine Fahrtberechtigung, benötigen aber dennoch einen zusätzlichen Fahrausweis, wenn sie aus einem anderen Verkehrsverbund anreisen möchten.³¹³ Außerdem besteht die Gefahr einer Doppelbelastung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, da diese bereits oft über privat erworbene Zeitkarten, Semestertickets oder anderweitige Fahrtberechtigungen verfügen, die auch zur Anfahrt hätten genutzt werden können. Bei abendlichen Kultur- oder Sportveranstaltungen können insbesondere Gäste aus dem Umland die Vorzüge eines Kombitickets oft nicht nutzen, da das erforderliche Fahrplanangebot bspw. für die nächtliche Rückfahrt nicht vorhanden ist.

Dennoch ist es mit Hilfe der – durch die Besucherinnen und Besucher finanzierten – Kombitickets möglich, die Kosten für etwaige Sonder- und Entlastungsverkehre zu kompensieren. Zudem profitieren Veranstalterinnen und Veranstalter in hohem Maße vom zur Verfügung gestellten ÖPNV-Angebot, ohne das die Erreichbarkeit der Veranstaltungsorte durch die Besucherinnen und Besucher nicht gewährleistet wäre.³¹⁴ Des Weiteren müssen dann nicht mehr so viele Stellplätze für Pkw vorgehalten werden, wobei dies von den Detailvorschriften der Landesbauordnung und der kommunalen Stellplatzsatzung abhängig ist; auch Pkw-Fahrer leisten mit dem Kauf der Eintrittskarte einen Solidarbeitrag zur Refinanzierung des ÖPNV. Insgesamt tragen solche Modelle häufig zu einer temporären Ausweitung des Verkehrsangebotes bei.

Kombitickets haben sich im großstädtischen Nahverkehrsmarkt fest etabliert und werden von den Besuchenden rege genutzt. Viele Veranstalterinnen und Veranstalter sehen in der ÖPNV-Fahrtbe-

311 Probst 1999a, S. 46.

312 Hierfür wird von den Verkehrsunternehmen mehrheitlich ein vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen empfohlene Formel herangezogen, wonach die angenommenen, entgangenen Bareinnahmen auf alle Eintrittskarten umgeschlagen werden. Probst 1999b, S. 23.

313 In der Regel bestehen auch keine Übergangsregelungen, die z. B. das verbilligte Lösen von Zusatztickets ermöglichen würden.

314 So wird im Rahmen der Diskussion um eine Drittnutzerfinanzierung darüber nachgedacht, Veranstalterinnen und Veranstalter stärker an der Finanzierung des Erschließungsangebotes zu beteiligen (vgl. Kap. 4.4).

rechtiung einen deutlichen Mehrwert, den sie entsprechend bewerben können.³¹⁵ Dennoch gibt es vereinzelte Beispiele, bei denen die Veranstalterinnen und Veranstalter auf Grund des hohen Kostendruckes ihren Gästen keine generellen Zusatzkosten für die ÖPNV-Nutzung zumuten möchten und darauf setzen, dass bei Anreise zum Veranstaltungsort mit dem ÖPNV ein regulärer Fahrschein erworben wird.³¹⁶

4.3.8 Bürgerticket und fahrscheinloser Nahverkehr

Während die zuvor beschriebenen nutzergruppenspezifischen, umlagefinanzierten Tarifangebote im ÖPNV bereits Anwendung finden, wird in der Wissenschaft die Möglichkeit einer Solidarfinanzierung durch die gesamte Bevölkerung (eines bestimmten Gebietes) diskutiert. In der seit Beginn der Massenmotorisierung in den 1960er Jahren geführten Debatte wurden zahlreiche Begriffe geprägt, die im Kern denselben Ansatz verfolgen³¹⁷: Alle Bürgerinnen und Bürger leisten eine verpflichtende, monatliche Abgabe und erhalten im Gegenzug hierfür ein ÖPNV-Ticket. Gegenwärtig wird hierfür häufig der Begriff **Bürgerticket** verwendet. Das Konzept wird regelmäßig parallel mit einem **fahrscheinlosen Nahverkehr**³¹⁸ diskutiert.³¹⁹

4.3.8.1 Chancen und Risiken

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, dass die reine Nutzerfinanzierung durch Fahrgeldeinnahmen nur teilweise die Aufwendungen des Schienen- und Straßenpersonenverkehrs deckt und ansonsten die öffentliche Hand direkt oder indirekt die ÖPNV-Finanzierung sicherstellt (vgl. Kap. 3.2).³²⁰ Tarifsyste me und -angebote werden vor allem von denjenigen als zu kompliziert wahrgenommen, die den ÖPNV nicht nutzen (vgl. Kap. 4.2). Eine solidarische Umlage könnte demgegenüber – analog zu den Erfahrungen mit dem Semesterticket – die Möglichkeit eröffnen, dem Interesse der Nutzenden an einer einfachen und flexiblen ÖPNV-Nutzung gerecht zu werden. Gleichzeitig könnten hiermit den Verkehrsunternehmen sichere Einnahmen garantiert und damit die Finanzierung des ÖPNV-Angebots unterstützt werden.³²¹ Es könnte zudem die soziale Teilhabe derjenigen Menschen

315 Probst 1999a, S. 49.

316 Die Hannover Messe hatte Anfang 2015 ihren Verkehrsvertrag auslaufen lassen, so dass die Besucherinnen und Besucher einen extra Fahrschein lösen mussten. Bei Schwerpunktkontrollen des Verkehrsunternehmens wurden 3.000 Besucher ohne Fahrschein angetroffen (Morchner 2015; Dierig 2015).

317 Seydewitz und Tyrell 1995, S. 7.

318 Fahrscheinlos bedeutet an dieser Stelle, dass die Bürgerinnen und Bürger für die Nutzung des ÖPNV keinen Fahrschein benötigen. Weder in Papierform, noch als elektronische Karte.

319 Andere umgangssprachliche Begriffe sind: beitragsfinanzierter Nulltarif, Nahverkehrsabgabe, ÖPNV-GEZ, Semesterticket für alle.

320 Durchschnittlicher Wert, unabhängig regionaler Unterschiede (Bernecker 2015).

321 Waluga 2014a, S. 37.

ermöglichen, die sich auch trotz – nicht flächendeckend vorhandenen – Sozialticket-Regelungen keinen Fahrschein in das nächste Zentrum leisten können oder wollen.³²²

In Abgrenzung zu einem steuerlich finanzierten Nulltarif knüpft die Solidarfinanzierung am **Beitragsrecht** an: Es wird ein monatlicher Beitrag erhoben, der zur potenziellen Inanspruchnahme des ÖPNV berechtigt.³²³ Durch eine solche regelmäßige und für die Bürgerinnen und Bürger sichtbare Abgabe ergeben sich potenziell verhaltensökonomische Vorteile. Durch die gleichzeitige und automatische Erteilung einer Fahrtberechtigung für den ÖPNV werden zudem – ggf. zuvor wahrgenommene – tarifliche Zugangsbarrieren gesenkt bzw. auch faktisch aufgehoben. Auf Basis einer Analyse vergleichbarer Tarifmodelle lassen sich die Wirkungsweise und das Verlagerungspotenzial herleiten.³²⁴

Wie auch bei Pauschalpreistickets und Zeitkarten stellt sich bei den Nutzerinnen und Nutzern das Gefühl einer wahrgenommen unentgeltlichen Nutzung des ÖPNV ein. Hinzu kommt, dass viele Menschen Pauschalpreise gegenüber nutzungsabhängigen Gebühren bevorzugen.³²⁵

Die bisher umgesetzten (steuerlich finanzierten) Nulltarife hatten stets, ausgehend von einem geringen Ausgangsniveau, Fahrgastzugewinne zur Folge.³²⁶ Damit wurden nur Durchschnittswerte erreicht, die vergleichbare Kommunen in Deutschland schon heute haben.³²⁷ Allerdings lässt sich die Wirkung eines Nulltarifs nicht eindeutig von anderen, meist parallel durchgeführten, Maßnahmen (Angebotsverbesserungen, intensivere Parkraumbewirtschaftung etc.) isolieren. Dennoch scheint ein Nulltarif in einem gesamtheitlichen (Nah-)Verkehrskonzept ein Element zu sein, das die ÖPNV-Nutzungsintensität begünstigt.³²⁸

Umgekehrt wird ein (vermeintlich) kostenloser ÖPNV oftmals mit geringerer Wertschätzung und verstärktem Vandalismus in Verbindung gebracht, wofür es bei den bisherigen Beispielen keine em-

322 Der Regelsatz für Mobilität nach SGB II beläuft sich auf 25,45 Euro (Stand: August 2016). Ein Sozialticket im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr in der Preisstufe A (Nutzung innerhalb der Stadt; im ländlichen Raum wird zur Anbindung ans Zentrum eine höhere Preisstufe benötigt) kostet knapp 35 Euro (Stand: August 2016).

323 Maaß et al. 2015, S. 56ff.

324 Waluga 2016, S. 37ff., 2014b, S. 166ff.

325 Heidenreich et al. 2008, S. 66ff.

326 Auf Grund anderer Ausgangsgrößen und anderer Raumstrukturen sind die folgenden Zahlen grundsätzlich nicht mit dem Verdichtungsraum Rhein-Ruhr vergleichbar. z. B. Hasselt (Belgien): Die Fahrgastzahl der lokalen, kostenfrei nutzbaren Linien stieg von rund 330.000 (1996) auf 4,5 Mio. (2008). Templin: Die Fahrgastzahl stieg von 41.000 (1997) auf 613.000 (2001) und fiel nach Einführung einer Pauschalfahrkarte, die 44 Euro pro Jahr kostete, auf 320.000 (2008) (Kalbow 2001, S. 22; Fichert 2015; Templiner Kurstadt Journal 2008, S. 12).

327 Fichert 2015.

328 Fichert 2015; Maaß et al. 2015, S. 32ff.

pirischen Belege gibt.³²⁹ Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Verlagerung des klimaneutralen Fuß- und Radverkehrs auf den ÖPNV.³³⁰ Das Auftreten von Mehrverkehren (Spazierfahrten) kann ebenfalls im bestehenden Tarifsystem bei der Nutzung von Zeitkarten vorkommen. Zudem sind diese auch mit anderen motorisierten Verkehrsmitteln möglich.

Aus Sicht der Verkehrsunternehmen besteht die Befürchtung, dass bei einem Nulltarif vor allem in den Verdichtungsräumen und zur Hauptverkehrszeit die Kapazitäten in den Fahrzeugen und auf den Bahnsteigen nicht ausreichen, um die Fahrgastnachfrage bewältigen zu können. Schon die derzeit praktizierten Jobticket-Strategien vieler Verkehrsunternehmen führen an manchen Orten zu Überlastungen.³³¹ Entsprechende Kapazitätsausweitungen sind mit hohen Kosten verbunden. Der VDV geht z. B. bundesweit bei einer Steigerung der Fahrgastzahlen um 30 % von jährlichen Zusatzkosten in Höhe von 12 Mrd. Euro aus.³³² Demnach ist eine Ausweitung der Nahverkehrsleistung betrieblich notwendig. Dies führt zu Mehrkosten, die in die Berechnung des Ticketpreises einbezogen werden müssen, außerdem sind Anschubinvestitionen nötig (vgl. [Abb. 4-11](#)).³³³ In ländlichen Regionen sind ggf. adäquate Nahverkehrsangebote sogar zunächst zu schaffen. Neben der Ausweitung technischer Kapazitäten insbesondere für die Nachfragespitzen ist auch die temporäre Ausweitung der personellen Kapazität im Betrieb erforderlich. Dabei könnte es zunehmend schwierig werden, Fahrpersonal für die Morgen- bzw. Abendspitze zu gewinnen.³³⁴ Heute bemühen sich Verkehrsunternehmen bestehende Kapazitätsbelastungen in den Hauptverkehrszeiten über Rabattierungen außerhalb der Hauptverkehrszeiten („9-Uhr-Ticket“) abzumildern. Diese Steuerungsmöglichkeit der Kapazitätsauslastung wäre mit einem flächendeckenden und zeitlich unbegrenzten Bürgerticket nicht möglich (vergleichbar zu anderen Zeitkarten ohne zeitliche Begrenzung).

329 Weder in Hasselt (75.000 EW) noch in Templin (16.000 EW) wurden mehr Beschädigungen festgestellt. Auch haben sich die Befürchtungen nicht bewahrheitet, wonach ein kostenloser Nahverkehr Jugendgruppen oder Obdachlose zum sinnfreien Herumfahren verleiten könnte (VCD – Verkehrsclub Deutschland 2012, S. 11; Hoffmann 1998, S. 225). Der Landesregierung sind weder die Höhe der Vandalismusschäden in Nordrhein-Westfalen, noch ein kausaler Zusammenhang zwischen Vandalismusschäden und dem Preisniveau bekannt (Landtag Nordrhein-Westfalen 2015g). Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen wies auf unterschiedliche statistische Erhebungsweisen sowie unterschiedliche Geschädigte hin, so dass eine gebietsstarke Ermittlung der Vandalismusschäden in Nordrhein-Westfalen nur schwer durchzuführen sei.

330 Auf Grund anderer Ausgangsgrößen und anderer Raumstrukturen sind die folgenden Zahlen grundsätzlich nicht mit dem Verdichtungsraum Rhein-Ruhr vergleichbar. Beim kostenlosen Busverkehr in Hasselt (Belgien) eine Verlagerung vom Pkw in Höhe von 23 % erhoben. 18 % wären mit dem Rad gefahren und 14 % zu Fuß gegangen. Der hohe Anteil der Verlagerung des Fuß- und Radverkehrs ist auf die besondere verkehrliche Anordnung in Hasselt zurückzuführen: die Menschen führen von Park+Ride Plätzen am Innenstadtrand mit dem Bus bis in die Innenstadt (Maaß et al. 2015, S. 29, 32ff.). In Templin wurden zwischen 10 % und 25 % der Fahrten vom Pkw verlagert, 30 % bis 45 % vom Rad, sowie 35 % bis 50 % der Wege vom Fußverkehr (Keuchel et al. 2000, S. 32ff., 46ff., 54ff.).

331 München, Stuttgart, Köln, Ruhrgebiet, Münsterland.

332 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 23.05.2012.

333 Die ÖPNV-Zukunftskommission Nordrhein-Westfalen empfahl eine Steigerung der Nahverkehrsleistung um 50-100 % gegenüber dem heutigem Niveau. Es wurden hierfür entsprechende Finanzierungsinstrumente eingeführt, die die Kosten des Infrastrukturausbaus gegenfinanzieren sollen.

334 Sterzenbach 1995, S. 23.

Exkurs: Fahrscheinfreier Nahverkehr in Tallinn, Estland (vgl. Anhang 9.3)

Tallinn ist die Hauptstadt Estlands und hat ca. 420.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Seit dem 1. Januar 2013 ist der öffentliche Personennahverkehr für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt kostenfrei nutzbar. Damit ist Tallinn weltweit die größte Stadt, die dieses Nutzungsprinzip des ÖPNV anwendet. Die wichtigsten Ziele des Systems sind es, den Modal Split-Anteil des ÖPNV zu stärken und die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der sozial Schwächeren, zu erhöhen sowie eine lebenswertere Stadtgestaltung zu verwirklichen.

Bereits vor der Einführung waren ca. 36 % der Bevölkerung von der Zahlungspflicht befreit (Schüler, über 65-Jährige, Veteranen, Schwerbehinderte etc.). Der Kostendeckungsgrad durch den Fahrscheinverkauf lag bei – im europäischen Vergleich geringen – 30 %. Eine Erhöhung der Fahrpreise stand politisch auf Grund des geringen Lohnniveaus sowie eines weiteren Rückgangs der Fahrgastzahlen nicht zur Debatte. Die Einführung des Nulltarifs führte zu Verlusten in Höhe von 12 Mio. Euro aus wegfallenden Ticketeinnahmen. Diesen stehen zusätzliche Steuereinnahmen in Folge eines rechnerischen Bevölkerungszuwachses von 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gegenüber.³³⁵ Die Einführung des Nulltarifs wurde begleitet von einer Ausweitung des Verkehrsangebots um 10 % sowie einer Modernisierung der Straßenbahninfrastruktur und Fahrzeugflotte. Parallel dazu erfolgte eine Erhöhung der Parkgebühren und der Aufbau eines Fahrradverleihsystems. Bis 2016 wurde ein Anstieg der Fahrgastzahlen um 10 % und ein Rückgang des Pkw-Verkehrsaufkommens um 6 % festgestellt.³³⁶

Durch den Wegfall der klassischen Nutzerfinanzierung über Fahrgeldeinnahmen entfällt zudem ein monetärer Steuerungsmechanismus, der die Verkehrsunternehmen dazu ermutigt, einen qualitativ hochwertigen Verkehr zu gewährleisten.³³⁷ Nachdem in den vergangenen Jahren im SPNV häufig Nettoverträge mit den Verkehrsunternehmen abgeschlossen wurden, wenden die meisten Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen wieder Bruttoverträge an (vgl. Kap. 4.2), jeweils mit vertraglich festgeschriebenen Bonus-Malus-Regelungen (mit Erlössicherung).³³⁸ Auf diese Weise können die Aufgabenträger Anreize schaffen, bestimmte Standards bei der Beförderungsqualität einzuhalten.

335 Da es in Estland keine Meldepflicht gibt, waren viele Bewohnerinnen und Bewohner von Tallinn in anderen Städten des Landes gemeldet. Da der kostenfreie Nahverkehr nur den gemeldeten Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung steht, meldeten sich viele um, wodurch die staatsseitigen Zuweisungen aus der Einkommenssteuer nunmehr der Stadt Tallinn zu Gute kamen.

336 Im selben Zeitraum stieg der statistisch ermittelte Motorisierungsgrad der Bevölkerung stark an. Dies ist auf die gestiegene Zahl der Registrierungen als Bewohnerin bzw. Bewohner der Stadt zurückzuführen.

337 Waluga 2016, S. 137.

338 Aussage im Rahmen eines öffentlichen Vortrags. Husmann 2015.

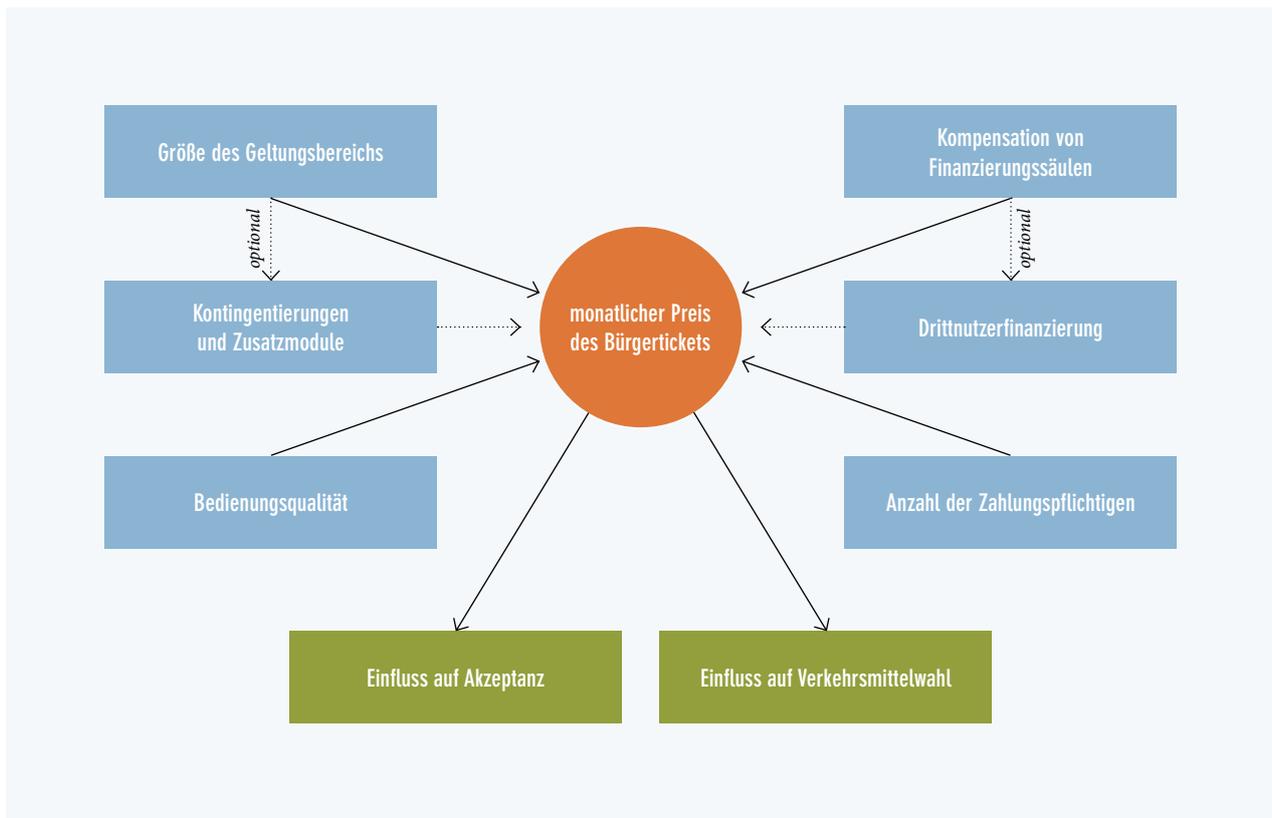


Abb. 4-11: Einflussfaktoren auf die Beitragshöhe eines Bürgertickets³³⁹

Die Beitragshöhe eines Bürgertickets wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen der räumliche Geltungsbereich (Kommune, Verkehrsverbund, Bundesland) und die Bedienungsqualität. Zudem ist über eventuelle zeitliche Einschränkungen bzw. Kontingentierungen (z. B. Gültigkeit nur zur Nebenverkehrszeit) sowie Zusatzmodule (z. B. Fahrradverleih inklusive) zu entscheiden. Von entscheidender Bedeutung ist ferner, ob und welche Finanzierungssäulen der gegenwärtigen ÖPNV-Finanzierung durch das Bürgerticket ersetzt werden sollen (vgl. Kap. 3.2) und ob Drittutzerfinanzierungsinstrumente eingeführt werden, die ebenfalls zur Finanzierung des ÖPNV beitragen können (vgl. Kap. 4.4). Die verbleibenden Kosten für den ÖPNV werden dann auf die Zahlungspflichtigen umgelegt. Eine Ausdifferenzierung der Beitragssätze z. B. auf Grund sozialpolitischer Erwägungen ist möglich. Letztendlich bestimmt die Beitragshöhe sowohl die Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl als auch die Akzeptanz eines Bürgertickets. Die genaue Höhe eines Beitrags setzt sich aus derart vielen Faktoren zusammen, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine Bezifferung für Nordrhein-Westfalen nicht belastbar erfolgen kann.

Empirische Erkenntnisse zur Akzeptanz eines solidarisch finanzierten Bürgertickets bestehen nicht. Umfragen lassen darauf schließen, dass – ohne Berücksichtigung einer anfänglichen Skepsis gegen-

über unbekanntem neuen Maßnahmen³⁴⁰ – das Verhältnis zwischen Zustimmung und Ablehnung ausgewogen ist.³⁴¹

4.3.8.2 Rechtliche Bewertung

Aus rechtlicher Sicht ist die Einführung eines Bürgertickets umstritten, da in diesem Modell alle Bürgerinnen und Bürger zur Mitfinanzierung des ÖPNV herangezogen werden, unabhängig von der tatsächlichen Nutzung der entsprechenden Mobilitätsangebote und unabhängig von ihren bereits über Steuern geleisteten Beitrag.³⁴² Schließlich werden Infrastruktur- und Betriebskostenschüsse aus allgemeinen Steuermitteln generiert.

Eine Ausgestaltung des Bürgertickets als Sonderabgabe scheidet nach allgemein vertretener Auffassung aus, da es an einer hierfür erforderlichen homogenen, abgrenzbaren Gruppe fehlt.³⁴³

Eine Finanzierung des Bürgertickets könnte mit dem **Erschließungsvorteil** durch ÖPNV-Anbindung begründet werden. Aus dem Erschließungsrecht lässt sich dieser möglicherweise dann ableiten, wenn die Erschließung durch den ÖPNV den objektiven Gebrauchswert eines Grundstücks erhöht.³⁴⁴ Da der ÖPNV aber keinem einzelnen Grundstück zugeordnet werden kann, wäre die Beitragsbemessung am Erschließungsaufwand (einmalig für Errichtung der ÖPNV-Infrastruktur) z. B. für bestimmte Wohngebiete festzumachen.³⁴⁵ Darüber hinaus gibt es Überlegungen, das geltende Erschließungsrecht dahingehend zu erweitern, dass nicht nur die Investitionskosten für den Bau der Infrastruktur, sondern auch Betriebs- und Unterhaltskosten des ÖPNV einbezogen werden können.

Dabei wären über das geltende Erschließungsrecht hinaus nicht nur die Investitionskosten für den Bau der Infrastruktur einzubeziehen, sondern auch Betriebs- und Unterhaltungskosten. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich befugt, auch die Betriebskosten öffentlicher Einrichtungen über **Beiträge** zu decken. Das Beitragsrecht kennt Beispiele, mit denen der Betrieb von öffentlichen Einrichtungen finanziert wird. Hierzu zählen die Rundfunkbeiträge, die in Form eines haushaltsbezogenen Beitrags ohne Erfassung der tatsächlichen Nutzung erhoben werden. Allerdings ist beim Rundfunk das gleich(wertig)e Angebot überall (im gesamten Bundesgebiet) für alle Menschen mit einem entspre-

340 Schade und Baum 2008, S. 374. Eine weitere Untersuchung zu einwohnerbezogenen Nahverkehrsabgaben stellte fest: „Je mehr die Menschen demnach vom Bürgerticket gehört haben, je effektiver sie es in Bezug auf die Wirksamkeit zur Finanzierung des ÖPNV einschätzen und je mehr sie persönliche, kostenbezogene Wertevorstellungen haben, desto besser bewerten sie das Bürgerticket.“ Seiler 2014, S. 120.

341 Gruner+Jahr, stern 25.03.2015; Schmidt 2015.

342 Dies ist bei den bereits angewandten solidarisch finanzierten Tarifmodellen wie bspw. dem Semesterticket der Fall (vgl. Kap. 4.3.2). Dort unterzeichnete eine entsprechend legitimierte Vertretung einen Verkehrsvertrag. Fraglich bei einem allgemeinen Bürgerticket ist jedoch, wer zur Verhandlung eines entsprechenden Vertrages befugt wäre.

343 Ronellenfitch 2015; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2012, S. 14 f.

344 Maaß et al. 2015, S. 77.

345 Ronellenfitch 2015, S. 2.

chenden Empfangsgerät (Radio bzw. Fernsehen) zugänglich. Das damit in Verbindung stehende Informationsrecht ist in Art. 5 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützt und wird als Grundlage für die Erhebung des Rundfunkbeitrags herangezogen.³⁴⁶ Ein vergleichbares Grundrecht gibt es für den Zugang zum ÖPNV nicht, weshalb sich verfassungsrechtlich ein staatlicher Anspruch auf einen ÖPNV-Beitrag nicht ableiten lässt. Die Vergleichbarkeit von Rundfunkbeitrag und ÖPNV-Beitrag scheidet darüber hinaus an der Tatsache, dass das ÖPNV-Angebot im Unterschied zum Rundfunk nicht überall gleichwertig verfügbar ist.

Ein weiteres Beispiel für die Finanzierung des Betriebs öffentlicher Einrichtungen über Beiträge sind die Fremdenverkehrsbeiträge. Kommunen in Nordrhein-Westfalen können Beiträge gem. § 11 Abs. 6 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW) von Personen und Unternehmen erheben, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem Fremdenverkehr ziehen können.³⁴⁷ Auch in anderen Bundesländern können diese Beiträge auf kommunaler Ebene erhoben werden, sie sind obergerichtlich anerkannt.³⁴⁸

Aus dem Beispiel der Fremdenverkehrsbeiträge lässt sich ableiten, dass die eigene aktive Nutzung der öffentlichen Einrichtung durch die Beitragspflichtigen keine grundsätzliche Voraussetzung für die Einführung einer Beitragspflicht ist. Für den Fremdenverkehrsbeitrag ist gem. § 11 Abs. 6 KAG NRW Voraussetzung, dass den beitragspflichtigen Personen „durch den Fremdenverkehr unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden“. Das Gesetz sieht einen beitragsfähigen Vorteil somit auch dann, wenn die Beitragspflichtigen die Fremdenverkehrseinrichtungen nicht *aktiv* selbst nutzen, jedoch *passiv* einen Vorteil aus der Existenz der Fremdenverkehrseinrichtungen haben. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass ein Urlaubsort frei gewählt werden kann und (lediglich) der vorübergehenden Erholung dient, während der Wohnort in der Regel dauerhaft bezogen wird und hier weniger Wahlfreiheit z. B. auf Grund der notwendigen Nähe (bzw. zumindest Pendeldistanz) zum Arbeitsort, familiären Situation etc. besteht. Es ist allerdings zu klären, ob die Existenz einer ÖPNV-Anbindung zu einer Vergleichbarkeit mit den obigen Ausführungen zum Fremdenverkehrsbeitrag führt.

Für den ÖPNV gibt es in Deutschland bislang kein entsprechendes Beitragsmodell. Es könnte argumentiert werden, dass die in den vom ÖPNV erschlossenen Gebieten ansässigen Unternehmen, Einwohnerinnen und Einwohner einen gewissen Vorteil bereits von dessen bloßer Existenz haben: Der ÖPNV verbessert die Erreichbarkeit für Dritte und garantiert eine Form eigener Mobilität (vgl. Kap. 4.3). Bei einer juristischen Prüfung wäre zu klären, inwieweit es sich dabei um einen indirekten

346 Vgl. Kerssenbrock 2013.

347 Der Fremdenverkehrsbeitrag dient in der Praxis bspw. dem Betrieb von Kureinrichtungen oder Tourismuszentralen.

348 U. a. VG Düsseldorf 25. Kammer, Urteil vom 02.12.2011; VG Freiburg (Breisgau) 5. Kammer, Urteil vom 22.09.2015; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 2. Senat, Urteil vom 21.03.2012; Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern 1. Senat, Urteil vom 26.11.2014.

wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des § 11 Abs. 6 KAG NRW handelt. Die von der Enquetekommission geladenen Sachverständigen waren in einer Anhörung zum Thema Drittnutzerfinanzierung am 21. August 2015 unterschiedlicher Meinung bzgl. der Umsetzbarkeit als Beitrag.³⁴⁹

Für die alternative Rechtskonstruktion eines **Anschluss- und Benutzungszwangs**, wie sie für die Abfall- und Abwasserentsorgung üblich sind, bedarf es in jedem Einzelfall einer (über den politischen Willen und die allgemeine Nützlichkeit hinausgehenden) rechtlichen Legitimation, bspw. über eine Änderung der kommunalen Abgabenordnung. Dort könnte die Entscheidung über die Einführung eines Bürgertickets den Verkehrsverbänden oder den Kommunen überlassen werden.³⁵⁰

Hierbei ist zu beachten, dass derzeit vorhandene Gebühren nach dem Anschluss- und Benutzungszwang nicht personen-, sondern tatbestandsbezogen (auf z. B. Mülltonne, Kanalanschluss, Wassermenge usw.) sind. Ein Bürgerticket wäre jedoch personenbezogen und ohne nachweisliche tatsächliche Nutzung vor diesem Hintergrund nicht gebührenfähig.

Auf Seiten der Verkehrsunternehmen wäre bei Einführung eines Bürgertickets zu berücksichtigen, dass eine ÖPNV-Finanzierung, die nicht mindestens zu einem großen Teil auf Fahrgeldeinnahmen beruht, vor dem Hintergrund des EU-Rechts (VO 1370/2007) ggf. dazu führen kann, dass es keine Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehr mehr geben könnte, was Auswirkungen auf die bisherige Vergabe- bzw. Genehmigungspraxis im ÖPNV hätte.

Bei der Einführung eines Bürgertickets ist neben den bereits genannten rechtlichen Aspekten auch zu berücksichtigen, dass ein diskriminierungsfreier Zugang für nicht-beitragspflichtige Personen (Auswärtige) gewährleistet werden muss. Außerdem bedingt die Beitragspflicht Nutzungsrechte, die ein bestimmtes Mindestangebot an ÖPNV voraussetzen. Der mit einem verpflichtenden ÖPNV-Beitrag verbundene Anspruch auf Leistung wäre bei Nichtvorliegen einklagbar, d. h. die Kommunen könnten hierzu gerichtlich verpflichtet werden. Dies bedeutet, dass eine Gemeinde für ein komplettes Fehlen von ÖPNV verklagt werden könnte, aber eventuell nicht, wenn Einzelangebote fehlen oder gestrichen würden. Die Einklagbarkeit eines Verkehrsangebots würde zudem auch von einem Grad der Angemessenheit abhängen, der sich wesentlich aus der Bepreisung eines Bürgertickets ergibt. Tallinn ist damit ein interessantes Beispiel für die Einführung eines Bürgertickets. Es zeigen sich jedoch zugleich die besonderen Bedingungen, die eine Übertragung auf deutsche oder nordrhein-westfälische Verhältnisse (Siedlungsstruktur, Einwohnerzahl, Finanzsystem, Abgabeordnung etc.) erschweren.

349 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015f.

350 Maaß 2015.

4.3.9 Zwischenfazit

Die Analyse solidarisch finanzierter Fahrscheine ergibt auf der Nutzerseite eine positive Wirkung bzgl. der Nutzungsintensität öffentlicher Verkehrsmittel. Trotz eines vorhandenen Fahrscheins besteht für Kundinnen und Kunden allerdings (weiterhin) eine Informationspflicht hinsichtlich der regionsspezifischen Ausgestaltung von Geltungsbereichen, Mitnahmemöglichkeiten und sonstigen Einschränkungen. In Nordrhein-Westfalen sind auch die Beförderungsbedingungen für Studentinnen und Studenten mit einem Semesterticket nicht einheitlich geregelt. Jede Universität handelt mit den Verkehrsbetrieben individuelle Verträge aus. Die unterschiedlichen Bedingungen stellen sowohl Studierende, als auch das Kontrollpersonal vor Herausforderungen, da für alle Universitäten bspw. Unterschiede hinsichtlich der Mitnahmebedingungen (z. B. von Personen und Fahrrädern) auch innerhalb des gleichen Verkehrsverbundes, gelten. Es wäre anzudenken, einheitliche Standards anzustreben. Die von den Verkehrsunternehmen erwartete Zunahme der Fahrgastzahlen kann angesichts schon derzeit erschöpfter Beförderungskapazitäten betrieblich zu erheblichen Problemen führen (vor allem in Ballungsgebieten und in den Hauptverkehrszeiten). Bei einer möglichen Erweiterung des Solidaransatzes auf andere Nutzergruppen sind – über bestehende Forderungen nach Kapazitätserweiterungen hinaus – zusätzliche investive und nicht-investive Maßnahmen erforderlich, wie z. B. weitere ÖPNV-Linien und Haltestellen, Vorrangschaltungen, alternative Fahrzeugkonzepte etc. In schwach strukturierten städtischen sowie in ländlichen Räumen müsste ein gleichwertiges Nahverkehrsangebot wie in den Verdichtungsräumen installiert werden.

Umlagefinanzierte Fahrscheine haben für Bestandskunden den Vorteil, dass sie im Vergleich zu anderen (regulären) Tarifangeboten Kosten sparen, da der Kreis der Zahlungsverpflichteten erweitert wird.³⁵¹ Dagegen werden Nichtnutzende des ÖPNV mit einem Beitrag mehrbelastet, sofern diese ihr Verkehrsmittelwahlverhalten nicht entsprechend anpassen können bzw. wollen.

Dennoch nutzen Verkehrsunternehmen und -verbände zunehmend die marketingstrategischen und finanziellen Vorteile einer solidarischen Umlagefinanzierung und entwickeln immer neue nutzergruppenspezifische Angebote, die bisherige Nichtnutzer des ÖPNV zum Umsteigen motivieren sollen. Auf Grund der unterschiedlichen Angebote und Regelungen bezüglich des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs ist eine optionale Erweiterung der regionalen Geltungsbereiche auf eine landesweite Nutzbarkeit derzeit nicht möglich. Lediglich im Rahmen des NRW-Tarifs und bei dem einheitlichen solidarischen Finanzierungsmodell der Semestertickets ist es gelungen, einen optionalen, verbundübergreifenden Zusatztarif, das NRW-Semesterticket, zu entwickeln.³⁵²

351 Verkehrsunternehmen bemängeln, dass solche Angebote die Preiswahrnehmung stören und sich höhere Marktpreise bei der klassischen Nutzerfinanzierung (vgl. Kap. 4.2) nicht mehr durchsetzen lassen.

352 Höhn 2015.

4.4 Drittnutzerfinanzierung

Im folgenden Unterkapitel werden das Grundprinzip der Drittnutzerfinanzierung³⁵³, die Nutzenträger und Nutzenarten des ÖPNV sowie Differenzierungsmöglichkeiten und Maßnahmen zur Umsetzung von Nutznießerfinanzierung beschrieben.

4.4.1 Das Grundprinzip

Der Grundgedanke der Drittnutzerfinanzierung basiert auf dem Paradigma einer erweiterten Nutzerfinanzierung des ÖPNV.³⁵⁴ Hier ist zu berücksichtigen, dass der Begriff „Nutznießer“ den Sachverhalt im Vergleich zum Terminus „Drittnutzer“ möglicherweise exakter abbildet, da Letzterer eine direkte Nutzung des ÖPNV durch Dritte implizieren könnte.

Die Nutznießer- bzw. Drittnutzerfinanzierung unterscheidet jedoch zwischen

- a) **internen** Nutzen für die Fahrgäste, die unmittelbar aus der Beförderungsleistung entstehen und
- b) **externen** Nutzen, von denen Akteurinnen/ Akteure und Gruppen profitieren, die den ÖPNV zwar nicht oder nicht regelmäßig benutzen, aber dennoch einen (geldwerten) Vorteil aus dessen Existenz ziehen, ohne dafür direkt zu bezahlen.

Im Sinne der Nutzerfinanzierung sollten diese Drittnutzerinnen und -nutzer bzw. Nutznießende an der Finanzierung des ÖPNV beteiligt werden. Dies würde die Finanzierungsstruktur des ÖPNV, die bisher im Wesentlichen durch öffentliche Mittel und Fahrgeldeinnahmen getragen wird, in Richtung der hierbei vorausgesetzten direkten und indirekten Nutzenstruktur anpassen und könnte der derzeitigen Unterfinanzierung entgegenwirken.³⁵⁵ So könnten Fehlbeträge, die nicht über eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung aufgefangen werden, vermindert werden (vgl. Kap. 4.2). Eine dementsprechende Verbreiterung der Finanzierungsbasis wird auch von kommunalen Entscheidungstragenden³⁵⁶ ausdrücklich befürwortet, wie im Rahmen einer Studie³⁵⁷ ermittelt wurde.

Die Beteiligung von Drittnutzenden an der Finanzierung einer nutzenstiftenden Leistung wird auch als **value capture** bezeichnet und wurde bereits durch die Pällmann-Kommission³⁵⁸ empfohlen. Im Zentrum dieses volkswirtschaftlichen Ansatzes steht die Internalisierung externer Effekte. Die

353 Der Titel „Nutznießerfinanzierung“ ist aus Sicht der Enquetekommission möglicherweise die exaktere Bezeichnung (vgl. Kap. 4.3.1), der Begriff „Drittnutzerfinanzierung“ ist in der wissenschaftlichen Debatte allerdings sehr viel etablierter und bekannter. Daher wird dieser Terminus auch in diesem Bericht entsprechend verwendet.

354 Baum et al. 2007, S. 88; Boltze und Groer 2012a, S. 136.

355 Baum et al. 2007, S. 91; Boltze und Groer 2012a, S. 136.

356 Aus Städten, Landkreisen, Unternehmen und Aufgabenträgern.

357 Rödl & Partner 2015.

358 Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pällmann-Kommission) 2000, S. 33, 35.

Nutznießenden nehmen den Nutzen des ÖPNV entweder nicht wahr oder offenbaren ihr Interesse an einem guten Angebot nicht, da der Nutzen des ÖPNV als öffentliches Gut³⁵⁹ entsteht und sie nicht davon ausgeschlossen werden können.³⁶⁰ Gäbe es die Möglichkeit, die Nutznießenden vom Nutzen auszuschließen oder hierfür einen Preis zu verlangen, hätten diese einen Anreiz sich an der Finanzierung des ÖPNV-Angebots zu beteiligen.³⁶¹

Mit der Drittnutzerfinanzierung werden eine Transparenz der Finanzierungslasten, die an den Nutzanteilen orientiert sind, sowie eine Marktorientierung angestrebt.³⁶² Neben der Reduzierung öffentlicher Mittel zur Finanzierung des ÖPNV³⁶³ können die potenziellen Einnahmen auch zusätzlich ins Finanzierungssystem eingespeist werden. Der Deutsche Städtetag weist bspw. darauf hin, dass der Staat nach der Einführung neuartiger Finanzierungsinstrumente regelmäßig Mittel aus dem Steueraufkommen in den jeweiligen Politikbereich zurückfahre. Es komme also in der Regel nicht zu der erhofften Wirkung zusätzlicher Mittel.³⁶⁴

4.4.2 Nutzentragende und Nutzenarten des ÖPNV

Der Ansatz der Drittnutzerfinanzierung identifiziert eine Vielzahl von Nutzenträgern und Nutzenarten des ÖPNV, die im Folgenden beschrieben werden. Eine Übersicht wird in [Tab. 4-2](#) dargestellt.

4.4.2.1 Fahrgäste

Der Nutzen für die Fahrgäste besteht in der Verfügbarkeit von Mobilitätsangeboten sowie in potenziell geringeren Mobilitäts-Gesamtkosten im Vergleich zum MIV.³⁶⁵ Als direkte Nutzende des ÖPNV werden sie daher nicht im Rahmen einer Drittnutzerfinanzierung adressiert.

4.4.2.2 Allgemeinheit

Die Allgemeinheit profitiert von der grundsätzlichen Verfügbarkeit öffentlicher Mobilität und der Verringerung von durch den MIV verursachten volkswirtschaftlichen Kosten, wie bspw. Unfällen

359 Eggert und Minter Steffen 2016.

360 Trittbrettfahrerverhalten bzw. Free-Rider-Verhalten.

361 Baum et al. 2007, S. 92f.; Boltze und Groer 2012a, S. 139.

362 Definition siehe: Eine Orientierung am Nutzen entspricht dem Grundsatz der Marktwirtschaft, wonach die zu entrichtenden Preise den Nutzen des Angebots widerspiegeln sollen. In dieser „Quasi-Marktlösung“ sind die Drittnutzenden als Nachfragende des ÖPNV-Angebots zu verstehen, deren Interessen entsprechend berücksichtigt werden. Für eine detaillierte Darstellung vgl. Baum et al. 2007, S. 93–94.

363 Boltze und Groer 2012a, S. 140.

364 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 29.

365 Boltze und Groer 2012b, S. 4.

und Umweltbelastungen. Die Allgemeinheit wird in den Modellen der Nutznießerfinanzierung nicht berücksichtigt, da sie über Steuern bereits zur Deckung der Kosten beiträgt.³⁶⁶

4.4.2.3 Autofahrende

Insbesondere in Ballungsräumen sind Straßen und Parkraum überlastet. Die Autofahrenden profitieren auf Grund der Entlastung durch den ÖPNV von Zeitgewinnen, da tendenziell weniger Staus entstehen, der Autofahrende somit schneller an sein Ziel kommt und die Stellplatzsuche verkürzt wird. Ohne ÖPNV wäre Autoverkehr, speziell in Ballungsräumen, nicht mehr in einem erträglichen Maß möglich.³⁶⁷ Kfz-Betriebskosten wie Kraftstoffverbrauch und Verschleiß werden ebenfalls reduziert.³⁶⁸ Eine Quantifizierung dieser Kostenvorteile³⁶⁹ ist mithilfe von Regelwerken³⁷⁰ möglich, diese sind jedoch umstritten und können insbesondere hinsichtlich räumlicher Abgrenzungen zu Schwierigkeiten führen. Die Bemessung des zusätzlichen MIV, wenn kein ÖPNV-Angebot existieren würde, ist auf Grund der Abhängigkeit von ortsspezifischen und sozioökonomischen Merkmalen zudem äußerst schwierig.³⁷¹ Ein weiterer Nutzen für Autofahrerinnen und Autofahrer ist die Mobilitätsalternative, die durch den ÖPNV sichergestellt wird.³⁷²

4.4.2.4 Arbeitgebende

Durch eine gute ÖPNV-Anbindung können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Kosten sparen, da ggf. weniger Stellplätze für die Belegschaft vorgehalten werden müssen. Hierfür bedarf es allerdings einer Änderung der aktuellen gesetzlichen Regelungen bezüglich der Mindestanzahl an Stellplätzen. Die Höhe der Ersparnis ist abhängig vom Verkehrsmittelwahlverhalten der Mitarbeiterschaft, gesetzlichen Vorgaben, der Bauart der Parkplätze, den Grundstückspreisen sowie alternativen Verwendungsmöglichkeiten dieser Flächen.³⁷³

Darüber hinaus kann eine gute ÖPNV-Anbindung die Attraktivität der Arbeitgebenden auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Speziell junge Menschen³⁷⁴ in Ballungsräumen besitzen seltener ein eigenes Fahrzeug³⁷⁵, vor diesem Hintergrund ist die Gewährleistung einer alternativen Erreichbar-

366 Boltze und Groer 2012b, S. 4.

367 Zuletzt hatten diverse Streiks bei der Deutschen Bahn und kommunalen Verkehrsunternehmen 2014 und 2015 spürbare Auswirkungen auf den MIV: Vermehrtes Verkehrsaufkommen führte zu erheblichen Staus.

368 Fixkosten bestehen weiterhin, werden aber in der Regel von Autofahrerinnen und Autofahrern nicht wahrgenommen.

369 Baum et al. 2007, S. 95f.

370 Vgl. z. B. FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 1997.

371 Boltze und Groer 2012a, S. 137.

372 Boltze und Groer 2012b, S. 4.

373 Baum et al. 2007, S. 97; Boltze und Groer 2012b, S. 5.

374 Bis einschließlich 35 Jahre.

375 Streit et al. 2015, S. 16f.

keit des Arbeitsplatzes ein nicht unwesentlicher Faktor. Falls eine ÖPNV-Anbindung nicht existiert, könnte dies zu Produktivitätsverlusten führen, da weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verfügbar sind.³⁷⁶ Eine genaue Quantifizierung dieses Effekts ist jedoch nicht leistbar.

4.4.2.5 Handel

Der Drittnutzen des Handels³⁷⁷ kann angesichts der Überlastung von Straßen und Parkplätzen insbesondere in Ballungsräumen in einer besseren Erreichbarkeit, die durch eine ÖPNV-Anbindung gewährleistet wird, gesehen werden. Öffentliche Verkehrsmittel können nicht nur für Menschen, die kein Auto besitzen, sondern auch für Pkw-Besitzer eine nicht unerhebliche Rolle im Einkaufs- und Versorgungsverkehr spielen und bescheren dem Handel folglich Umsatzsteigerungen. Die exakte Quantifizierung gestaltet sich jedoch, auch aus Gründen des Datenschutzes, schwierig.³⁷⁸ Umgekehrt möchte der Handel selbst, insbesondere größere Häuser in Randlagen und gerade auch in den Innenstädten, durchaus Stellplätze zur Verfügung haben, um auch für Kundinnen und Kunden aus der Stadt und dem Umland, die nicht auf ihren Pkw verzichten können bzw. wollen, erreichbar zu sein.

Ähnlich wie bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern müssten – die entsprechenden gesetzlichen Regelungen vorausgesetzt – weniger Stellplätze für Kundinnen und Kunden sowie die Mitarbeiter-schaft vorgehalten werden. Dadurch bleibt mehr Raum z. B. für die Anlieferung von Waren frei.³⁷⁹

Als problematisch kann sich die heterogene Ausprägung der Branche erweisen, da der Nutzen des ÖPNV zwischen Ballungsräumen und peripheren Gebieten stark differiert und größere Gebinde, bspw. Möbel, in der Regel nicht mit dem öffentlichen Verkehr transportiert werden können. Die Heranziehung von lediglich stationärem Handel kann im Vergleich zu Onlinehändlern zudem zu Benachteiligungen führen, sofern diese nicht durch die genannten Vorteile kompensiert werden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Errichtung neuer schienengebundener ÖPNV-Anbindungen mit Baustellenlärm und Absperrungen verbunden ist, die sich umsatzreduzierend auswirken. Dieser Effekt kann jedoch durch Schallschutzwände sowie der Erstattung von Umsatzausfällen abgemildert werden³⁸⁰, so dass die negativen Auswirkungen zur Erstellung einer ÖPNV-Anbindung durch deren potenziell langfristigen Nutzen (über)kompensiert werden können. Dies ist jedoch auch in hohem Maße von der Dauer und Intensität der baustellenbedingten Beeinträchtigungen abhängig.

376 Boltze und Groer 2012b, S. 5.

377 Im Sinne einer breiten Definition, die Einzelhandel, Gastronomiebetriebe, soziale Einrichtungen und Arztpraxen umfasst.

378 Boltze und Groer 2012b, S. 5f.

379 Boltze und Groer 2012b, S. 6.

380 Völklein 2015.

4.4.2.6 Grund- und Immobilieneigentum

Der Wert von Immobilien ist von vielen Faktoren abhängig, unter anderem von der Lagegunst. Diese bemisst sich nach „der räumlichen Verteilung potentieller Zielorte, der Erreichbarkeit der Zielorte und der Anzahl, Qualität und Art der an den Zielorten möglichen Aktivitäten“.³⁸¹

Für die Erreichbarkeit möglicher Zielorte sind folglich die verkehrliche Erschließung und die Verfügbarkeit von Mobilitätsalternativen von erheblicher Bedeutung. Während Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer in Deutschland für die Erschließung durch Straßen zur Mitfinanzierung herangezogen werden, ist dies für den ÖPNV derzeit nicht praktikierbar, obwohl eine Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu steigenden Grundstücks- und Mietpreisen³⁸² führen kann und somit ein Drittnutzen für Grund- und Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer nachweisbar ist. Auf Grund weniger durchgeführter Studien und Untersuchungen in Deutschland fehlt es bislang allerdings an einer belastbaren und systematisch nutzbaren Datengrundlage hinsichtlich der genauen Höhe und Bemessung der Wertsteigerungen.³⁸³ Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass sowohl hinsichtlich der Nähe zur Haltestelle als auch des Verkehrsmittels differenziert werden muss: Während eine S-Bahn-Station in unmittelbarer Umgebung auf Grund der Lärmbelastung wertmindernd wirken und ein positiver Effekt erst mit gewissem Abstand festgestellt werden kann, spielt dies bei einer U-Bahn keine Rolle.³⁸⁴ Ein im Oktober 2015 abgeschlossenes Forschungsprojekt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bestätigte jüngst jedoch einen positiven Zusammenhang der ÖPNV-Angebotsqualität mit Immobilienpreisen und Wohnungsmieten.³⁸⁵

4.4.2.7 Großveranstaltungen

Der Drittnutzen bei Großveranstaltungen ähnelt jenem von Handel und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Eine gute ÖPNV-Anbindung gewährleistet die Erreichbarkeit eines Veranstaltungsortes und verringert die Anzahl vorzuhaltender Stellplätze.³⁸⁶ Durch Instrumente wie Kombitickets oder Gebühren (bspw. für Verkehrsumleitungen etc.) wird bei eigenen Veranstaltungen ein Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Verkehrsmittel geleistet (vgl. Kap. 4.3.7). Daher wird die Nutznießerfinanzierung bei Großveranstaltungen im weiteren Verlauf des Unterkapitels keine Rolle mehr spielen.

381 Handy und Niemeier 1997, S. 1175.

382 Vgl. Albrecht 2010; Mietzsch 2010; Mietzsch 2011; Crampton et al. 2005.

383 Boltze und Groer 2012b, S. 6.

384 Bahn-Bonus für Immobilien 2010, S. 4.

385 BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015b.

386 Boltze und Groer 2012b, S. 6.

Tab. 4-2: Nutzenträger und Nutzenarten des ÖPNV³⁸⁷

Nutzendengruppe	Nutzenart
Fahrgäste	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilitätsnutzen • Eingesparte Kosten (im Vergleich zum Pkw)
Allgemeinheit	<ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarkeit von Mobilität • Vermeidung von durch den MIV verursachten volkswirtschaftlichen Kosten
Autofahrende	<ul style="list-style-type: none"> • Straßenentlastung • Mobilitätsoption im Bedarfsfall
Arbeitgebende	<ul style="list-style-type: none"> • Geringere Kosten (Parkplätze) • Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes
Handel	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Erreichbarkeit, geringerer Bedarf für Stellplätze • Umsatzsteigerungen • Mehr Raum für Beschaffungslogistik
Grund- und Immobilieneigentum	<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Grundstücks- und Mietpreise
Großveranstaltungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Erreichbarkeit, geringerer Bedarf für Stellplätze

4.4.3 Differenzierung von Drittnutzerfinanzierungsinstrumenten

Im folgenden Abschnitt werden verschiedene Möglichkeiten zur Differenzierung von Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung erläutert.

4.4.3.1 Dauer, Freiwilligkeit und Variabilität

Boltze und Groer³⁸⁸ benennen drei Faktoren zur Klassifizierung von Maßnahmen der Drittnutzerfinanzierung:

- Dauer
- Freiwilligkeit
- Variabilität

Die **Dauer** der Drittnutzerfinanzierung ist der Bestimmungsfaktor für die Entscheidung, ob die Infrastruktur oder der Betrieb des ÖPNV finanziert werden sollen. Während sich einmalige Zahlungen eher für Ersteres anbieten, sind stetige finanzielle Aufwendungen für den Betrieb geeigneter.³⁸⁹

Der zweite Faktor, die **Freiwilligkeit**, unterscheidet zwischen verpflichtenden, also gesetzlichen Maßnahmen und freiwilligen Kooperationen.³⁹⁰ Finanzierungsinstrumente, die auf Freiwilligkeit

387 Eigene Darstellung nach Baum et al. 2007, S. 92.

388 Boltze und Groer 2012b; Boltze und Groer 2012a.

389 Boltze und Groer 2012a, S. 141.

390 Boltze und Groer 2012a, S. 141.

basieren, bieten im Vergleich zu verpflichtenden Maßnahmen keine stabile Finanzierungsbasis.³⁹¹ Formen des Sponsorings im ÖPNV, die auf Freiwilligkeit basieren, werden in Kap. 4.5.2 behandelt. Der Fokus dieses Unterkapitels liegt ausschließlich auf gesetzlichen Maßnahmen der Drittnutzerfinanzierung.

Die **Variabilität** bzw. Dynamik ist ein wesentlicher Aspekt zur Differenzierung des Drittnutzens verschiedener Nutznießenden, der sich im Zeitablauf verändern kann. Folglich geht es um die stetige Überprüfung der Angemessenheit der finanziellen Leistungen, die für die Abschöpfung des derzeitigen Drittnutzens vorgesehen ist. Angesichts der Komplexität einer fortlaufenden Nutzenermittlung, für die es belastbarer Berechnungsgrundlagen zur Quantifizierung bedarf³⁹², sind jedoch auch Modelle mit teilweiser Dynamisierung möglich.³⁹³

4.4.3.2 Finanzierung von Infrastruktur oder Betrieb

Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit für Instrumente der Drittnutzerfinanzierung besteht in der Frage, ob die Infrastruktur oder der Betrieb des ÖPNV finanziert werden soll. Wie bereits beschrieben wurde, können sich einmalige Zahlungen für die Finanzierung der Infrastruktur eignen, stetige finanzielle Leistungen können eher dem Betrieb zugeordnet werden.

Auch aus marktwirtschaftlichen Gründen kann eine Trennung von Betriebs- und Infrastrukturkosten vorgenommen werden. Da die Fahrgäste den direkten Nutzen durch den ÖPNV erhalten, sollten die Betriebskosten aus Markterlösen, also Fahrgeldeinnahmen, getragen werden. Die Infrastruktur als Grundlage der Verkehrsleistung, die Drittnutzen generiert, kann hingegen durch die Nutznießenden finanziert werden.³⁹⁴ Allerdings ist umgekehrt auch zu berücksichtigen, dass unabhängige Bahnkörper im urbanen Raum Fläche in Anspruch nehmen, die nicht mehr anderen Zwecken zur Verfügung stehen. In diesem Sinne entsteht externer Nutzen erst durch den Betrieb, also der Entlastung der Straße durch ein alternatives Verkehrsangebot. Daher kann die Qualität einer Mobilitätsdienstleistung sowohl von der Infrastruktur als auch vom Betrieb abhängen. Die strikte Trennung der entsprechenden Finanzierungsfragen ist demzufolge nicht immer zielführend und sollte eher gemeinsam betrachtet werden³⁹⁵, wodurch der Debatte eines steigenden Finanzierungsbedarfs des Betriebs und dem Verweis auf die Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand für Infrastruktur ebenfalls Rechnung getragen würde.³⁹⁶

391 Bracher et al. 2014, S. 18.

392 Boltze und Groer 2012a, S. 144.

393 Boltze und Groer 2012a, S. 141f.

394 Baum et al. 2007, S. 101.

395 Mietzsch 2010, S. 270f.

396 Boltze und Groer 2012b; Boltze und Groer 2012a; Bracher et al. 2014, S. 6.

4.4.4 Maßnahmen zur Umsetzung von Drittnutzerfinanzierung

Im folgenden Abschnitt werden anhand ausgewählter Beispiele³⁹⁷ verschiedene verpflichtende Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV illustriert, die nach den in [Kap. 4.4.2](#) identifizierten Nutzenträgern differenziert sind. Ferner ist zu beachten, dass die Maßnahmen isoliert betrachtet werden; etwaige Doppel- bzw. Mehrfachbelastungen werden nicht berücksichtigt.

4.4.4.1 Autofahrende

Eine Maßnahme, die auf der Ebene des Bundes angesiedelt ist, ist eine teilweise Zweckbindung der – ggf. erhöhten – **Energiesteuer** auf Kraftstoffe, bspw. um 1 Cent je Liter. Eine derartige (zusätzliche) Zweckbindung wäre auch innerhalb des bestehenden Aufkommens möglich, um Autofahrerinnen und Autofahrer nicht zusätzlich finanziell zu belasten.³⁹⁸ Die Zweckbindung einer Steuer kann zwar als kritisch bewertet werden³⁹⁹, allerdings wird ein Anteil des Energiesteueraufkommens bereits für Regionalisierungsmittel und GVFG-Mittel genutzt und trägt somit zweckgebunden zur Finanzierung des ÖPNV bei.⁴⁰⁰ Der Grundgedanke der Drittnutzerfinanzierung ist somit bereits in der Energiesteuer fixiert.⁴⁰¹ Hinsichtlich der Lenkungswirkung einer Erhöhung der Energiesteuer sind auf Grund der geringen Preiselastizität der Nachfrage verkehrlich und räumlich eher geringe Einschränkungen bzw. Verlagerungseffekte zu erwarten. Unter sozialen Gesichtspunkten ist zu berücksichtigen, dass Einkommensschwache stärker belastet werden. Ökologisch positiv zu bewerten ist hingegen die Internalisierung externer Kosten, die durch eine Verteuerung von Kraftstoff bewirkt wird.⁴⁰² Im Sinne der Klassifizierung nach Boltze und Groer⁴⁰³ kann die Erhöhung der Energiesteuer als regelmäßige und dynamische Finanzierungsquelle eingestuft werden.

Die **City-Maut**, die z. B. in Stockholm oder London praktiziert wird⁴⁰⁴, ist ein weiteres potenzielles Instrument der Nutznießerfinanzierung. Die Lenkungswirkung ist unter Betrachtung verkehrlicher, räumlicher und ökologischer Aspekte als positiv zu bewerten, Einkommensschwache werden jedoch relativ stärker belastet. Im Ausland durchgeführte Studien kamen außerdem zu dem Ergebnis, dass eine aus vorwiegend finanziellen Gründen eingeführte City-Maut auf Grund der Erhebungskosten wenig ertragreich ist. Geeignet sind günstigstenfalls urbane Gebiete mit hohem Stauniveau. Insbesondere für Nordrhein-Westfalen ist zu berücksichtigen, dass Ballungsräume sehr nah aneinander

397 Für eine Auflistung weiterer Maßnahmen vgl. Boltze und Groer 2012b, S. 27–57.

398 KCW GmbH 2013, S. 14f.

399 KCW GmbH 2013, S. 11.

400 Baum et al. 2007, S. 102.

401 Bracher et al. 2014, S. 8.

402 KCW GmbH 2013, S. 16; Jong und Gunn 2001.

403 Boltze und Groer 2012b; Boltze und Groer 2012a.

404 Boltze und Groer 2012a, S. 153.

liegen und eine differenzierte Einführung einer City-Maut zu Standortnachteilen führen könnte.⁴⁰⁵ Die Klassifizierung ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Maut. Sowohl Jahresbeiträge als auch tages- und fahrtabhängige Zahlungen sind möglich.⁴⁰⁶ Ähnliches gilt auch für Modelle einer Regio-Maut. Eine allgemeine (Pkw)-Maut auf Bundesebene könnte in Zukunft ebenfalls ein Standbein der Verkehrsfinanzierung darstellen. Sinkt wegen alternativer Antriebstechnologien und effizienteren Fahrzeugen die Nachfrage nach Mineralöl, fallen die Steuereinnahmen entsprechend geringer aus. Verschiedene Modelle einer allgemeinen Maut, die eine Mittelverwendung auch für die Finanzierung des ÖPNV vorsehen, könnten daher geprüft werden.⁴⁰⁷ Es bestehen allerdings (EU-)rechtliche Bedenken, die zunächst ausgeräumt werden müssten.

Das Aufkommen der **Ausweitung von Parkraumbewirtschaftung** kann, unter der Berücksichtigung der notwendigen Kontrollkosten, in der Regel als eher gering eingestuft werden. Darüber hinaus befindet sich Parkraum nicht unbedingt in öffentlichem Besitz, was zu einer nicht flächendeckenden Durchführung entsprechender Maßnahmen führen kann und möglicherweise in Ausweichverhalten resultiert, das gewünschte Effekte in bewirtschafteten Bereichen durch negative Effekte in anderen Gebieten überkompensiert.⁴⁰⁸ In einigen Kommunen werden allerdings noch Möglichkeiten zur Ausweitung von Parkraumbewirtschaftung gesehen, die zur ÖPNV-Finanzierung⁴⁰⁹ wie auch der Steuerung des Verkehrsmittelwahlverhaltens genutzt werden könnten. Die potenziell zu leistenden Beiträge können als regelmäßig und dynamisch klassifiziert werden.

4.4.4.2 Arbeitgebende

Die Einführung einer **Arbeitgeberabgabe** könnte sich an bestehenden Modellen aus dem Ausland orientieren.

Die **Versement Transport** in Frankreich ist eine für den ÖPNV zweckgebundene Abgabe, die von Unternehmen mit mindestens zehn Mitarbeitenden an die Kommunen zu entrichten ist, welche eine solche Steuer erheben. Basierend auf bestimmten Grenzwerten variiert die Höhe der Abgabe zwischen 0,55 % und 2,6 % des Lohnes je Beschäftigtem.⁴¹⁰ Die Mittel können sowohl konsumtiv als auch investiv verwendet werden. Für eine sachliche Rechtfertigung des Instruments ist jedoch eher eine Fokussierung auf den Betrieb (d. h. konsumtiv) notwendig.⁴¹¹

405 KCW GmbH 2013, S. 46f.

406 Boltze und Groer 2012b, S. 19.

407 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 35, 40.

408 KCW GmbH 2013, S. 47f.

409 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 24.

410 Ökolöwe Umweltbund Leipzig e. V. 2014.

411 KCW GmbH 2013, S. 44; Bracher et al. 2014, S. 14.

Die **Dienstgeberabgabe** in Wien muss von dort ansässigen Unternehmen für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter aufgewendet werden und beträgt 2 Euro pro Person und Woche. Die daraus generierten Mittel sind für die Mitfinanzierung des U-Bahn-Baus zweckgebunden.⁴¹²

Die Vorteile beider Modelle, die als regelmäßig und dynamisch klassifiziert werden können, liegen in einem planbaren Budget, Zweckbindung⁴¹³ und Unabhängigkeit von Förderrichtlinien. Zudem wächst das Verkehrssystem mit dem Wirtschaftssystem, da steigende Arbeitnehmerzahlen zusätzliche finanzielle Mittel generieren. Darüber hinaus wird für Unternehmen ein Anreiz geschaffen, sich in der Nähe des ÖPNV anzusiedeln, da eine unmittelbare Beteiligung an dessen Finanzierung gegeben ist. Außerdem werden Berufspendelnde berücksichtigt, die Verkehr erzeugen.⁴¹⁴ Ein möglicher Nachteil besteht darin, dass eine „kommunale Abgabe zu komparativen Produktionskostenänderungen führt“, was bei einer Differenzierung der Abgabenhöhe in Standortverlagerungen resultieren kann.⁴¹⁵ Vor einer Einführung in Deutschland müsste außerdem nachgewiesen werden, dass Arbeitgebende im Vergleich zur Allgemeinheit oder anderen Gruppen einen besonderen Nutzen aus einem guten ÖPNV-Angebot ziehen, was einer juristischen Grundlage bedarf.⁴¹⁶ In der Anhörung der Enquetekommission am 21. August 2015 wurde die Ansicht vertreten, dass eine Einführung einer solchen Abgabe verfassungsrechtlich scheitern könnte. Die Arbeitgebenden als homogen bestimmbare Gruppe hätten demnach keine besondere Verantwortung für den Bereich des ÖPNV.⁴¹⁷ Die Daehre-Kommission bewertete eine Nahverkehrsabgabe hingegen als rechtlich umsetzbar.⁴¹⁸

Zu berücksichtigen ist auch, dass in beiden Modellen zwar eine direkte Belastung der Nutznießenden stattfindet, diese jedoch nicht unbedingt die Höhe des entstandenen Drittnutzens widerspiegelt.⁴¹⁹ Ferner kann der Nutzen aus eingesparten Kosten für Parkplätze auch über Stellplatzablösebeiträge hergestellt werden. Mit dem Instrument des Jobtickets (vgl. Kap. 4.3.4) können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Nutzung des ÖPNV bereits jetzt gezielt fördern.

Beide Modelle führen zu zusätzlichen Kosten des Faktors Arbeit in der jeweiligen Stadt, Region oder Bundesland und stünden damit dem Ziel der Schaffung von neuen und Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen entgegen. Umgekehrt ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass das Mittelaufkommen zu einer Ausweitung des ÖPNV-Angebots beitragen würde, somit die Erschließung des Arbeitsmarkts verbessern und folglich Produktivitätssteigerungen generieren könnte (vgl. Kap. 4.4.2.4).

412 Ökolöwe Umweltbund Leipzig e. V. 2014.

413 Der unterschiedliche Grad der Zweckbindung sorgt für mehr Spielraum in Frankreich.

414 Ökolöwe Umweltbund Leipzig e. V. 2014.

415 KCW GmbH 2013, S. 44.

416 KCW GmbH 2013, S. 45.

417 Maaß 2015, S. 4; Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 10.

418 Verkehrsministerkonferenz 2012, S. 160.

419 KCW GmbH 2013, S. 45.

4.4.4.3 Handel

Wie in Kap. 4.4.2.5 erläutert wurde, besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Umsatz des Handels und einer guten ÖPNV-Anbindung. Ein potenzielles Instrument zur Nutznießerfinanzierung sollte daher umsatzabhängig ausgestaltet sein und könnte im Rahmen der **Umsatzsteuererklärung**⁴²⁰ angewendet werden.⁴²¹ Die Höhe einer entsprechenden Abgabe ist jedoch vom tatsächlichen Nutzen des Handels abhängig, also einer zuverlässigen Bemessungsgrundlage, deren exakte Quantifizierung (auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht) schwierig ist. Aus diesem Grund stehen in der wissenschaftlichen Debatte eher freiwillige, dynamische Modelle im Fokus (wie bspw. Gutscheine, Kundenbindungskarten etc.; vgl. Kap. 4.5.2).⁴²²

4.4.4.4 Grund- und Immobilieneigentum

Der Drittnutzen von Grund- und Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern kann über eine Steuer oder einen Beitrag⁴²³ abgeschöpft werden.

Einen möglichen Ansatzpunkt bietet die **Grundsteuer B**, deren Bemessung an Beschaffenheit und Wert eines Grundstücks sowie darauf errichtete Gebäude geknüpft ist. Somit könnte auch der Nutzen durch eine ÖPNV-Anbindung berücksichtigt und entsprechend in die Grundsteuerforderung integriert werden.⁴²⁴ Für eine Reform bzw. Differenzierung der Grundsteuer existieren eine Vielzahl von Vorschlägen⁴²⁵, bspw. eine teilweise Zweckbindung der Grundsteuer für den ÖPNV, welche als regelmäßig und dynamisch klassifiziert werden können. Allen auf die Grundsteuer B bezogenen Ansätzen ist gemein, dass es objektiver Kriterien zur Isolierung des auf den öffentlichen Verkehr zurückzuführenden Drittnutzens bedarf, um diesen in die Grundsteuer zu integrieren.⁴²⁶ Es ist außerdem zu erwarten, dass auf Grund der großen Anzahl von Grundstücken eine gewisse Pauschalierung im Zuge der Wertermittlung angewendet werden muss.⁴²⁷ Ein potenzielles Gegenargument einer Differenzierung besteht darin, dass die öffentlichen Gegenleistungen der Grundsteuer nicht vom Wert des Grundstücks abhängig sind.⁴²⁸ Gegen eine weitere Erhöhung der Grundsteuer B sprä-

420 Die Umsatzsteuer ist eine Gemeinschaftssteuer von Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 GG); ein Teil steht zudem den Gemeinden zu (Art. 106 Abs. 5a GG). Die Aufteilungsschlüssel werden durch ein (zustimmungspflichtiges) Bundesgesetz definiert.

421 Baum et al. 2007, S. 104.

422 Vgl. z. B. Boltze und Groer 2012b, S. 20f.

423 Für eine grundsätzliche Unterscheidung von Steuern und Beiträgen vgl. Bracher et al. 2014, S. 10 und KCW GmbH 2013, S. 11ff.

424 Baum et al. 2007, S. 104.

425 KCW GmbH 2013, S. 40.

426 KCW GmbH 2013, S. 41; Boltze und Groer 2012a, S. 153.

427 KCW GmbH 2013, S. 42.

428 Freistaat Thüringen 2011.

che zudem, dass Nordrhein-Westfalen aktuell bereits bundesweit die höchsten Hebesätze bei der Gewerbe- und Grundsteuer B hat.⁴²⁹

Ein **Erschließungsbeitrag** für den ÖPNV ist ein einmalig zu zahlendes und je nach Ausgestaltung statisches oder dynamisches Instrument zur Nutznießerfinanzierung, das analog zu den Erschließungsbeiträgen im Straßenbau ausgestaltet sein könnte und die Zweckbindung von Steuern umginge.⁴³⁰ Begründet werden könnte ein Erschließungsbeitrag für den ÖPNV über einen Erschließungsvorteil (vgl. Kap. 4.3.8). Beitragsfähig wären nach geltendem Erschließungsrecht nur die Erschließungskosten, also Kosten, die beim Bau der Infrastruktur erfolgen. Betriebs- und Unterhaltungskosten sind auf dieser Grundlage nicht beitragsfähig.⁴³¹

Es muss jedoch betont werden, dass schienengebundene ÖPNV-Infrastruktur, im Gegensatz zur Straße, nur mit einem entsprechenden Fahrzeug genutzt werden kann. Daher muss neben einer ÖPNV-Anbindung auch ein Mindestmaß an Betriebsqualität gewährleistet sein, um einen Erschließungsbeitrag für öffentliche Verkehrsmittel zu rechtfertigen.⁴³² Für die Quantifizierung des Drittnutzens könnten Vorher-Nachher-Untersuchungen angewendet werden.⁴³³

4.4.5 Zwischenfazit

Die Gemeinsamkeit aller potenziellen Instrumente der Nutznießerfinanzierung liegt darin, dass es für eine Umsetzung einer belastbaren und objektiv nachvollziehbaren Bemessungsgrundlage bedarf, um den Nutzen zu quantifizieren und abzuschöpfen. Eine entsprechende Bewertungsmethodik könnte dabei sowohl qualitative Kriterien und Grundsätze⁴³⁴ als auch theoretische Konzepte⁴³⁵ umfassen, die u. a. auch die Qualität und Quantität des ÖPNV-Angebots berücksichtigen. Um möglichen Akzeptanzproblemen, die auch in der Anhörung der Enquetekommission geäußert wurden⁴³⁶, vorzubeugen, könnten neben der bewussten Auswahl der adressierten Nutznießerinnen und Nutznießer sowie angemessenen und transparenten Beiträgen auch Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.⁴³⁷

429 Durchschnittlich 493 Punkte Grundsteuer B und 442 Punkte Gewerbesteuer im Vergleich zu Bayern: Durchschnittlich 341 Punkte Grundsteuer B und 337 Punkte Gewerbesteuer (Ernst & Young 2016, S. 6, 16).

430 KCW GmbH 2013, S. 40f.

431 Ronellenfitsch 2015.

432 Mietzsch 2011, S. 46; KCW GmbH 2013, S. 42f.

433 Baum et al. 2007, S. 104.

434 Boltze und Groer 2012a, S. 145–150.

435 Baum et al. 2007.

436 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015b, S. 45, 50f., 44, 11.

437 Boltze und Groer 2012b, S. 15f.

Nach aktueller Rechtslage wären Formen der Nutznießerfinanzierung, die die Energiesteuer oder die Grundsteuer B als Ansatzpunkt wählen, umsetzbar. Gleiches gilt für Erschließungsbeiträge, sofern diese ausschließlich für die Baukosten der Infrastruktur verwendet werden. Die Adressierung von Arbeitgebenden und Handel ist verfassungsrechtlich hingegen äußerst strittig und hängt letztlich davon ab, ob man diese Akteurinnen und Akteure als homogene Gruppe definiert, die eine besondere Verantwortung für den ÖPNV tragen soll.

Die Kritik an der Drittnutzer- bzw. Nutznießerfinanzierung wird mit dem Grundrecht auf Mobilität, das aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet wird, begründet. Demnach garantiert der freiheitliche Verfassungsstaat selbstbestimmte Mobilität, mithin freie Wahl des Verkehrsmittels, verbunden mit einem Teilhabeanspruch an der vorhandenen Infrastruktur. Daraus folgt, dass der ÖPNV in Deutschland seit jeher und nach allgemeiner Auffassung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge und als solche durch die Allgemeinheit und die Nutzer zu finanzieren ist, wohingegen Dritten die Finanzierung nur im Rahmen des geltenden Abgabenrechts auferlegt werden kann.⁴³⁸

Fahrgäste und Allgemeinheit zählen dementsprechend zu den Nutzenträgern des ÖPNV, die explizit nicht durch die Nutznießerfinanzierung adressiert werden (vgl. Kap. 4.4.2). Die Möglichkeit Dritte bzw. Nutznießer vor dem Hintergrund des geltenden bzw. potenziell durch den Gesetzgeber geänderten Abgabenrechts in eine zusätzliche Finanzierungsverantwortung zu nehmen, wird auch von den Kritikern teilweise eingeräumt.

4.5 Strategische Partnerschaften

Die Finanzierung des ÖPNV erfolgt in der Regel mit Hilfe von Steuern und Abgaben. Daneben kommen auch freiwillige Zahlungen Privater (natürlicher oder juristischer Personen, d. h. Unternehmen etc.), in Betracht. Diese Fälle werden im Folgenden als strategische Partnerschaften bezeichnet.

Das gemeinsame Zusammenwirken von Staat und Privaten im ÖPNV könnte auf die Bereiche Infrastruktur, Fahrzeuge oder Betrieb ausgerichtet sein. Für die öffentliche Seite besteht die Möglichkeit einer Co-Finanzierung durch privat generierte Finanzmittel und eine potenziell schnellere Fertigstellung der Projekte oder die Übernahme von Risiken durch Private abzielen. Die private Seite könnte ihre Vorteile in einer Kapitalanlagestrategie, in einem Zugang auf neue Märkte oder auch in ideellen Aspekten suchen.

438 Ronellenfitsch 2015, S. 2.

4.5.1 Öffentlich-Private Partnerschaften

Bei sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) werden im Gegensatz zur Fach- und Teillosvergabe die Lebenszyklusphasen Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und Instandsetzen ganzheitlich auf einen privaten Partner übertragen, übergreifend optimiert und aufeinander abgestimmt. Sie erfordern somit die Darstellung des gesamten Projektes durch den Privaten und umfassen auch den nachfolgenden Betrieb der Infrastruktur über einen Zeitraum von 20 bis 50 Jahren.

Bei derartigen Partnerschaften sind die zentralen Fragen wer welche Risiken zu welchen Konditionen übernimmt und in welcher Qualität welche Infrastruktur erstellt werden muss. Die Festlegung der Haftungsrisiken, sowie die exakten Vereinbarungen zu den konkret zu erbringenden Leistungen erfordern ein hohes Maß an juristischen, kaufmännischen und nicht zuletzt (bau)technischen Kompetenzen. Daraus können Informationsasymmetrien zu Lasten der öffentlichen Verwaltung resultieren. Die jeweiligen Vereinbarungen sind hochspezifisch und auf den Einzelfall bezogen.⁴³⁹

Ob mit ÖPP-Modellen überhaupt ein wesentlicher Beitrag zur Finanzierung und Erstellung von Infrastrukturen, im Verkehrsbereich im Besonderen, erzielt werden kann, ist Gegenstand einer langjährigen und intensiven Debatte, die im weiteren Verlauf dieses Unterkapitels näher beschrieben wird. ÖPP ist kein Finanzierungsinstrument im klassischen Sinne. Das Modell ist vielmehr eine alternative Beschaffungsvariante, bei der Risiken auf einen Partner bzw. eine Partnerin übertragen werden.⁴⁴⁰ Die Realisierung von Projekten mittels ÖPP haben die schnellere Realisierung, höhere Qualität in der Ausführung sowie eine größere Kostensicherheit gegenüber der Realisierung durch öffentliche Stellen zum Ziel.⁴⁴¹

Nicht zuletzt die Fratzscher-Kommission (vgl. Kap. 4.6.3.4), hat sich mehrheitlich für eine neutrale Prüfung von ÖPP-Modellen im Straßenbau ausgesprochen.⁴⁴² ÖPP könnte ein Beitrag sein, der in Deutschland festzustellenden Investitionsschwäche mit Hilfe privater Investitionen und Risikoübernahme zu begegnen.⁴⁴³ Gerade institutionelle Anleger wie bspw. Versicherer und Pensionsfonds hätten ein Interesse an langfristigen und stabilen Investitionsmöglichkeiten. Es wäre zu prüfen, ob der ÖPNV-Sektor sich für derartige Investitionen eignet.⁴⁴⁴

439 Waßmuth 2015, S. 2 geht von „teilweise mehrere zehntausend Seiten umfassenden Vertragswerken“ aus.

440 Kulle 2015, S. 1.

441 Die Deutsche Bauindustrie 2015b, S. 1f.

442 Fratzscher 2015, S. 3, 30, 44; die grundsätzliche Ablehnung von ÖPP durch die Gewerkschaften ebenda, Fratzscher 2015, S. 13f.

443 Fratzscher 2015, S. 5, 30ff.

444 Wehling et al. 2014, S. 1ff, Versicherer und Investitionsfonds verfügen aktuell über 1,4 Billionen Euro Anlagekapital.

4.5.1.1 ÖPP im Bundesfernstraßenbau

Im gesamten Verkehrsbereich in Deutschland gibt es bislang ausschließlich Erfahrungen mit ÖPP im Straßenbau. Hier haben sich einige Typisierungen herausgebildet, die Grundlage der vom Bundesverkehrsministerium betriebenen Praxis geworden sind.

Hierbei sind drei Modelle zu unterscheiden:

- Ausbaumodelle (A-Modelle) waren ab 2005 auf vier Autobahnabschnitten der Ausgangspunkt der Entwicklung für Ausbaumaßnahmen. Die Vergütung erfolgt über eine verkehrsmengenabhängige Übertragung der Lkw-Maut auf Basis eines Konzessionsvertrages mit einer Laufzeit von 30 Jahren.⁴⁴⁵
- Verfügbarkeitsmodelle (V-Modelle) knüpfen die Vergütung an die vertraglich vereinbarte Verfügbarkeit der gebauten und finanzierten Straßenabschnitte. Festgelegt werden dabei der Umfang und die Qualität der Verfügbarkeit. Diese Modelle werden seit 2009 ebenfalls bei Ausbauten angewandt.⁴⁴⁶ Die Refinanzierung erfolgt aus allgemeinen Haushalts- bzw. Steuermitteln.
- Fernstraßenbauprivatfinanzierungs-Modelle (F-Modelle) machen den Erstellenden eines Neubaus zum öffentlich-rechtlich Beliehenen, dem die hoheitliche Befugnis zur Einnahme von Mautgebühren eingeräumt wird. Dieses Modell wurde in Deutschland bisher bei zwei Tunnelbauprojekten angewendet. Obwohl die Verwendung dieses Modells vom deutschen Gesetzgeber ausdrücklich auch zur Finanzierung weiterer Bauvorhaben vorgesehen ist, fand es keine weitere Verbreitung und wurde bislang nur in anderen Ländern auch bei Brücken und Gebirgspässen erfolgreich eingesetzt.⁴⁴⁷

4.5.1.2 ÖPP für Schieneninfrastruktur

Praktische Erfahrungen mit ÖPP für die Realisierung von Hochgeschwindigkeitstrassen für den Personen- und teils auch Güterverkehr sind seit Jahren insbesondere in Frankreich gesammelt worden. Hier wurde 2007 erstmals der Bau von vier neuen Schnellzugtrassen nicht nur konventionell, sondern zusätzlich im ÖPP-Verfahren ausgeschrieben. Drei Projekte werden als ÖPP-Modelle und ein Projekt konventionell ausgeführt. Nur durch die Vergabe an Private war es dem französischen Staat möglich, alle vier Strecken gleichzeitig zu realisieren. Inwieweit das französische Beispiel auf die deutschen Verhältnisse bzw. generell auf den öffentlichen Personennahverkehr übertragbar ist, wäre zu prüfen. Voraussichtlich kann 2017 beurteilt werden, ob der vorgegebene Zeitplan der In-

445 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016b.

446 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016d.

447 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016c.

betriebsnahme eingehalten wird. Erst dann kann zudem abschließend bewertet werden, ob sich die Umsetzung der Projekte als wirtschaftlich vorteilhaft für den französischen Staat erwiesen hat.

Der ehemalige Präsident des Eisenbahnbundesamtes, Armin Keppel, hat die grundsätzliche Frage der Anwendbarkeit von ÖPP bei Schieneninfrastrukturprojekten bereits 2009 aufgeworfen und für den Bereich der Schieneninfrastruktur bejaht. Mit Verweis auf die bisherigen Erfahrungen im Hoch- und Straßenbau und konkreten Schienenbauprojekten in Frankreich, den Niederlanden und Spanien hält er eine Infrastrukturerstellung auch im Bereich des deutschen Eisenbahnwesens für sinnvoll. Die Voraussetzungen dafür sollten im Bundesschienenwegeausbaugesetz geschaffen und eine ÖPP-Organisationseinheit auf Bundesebene installiert werden. Dann könnten Pilotprojekte aufgesetzt werden.⁴⁴⁸

Dagegen besteht bei kommunalen Entscheidungsträgern und dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen eine eher kritische Haltung gegenüber ÖPP im ÖPNV. Diese seien auf Grund von Renditeerwartungen teurer und mit dem Verlust von Steuerungsmöglichkeiten verbunden. Überjährige Fondslösungen (vgl. Kap. 4.1 und 4.6) zur ÖPNV-Finanzierung werden hingegen positiv bewertet.

4.5.1.3 Eignung von ÖPP-Modellen bzw. Übertragbarkeit auf den ÖPNV

Die Debatte über ÖPP ist durch höchst unterschiedliche Bewertungen der bisherigen Erfahrungen geprägt: Während die Befürworter von „eindeutig positiven“⁴⁴⁹ Erfahrungen sprechen, nehmen die Gegner ebenso „eindeutig negative“ Einschätzungen vor.⁴⁵⁰

Kritik setzt an unterschiedlichen Stellen an: So wurde den A-Modellen entgegengehalten, dass bei diesen auch das Risiko des (ggf. nicht wie prognostizierten) Verkehrsaufkommens dem Privaten übertragen wird. Der Investor bzw. die Investorin trägt also neben dem eigentlichen Bau- und Unterhaltungsrisiko auch das Nachfragerisiko. Der Bundesrechnungshof formulierte, es werde „eine Wette mit den Privaten auf die künftige Verkehrsentwicklung“ gemacht.⁴⁵¹

Die nicht kalkulierbare Einnahmehöhe ließ die Interessenten ausbleiben. Dies hat beim Bundesverkehrsministerium, das Haupttreiber der Entwicklung ist, dazu geführt, das V-Modell zu entwickeln und das A-Modell zukünftig nicht mehr anzuwenden.

448 Keppel 2009, S. 147ff.

449 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015i, S. 4; Alfen 2015, S. 3; zu positiven Beispielen: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. 2014, S. 3ff.

450 Rügemer 2015; Landtag Nordrhein-Westfalen 2015j, S. 2ff.; Weltrich 2015, S. 1; zu negativen Beispielen: Fiedler 2015; Fiedle 2015.

451 Deutscher Bundestag 2014, S. 4.

Kritik betrifft aber nicht nur die Vergütungsart der A-Modelle, sondern sehr viel tiefergreifende Zusammenhänge. So wird die Mittelstandsvereinbarkeit von ÖPP-Modellen grundsätzlich in Frage gestellt. Die entfallende Teilloosvergabe und der mit großen Losen einhergehende Aufwand bei der Bewerbung, die Eigenkapitalbeteiligung und die Erbringung weiterer Finanzdienstleistungen überfordern mittelständische Betriebe. Sie zwingt sie in eine „ruinöse“ Subunternehmerschaft.⁴⁵² Demgegenüber betonen Befürworterinnen und Befürworter des ÖPP-Ansatzes eine Mittelstandsorientierung, da ein Anteil von mehr als 50 % der Wertschöpfung in der Region verbleibe. Bis zu 60 % der Ausführungen würden bisher an Unternehmen der Region vergeben.⁴⁵³

Wegen langer Laufzeiten wird von Kritikerinnen und Kritikern auch die Sorge eines Demokratiedefizites angesprochen. Der zukünftige Gesetzgeber könne demnach gar nicht mehr über das Projekt entscheiden, sondern sei an Verträge von Vorgängerregierungen gebunden. Insgesamt fehle es an einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle und an Transparenz.⁴⁵⁴ Dem versucht die Branche mit der angebotenen Offenlegung der Verträge zu begegnen.⁴⁵⁵

Unkalkulierbare Risiken für die öffentliche Hand könnten bei einer möglichen Insolvenz des Betreibers bzw. der Betreiberin entstehen.⁴⁵⁶ Dagegen wird jedoch darauf verwiesen, dass die „Vergütung bei ÖPP in der Regel (erst) nach vertragsgemäßer Beendigung der Bauphase“ erfolge und die Vergütung gerade über die gesamte Betriebslaufzeit des Projektes gestreckt sei.⁴⁵⁷ Damit erfolge die Vergütung immer erst nach der Leistung. Daneben käme aber auch eine Absicherung durch Versicherungen in Form von Ausfallbürgschaften in Betracht. Diese Gewährleistungen würden einen gesamtwirtschaftlichen Schaden, der durch ein verspätet oder nicht realisiertes Projekt entstehen kann, jedoch nicht vollständig abdecken.

Im Ergebnis seien ÖPP-Projekte aber – so der zentrale Vorwurf – vor allen Dingen meist unwirtschaftlicher und teurer als konventionell realisierte Projekte. Im Zentrum dieser öffentlich geführten Debatte stehen die diametral entgegengesetzten Einschätzungen des Bundesverkehrsministeriums

452 Zülch 2015, S. 1ff; Bökamp 2015, S. 2.

453 Die Deutsche Bauindustrie 2010, S. 5f.; Landtag Nordrhein-Westfalen 2015i, S. 30; Die Großakteure der Bauindustrie wollen die Markteintrittsbarrieren für Mittelständler durch „mittelstandsgerechte Präqualifikationskriterien“ und eine „angemessene Aufwandsentschädigung“ entschärfen: BVMB – Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V. und ZDB – Zentralverband Deutsches Baugewerbe 2012, S. 5.

454 Rügemer 2015, S. 1f.

455 Die Deutsche Bauindustrie 2011, S. 3ff.

456 Rügemer 2015, S. 4.

457 Die Deutsche Bauindustrie 2015a, S. 5f.

als Befürworter⁴⁵⁸ auf der einen und derjenigen des Bundesrechnungshofs mit den Landesrechnungshöfen auf der anderen Seite.⁴⁵⁹

Es stellt sich die Frage, ob die Erfahrungen mit ÖPP aus dem Bundesfernstraßen- und Hochbau auf den ÖPNV übertragbar sind. In Deutschland liegen bisher keine Erfahrungen vor. Dies mag – zumindest für den kommunalen Bereich – u. a. an zwei Besonderheiten liegen:

- Für die Fremdmittelbeschaffung ist der Kommunalkredit immer die (nominell) günstigste Variante zur Finanzmittelbeschaffung.⁴⁶⁰
- Im ÖPNV ist eine Nutzerfinanzierung zur Refinanzierung des privaten Engagements nicht ausreichend.⁴⁶¹

Ein ÖPP-Konzeptansatz müsste darauf eingehen. Er müsste hierbei auch berücksichtigen, dass Kommunalkredite die langfristigen Zinsrisiken ebenso ausblenden. In der Vergangenheit wurden zudem die notwendigen Rückstellungen für die Erhaltung nicht vorgenommen. Dieses Problem ist mittlerweile zwar erkannt, aber noch nicht gelöst. ÖPP-Modelle könnten in diesem Zusammenhang zumindest helfen, die Ausgabendisziplin zu fördern. Zum anderen wird man andere Formen der Refinanzierung entwickeln müssen, wie dies bei den V-Modellen als Weiterentwicklung des mautfinanzierten A-Modells ebenfalls erfolgt war.

4.5.1.4 Zwischenfazit

ÖPP kann als eine Möglichkeit gesehen werden, privates Kapital für Projektrealisierungen zu mobilisieren. Der grundsätzliche Anspruch muss sein, durch ÖPP dem Gemeinwesen Vorteile zu verschaffen und nicht nur ausschließlich der Investorenschaft. Deshalb müssen die staatlichen Ebenen dafür Sorge tragen, dass die vertragsschließende öffentliche Seite der Partnerschaft, insbesondere die Kommunen, über die erforderliche Kompetenz bei der Verhandlung der Verträge verfügen.⁴⁶²

Ein volkswirtschaftlich relevanter Vorteil von ÖPP kann insbesondere in der schnelleren Realisierung von Projekten durch qualifizierte Baukonzerne und Investoren bestehen, der jedoch nicht un-

458 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 05.09.2014; BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2015d.

459 Deutscher Bundestag 2014, Der Bundesrechnungshof geht bei den geprüften vier Bundesautobahnprojekten (A1, A4, A8, A9) von 1,9 Mrd. Euro Mehrkosten aus, während das Bundesverkehrsministerium bei seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von einem Kostenvorteil der ÖPP-Projekte von bis zu 40 % gegenüber der konventionellen Beschaffung ausging.

460 Articus 2015, Nr. 4; so auch Vanselow 2015, „Solange [...] Zinsen so niedrig [...], ist die PPP-Variante nicht zu rechtfertigen.“

461 Die Deutsche Bauindustrie 2010, S. 5; Muehlenkamp 2015, S. 4 Ziff. 20 sieht bei einer grundsätzlich negativen Einschätzung von ÖPP bei einer Infrastrukturfinanzierung durch deren Nutzer Nachhaltigkeit und verursachergerechte Kostenanlastung.

462 Fratzscher 2015, S. 7, 30, 34 mit mehreren Vorschlägen hierzu.

bedingt eintritt. Schließlich sind die zunehmende Beachtung des Lebenszyklusansatzes und eine höhere Ausgabendisziplin in der öffentlichen Verwaltung positive Nebeneffekte der Debatte.⁴⁶³

Für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs gibt es derzeit keinen erprobten Ansatz für eine Finanzierung mit Hilfe von ÖPP. Dieser müsste erst entwickelt werden. Dies hinge maßgeblich von transparenten Rahmenbedingungen und von der Entwicklung passgenauer Lösungsansätze ab. Es erscheint jedoch fraglich, ob die Finanzierungsdefizite des ÖPNV mit den Renditeerwartungen privater Investoren überhaupt in Einklang zu bringen sind.

4.5.2 Sponsoring

Sponsoring wird bezeichnet als ein bereits etabliertes Instrumentarium der Kommunikationsarbeit von Unternehmen. Die Absicht ist es, durch eine finanzielle Unterstützung öffentlicher Einrichtungen eine positive Außenwirkung des eigenen Unternehmens zu erreichen. Dies umfasst immer die Absicht, eine aktiv unterstützende Gegenleistung des Gesponserten zu erreichen.⁴⁶⁴ Die Zusammenarbeit zwischen privaten und den öffentlichen Verkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträgern erfolgt einerseits auf freiwilliger Basis, andererseits sind längerfristige, vertraglich geregelte Finanzierungsmodelle denkbar, die aus einer freiwilligen Initiative hervorgegangen sind.

4.5.2.1 Sponsoring durch Privatpersonen

Im Vordergrund stehen hierbei Kapitalanlageinteressen der Privatpersonen, andererseits ein Eigeninteresse an einer besseren Beförderungs- oder Bedienungsqualität mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

So entwickelten die Volksbank Krefeld und die Stadtwerke Krefeld einen Bürgersparbrief in Form des Projektes Krefelder Bürgerbahn. Bürgerinnen und Bürger können in die Finanzierung der letzten beiden neu erworbenen Niederflurstraßenbahnen investieren. Insgesamt wurden über einen Zeitraum von annähernd 10 Jahren 31 neue Bahnen gekauft. Das Finanzvolumen der Investition betrug 75 Mio. Euro.⁴⁶⁵

Der **Bürgersparbrief** umfasst ein Zeichnungsvolumen von 4 Mio. Euro. Es handelt sich hierbei um eine Anlageform mit lediglich geringer Verzinsung, dafür aber mit geringem Risiko.⁴⁶⁶ Die Ausgabe des Sparbriefes wurde als Ereignis medial inszeniert, was die Identifikation der Krefelderinnen

463 Zu den Erkenntnisgewinnen von ÖPP für die öffentliche Verwaltung: Deutscher Bundestag 2014, S. 6, 33; der Bundesrechnungshof konzidiert die schnellere Fertigstellung bei ÖPP, meint aber bei mehr Personal und Geld bei konventioneller Beschaffung zu gleichen Ergebnissen zu kommen: Deutscher Bundestag 2014, S. 4f, 24ff.

464 Bruhn 2016.

465 Stilling und Holthausen 2015, S. 2 der Landeszuschuss betrug 18,4 Mio. Euro.

466 Stilling und Holthausen 2015, S. 3ff.: Bei kleiner Stückelung von 1.000 bis 5.000 Euro wird eine Verzinsung von 0,4 % im ersten bis auf 1 % im fünften Jahr erzielt.

und Krefelder mit ihrer Straßenbahn erhöhen soll. Die Stadtwerke und Volksbank versprechen sich darüber hinaus eine stärkere Kundenbindung.⁴⁶⁷ In der Sitzung der Enquetekommission betonten deren Vertreter jedoch, dass der finanzielle Beitrag der Bürgersparbriefe gering sei und ein substantieller Beitrag zur Fahrzeugfinanzierung hiermit grundsätzlich nicht erreicht werden könne.⁴⁶⁸

Ein weiteres Beispiel der Finanzierung durch natürliche Personen ist das internetgestützte **Crowdfunding**. So startete das neu gegründete Schienenpersonenfernverkehrsunternehmen Locomore eine Crowdfunding-Aktion, um eine Vorfinanzierung des geplanten Angebotes zu ermöglichen. Die Bürgerinnen und Bürger konnten entweder vergünstigte Fahrscheine für das zukünftige Fahrangebot des Anbieters erwerben, oder eine Investition in Form eines verzinsten partiarischen Nachrangdarlehens tätigen. Weitere Einnahmen wurden durch **Merchandising** generiert. Binnen fünf Monaten konnte auf diese Weise die für den Betriebsstart erforderliche Summe von 460.000 Euro gesammelt werden.

4.5.2.2 Sponsoring durch Unternehmen

Im Vordergrund steht hierbei die Eigenwerbung für das geldgebende Unternehmen. Einerseits soll den potenziellen Kundinnen und Kunden ein positives Image vermittelt werden. Andererseits dient es dem Selbstzweck zur besseren Erreichbarkeit des Unternehmens durch die potenziellen Kundinnen und Kunden.

So verfolgt bspw. die Möbelhauskette IKEA, welche in Deutschland über 50 Häuser mit ca. 100 Mio. Besucherinnen und Besuchern im Jahr verfügt⁴⁶⁹, eine Mobilitätsstrategie, die mit gezielten und auf den individuellen Standort abgestimmten Maßnahmen einen durchschnittlichen Anteil des ÖPNV an den Zielverkehren von 15 % gegenüber aktuell 5 % erreichen will.⁴⁷⁰ Um dies zu realisieren, hat sich das Unternehmen bspw. am Standort Köln Butzweilerhof mit einer Co-Finanzierung von 1 Mio. Euro an den Kosten der **baulichen Infrastruktur** für die Verlängerung einer Straßenbahnlinie beteiligt.⁴⁷¹ In Düsseldorf und Siegen engagiert es sich mit einer Co-Finanzierung von Buslinien, welche die Einrichtungshäuser jeweils an den ÖPNV anbinden.⁴⁷² Auch an anderen Standorten in Deutschland finanziert IKEA Haltestellenneubauten, wie z. B. in Lübeck. Im Gegenzug verpflichten sich die Aufgabenträger, diese Haltestellen mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu bedienen.

Im Bereich des RVM wird Sponsoring zur **Finanzierung des Betriebs** bzw. zur Steigerung der Beförderungsqualität verwendet. Die Provinzial Versicherung ermöglicht durch einen Sponsoringbeitrag

467 Stilling und Holthausen 2015, S. 6ff.

468 Mündliche Ausführungen EK-Sitzung am 18.09.2016 von Stilling und Holthausen 2015.

469 Brusckke und Heitmann 2015, S. 2ff.

470 Brusckke und Heitmann 2015, S. 6, S. 8.

471 Brusckke und Heitmann 2015, S. 11.

472 Brusckke und Heitmann 2015, S. 12.

den Einsatz von 60 Nachtbussen an Wochenenden in weiten Teilen des Verkehrsgebietes. Ohne diesen Beitrag könnten die Linien mangels Wirtschaftlichkeit nicht betrieben werden. Das Sponsoring ist auf ein dauerhaftes ÖPNV-Angebot ausgerichtet. Im Gegenzug kann das Unternehmen die Busse als Werbeträger nutzen.⁴⁷³ Der WDR unterstützt den Einsatz von Schnellbussen. Neben einer gehobenen Ausstattung profitieren die Fahrgäste hier von **Zusatzdienstleistungen** wie Zeitungen, WLAN, Nachrichtentickern und Audiokanälen. Der WDR leistet je Fahrzeug einen Sponsoringbetrag, erreicht mit dieser Aktivität seine Zielgruppen in der Fläche und präsentiert sich darüber hinaus gegenüber der Konkurrenz der Lokalradios.⁴⁷⁴

Insgesamt ist der Anteil der Sponsoringeinnahmen beim RVM mit ca. 90.000 Euro bei einer Gesamterlössituation von 51,9 Mio. Euro gering. Dennoch werden einzelne Nachtbuslinien mit über 10 % durch das Sponsoringengagement finanziert.⁴⁷⁵

Die Düsseldorfer Rheinbahn führte im November 2016 ein Pilotprojekt mit einer innovativen Smartphone-App durch, bei dem sich die Fahrgäste – nach Wunsch – Werbevideos auf ihrem Smartphone anschauen können und daraufhin einen digitalen Fahrschein auf ihr Smartphone erhalten. Mit diesem dürfen Sie den ÖPNV für eine Einzelfahrt innerhalb der Düsseldorfer Tarifzone kostenlos nutzen. Die Evaluierung des Projektes steht noch aus.⁴⁷⁶

4.5.2.3 Vertraglich geregeltes Sponsoring

Freiwilliges Engagement kann ebenso institutionalisiert werden und sich dadurch zu einem zuverlässigen, längerfristigen Finanzierungsinstrument entwickeln. Ein solches Modell ist im Bereich der Quartiersentwicklung mit den sogenannten Business Improvement Districts (BID) bereits in Anwendung.⁴⁷⁷ Auf (freiwillige) Initiative einer qualifizierten Mehrheit von im Quartier ansässigen Unternehmen, darf die Kommune innerhalb eines bestimmten Gebietes eine Abgabe erheben, die unter Organisations- und Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen zweckgebunden zur Verbesserung der Stadtgestaltung innerhalb des Gebietes verwendet wird; dadurch soll u. a. der lokale Einzelhandel gefördert werden. Notwendig hierfür ist eine landesgesetzliche Grundlage, die bereits in einigen Bundesländern geschaffen wurde.⁴⁷⁸

473 Pieperjohanns 2015, S. 5ff.

474 Pieperjohanns 2015, S. 9ff.

475 Pieperjohanns 2015, S. 12.

476 Bernau 2016.

477 Weitere Begriffe hierfür sind auch Händlergemeinschaften oder Local Improvement Districts (LID). Letztere unterscheiden sich von einem BID dadurch, dass die zuständige Gemeindeverwaltung die Beschlüsse ohne Beteiligung der betroffenen Grundstückseigentümer treffen kann. Mietzsch 2015.

478 Maaß et al. 2015, S. 108.

In Nordrhein-Westfalen wurde 2008 das **Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften** (ISGG NRW) verabschiedet, das ein solches Finanzierungsmodell auf lokaler Ebene ermöglicht. Eine Öffnung des ISGG zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs wurde in einer Anhörung von einzelnen der geladenen Sachverständigen der Enquetekommission angeregt.⁴⁷⁹ In Deutschland bestehen bisher keine gesetzlichen Regelungen für derartige **Transport Development Districts** (TDD). Die Fachliteratur bewertet eine mögliche Erweiterung des Gesetzes dazu allerdings als rechtlich unproblematisch. Da ein solches Finanzierungsmodell auf eine Initiative der Abgabenschuldner selbst zurückgeht, wird von geringen Widerständen aus dem Kreis der potenziellen Zahlerinnen und Zahler ausgegangen.⁴⁸⁰

Denkbar wäre die Anwendung von TDDs insbesondere dort, wo Gewerbetreibende ein hohes Interesse an einer verbesserten ÖPNV-Anbindung haben. Dies kann sowohl infrastrukturelle Maßnahmen (z. B. Einrichtung von zusätzlichen Bahn- oder Bushaltestellen), als auch betriebliche Verbesserungen (z. B. Taktverdichtung zu bestimmten Zeiten) umfassen.⁴⁸¹ Der Einsatz dieses aus einer freiwilligen Initiative hervorgehenden Instrumentes ist dabei nicht nur auf betriebliche Zusatzangebote beschränkt.⁴⁸² Geeignet ist es allerdings als **Anschubfinanzierung** für bauliche Infrastrukturen.⁴⁸³

4.5.2.4 Zwischenfazit

Insgesamt zeigen die in Nordrhein-Westfalen bereits verwirklichten Beispiele, dass eine strategische Partnerschaft mit Privaten eine sinnvolle Ergänzung staatlicher Finanzierungen sein kann. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass eine derartige Beteiligung komplette Infrastrukturen oder größere Anteile des Fahrbetriebs finanziell ermöglichen kann.

Es lassen sich eventuell auch private Beteiligungen an der Finanzierung von baulichen Maßnahmen oder des ÖPNV-Betriebes institutionalisieren, so dass diese zu einem zuverlässigen, wenn auch nominal eher weniger bedeutenden und dauerhaften Finanzierungsinstrument weiterentwickelt werden können.

479 Wortbeitrag von Oliver Mietzsch und Christian Maaß bei der Anhörung zum Thema: „Drittnutzerfinanzierung im Öffentlichen Personen(nah)verkehr“. Landtag Nordrhein-Westfalen 2015f.

480 Maaß et al. 2015, S. 109.

481 Maaß et al. 2015, S. 108.

482 Maaß et al. 2015, S. 109.

483 Mietzsch 2015.

4.6 Finanzmittelverwaltung durch Fonds

Seit einigen Jahren wird eine intensive Diskussion darüber geführt, ob die massiven Finanzverteilungsprobleme des Verkehrssektors mittels eines Fonds gelöst werden können. Grund hierfür sind die Empfehlungen von Kommissionen auf Bundes- bzw. Landesebene, die nachfolgend mit ihren jeweiligen Ansätzen wiedergegeben werden. Im Grunde handelt es sich bei Fonds um eine organisatorisch-rechtliche Einrichtung, die Finanzmittel aufnehmen und nachfolgend für bestimmte Zwecke verwenden kann.⁴⁸⁴

4.6.1 Typen von Fonds und Einsatzzwecke

Bei den Fonds der Privatwirtschaft werden Risiken, die jede Investition in einen solchen Fonds und die durch ihn ermöglichten Projekte mit sich bringen, durch einen möglichen Gewinn kompensiert. Die rechtlichen Regelungen für alle Fondsformen finden sich im Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB).⁴⁸⁵

Folgende Fondstypen lassen sich unterscheiden:

- Offene Investmentfonds müssen eine diversifizierte Kapitalanlage vorlegen, um die spezifischen Investitionsrisiken in Unternehmen, Immobilien und dergleichen zu streuen. Die erforderlichen Angaben sind gesetzlich geregelt.⁴⁸⁶
- Geschlossene Fonds unterlagen bislang keiner Regulierung und gehörten dem sog. „grauen Kapitalmarkt“ (unterliegt nicht der staatlichen Finanzaufsicht, ist aber legal) an. Sie sind in den Regelungsbereich des KAGB aufgenommen worden.⁴⁸⁷ Die rechtlichen Regelungen sind aber deutlich weniger ausgeprägt und im Wesentlichen auf die Prospekthaltung (für unwahre oder irreführende Angaben im Prospekt) begrenzt.⁴⁸⁸
- Der klassische Staatsfonds ist auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet und speist seinerseits bspw. Pensionskassen. Kapital wird im Auftrag des Staates verwaltet und angelegt. 2012 waren so weltweit ca. 4 Billionen Euro investiert. Derartige Fondslösungen sollen spezielle Aufgaben lösen. Der Staat tritt dabei als Begünstigter zum Nutzen der Allgemeinheit auf.⁴⁸⁹

484 Hiervon zu unterscheiden sind Fonds in der Privatwirtschaft. Dort sind Fonds Kapitalanlagemöglichkeiten, die auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet sind, um damit ihre Geldgeber zu befriedigen.

485 Weitnauer/Boxberger/Anders Begriffsbestimmungen § 1 KAGB 2014, S.1ff. sowie zu Chancen und Risiken Rz. 4ff.

486 §§ 91ff in Verbindung mit §§ 162ff KAGB.

487 Volhard/Jang in: Weitnauer/Boxberger/Anders Begriffsbestimmungen § 1 KAGB 2014, Rz. 37.

488 §§ 139ff. KAGB.

489 Handelsblatt online 2013.

- Im österreichischen Recht ist ein Fonds schließlich eine juristische Person des öffentlichen Rechts.⁴⁹⁰ Er dient der Verwaltung von Geldmitteln und kommt damit der Art von Fonds, die Gegenstand der Diskussion im Verkehrssektor ist, nahe.

Im öffentlich-rechtlichen Bereich werden Fonds als **Kapitalsammelstelle** definiert. Der Begriff wird regelmäßig synonym mit „Sondervermögen“ gebraucht.⁴⁹¹ Die hier gesammelten Finanzmittel dürfen nur zweckgebunden ausgegeben werden, um bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Dabei besteht im Unterschied zu den vorgenannten Formen privatwirtschaftlich geprägter Fonds keine Gewinnerzielungsabsicht, sondern alleine eine **Problemlösungsabsicht** für öffentlich definierte Belange. Dies beschreibt genau den Ansatzpunkt der Fondslösung, die Gegenstand der öffentlichen Debatte im Bereich der Verkehrsfinanzierung ist. Ein weiteres Merkmal von Fondslösungen ist die langfristige Bindung von Mitteln und Unabhängigkeit von der Jährlichkeit üblicher Haushaltsprogramme.

Typischerweise wird ein solcher Fonds als eine Möglichkeit gesehen, Infrastrukturprojekte zu finanzieren. Diese können sich sowohl auf den Nachholbedarf bestehender Infrastrukturen beziehen oder auch auf Neubauvorhaben. Die bisherige Debatte beschränkt sich darauf, Fonds für die Infrastrukturfinanzierung zu nutzen.

Die Enquetekommission hat auch klären lassen, ob sich ein solcher Fonds nicht auch für die Finanzierung des Betriebs eignet. Die von einem Sachverständigen der Enquetekommission vorgestellten Ergebnisse konnten in dieser Frage jedoch keine eindeutige Klärung bewirken. Zwar sah der Experte die Möglichkeit, einen Fonds auf kommunaler Ebene einzusetzen.⁴⁹² Er lehnte aber im bestehenden System eine Finanzierung des ÖSPV wegen nur teilweiser Zweckbindung und fehlender Standards ab.⁴⁹³

4.6.2 Grundsystematik der Fondslösung

Der Problematik einer fehlenden **Kontrolle der Mittelverwendung** durch den Haushaltsgesetzgeber könnte dadurch begegnet werden, dass der Fonds nach seinem Organisationsstatut der vollen parlamentarischen, ggf. auch kommunalen Kontrolle der politischen Entscheidungsgremien unterliegen muss. Ebenso könnten harte Durchgriffsmöglichkeiten auf die komplette Personal- und Geschäftspolitik des Fonds mit Einsichtsrechten in Bücher und Teilnahme an Geschäftsführungssitzungen für dazu bestimmte parlamentarische Vertreter geregelt werden. Die materiellen Rechte des Gesetzgebers wären damit vollumfänglich gewahrt.

490 Zur Systematik des Österreichischen Rechts: Adamovich et al. 2011.

491 Das klassische Sondervermögen findet sich in Art. 110 Abs. 1 GG und ist durch eine summarische Darstellung von Mittelzuführungen und -abflüssen im Haushalt charakterisiert.

492 Petersen 2015, S. 9.

493 Petersen 2015, S. 14ff.

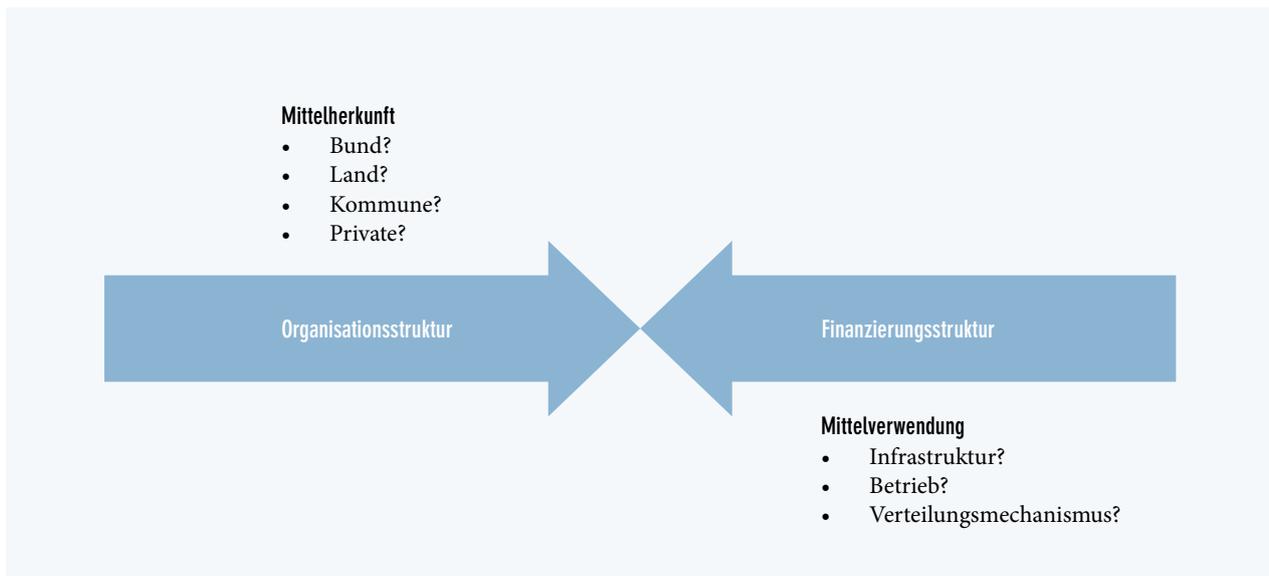


Abb. 4-12: Darstellung der Grundsystematik einer Fondslösung⁴⁹⁴

Zunächst ist die Mittelherkunft eines Fonds zu bestimmen (vgl. [Abb. 4-12](#)). Er kann an staatlichen Einnahmen des Bundes wie der Energiesteuer ebenso ansetzen wie am Finanzaufkommen der Länder, z. B. durch die Regionalisierungsmittel, oder aber an Einnahmen, die die Kommunen eigenständig generieren können. Hier kommen neben der direkten Nutzerfinanzierung auch Beiträge für Drittnutzer in Betracht (vgl. Kap. 4.3). Die Ausgestaltung eines Fonds hinsichtlich der Mittelherkunft setzt im Wesentlichen eine politische Entscheidung der staatlichen bzw. kommunalen Institutionen voraus.

Weiterhin ist die Frage zu klären, wofür die Mittel dem Grunde nach verwendet werden können und wie insbesondere der Verteilungsmechanismus organisiert werden muss, um zu möglichst sachgerechten Ergebnissen in der Mittelzuweisung zu kommen. Typischerweise konkurrieren in jedem Verkehrssektor zahlreiche Projekte um ihre Realisierung. Dieser Verteilungskampf muss derart organisiert werden, dass er in geregelter Form und mit nachvollziehbaren, sachlichen Kriterien wie Kosten-Nutzen-Analyse u. ä. erfolgen kann, wobei die staatlichen Pflichten der Daseinsvorsorge berücksichtigt werden müssen. Diese operative Tätigkeit muss in ihrer grundsätzlichen Verfasstheit der parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Des Weiteren muss je nach Einsatzzweck bestimmt werden, ob es sich um einen kommunalen, einen Landes- oder Bundesfonds handelt. Geklärt werden muss darüber hinaus, wie dieser Fonds mit personellen und sachlichen Mitteln zur Bewältigung seiner Aufgaben ausgestattet ist und welchen Regularien er unterliegt.

494 Eigene Darstellung.

4.6.3 Fondsfinanzierung im Verkehrsbereich

In einigen Fachkommissionen wurde bereits der Einsatz von Fonds im Bereich der ÖPNV-Finanzierung begutachtet, deren Kernergebnisse im Folgenden dargestellt werden.

4.6.3.1 Daehre-Kommission

Die Kommission beschreibt umfassend die Möglichkeit, das Instrument eines Fonds bei verschiedenen Verkehrsträgern zu nutzen. Es werden Beispiele für existierende Fonds aus dem In- und Ausland gemacht. Bei der rechtlichen Würdigung wird klar, dass sehr unterschiedliche Lösungen denkbar und verfassungsrechtlich machbar erscheinen. Es wird eine vertragliche Lösung mittels einer Finanzierungsvereinbarung, die den Haushaltsgesetzgeber wie die jeweilige Gebietskörperschaft bindet, bevorzugt.⁴⁹⁵

Für die Fondsstruktur des bundeseigenen Schienennetzes sollte nach Ansicht der Verkehrsministerkonferenz auf die vorhandene Regelung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) zurückgegriffen werden. Davon getrennt sollen vom Bund und von den Ländern jeweils für deren, nicht im Eigentum der DB Netz befindlichen, Schieneninfrastrukturen eigene Fonds erstellt werden. Diese Fonds könnten eine „bedarforientierte, nachhaltige Finanzierung für die Sicherung des Bestandes und des Nachholbedarfes in die Schienenwege“ erreichen.⁴⁹⁶

Die Sektoren Straße (außer Bundesstraße) und ÖPNV sollen dagegen durch regionale Verkehrsfonds auf Länderebene organisiert werden.⁴⁹⁷ Für Ersatzinvestitionen in die kommunale Infrastruktur und in die Schiene sollen Haushaltsmittel herangezogen werden, die die Eigenanteile der jeweiligen Baulastträger ergänzen.⁴⁹⁸

4.6.3.2 Bodewig-Kommission

Nachfolgend hat die durch den ehemaligen Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig geleitete Kommission unter dem Titel „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ getagt und 2013 einen Bericht herausgegeben.

Hauptaufgabe dieser Kommission war es, auf den Ergebnissen der Daehre-Kommission aufbauend, das Bestandsnetz „mit den entsprechenden Aufgaben Erhaltung und Betrieb sowie Nachholbe-

495 Verkehrsministerkonferenz 2012, S. 46ff.

496 Verkehrsministerkonferenz 2012, S. 58f.

497 Verkehrsministerkonferenz 2012, S. 58, hinsichtlich der Bundesstraßen soll ein Straßenfonds Bund entstehen s. S.57.

498 Verkehrsministerkonferenz 2012, S. 60.

darf“ zu entwickeln.⁴⁹⁹ Das Thema Fonds wurde dabei als ein mögliches Finanzierungsinstrument diskutiert. Die Politik behalte bei allen Varianten den Vorrang. Die Nutzung von Fondsstrukturen „dient lediglich dazu, die politisch formulierten Ziele bestmöglich umzusetzen“.⁵⁰⁰ Unter parlamentarischer Kontrolle stehende Fonds der Länder oder des Bundes werden als geeigneter Ansatz gesehen, den verkehrsträgerübergreifenden Nachholbedarf zur Sanierung der Verkehrsinfrastruktur zu finanzieren.⁵⁰¹

4.6.3.3 ÖPNV-Zukunftskommission NRW

Die ÖPNV-Zukunftskommission NRW hat im Auftrag des Landesministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr getagt und ihren Abschlussbericht 2013 vorgelegt. Die Thematik der Finanzierung war Gegenstand eines bei der KCW GmbH beauftragten Gutachtens. In diesem werden umfassende Aussagen zu der Frage einer Fondslösung getroffen. Das Büro spricht sich dafür aus, einen Bundesfonds zu bilden, aus dem verkehrsträger- und gebietskörperschaftsübergreifend Finanzierungen vorgenommen werden können. Die Mittelverwendung solle aber alleine für Maßnahmen der nachholenden Erneuerung sanierungsbedürftiger Straßen, Schienen, Brücken etc. vorbehalten sein. Neubaumaßnahmen würden folglich aus diesem Fonds nicht finanziert werden können.⁵⁰²

Die ÖPNV-Zukunftskommission hat in ihrem Abschlussbericht das Thema Fondslösung aufgenommen. In einer der Handlungsempfehlungen wird die Notwendigkeit beschrieben, sich neuer Finanzierungsinstrumente, insbesondere beim Erneuerungsbedarf, zu bedienen⁵⁰³, deren Mittel in einen Fonds fließen sollen. Sie schließt sich insoweit der Daehre-Kommission an und sieht im Instrument eines Infrastrukturfonds „für die langfristige Sicherstellung der Verfügbarkeit der Verkehrsinfrastrukturen in Deutschland“ eine geeignete Organisationsform.⁵⁰⁴ Die Kommission schließt sich dem KCW-Gutachten auch insoweit an, als sie einen Bundesfonds vorschlägt. Dessen Mittel sollen nicht nach „festen Länderquoten“, sondern nach Bedarf verteilt werden. Zudem soll eine Co-Finanzierung der Länder und Kommunen erfolgen. Für die Ausstattung des Fonds sollen u. a. die Energiesteuer auf Kraftstoffe, die Ausweitung der LKW-Maut auf weitere Fahrzeug- und Straßenklassen sowie die teilweise Umwandlung des Solidaritätszuschlags zu einem „Infrastrukturzuschlag“ geprüft werden; für die Landesebene werden weitere Instrumente zur Co-Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb vorgeschlagen.⁵⁰⁵

499 Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission I) 2013, S. 27.

500 Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission I) 2013, S. 21.

501 Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission I) 2013, S. 31, 34, 36f.

502 KCW GmbH 2013, S. 54ff.

503 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013a, S. 7; ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 310ff.

504 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013a, S. 46f.; ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 315.

505 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013a, S. 55f.; ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 316ff.

4.6.3.4 Fratzscher-Kommission

Die vom Bundeswirtschaftsminister in Auftrag gegebene Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, nach ihrem Vorsitzenden „Fratzscher-Kommission“ genannt, hat im April 2015 ihren Abschlussbericht vorgelegt.⁵⁰⁶ Dieser befasst sich auch mit dem Thema einer Infrastrukturfinanzierung durch Fonds.⁵⁰⁷

Dabei werden zum einen „klassische **Infrastrukturfonds** mit öffentlichem Auftrag“ und zum anderen „Bürgerfonds“ behandelt. Infrastrukturfonds werden als möglicher Lösungsansatz gleichermaßen bei Infrastrukturen aller drei Regierungsebenen – Kommunen, Länder, Bund – angesehen. Es sollen mit diesem Vorgehen zusätzliche Investoren gewonnen, die Risiken der öffentlichen Hand aber begrenzt werden.⁵⁰⁸

Bei den **Bürgerfonds** wird zwischen einer direkten Investition in ein konkretes Projekt und einem offenen Publikumsfonds, der verschiedene Anlagen umfasst, unterschieden.⁵⁰⁹

Dem Bericht liegt ein andersartiges Begriffsverständnis für den Terminus „Fonds“ zugrunde, als er hier bislang erörtert wurde. Im Gegensatz zu den vorangehenden Ausführungen geht die Fratzscher-Kommission davon aus, dass der Wesenszug jeder Fondslösung die Beteiligung von privatem Kapital ist. Es geht ihr somit um die Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung.⁵¹⁰ Die Frage der Mittelbeschaffung wird dagegen bei den übrigen hier vorgestellten Positionen gesondert und unabhängig von der Privatheit der Mittelherkunft betrachtet. Demgemäß spielt bei dem Bericht die Frage der Risikotragung eine zentrale Rolle.⁵¹¹

Die in der Fratzscher-Kommission vertretenen Gewerkschaften haben vor diesem Hintergrund eine abweichende Position formuliert. Sie sehen einen private Mittel beschaffenden Fonds nur als eine Art ultima ratio Lösung an.⁵¹²

Weiterhin gibt es eine entscheidende Einengung in der Betrachtung des Berichtes: Die Finanzierung wird nur auf die Errichtung von Straßen bezogen, da diese Infrastruktur sowohl für den Individual- als auch für den Güterverkehr die dominierende Bedeutung habe.⁵¹³

506 Fratzscher 2015, S. 2.

507 Fratzscher 2015, S. 8.

508 Fratzscher 2015, S. 44f.

509 Fratzscher 2015, S. 46f.

510 Fratzscher 2015, S. 44ff.

511 Fratzscher 2015, S. 45.

512 Fratzscher 2015, S. 13.

513 Fratzscher 2015, S. 38.

Schließlich befasst sich die Fratzscher-Kommission auch noch mit der europäischen Ebene. Mit einer Anschubfinanzierung von 21 Mrd. Euro, die durch die Europäische Investitionsbank und den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) garantiert bzw. bereitgestellt werden, sollen insgesamt 315 Mrd. Euro generiert werden. Für Deutschland würde dies bedeuten, dass sowohl in Deutschland mit europäischem Geld Investitionen vorgenommen werden könnten, als auch umgekehrt, dass deutsches Kapital im europäischen Ausland eingesetzt werden könnte. Eine Beteiligung der Bundesrepublik und der anderen europäischen Mitgliedsstaaten war bei der Drucklegung des Abschlussberichtes jedoch noch offen. Die Fratzscher-Kommission hält weitergehende Maßnahmen für notwendig, damit dieses Investitionsprogramm erfolgreich sein könnte.⁵¹⁴

Ein entscheidender Unterschied des Instrumentes „Fonds“ im Vergleich zu Haushaltsmitteln liegt in der **strikten Zweckbindung** seiner Mittel. Gegen eine etwaige politische Versuchung, diese Mittel anderweitig einzusetzen, ist der Fonds besser geschützt.⁵¹⁵ Wichtig ist daher die kritische Debatte um den Fondszweck.

4.6.4 Fondsfinanzierung in der Schweiz

Die Daehre-Kommission präsentierte einige internationale Praxisbeispiele für die Anwendung von Fonds in Frankreich, Österreich und der Schweiz.⁵¹⁶ Nachfolgend beispielhaft werden die Fondslösungen in der Schweiz dargestellt. Die Schweiz operiert zum einen auf der bundesstaatlichen Ebene mit einem Fonds zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur. Zum anderen gibt es einen regionalen Ansatz im Kanton Zürich.

Mit dem sogenannten „Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP) des Ausbauschnittes 2030“ wird die aktuelle Regelung der Entwicklung der Schieneninfrastruktur in der Schweiz dargelegt. Die schweizerische Vorgehensweise geht immer von einem konkreten Angebotskonzept für den Fern-, Regional- oder Güterverkehr aus. Darauf basierend werden der erforderliche Infrastrukturbedarf und die Kosten dafür ermittelt. Eine Kosten-Nutzen-Analyse ist Grundlage der Priorisierung der Projekte, welche vom Parlament verabschiedet werden ([Abb. 4-13](#)). Anders als in Deutschland werden dabei immer auch die dazugehörigen Finanzmittel mitbeschlossen.⁵¹⁷

514 Fratzscher 2015, S. 85f.

515 Bodewig 2015, S. 19ff.

516 Verkehrsministerkonferenz 2012, S. 50ff.

517 BAV – Bundesamt für Verkehr und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK 2014, S. 5ff.

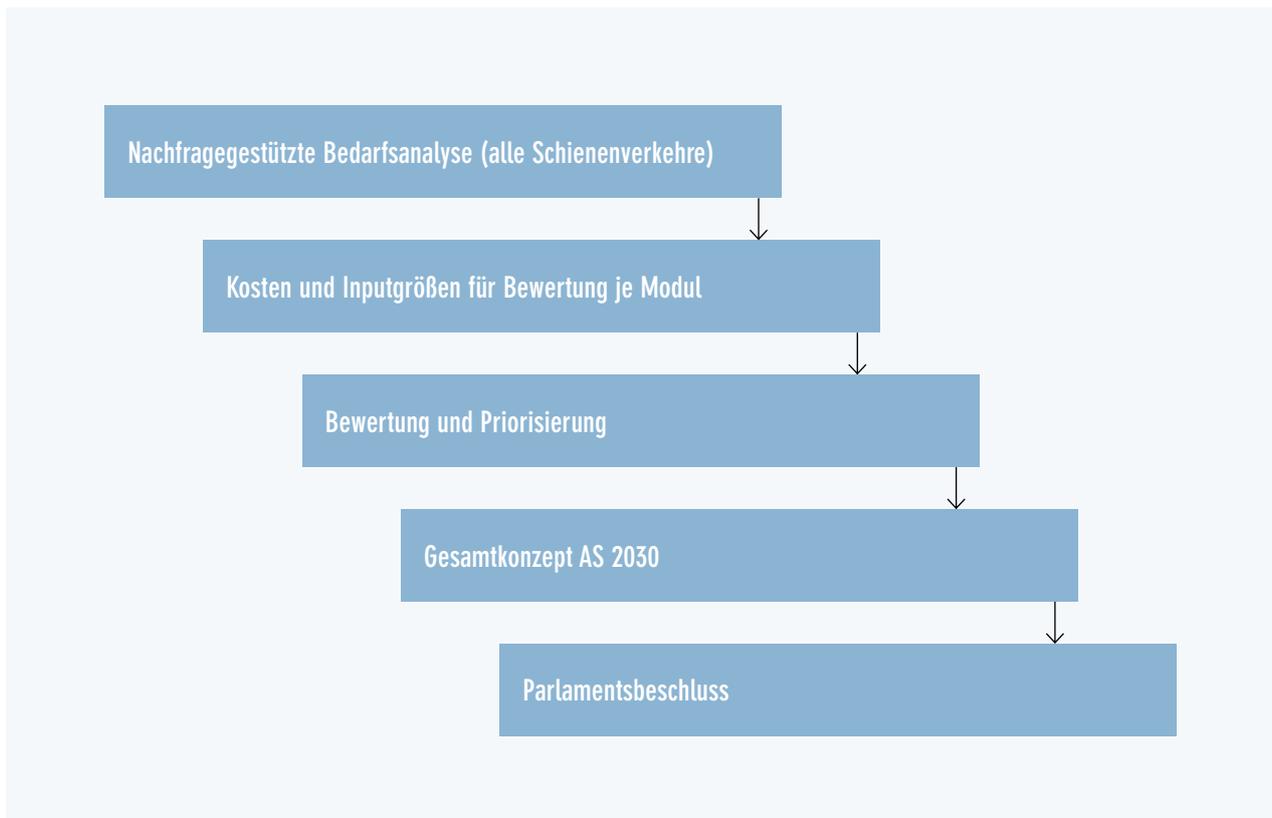


Abb. 4-13: Methodik zur Entwicklung des STEP AS 2030⁵¹⁸

Die Finanzierung sowohl des Ausbaus, des Unterhalts als auch des Betriebs der Infrastruktur wird auf Grundlage des Bahninfrastrukturfonds (BIF) geregelt (vgl. [Abb. 4-14](#)). Dieser Fonds konnte auf Grund eines Volksentscheids 2014 und der Zustimmung des Wahlvolks zu der Neuregelung der „Finanzierung und dem Ausbau von Bahninfrastruktur“ (FABI) als dauerhafte Lösung gebildet werden.⁵¹⁹

518 Eigene Darstellung nach BAV – Bundesamt für Verkehr und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK 2014, S. 10.

519 BAV – Bundesamt für Verkehr und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK 2014.

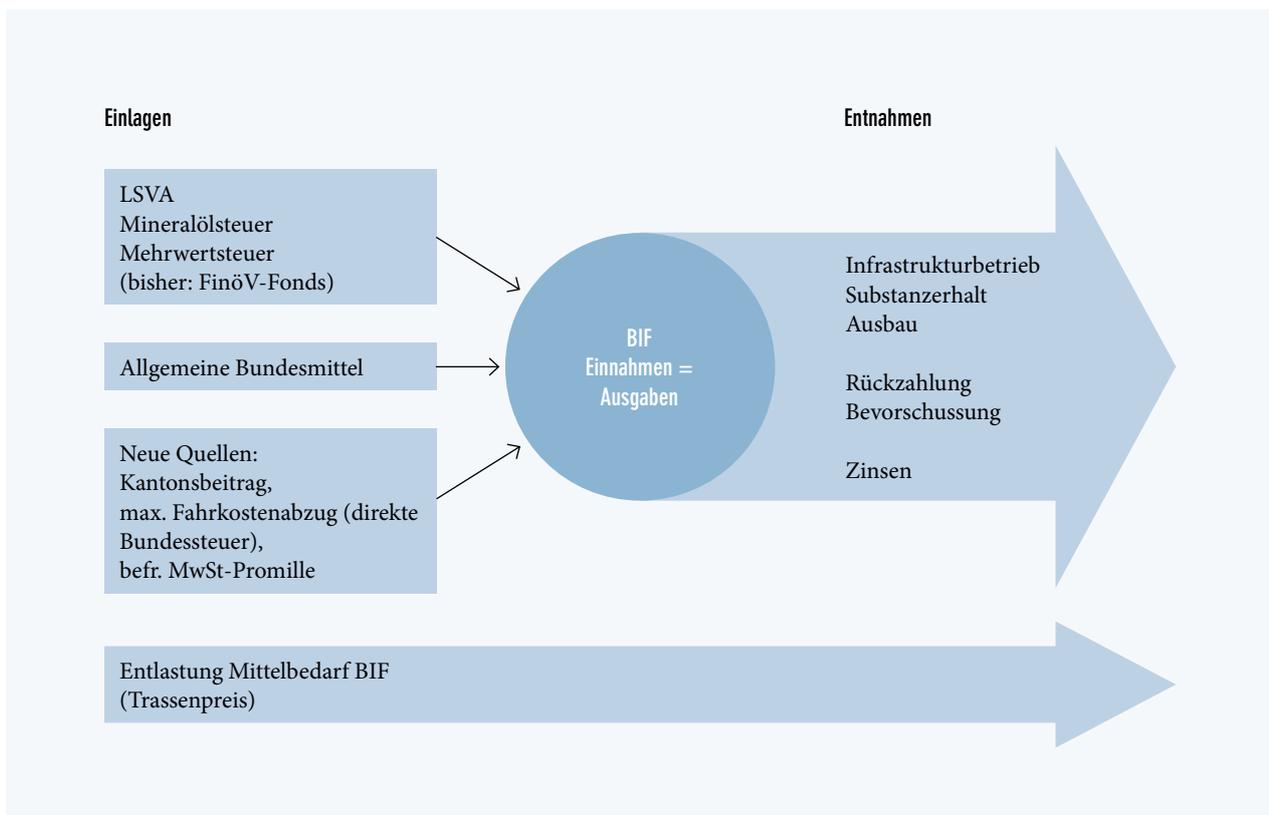


Abb. 4-14: Systematik des Schweizerischen Bahninfrastrukturfonds⁵²⁰

Der Fonds erhält zum einen die Mittel in Höhe von jährlich aktuell 4 Mrd. Franken, die bislang in den Fonds für die Eisenbahn-Großprojekte (FinöV-Fonds) geflossen sind. Diese Mittel stammen aus allgemeinen Bundesmitteln der Schweiz wie einem Anteil der Mehrwertsteuer, der Energiesteuer auf Kraftstoffe und der sog. leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Diese Mittel werden 80 % der Fondseinlagen ausmachen.

Zum anderen kommen weitere Milliarden Franken zukünftig zusätzlich aus einem Promille der Mehrwertsteuer (360 Mio. Franken jährlich), aus der Reduzierung der Steuervorteile für Berufspendelnde (200 Mio. Franken jährlich), einem Beitrag der Kantone (200 Mio. Franken jährlich) und den Fahrgelderlösen.⁵²¹

Der Kanton Zürich hat zur Finanzierung der regionalen Verkehre innerhalb des Kantons, soweit sie nicht durch den schweizerischen Bundesstaat finanziert werden, ein eigenes Gesetz erlassen. Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) regelt in seinem fünften Abschnitt, dass Investitionen dabei durch einen Fonds finanziert werden können.⁵²²

520 Eigene Darstellung nach BAV – Bundesamt für Verkehr und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK 2014.

521 BAV – Bundesamt für Verkehr und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK 2013.

522 §§ 30f. PVG des Kantons Zürich.

4.6.5 Zwischenfazit

Die bisher gemachten Ausführungen zeigen, was Fondslösungen ausmachen: Der Fonds ist eine Kapitalsammelstelle, die nicht den Restriktionen der öffentlichen Haushaltskammeralistik unterliegt, die immer nur für ein Jahr Finanzmittel festlegt. Da Infrastrukturprojekte aber mehrere Jahre bis zu ihrer Realisierung benötigen und darüber hinaus über den Zeitraum ihres Lebenszyklus instandgehalten werden müssen, ist mit einem Fonds die Überjährigkeit der Mittelverwendung gewährleistet.

Sondervoten zu Kapitel 4

Sondervotum der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Sachverständigen Dr. Klaus Vorgang und Gisela Nacken zu Kapitel 4:

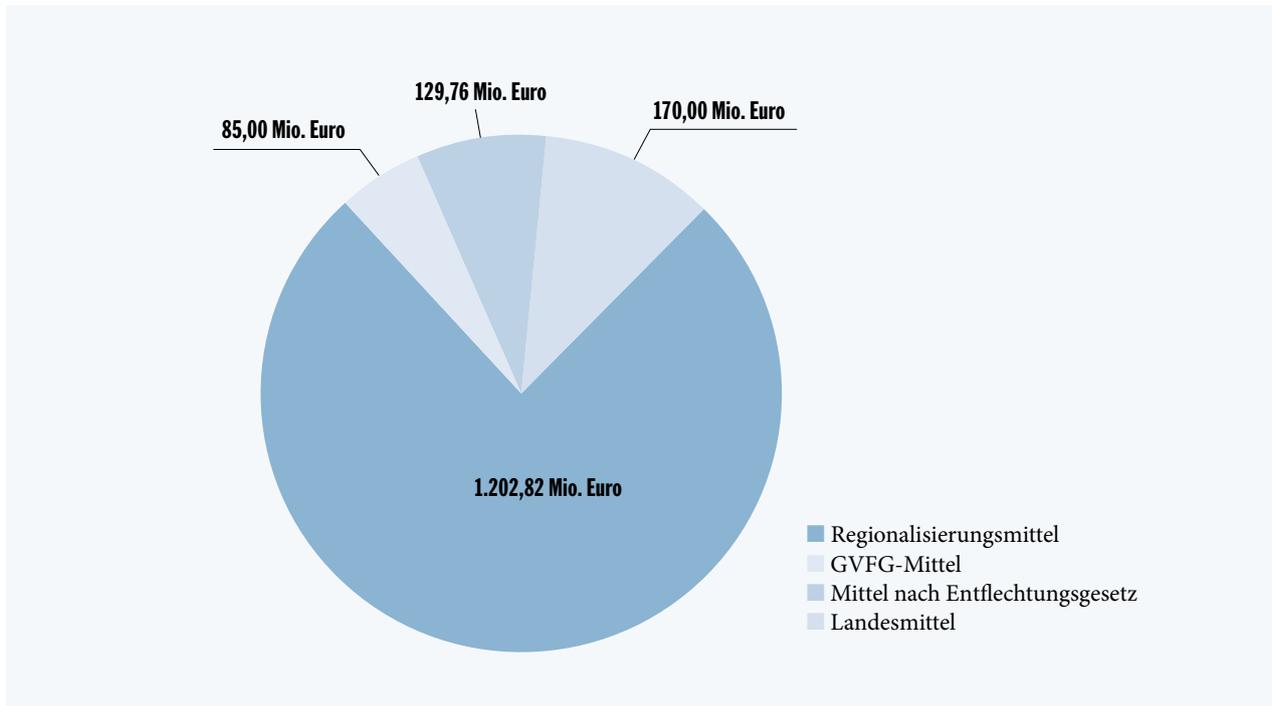
Die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Dr. Klaus Vorgang und Gisela Nacken distanzieren sich von sachlich falschen Darstellungen im Sondervotum der CDU-Fraktion zum Thema „Drittnutzerfinanzierung“:

Entgegen der Ausführungen im Sondervotum der CDU handelt es sich bei der Drittnutzerfinanzierung nicht um eine Erfindung von SPD und GRÜNEN, sondern um ein in der wissenschaftlichen Debatte etabliertes Konzept, das sowohl in Deutschland (Energiesteuer auf Kraftstoffe) als auch im Ausland (Versement transport in Frankreich, Dienstgeberabgabe in Wien) bereits gelebte Praxis ist. Die im entsprechenden Kapitel 4.4 erläuterten Maßnahmen zur möglichen Umsetzung einer Drittnutzerfinanzierung wurden dabei nicht wie behauptet gänzlich in Handlungsempfehlungen dieser Kommission überführt.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Kapitel 4

In Kapitel 4.2.3.1 (öffentliche Co-Finanzierung) wird die öffentliche Co-Finanzierung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen beschrieben. Dabei wird die Herkunft der vom Land Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zur ÖPNV-Förderung verfälscht dargestellt: Die Landesmittel für den ÖPNV in Höhe von ca. 1,4 bis 1,5 Mrd. Euro gehen **zum überwiegenden Teil** und nicht nur „unter anderem“ **auf Bundesmittel zurück**. Die auf der nächsten Seite dargestellte Grafik⁵²³, die den „Erläuterungen zum Entwurf des Haushaltsplan 2017 Einzelplan 9“ des MBWSV entnommen wurde, zeigt, dass lediglich 170 Mio. Euro aus Landesmitteln stammen. Damit ist klar, dass der Bund für den ÖPNV Nordrhein-Westfalens höhere Mittel als die rot-grüne Landesregierung zur Verfügung stellt.

523 Eigene Darstellung nach MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2016a, S. 51.



Kapitel 4.3 beschreibt die **Solidarfinanzierung** als Finanzierungsmöglichkeit für den ÖPNV. Die CDU-Fraktion lehnt die Solidarfinanzierung insoweit ab, als dadurch bestimmte Personengruppen unabhängig davon, ob sie einen tatsächlichen, messbaren Nutzen davon haben, verpflichtend finanziell herangezogen werden. Alle öffentlichen Aufgaben, also auch der ÖPNV, werden in Deutschland über Steuern und Abgaben der Allgemeinheit finanziert. Es ist aus Gerechtigkeitsgründen nicht zu rechtfertigen, dass einzelne Personengruppen, etwa Mieter, über das von Rot-Grün favorisierte Mieterticket sich zusätzlich an der ÖPNV-Finanzierung beteiligen sollen, obwohl sie den ÖPNV ggf. gar nicht nutzen können oder wollen. Die CDU-Fraktion spricht sich daher entschieden gegen dieses verfassungsrechtlich bedenkliche ÖPNV-Finanzierungsmodell aus.

Gleiches gilt für das in **Kapitel 4.3.8** beschriebene „**Bürgerticket und fahrscheinloser Nahverkehr**“. Die CDU-Fraktion lehnt eine Erhebung zweckgebundener Beiträge zur Finanzierung eines Bürgertickets bzw. eines fahrscheinfreien kommunalen Nahverkehrs zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens ab. Zum einen bestehen die in Kapitel 4.3.8 beschriebenen erheblichen (verfassungs-)rechtlichen Bedenken, den ÖPNV-Betrieb über einen Beitrag unabhängig von der tatsächlichen ÖPNV-Nutzung der Beitragsverpflichteten zu finanzieren. Zudem besteht – allein auf Grund der demografischen Entwicklung – Anlass zur Sorge, dass das ÖPNV-Angebot künftig, insbesondere im ländlichen Raum, tendenziell ausgedünnt wird. Dies erschwert im ländlichen Bereich die Legitimation für einen Pflichtbeitrag zum ÖPNV.

Mit einem verpflichtenden ÖPNV-Beitrag wäre zudem nicht nur eine berechtigte Erwartungshaltung der Bürger auf einen weitaus verbesserten und damit kostenintensiveren Nahverkehr verbunden, es würde auch ein Anspruch auf Leistung für die Bürger verbunden, den diese bei Nichterfül-

lung einklagen könnten. Dies hätte zur Folge, dass Kommunen zur ÖPNV-Verkehrsleistung in einem bestimmten Umfang gerichtlich verpflichtet werden könnten. Die damit verbundene Verbesserung im ÖPNV im ländlichen Bereich und die – bei behaupteter stark steigender Nachfrage im Ballungsraum – notwendigen erheblichen Kapazitätserweiterungen im städtischen Raum lassen sich nicht durch verpflichtende ÖPNV-Beiträge gegenfinanzieren. Viele nordrhein-westfälische Kommunen sind finanziell überlastet bzw. hoch verschuldet (vgl. Kap. 2.1.2), so dass eine weitere Leistungsverpflichtung nicht geboten erscheint und die Kommunen überfordern könnte. Umgekehrt würde ein verpflichtender ÖPNV-Beitrag auch eine weitere Benachteiligung der nordrhein-westfälischen Bürger und Bürgerinnen darstellen, obwohl sie bereits jetzt finanziell mehr belastet sind als in anderen Bundesländern (u. a. bei der Grundsteuer B, Grunderwerbs- und Gewerbesteuer).⁵²⁴

Darüber hinaus ist die Forderung nach einem Bürgerticket als „Allheilmittel“ zur Lösung der Finanzierungsprobleme des ÖPNV mehr als grotesk: Die mittels eines Bürgertickets generierbaren Gelder sind verschwindend gering. Dennoch würde mit dem Bürgerticket jeder einzelne Nordrhein-Westfale mit einem zusätzlichen Pflichtbeitrag belastet werden, ohne dass er davon einen konkreten Nutzen – z. B. in Form eines verbesserten Nahverkehrsangebots – hätte.

Die CDU-Fraktion lehnt die in Kapitel 4.4 beschriebene **Drittnutzerfinanzierung** als ÖPNV-Finanzierungsinstrument kategorisch ab. SPD- und Grünen-Fraktionen befürworten die Heranziehung von „Nutznießern“ bzw. „Drittnutzern“ als Zahlungspflichtige für die ÖPNV-Infrastruktur und -Betrieb. Das gesamte Konzept des „ÖPNV-Drittnutzers“ ist eine rein künstliche Konstruktion gegen die erhebliche (verfassungs-)rechtliche Bedenken stehen. Dennoch beabsichtigt Rot-Grün die von ihr als „Drittnutzer“ bezeichneten Gruppen der Autofahrer, Arbeitgeber, Handel, Grund- / Immobilieneigentümer und Großveranstalter zur ÖPNV-Finanzierung gesondert heranzuziehen. Sie sollen also durch Beiträge und Abgaben zusätzlich finanziell belastet werden. Neben der hieraus gegenüber anderen Personengruppen resultierenden Ungerechtigkeit, verschweigt der Bericht auch die daraus resultierenden negativen Folgen für die Betroffenen: Auto fahren, Arbeit, Veranstaltungen werden ebenso teuer wie Erwerb und Unterhalt von Immobilien bzw. Grundeigentum. Für den Handel steigen die Unternehmenskosten. Es ist davon auszugehen, dass die Mehrkosten auf Kunden, Mieter und Teilnehmer von Großveranstaltungen umgelegt werden würden. Die Ungerechtigkeit würde hierdurch weiter verfestigt, weil wiederum auch Personen, die den ÖPNV nicht nutzen, zusätzlich finanziell belastet werden.

Dabei ist es im Gegensatz zu dem in Kapitel 4.4 erweckten Eindruck so, dass die „Drittnutzer“ bzw. „Nutznießer“ über Steuern und Abgaben sehr wohl einen finanziellen Beitrag zum ÖPNV leisten. Sofern man die von Rot-Grün hier angewandte Logik auf andere Bereiche übertragen würde, müssten z. B. auch Eltern als „Nutznießer“ von Schulen und alle Bürgerinnen und Bürger allgemein als „Nutznießer“ öffentlicher Einrichtungen wie Bibliotheken, Krankenhäusern oder Schwimmbä-

524 Vgl. Hendrik Wüst, Landesvorsitzender MIT – Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU NRW 2016, S. 9.

dern etc. gesondert zur Finanzierung herangezogen werden. Das von Rot-Grün im Bericht vorgebrachte Argument, ohne ÖPNV wäre Autoverkehr, speziell in Ballungsräumen, nicht mehr in einem erträglichen Maß möglich, verfängt ebenfalls nicht: Denn umgekehrt wären die Kapazitäten des ÖPNV vollkommen überlastet, wenn sämtliche Autofahrer mehrheitlich bzw. ausschließlich den ÖPNV nutzen würden. Darüber hinaus würden Fahrgäste von leereren Bussen und Bahnen profitieren. In der Realität sind die Fahrzeuge gerade im Berufsverkehr und in den Ballungsräumen häufig komplett überfüllt. Unter dem Strich ist die Erfindung der Drittnutzerfinanzierung seitens Rot-Grün schlicht der Versuch, eine zusätzliche Finanzierungsquelle für den ÖPNV zu Lasten privater und juristischer Personen zu erschaffen. Anstatt die Bürger und Bürgerinnen Nordrhein-Westfalens mit immer neuen Abgaben und Beiträgen immer weiter zu belasten, sollte die rot-grüne Landesregierung besser Haushaltskonsolidierung betreiben und dadurch Landesmittel für den ÖPNV freisetzen.

Die **Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP)** als zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit des ÖPNV werden in **Kapitel 4.5** zu einseitig negativ dargestellt. Auf Grund der Blockadehaltung von SPD- und Grünen-Fraktion wurden Vorteile von ÖPP nicht in den Bericht aufgenommen: ÖPP-Befürworter weisen z. B. darauf hin, „dass eine vergleichbare Projektrealisierung durch die öffentliche Hand mit den gleichen Leistungsmerkmalen wie in einem ÖPP-Projekt durch die Verwaltung in den Ländern schlichtweg nicht machbar ist.“⁵²⁵ Andere sehen sowohl die bereits realisierten Projekte als auch insbesondere die Projekte der neuen Generation als Erfolg an: „Schnelle Realisierung, hohe Termintreue und kompakte Bautätigkeit sind die Hauptmerkmale. Die Bauqualität ist nach Angaben der Straßenbauverwaltungen der Länder gut bis sehr gut und die Projekte sind wirtschaftlich. ÖPP führt zu höherer Effizienz bei qualitativ hochwertiger Leistungserbringung von Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung aus einer Hand. Zudem fördert es Innovationen in den Bereichen Durchführung und Management.“⁵²⁶ Auch die Kritik des Bundesrechnungshofs bezüglich vermeintlicher Mehrkosten bei fünf realisierten ÖPP-Verkehrsprojekten sei mit Hinblick auf den Bundeshaushalt nicht haltbar, wobei als Grund für die behaupteten Mehrkosten von ÖPP-Projekten im rein kammeralistischen Ansatz des Bundesrechnungshofs gesehen werden könne.

Sondervotum der FDP-Fraktion und des Sachverständigen Jörg Niemann zu Kapitel 4

Ein Schwerpunkt der Arbeit der Kommission sollte in innovativen Lösungsansätzen für die Finanzierung des ÖPNV liegen⁵²⁷. Demgemäß hat die Kommission hierzu eine Reihe von Ansätzen verfolgt. Die FDP kann die in diesem Bericht beschlossenen Abschnitte zu Solidar- und Drittnutzerfi-

525 Zitat Böger 2016, S. 5.

526 Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 16.06.2015.

527 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015c.

finanzierung (s. Kap. 4.3 u. 4.4) in wesentlichen Teilen jedoch nicht mittragen. In anderen Teilen – bei der Erstellung eines neuen Finanzierungssystems (Kap. 4.1) – gehen die Vorstellungen der FDP weit über das im Bericht Zusammengetragene und bei den Handlungsempfehlungen Beschlossene hinaus.

So sieht es die FDP als ihren zentralen Beitrag zur Arbeit der Kommission an, das Gutachten für eine neue Finanzierungssystematik initiiert und einen umfassenden Beratungsprozess unter Einbeziehung aller Fraktionen im Rahmen der Erarbeitung des Gutachtens sichergestellt zu haben. Die Ergebnisse dieses Prozesses sind im Bericht (Kap. 4.1) und im Gutachten⁵²⁸ skizziert. Wir begrüßen ausdrücklich, dass mehrere Positionen dieses Konzeptes durch die Mehrheit der Kommission – teilweise auch einstimmig – getragen werden. Leider ließen sich jedoch andererseits wesentliche Teile der Konzeption nicht durchsetzen.

Geschlossenes Konzept einer neuen Finanzierungssystematik

Es ist von zentraler Bedeutung, dass die einzelnen Empfehlungen zu der Erstellung eines **neuen Finanzierungssystems** nicht einzeln und isoliert, sondern vielmehr im Zusammenhang gesehen werden müssen. Es handelt sich um ein komplexes, in sich schlüssiges **Gesamtkonzept**. Nur die Verbindung der einzelnen Elemente macht die vorgelegte grundlegende Neuordnung der aktuell verworrenen und intransparenten Verhältnisse bei der Finanzierung deutlich.

Insoweit vertritt die FDP die zentrale Forderung, den **operativen Betrieb** durch die **Fahrgelderlöse** einschließlich der Fahrgeldsurrogate (Ausgleichszahlungen für Schülerverkehre, Behindertenverkehre) darzustellen. Dies kann freilich nur gelingen, wenn die anfallenden Infrastrukturkosten bei dieser finanztechnischen Systematisierung davon getrennt betrachtet werden. Genau dies macht aber die vorgeschlagene Systematik mit einer finanztechnischen Trennung von Infrastruktur und Betrieb aus. An dieser Stelle muss man sich vor Augen führen, dass nach Ermittlungen des Gutachters etwa 75 Prozent der nordrhein-westfälischen Verkehrsbetriebe das Ziel einer Finanzierung des Betriebs durch die Fahrgelder sofort erreichen könnten. Um für diejenigen Betriebe, die dieses Ziel nicht direkt erreichen, eine akzeptable Lösung zu finden, könnten Übergangsregelungen o.ä. getroffen werden. Fakt ist aber, dass die Forderung, den operativen Betrieb durch die Fahrgelderlöse zu finanzieren, zu einem gewissen Druck auf viele Betriebe führt. Ziel ist es, das sich die Unternehmen deutlich stärker an den Bedürfnissen ihrer Kunden orientieren und an verbesserten Produkten arbeiten müssen sowie untereinander vergleichbarer werden. Im Interesse sowohl der Fahrgäste als auch der Steuerzahler wollen wir die Unternehmen diesen förderlichen Kräften des Marktes aussetzen, anstatt neuartige Abgaben zu schaffen und mit staatlichen Lenkungsinstrumenten wie IGVP und Angebotsorientierung einen allumfassenden planerischer Ansatz zu verfolgen.

Außerdem sind bei den **Einspar- und Effizienzpotenzialen** zum einen die **Fahrzeuge** zu sehen. Größere Bestellungen mit vereinheitlichten Standards führen hier zu wesentlichen Einsparmöglichkeiten. Ein herausragendes Beispiel, wie dies funktionieren kann, ist die Vergabe des Rhein-Ruhr-Express (RRX) durch den VRR. Der Umgang mit den Fahrzeugbestellungen ist der Schlüssel für den wirtschaftlichen Erfolg dieser Vorgehensweise. Die hohe Stückzahl der Zügeinheiten bei gleichen Standards ermöglicht höhere Rabatte. Die Kommission ist diesem Ansatz immerhin für den Bereich der Schienenfahrzeuge gefolgt. Für die Busse wurde dies nicht akzeptiert.

Zum anderen hat sich die politische Mehrheit der Kommission einem wesentlichen Ansatz für eine bedeutende Effizienzsteigerung verschlossen: der Einführung einer **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung** für den schienengebundenen ÖSPV (LuFV leichte Schiene), die das Finanzmanagement der besonders kostenintensiven Infrastrukturen der Straßen- und Stadtbahnen optimieren würde. Dies liegt in einer größeren Transparenz durch eine neuartige und aussagekräftigere Dokumentation, die leistungs- und zustandsrelevante Daten verknüpfen würde, begründet. Der Gutachter veranschlagte die Einsparmöglichkeiten durch diese Maßnahme in einer solchen Größenordnung, so dass das bestehende Delta bei der Finanzierung des Regelerhaltes dieser Infrastrukturen alleine hierdurch geschlossen werden könnte.

Die FDP bekennt sich zu dem gesamten Bündel der Maßnahmen, um damit nicht nur Stückwerk zu betreiben, sondern um tatsächlich eine grundlegende Verbesserung der finanziellen Situation des Sektors zu erzielen. Eine Neuordnung von Finanzierungstatbeständen mit der Durchsetzung der Prinzipien von Kostentransparenz und Marktmechanismen kann nur als großes, umfassendes Konzept gelingen.

Insoweit ist bedauerlich, dass sich die politische Mehrheit der Kommission dem verschließt, während die Branche lebhaft diesen neuen Ansatz sowohl in ihren Verbänden wie auf der Ebene der Verkehrsunternehmen diskutiert. Wir werden uns konsequent dafür einsetzen, diesen Diskussionsprozess fortzusetzen und zu unterstützen.

Aus liberaler Sicht kommt dem vorgelegten Finanzierungssystem darüber hinaus noch eine weitere, entscheidende Bedeutung zu: wir sehen ein **Junktim** zwischen der Umsetzung dieses Ansatzes und der Fragestellung möglicher Mittelerhöhung. Die wesentliche politische Stoßrichtung des Berichtes, neue Finanzquellen zu erschließen, stellt sich für uns überhaupt erst dann, wenn die Neuordnung des Finanzierungssystems mit seinen vielfältigen Effizienzsteigerungen und Wettbewerbsansätzen nicht zu einer auskömmlichen Finanzierung geführt hat. Die Finanzierung der Infrastruktur wird dabei als staatliche Aufgabe im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge gesehen und somit über Steuereinnahmen geregelt. Es wird nach unserer Auffassung auf Dauer die bestehenden Probleme der Mangelverwaltung und verbreiteter Ineffizienzen nicht lösen, wenn wir als politischen Lösungsansatz immer nur mehr Geld in das System geben. Bildlich gesprochen: erst wenn das Fass abgedich-

tet ist und alle Löcher geschlossen sind, kann das System überhaupt funktionieren. Die bestehenden Intransparenzen auf der Ausgabenseite der Kommunen und der meist kommunalen Verkehrsbetriebe – oft noch verbunden mit Quersubventionierung durch die eigenen Energieversorger – sind in der gegenwärtigen Struktur geeignet, beliebig Mehreinnahmen ohne entsprechenden Output an Leistung zu verzehren. Die Leistungsbeziehungen der Finanztransaktionen werden dabei systematisch verschleiert. Aus all diesen Gründen kann dem von uns vorgeschlagenen System eine überragende Bedeutung für die zukünftige Finanzierung des ÖPNV zukommen.

Als zusätzliche Handlungsempfehlungen sehen wir für den Bereich Finanzierung:

- Empfehlung, das vom Gutachter vorgeschlagene Finanzierungssystem als neuartiges System konsequent einzuführen.
- Darstellung der Finanzierung des operativen Betriebs möglichst durch Fahrgelderlöse (einschließlich Fahrgeldsurrogate, aber unter finanztechnischer Trennung aller Infrastrukturkosten).
- Einführung einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für den schienengebundenen ÖSPV (LuFV leichte Schiene) zum Regelerhalt als Teilbereich der Infrastrukturfinanzierung.

Offenheit für ÖPP-Modelle

Daneben befürwortet die FDP eine vorbehaltlose und offene Prüfung von ÖPP-Modellen. Dies wurde von der rot-grünen Ausschussmehrheit kategorisch abgelehnt.

Für uns bleiben diesbezüglich folgende Forderungen, die wir als Handlungsempfehlungen sehen, bestehen:

An das Land:

- Beauftragung eines Gutachtens, um einen Konzeptansatz für ÖPP im ÖPNV zu erstellen.
- Die Verkehrsabteilung des MBWSV soll in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern alle ÖPP-Projekte im Verkehrsbereich evaluieren. Das Ministerium soll hierüber jährlich dem Verkehrsausschuss des Landtages berichten.
- Das Land soll sicherstellen, dass insbesondere kommunale Aufgabenträger über die notwendige Kompetenz verfügen können, ÖPP-Projekte auszuschreiben und zu verhandeln.

An die Aufgabenträger:

- Bei größeren Ausschreibungen soll es möglich sein, ÖPP neben der konventionellen Beschaffung als Alternative auszuschreiben. Dabei sollte das Land Vorgaben erstellen, um eine Mittelstandsvereinbarkeit sicherzustellen.

Um mögliche Erfolge von ÖPP-Modellen nachvollziehbar zu machen, sei an dieser Stelle bspw. das derzeit weltweit umfassendste ÖPP-Schienenprojekt, die Strecke Tours – Bordeaux, näher erläutert. Von der Präqualifikation bis zur Vertragsunterzeichnung an ein Bieter-Konsortium vergingen fünf Jahre. Die Fertigstellung der 340 Kilometer langen Gleisstrecke, die mehr als 400 Ingenieurbauwerke erfordert, soll bereits 2017 erfolgen. Bei der komplexen Finanzierung der erforderlichen 7,8 Mrd. Euro war ein Jahr Verhandlungen erforderlich. Die Hälfte der Mittel wird durch privates Kapital über neun beteiligte Banken aufgebracht. Die Vergütung erfolgt bei einer 50-jährigen Konzessionierung über die Nutzungsentgelte.⁵²⁹

Es ist Aufgabe der verantwortlichen Verkehrspolitiker der kommenden Legislaturperiode, das Ergebnis dieses Projektes zu evaluieren, um dann die Frage der Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse zu stellen und zu beantworten. Dem können wir hier nicht vorgreifen.

Bedauerlich finden wir auch, dass die rot-grüne Ausschussmehrheit selbst den Gedanken verworfen hat, alternative Möglichkeiten, privates Kapital für öffentliche Zwecke wie dem ÖPNV verfügbar zu machen, zu prüfen. Die Diskussion darüber ist dagegen auf der Bundesebene im vollen Gange. Die erheblichen Summen privaten Kapitals – sei es von Privatpersonen oder von institutionellen Anlegern wie Versicherungen oder Pensionsfonds – könnten bei Infrastrukturprojekten langfristige Anlagemöglichkeiten finden. Dabei ist bemerkenswert, dass wir hier lediglich weiterführende Vorstellungen der Fratzscher-Kommission aufgegriffen haben, die gerade auf Initiative des SPD-Bundesvorsitzenden und Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel einberufen wurde.

Wir begrüßen deren Ergebnisse und schlagen vor, weitere Beschaffungs- und Finanzierungsvarianten zu entwickeln, „bei denen öffentliche Institutionen eine stärkere Rolle spielen als bei ÖPP, die Möglichkeit privater Finanzierung im Sinne echter Risikoübertragung an Private jedoch erhalten bleibt.“⁵³⁰ Dies müsste sich nicht auf die dort vorgeschlagenen Instrumente öffentlicher Fonds und Bürgerfonds beschränken, sondern könnte sehr wohl auch eine Modifizierung von ÖPP-Ansätzen umfassen. Die Erfahrungen mit positiv verlaufenden Projekten könnten im Sinne von Best-Practice durch die Einbindung potentieller Anbieter in einen solchen Entwicklungsprozess einbezogen werden.

529 Die rot-grüne Ausschussmehrheit hatte diese Informationen aus dem Berichtsentwurf gestrichen, um andererseits beim Abschnitt der strategischen Partnerschaften en detail Förderungen von 50.000 Euro u.ä. zu vertiefen und dies auch noch durch pseudotheoretische Einrahmungen künstlich aufzuwerten. (Vidal und Dhomme 2012, S. 124f).

530 Fratzscher 2015, S. 44.

Insoweit lauten unsere zusätzlichen Handlungsempfehlungen:

- Nutzung des Know-Hows Privater bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten
- Entwicklung von Möglichkeiten, privates Kapital bei der Infrastrukturerstellung einzusetzen

Ablehnung der Drittnutzerfinanzierung

Den Ansatz der **Drittnutzerfinanzierung** lehnen wir demgegenüber komplett ab. Wir sehen in ihm weder eine Lösung in der Finanzierungsproblematik des ÖPNV und insbesondere seiner Infrastruktur, noch halten wir die meisten Drittnutzerfinanzierungsmodelle überhaupt für umsetzbar.

Diese treffen zum einen auf profunde rechtliche Bedenken. Die Möglichkeit, eine Drittnutzerfinanzierung einzuführen, hängt juristisch von der Vereinbarkeit mit der deutschen Abgabenordnung zusammen. Die Systematik des Abgabenrechts ist über Jahrzehnte gewachsen und äußerst komplex. Das in einzelnen Politikfeldern für wünschbar Gehaltene muss sich jedoch gerade diesen ausgefeilten rechtlichen Ansprüchen stellen. Wir sehen nicht, dass eine Drittnutzerfinanzierung rechtlich möglich wäre.

Diese Aussage betrifft insbesondere die **Arbeitgeberabgabe**. Herangezogene Ansätze aus einer Abgabenordnung eines anderen Staates können jedoch nicht einfach auf deutsches Recht übertragen werden. Maßgeblich sind die Kautelen unseres Steuer- und Verfassungsrechts in der Auslegung der Rechtsprechung. Demnach könnten Arbeitgeber als eine homogene Gruppe nur dann für eine Sonderabgabe, um die es sich handelt, herangezogen werden, wenn diese Gruppe auch eine „besondere Verantwortung“ für den Gegenstand, dem die Abgabe dient, träge. Dies ist jedoch offensichtlich nicht begründbar. Ein Arbeitgeber hat weder für Mitarbeitende noch für Kunden und Kundinnen eine besondere Verantwortung, eine öffentliche Transportmöglichkeit bereitzuhalten.

Dies wurde im Rahmen der Anhörung der Enquetekommission klar herausgearbeitet. Die diesbezüglichen Stellungnahmen von Professor Ronellenfitsch⁵³¹ und Dr. Faber⁵³² waren eindeutig. Die juristisch sachverständigen Kommissionsmitglieder, Niemann und Hauser, teilten diese Einschätzung. Selbst der juristische Vertreter der Befürworter einer Drittnutzerfinanzierung, Christian Maaß, stellte in seiner schriftlichen Stellungnahme fest: „Da der ÖPNV von der Allgemeinheit in Anspruch genommen wird und nur zu einem gewissen Umfang spezifisch den Arbeitgebern zugutekommt, dürfte es an einer spezifischen Verantwortung der Arbeitgeber zur Finanzierung der öffentlichen

531 Ronellenfitsch 2015, S. 1f; Ronellenfitsch, Protokoll zur Anhörung der EK vom 21.08.2015, Landtag Nordrhein-Westfalen 2015f, S. 8.

532 Protokoll zur Anhörung der EK vom 21.08.2015, Landtag Nordrhein-Westfalen 2015f, S. 10, 21

Aufgabe ÖPNV fehlen.⁵³³ Dies ist in juristischen Kreisen die übliche Formulierung dafür, dass die eigene Position an der Stelle aussichtslos ist. Diese Klarheit hätten wir uns im Bericht gewünscht. Dies war mit der Mehrheit aber nicht erreichbar. Weiterhin wehren wir uns gegen das Ansinnen der Mehrheit, ein Rechtsgutachten zur Klärung dieser Frage in Auftrag zu geben (HE 29, S. 202). Diese Klärung ist bereits vorhanden. Die Unvereinbarkeit mit Verfassungsrecht ist augenscheinlich.

Unsere Bedenken treffen aber auch die Konstruktion einer Drittnutzerfinanzierung durch **Immobilien Eigentümer**. Auch diese lehnen wir entschieden ab. Eine Einführung begegnet ebenfalls erheblichen rechtlichen Bedenken, die zu großen Unsicherheiten führen. So ist fraglich, ob eine Heranziehung mit der Begründung, einen Drittnutzen abschöpfen zu wollen, nicht ein unzulässiges Sonderopfer darstellt. Dies wäre ein Verstoß gegen Art. 14 GG in Verbindung mit Art. 3 GG. Ein solcher würde einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.⁵³⁴

Eine verantwortungsvolle Politik kann über derartige Bedenken nicht leichtfertig hinweggehen, da eine solche juristische Klärung durch die Instanzen bis zu einem Jahrzehnt der Unsicherheit darüber bringt, ob die entsprechenden Regelungen gelten oder nicht. Dieser Umstand an sich stellt bereits ein gewichtiges Argument gegen die Einführung einer solchen Abgabe dar.

Darüber hinaus sprechen aber weitere **praktische Gründe** gegen die Einführung einer solchen Abgabe. Eine zusätzliche Abgabe für Unternehmen wie für Immobilieneigentümer bedeutet eine weitere Schwächung der **Wettbewerbsfähigkeit** Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu den anderen Bundesländern.

Dies gilt insbesondere für Unternehmen, die sich einem globalisierten Wettbewerb stellen müssen. Neue Belastungen müssen dabei immer im Kontext der Gesamtbelastung gesehen werden. Viele nordrhein-westfälische Unternehmen sind mittlerweile an der Grenze ihrer Belastungsfähigkeit angelangt. Eine weitere Belastung wäre ein neues Argument gegen eine Ansiedlung neuer Geschäftsfelder in oder gar für eine Abwanderung aus Nordrhein-Westfalen. Bei der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung des Industriestandortes Nordrhein-Westfalens hätten wir hier ein weiteres Beispiel, wie eine politisch motivierte Neueinführung einer Abgabe, den Standort belastet. Schon aus diesem Grund halten wir eine isolierte verkehrspolitische Debatte über eine Arbeitgeberabgabe für unverantwortlich. Diese könnte nur im Kontext einer umfassenden industrie-, wirtschafts- und steuerpolitischen Gesamtschau geführt werden. Damit offenbart die Vorgehensweise im Rahmen des Berichtes eine ideologisch geprägte Verkürzung eines erforderlichen umfassenden Diskussionsprozesses.

533 Maaß 2015, S. 4.

534 Faber, Protokoll zur Anhörung der EK vom 21.08.2015, Landtag Nordrhein-Westfalen 2015f, S. 10, 20; Ronellenfitsch, ebenda, S. 19f.

Gleiches gilt für die im Berichtstext als möglich herausgearbeitete Anhebung der **Hebesätze** der Grundsteuer B. Die besonders schlechte Wettbewerbssituation Nordrhein-Westfalens würde damit durch eine weitere landespolitische Entscheidung noch verstärkt.

Besonders tiefgreifend würde sich die **Wettbewerbsverzerrung** bei einem weiteren Modell der Drittnutzerfinanzierung zeigen: der Belastung des **stationären Handels**. Die Situation vieler Einzelhändler würde sich durch eine solche zusätzliche Belastung deutlich verschlechtern⁵³⁵. Zugleich würde der Wettbewerb gegenüber dem Onlinehandel massiv verzerrt, da dieser nicht von diesem Drittnutzermodell erfasst würde⁵³⁶. Aus diesen Gründen muss auch diese Modellvariante entschieden abgelehnt werden.

Neben der Wettbewerbsbelastung müssen auch die **Erhebungskosten** eines neuen Drittnutzerfinanzierungsinstrumentes berücksichtigt werden. Dies dürfte im Immobilienbereich zu schwierigen Bewertungsfragen führen. Wie eine spezifische Lage für die Wertbildung des Objektes und für den damit verbundenen möglichen Mietzins zu bestimmen ist, kann nicht einheitlich festgelegt werden. Die Nähe zu einer Schienentrasse, lange Bauzeiten z. B. bei Bahnhöfen, können ebenso wertmindernd wirken, wie die Bushaltestelle unmittelbar vor der Haustüre. Die „Lagegunst“ ist mitunter auch eine „Lagelast“. Die flächendeckende Aufarbeitung der Kataster zur Bestimmung eines jeweils zugerechneten „Drittnutzens“ würde also zu erheblichen Erstellungskosten und seinerseits zu einer Vielzahl von Klagemöglichkeiten über die jeweilige Einstufung führen. Bereits diese praktischen Aspekte verbieten die Einführung einer solchen Drittnutzerabgabe.

Schließlich kommt man auch nicht umhin, festzustellen, dass eine Belastung von Immobilieneigentum regelmäßig auf die dort lebenden Mieterinnen und Mieter durchschlägt. Insoweit wird eine Verteuerung für alle vorgenommen⁵³⁷.

Ablehnung der Solidarfinanzierung: insbesondere des Bürgertickets

Das Kapitel der Solidarfinanzierung erscheint uns Liberalen durch „linke Sozialromantik“ beflügelt zu sein. Es steht damit unserem Menschenbild, das von der Freiheit des einzelnen ausgeht, entgegen, entscheidet hier doch der Staat, was für den einzelnen gut sein soll. Natürlich gibt es mit dem Semesterticket eine eingeführte und überwiegend akzeptierte Form der Solidarfinanzierung im ÖPNV. Dem verschließen wir uns nicht, lehnen aber die Ausweitung dieses Modells in Form des Bürgertickets ab. Dieses bedeutet eine Zwangsmaßnahme auf Kosten jedes einzelnen. Die Finanzierung des kompletten ÖPNV-Angebots erfolgt durch die Verpflichtung aller, unabhängig davon, ob sie das Ticket nutzen wollen oder nicht. Das ist für uns eine fundamentale Abkehr von dem Grundsatz der

535 Siehe Schwanenflug 2016.

536 Reink 2015.

537 Dumke 2016.

Privatautonomie als eines der grundlegenden Strukturprinzipien unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems.

Wir wollen keine Zwangsbeglückung durch Zwangsverpflichtung. Wohl stehen wir für den Grundsatz der allgemeinen Daseinsvorsorge, der dazu führt, dass der Staat verpflichtet ist, Infrastrukturen für Mobilität und einen funktionstüchtigen Nahverkehr vorzuhalten. Dies ist aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Im Übrigen gelten hier die Ausführungen über das von uns vertretene Finanzierungsmodell.

Das Beispiel der Stadt **Tallinn**, die ein Bürgerticket eingeführt hat, ist nicht übertragbar, weil die Voraussetzungen dort grundsätzlich andere sind. So ist die Siedlungsstruktur Estlands mit einem Zentrum von 400.000 Einwohnern grundsätzlich verschieden von dem polyzentrischen Ballungsraum Nordrhein-Westfalens mit einer Vielzahl von Großstädten und ausgedehnten ländlichen Räumen. Bereits vor der Einführung hatten zudem 36 Prozent der Bevölkerung einen Anspruch auf kostenfreien Transport. Ganz im Stil sowjetischer Politik hatten Rentner, Schüler, öffentlich Bedienstete etc. einen Freifahrtanspruch. Weiterhin waren einige Besonderheiten des estländischen Steuer- und Melderechts maßgebend für die Entscheidung zur Einführung: da es keine Meldepflicht wie in Deutschland gibt, führte die Einführung des Bürgertickets, dessen Erwerb eine Meldung in Tallinn voraussetzt, zu 30.000 Ummeldungen. Die daraus resultierenden Steuereinnahmen machten die Verluste von 12 Mio. Euro aus den wegfallenden Ticketeinnahmen wett. Der Kostendeckungsgrad betrug zudem lediglich 30 Prozent. Diese stichwortartige Aufzählung der spezifischen Bedingungen in Tallinn zeigt, dass eine Übertragung auf Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen ist. Wir brauchen keine Experimente, sondern ein solides Finanzierungskonzept.

Gesamtkritik am Finanzierungskapitel

Die FDP kritisiert an dem Finanzierungskapitel eine drastische **Fehlgewichtung**, die sich dadurch ergibt, dass Solidarmodelle und Drittnutzerfinanzierung in erheblichen Umfang abgehandelt wurden, obwohl diese Konstruktionen rechtlich bedenklich und praktisch im Wesentlichen undurchführbar erscheinen.

Andererseits wird die Frage, wie die gewaltigen Potenziale privaten Kapitals verfügbar gemacht werden können, nicht angemessen untersucht. ÖPP ermöglicht nur Zwischenfinanzierungen. Fonds können als Kapitalsammelstelle dienen. Sie geben aber keine Antwort auf die Frage, wie das Kapital generiert werden kann. Hier liegt für die Zukunft ein zentraler Ansatzpunkt der Überlegungen, der systematisch verfolgt werden sollte.

Ein weiterer Kritikpunkt resultiert aus der Tatsache der bereits bestehenden Steuer- und Abgabenbelastung der Bürgerinnen und Bürger: egal ob Unternehmer, Arbeitnehmer, Hauseigentümer,

Kraftfahrzeughalter oder Verbraucher – bei allen langt der Staat in erheblichem Umfang zu. Der Berichtstext vermittelt den Eindruck, dass vermeintlich Nutznießende von Vorteilen stillschweigend profitieren und deshalb ihnen im Sinne einer höheren Sachgerechtigkeit ein notwendiger Beitrag auferlegt werden müsse. Dies halten wir grundsätzlich für nicht akzeptabel und falsch. Alleine die Autofahrenden können sich als „Melkkuh“ der Nation sehen, tragen sie doch mit rund 50 Mrd. Euro Steueraufkommen (Energiesteuer 39,6 Mrd. Euro und Kfz-Steuer 8,8 Mrd. Euro) maßgeblich zur Finanzierung des Staates bei⁵³⁸. Ein Beitrag zur Bereitstellung und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur und zur allgemeinen Daseinsvorsorge ist damit allemal geleistet.

Schließlich haben die Befürworter zusätzlicher Abgabensinstrumente auf Landes- und Kommunalebene einen zentralen Einwand nicht entkräften können: Wie Hilmar von Lojewski vom Deutschen Städtetag in der Anhörung am 21.08.2015 ausführte, ist es eine regelmäßige Erfahrung der kommunalen Spitzenverbände, dass immer dann, wenn Länder oder Kommunen eigene Finanzquellen erschließen, der Bund umgekehrt bisherige Förderungen aus Bundesmitteln zurückfährt⁵³⁹. Diese Gefahr sehen wir nach wie vor gegeben.

Unser Lösungsansatz im Bereich der ÖPNV-Finanzierung ist somit:

1. Durchsetzung einer Neuordnung des Finanzierungssystems.
2. Konsequente Einforderung der Infrastrukturfinanzierung aus Steuereinnahmen gegenüber dem Bund.
3. Ergebnisoffene Prüfung der Heranziehung von Kapital und Know-how Privater.

Zusätzliche Abgaben in Nordrhein-Westfalen verschärfen dagegen nur die wirtschaftlich schlechte Lage des Landes und führen wiederum zu einem weiteren hausgemachten Wettbewerbsnachteil⁵⁴⁰.

Exkurs: Erhalt der Eigenwirtschaftlichkeit

Derzeit wird der Fortbestand der sog. Eigenwirtschaftlichkeit nach § 8 Abs. 3 PBefG kontrovers diskutiert. Sofern Genehmigungsanträge auf eigenwirtschaftlicher Basis gegen Genehmigungsanträge mit öffentlicher Co-Finanzierung gestellt werden, soll nach der aktueller Rechtslage dem eigenwirtschaftlichen Antrag der Vorzug zu geben sein, wenn die beantragte Verkehrsleistung die Anforderungen an eine ausreichende Verkehrsbedienung (besser) erfüllt. Die FDP spricht sich ausdrücklich für eine Beibehaltung der Eigenwirtschaftlichkeit und des Vorrangs eigenwirtschaftlicher Anträge vor solchen mit öffentlicher Co-Finanzierung aus. Bereits aus den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung folgt, dass besseren und günstigeren Angeboten der Vorzug vor schlechteren und teu-

538 Destatis – Statistisches Bundesamt 2016.

539 V. Lojewski, Protokoll zur Anhörung der EK vom 21.08.2015, Landtag Nordrhein-Westfalen 2015f, S. 29f.

540 Bialdiga 2016.

ren zu geben ist. Die Aufgabenträger können über die Instrumente des Nahverkehrsplans und der Vorabbekanntmachung ihre inhaltlichen Anforderungen an die Ausgestaltung einer ausreichenden Verkehrsbedienung artikulieren. Können diese Standards nicht ohne eine öffentliche Co-Finanzierung erbracht werden, stehen den Kommunen die Möglichkeiten einer wettbewerblichen Vergabe oder einer Direktvergabe zur Verfügung. Der Abschaffung der Eigenwirtschaftlichkeit an sich wie auch einer Verteuerung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen durch die verpflichtende Anwendung von Lohntarifregeln lehnen wir als übermäßige Regulierung ab.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zu Kapitel 4.2

Die Analyse der konventionellen Form der Nahverkehrsfinanzierung über Tarife zeigt:

- eine Undurchsichtigkeit an Tarifangeboten auf verschiedenen Ebenen.
- einen riesigen administrativen Aufwand für Vertrieb und Kontrolle.
- eine unzuverlässige und nicht ausreichende Finanzierungsform.

Tatsächlich wird durch diesen Tarifdschungel lediglich ein Drittel der Kosten für den ÖPNV refinanziert (im Bundesdurchschnitt). Die übrigen zwei Drittel stammen aus den Steuerzahlungen der Bürgerinnen und Bürger. Folglich zahlen zwar alle für den Nahverkehr, jedoch können diesen nur diejenigen nutzen, die einen zusätzlichen und stetig steigenden Eintrittspreis entrichten.

Insgesamt kommt die PIRATEN-Fraktion zu der Schlussfolgerung, dass alleine die konventionelle Finanzierungspraxis über Tarife und Fahrscheine ein Relikt aus dem vergangenen Jahrtausend ist und eine **Spielwiese der verfehlten Verkehrspolitik** darstellt.

Es wird auf das ausführliche Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht verwiesen.

5. Potenziale zur Weiterentwicklung des ÖPNV in NRW durch technische Innovationen – Chancen der Digitalisierung

In diesem Kapitel werden aus technischen Innovationen im Rahmen der Digitalisierung resultierende Potenziale zur Weiterentwicklung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen beschrieben. Diese eröffnen Chancen, um komplizierte Prozesse und Strukturen für die Kundinnen und Kunden wesentlich zu vereinfachen. Dadurch können insbesondere (tarifliche) Zugangsbarrieren abgebaut und Potenziale zur Effizienzsteigerung realisiert werden.

Die Versorgung von Ballungszentren und ländlichen Räumen mit Breitbandinternet, schnellem Mobilfunknetz und eine entsprechende Endgeräteausstattung sind Voraussetzungen für die Digitalisierung. Nur mit zeitgemäßer Anbindung kann eine flächendeckende Nutzung digitaler Angebote sichergestellt werden.

Im Allgemeinen wird die Umwandlung analoger Informationen in digitale Daten sowie die vernetzte Um- /Neugestaltung von Prozessen als Digitalisierung bezeichnet. Über das (mobile) Internet sind diese Daten so gut wie immer und überall verfügbar.⁵⁴¹ Im ÖPNV ist diese Entwicklung bereits spürbar: Durch Plan- und Echtzeitinformationen an Haltestellen über Ankunft und Abfahrt von Bahnen und Bussen, die statische Aushangfahrpläne im Nutzungsverhalten der Fahrgäste zunehmend ersetzen oder über mobil per Smartphone verfügbare Auskunftssysteme. Aber auch im Tarif- und Vertriebssystem, z. B. im Rahmen des MobileTicketing, werden digitale Fortschritte vollzogen.

Die Fortschreibung und Weiterentwicklung dieses Digitalisierungsprozesses der Fahrgastinformation sowie des Tarif- und Vertriebssystems ist Gegenstand des nachfolgenden Kapitels. Wichtige Quelle bei der Erstellung des Textes war das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten „Digitalisierung und Tarife im ÖPNV“, darauf basierende Stellen sind in den Fußnoten entsprechend gekennzeichnet.⁵⁴²

5.1 Fahrgastinformation

Im folgenden Unterkapitel werden der Status quo sowie Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Fahrgastinformationen erläutert.

541 Nachbar 2015, S. 3.

542 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016.

5.1.1 Bestandsaufnahme

ÖV-Datenverbund

Der im Jahr 2002 durch das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen begründete **ÖV-Datenverbund** hat das Ziel, die landesweiten Nahverkehrsauskünfte zu optimieren und zu harmonisieren.

Die Konzipierung und Umsetzung eines **Haltestellenkatasters** zur Erfassung wichtiger haltestellenbezogener Daten diente als Grundlage des ÖV-Datenverbundes.⁵⁴³

Basierend auf der *Handlungsanweisung zur Realisierung des landesweiten ÖV-Datenverbundes in NRW* wurden regionale Koordinierungsstellen (RKS) und eine zentrale Koordinierungsstelle (ZKS) gegründet, deren Zusammenarbeit in einem Grundlagenvertrag geregelt ist⁵⁴⁴ und ein sehr hohes Maß an Komplexität aufweist, wie die beiden nachfolgenden Abbildungen ([Abb. 5-1](#) und [Abb. 5-2](#)) verdeutlichen.

Als ZKS fungiert derzeit der VRR. RKS sind verschiedene Verbände in den drei Kooperationsräumen (vgl. [Abb. 5-1](#)). Zur Weiterentwicklung des ÖV-Datenverbundes wurde ein Arbeitskreis eingerichtet; Mitglieder sind neben der ZKS die Verbände AVV und VRS sowie der Zweckverband NWL.⁵⁴⁵ Die Organisation lehnt sich an die derzeitige Struktur der Aufgabenträger und Tarifverbände an (vgl. Kap. [3.2](#)).

543 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 10; Abraham et al. 2011.

544 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 4; Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2016a.

545 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 4f.; Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2016a.

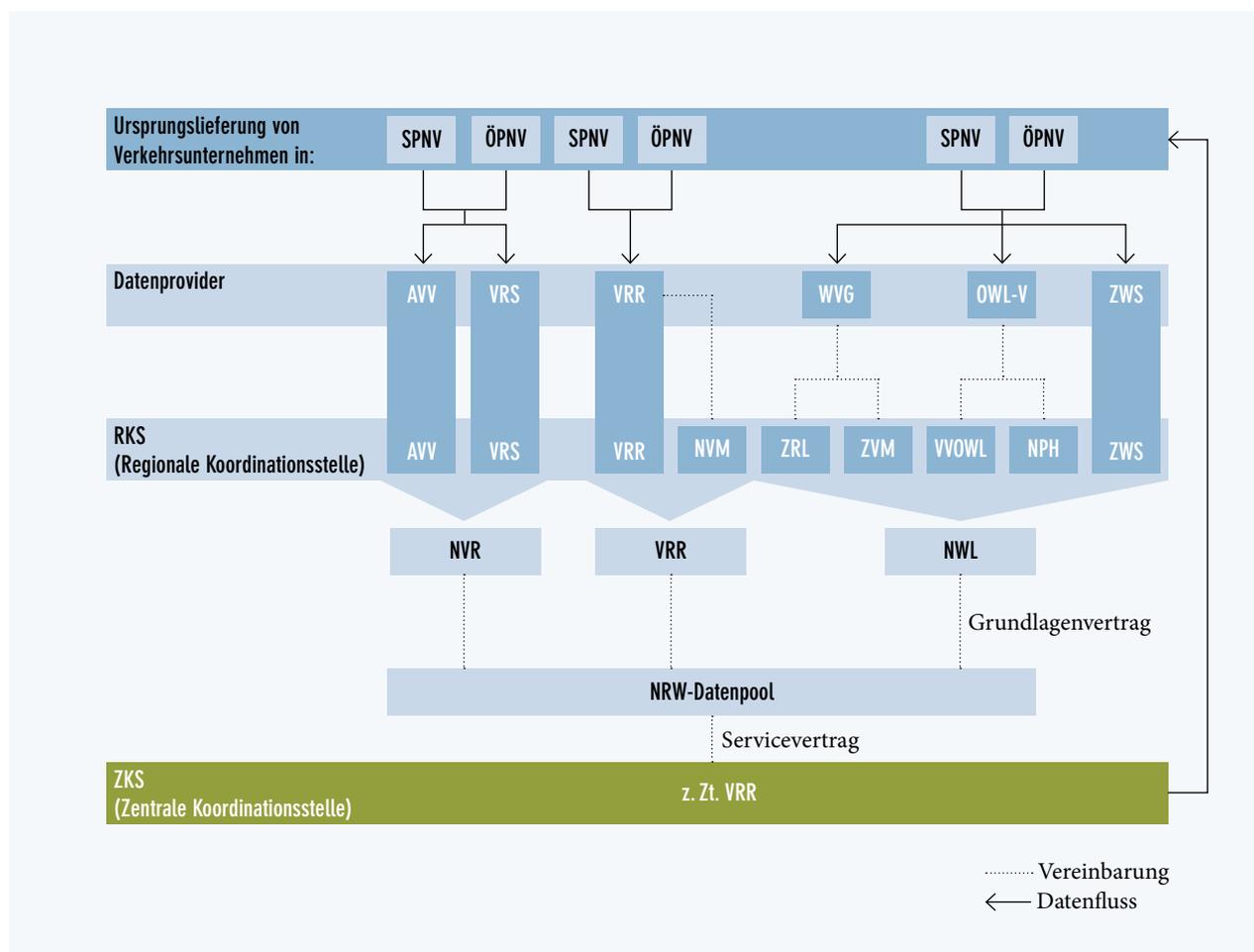


Abb. 5-1: Aufbau des ÖV-Datenverbundes (SOLL-Daten)⁵⁴⁶

Das **Datenmanagement** im ÖV-Datenverbund ist in zentrale und regionale Aufgaben- und Verantwortungsbereiche aufgeteilt. Der ZKS obliegt die SOLL-Datenverwaltung, also der Betrieb der Datendrehscheibe (DDS) bzw. des zentralen IST-Datenservers (IDS), der Daten für den SPNV und die des ÖSPV aufnimmt und verteilt. Die Verbünde und Unternehmen, die über die technischen Voraussetzungen verfügen, speisen ihre Daten ein, so dass diese über die DDS als Echtzeitdaten zur Verfügung stehen.⁵⁴⁷ Weitere Aufgaben der ZKS sind:⁵⁴⁸

- Zusammenführung der Verkehrs- und Tarifdaten der RKS
- Integration der Daten in den ÖV-Datenverbund
- Bereitstellung der Daten für die RKS
- Definition von technischen Standards und Schnittstellen im Rahmen des ÖV-Datenverbundes
- Betrieb und Instandhaltung der notwendigen Technik

546 Eigene Darstellung nach ÖV-Datenverbund NRW in: rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 5.

547 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 5f.

548 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 7f; Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2016a.

Die wesentlichen Aufgaben der RKS umfassen:⁵⁴⁹

- Erhebung der Fahrplan-, Netz- und Tarifdaten aller im jeweiligen Kooperationsraum aktiven Verkehrsunternehmen
- Integration und Pflege der Daten
- Übermittlung dieser Daten an die ZKS
- Weitergabe der durch die ZKS aufbereiteten Daten an die Nutzer im jeweiligen Kooperationsraum

Eine Übersicht des Prozesses der SOLL-/IST-Datenversorgung in Nordrhein-Westfalen wird in [Abb. 5-2](#) dargestellt.

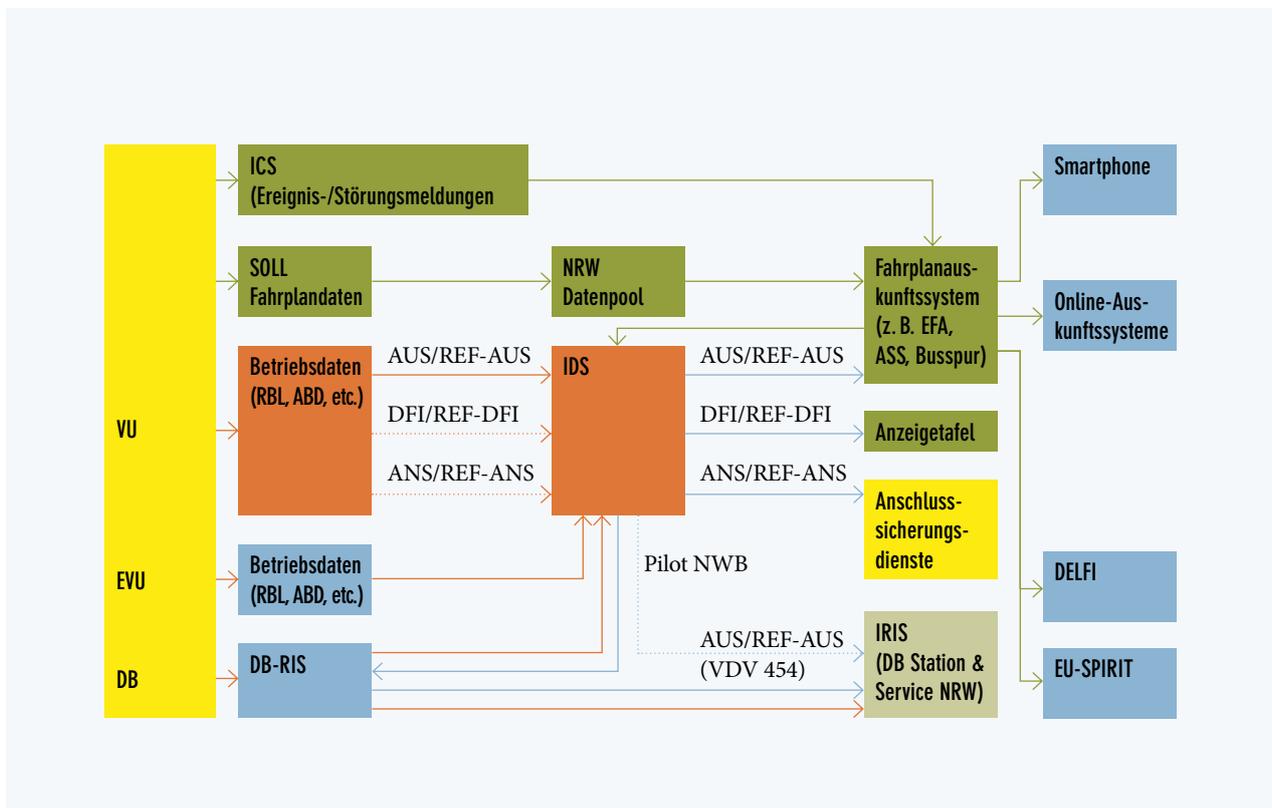


Abb. 5-2: SOLL-/IST-Datenversorgung NRW⁵⁵⁰

Durch **standardisierte Datenüberlassungsverträge** werden Regeln für den Umgang mit allen ausgetauschten Daten bestimmt. Zudem existieren Nutzungsbedingungen für Dritte, die einheitliche Vorgaben für OpenData (frei verfügbare Fahrplanrohdaten) und OpenService (Auskunftsdienste) in ganz Nordrhein-Westfalen festlegen.⁵⁵¹ Im Bereich OpenData werden bereits Daten z. B. an

549 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 8; Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2016a.

550 Eigene Darstellung nach VRR in: rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 9.

551 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 9.

Google sowie an andere Abnehmer aus der Tourismus- oder Medienbranche geliefert. Grundsätzlich sind die Daten von allen zu nutzen.⁵⁵² Sofern sich die technischen Infrastrukturkosten infolge hoher Systemlast nicht signifikant erhöhen, werden diese kostenfrei zur Verfügung gestellt. Open-Services werden künftig insbesondere für Informationen *on-trip*, also in Echtzeit, hervorgehobene Relevanz besitzen.⁵⁵³

Infrastrukturdatenbank

Die Errichtung einer **Infrastrukturdatenbank** ist eng mit dem demografischen Wandel sowie der in der PBefG-Novelle 2013 geforderten vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV bis 2022 verknüpft. Die Busse betreffenden Haltestellendaten werden von den Verkehrsunternehmen eingepflegt, für die Schiene ist der VRR in seiner Funktion als ZKS zuständig. Zudem ist eine Verbindung zum System der DB AG geplant, um Daten zukünftig automatisiert in die Infrastrukturdatenbank einzulesen. Darüber hinaus soll über eine Kooperation mit den staatlichen Bewilligungsstellen die Basis für barrierefreie Reiseketten in Nordrhein-Westfalen gelegt werden, indem durch öffentliche Mittel geförderte Infrastrukturprojekte in die Datenbank integriert werden. Die Berücksichtigung von Echtzeitinformationen zu Infrastrukturelementen, z. B. Aufzugstörungen, wird in einem Pilotprojekt getestet.⁵⁵⁴

Fahrplanauskunftssysteme

Im Nahverkehr Nordrhein-Westfalens existieren zurzeit drei **Fahrplanauskunftssysteme**: ASS (VRS), Busspur (AVV) und EFA (VRR und NWL). Die Fahrplandaten des Nahverkehrs sind zudem in das Auskunftssystem HAFAS der Deutschen Bahn integriert. Das System EFA berechnet monatlich 20 bis 25 Mio. Verbindungen (vgl. auch [Abb. 5-3](#)), ASS und Busspur gemeinsam etwa 2,3 Mio.⁵⁵⁵

Spezielle Funktionen, wie kartenbasierte Suchoptionen oder Preisberechnungen, wurden in alle Auskunftssysteme in diversen Entwicklungsschritten implementiert. Zur kartographischen Visualisierung des Reisewegs wird stets das Material des freien Projekts *OpenStreetMap* (OSM) verwendet.⁵⁵⁶

Die Nutzungszahlen mobiler Auskunftsservices stiegen in den letzten Jahren zunehmend an, wie die Hochrechnung in [Tab. 5-1](#) und [Abb. 5-3](#) verdeutlichen. Für Smartphones stehen Anwendungen (**Apps**) der Verbände, der Unternehmen und der DB AG zur Verfügung. Die Apps sind teilweise an die regionalen Märkte angepasst bzw. anpassbar. Ein einheitliches Hintergrundsystem für das

552 Gemäß Nutzungsbedingungen.

553 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 16.

554 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 9f.

555 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 10f.

556 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 11f.

Datenmanagement soll dabei die Effizienz und die einheitliche Qualität der Auskünfte sicherstellen. Für die Fahrgäste ist ein einfacher Zugang zum ÖPNV entscheidend, einheitliche Darstellungen helfen ihnen bei der Orientierung.⁵⁵⁷ Die Standardisierung wird in Nordrhein-Westfalen über den ÖV-Datenverbund unterstützt.⁵⁵⁸

Tab. 5-1: Abrufzahlen der Verbindungsauskunft für NRW im September 2015⁵⁵⁹

	Gerechnete Verbindungen	Anfragen
Stationär	24.992.930	6.248.233
Mobil	75.157.069	18.789.267
Summe/Monat	100.149.999	25.037.500
Summe/Jahr	1.201.799.988	300.449.997

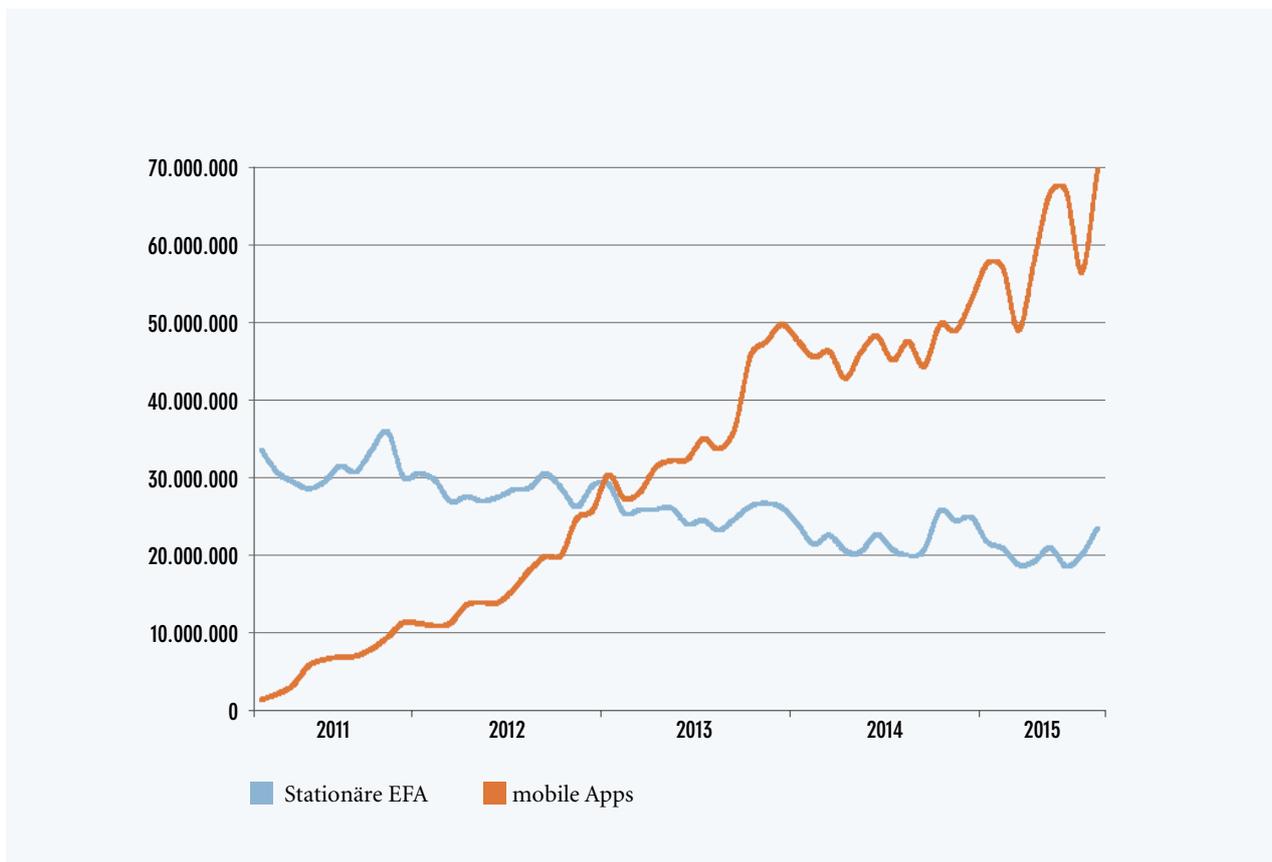


Abb. 5-3: Vergleich mobiles / stationäres Internet im VRR⁵⁶⁰

557 Kolbe 2015a.

558 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 13f.

559 Eigene Darstellung nach rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 11.

560 Eigene Darstellung nach rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 14.

Zur Entwicklung einer bundesweiten Fahrplanauskunft wurde 1997 das Forschungsprojekt DELFI⁵⁶¹ (Durchgängige Elektronische Fahrplaninformation) durch das Bundesverkehrsministerium ins Leben gerufen. Mittels eines offenen, dezentralen Netzwerks, das die existierenden Auskunftssysteme einbindet, steht DELFI seit 2004 zur Verfügung. Die Daten aller Bundesländer werden über Landesserver bereitgestellt. Um die Bedürfnisse mobilitätseingeschränkter Personen besser berücksichtigen zu können, wurde 2013 das Projekt DELFIplus⁵⁶² initiiert. Aus einer gemeinsamen Initiative des Bundes und aller Bundesländer wurden am 1. Juli 2016 der „Verein zur Förderung einer durchgängigen elektronischen Fahrgastinformation (DELFI) e. V.“ gegründet. Diese neue Organisationsstruktur soll die Zukunftsfähigkeit von DELFI sicherstellen.⁵⁶³

Auch auf europäischer Ebene wird die Vernetzung von Fahrplanauskunftssystemen in Forschungsprojekten vorangetrieben. Die EU-Spirit-Fahrplanauskunft erteilt Verbindungsauskünfte zwischen europäischen Städten und Regionen, auch Nordrhein-Westfalen ist direkt beteiligt.⁵⁶⁴

Eine Kooperation zwischen Nordrhein-Westfalen und dem Westdeutschen Rundfunk, bei der Störungsmeldungen des SPNV nach einem ähnlichen Muster wie Staumeldungen des MIV im Radio bekanntgegeben werden, befindet sich in der Diskussion.⁵⁶⁵

Basierend auf den Strukturen und Prozessen des ÖV-Datenverbundes wurde weitgehend **Konsistenz der Informationen** in den verschiedenen Ausgabekanälen hergestellt. Mögliche Inkonsistenzen existieren im Bereich der Dynamischen Fahrgastinformationsanzeiger (DFI). Im Zulauf von Bahnhöfen werden diese teilweise von der ZKS mit Daten bedient, innerhalb der Stationen jedoch von der DB AG. Eine Kooperation zum Austausch der Echtzeitdaten wird bereits vorangetrieben.⁵⁶⁶

Die Verkehrsunternehmen in NRW verarbeiten **Störungsmeldungen** über ein **Ereignismanagement-system** (ICS), in das die entsprechenden Informationen eingegeben werden. Das ICS hat besondere Bedeutung, wenn auf Grund einer Störung auf einer Strecke kein Fahrzeug fährt, da Prognosedaten nur von fahrenden Fahrzeugen gesendet werden. Auch im Falle von Großstörungen lassen sich Informationen über das Ereignismanagementsystem kundenfreundlicher verbreiten. Im Bereich der Störungsmeldungen ist eine intensivere Kooperation der Nahverkehrsakteure mit der DB geplant.⁵⁶⁷

561 DELFI-Service im Auftrag der Bundesländer und der DB AG 2016; Dölger et al. 2015.

562 Franzen und Bartz 2015.

563 Newstix 2016a.

564 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 13.

565 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 17.

566 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 14f.

567 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 15.

Um die **Ausfallsicherheit der Verbundsysteme** zu verbessern, wurden verschiedene Maßnahmen, wie die Verteilung der Auskunftssysteme auf mehrere Server, umgesetzt. Daraus resultiert eine Verfügbarkeit von 99,5 %.⁵⁶⁸

5.1.2 Entwicklungsmöglichkeiten

Gesellschaftliche **Megatrends** stellen die Akteurinnen und Akteure im ÖPNV vor Herausforderungen (vgl. Kap. 2), für die frühzeitig Lösungsstrategien entwickelt werden sollten.⁵⁶⁹

- Demografischer Wandel: Neue Anforderungen durch ältere und mobilitätseingeschränkte Menschen
- Geändertes Mobilitätsverhalten der jungen Generation: Wunsch nach Flexibilität sollte sich in Angebot und Auskunftssystemen widerspiegeln; Vernetzung und Sharing gewinnen an Relevanz
- Digitalisierung: Dienste und Services, die optimal auf die Bedürfnisse der Kundschaft eingehen und über eine zuverlässige Datenbasis verfügen
- „Alles aus einer Hand“: Zusammenführung von Information und Vertrieb

Aus diesen Megatrends resultieren **Handlungsfelder**, denen durch gezielte Fahrgastinformation begegnet werden kann.

Nicht nur Investitionen in die Infrastruktur können zur Schaffung von Barrierefreiheit beitragen: Auch eine Verbesserung der Auskunftssysteme kann gemäß dem Prinzip „**Mobilität durch Information**“ hindernisfreie Mobilitätsketten in einer nicht vollständig barrierefreien Umgebung herstellen. Dazu bedarf es allerdings einer Zusammenführung der Informationen zur Barrierefreiheit mit der Verbindungsberechnung, was in Nordrhein-Westfalen noch nicht vollständig umgesetzt ist. Notwendig wären eine umfassende Bestandsaufnahme der Infrastrukturbeschaffenheit, eine Eingabe der erhobenen Daten in die Hintergrundsysteme sowie eine Verknüpfung mit den Auskunftssystemen.⁵⁷⁰

Auch im Bereich **Multimodalität** (vgl. Kap. 6.2.1) bestehen weitere Entwicklungspotenziale. Informationen zu P&R-Plätzen oder Sharing-Angeboten sind noch nicht mit dem Suchalgorithmus der Fahrplanauskunft verknüpft. In einem weiteren Schritt könnte auch die Verknüpfung von Information und Vertrieb im Sinne einer integrierten Buchung verschiedener Mobilitätsangebote vorange-

568 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 15f.

569 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 17f.

570 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 19f.

trieben werden. Abgesehen von technischen Herausforderungen müssen hier jedoch auch organisatorische Schwierigkeiten⁵⁷¹ überwunden werden.⁵⁷²

Bedarfsverkehre und flexible Bedienungsformen sind in den Informationssystemen zwar über Hinweise berücksichtigt, eine direkte Buchung ist jedoch nicht möglich. Unterschiedlichen Kontakt- und Buchungsmodalitäten könnte – neben einer tariflichen Integration – durch eine einheitliche Rufnummer oder ein zentrales Hintergrundsystem begegnet werden⁵⁷³ (vgl. Kap. 6.3).

Fußwege werden bereits berücksichtigt, Optimierungsbedarf besteht bei Zentralen Omnibusbahnhöfen (ZOB) hinsichtlich des Routings zur richtigen Halteposition. Ausbaufähig ist zudem das Fußgängerouting innerhalb großer Umsteigegebäude, was eine Erleichterung insbesondere für Ortsfremde darstellen würde.⁵⁷⁴

Mit dem ÖV-Datenverbund existiert eine konzeptionell sehr gute Grundlage für das **SOLL-Datenmanagement**. Hinsichtlich des Datenaustauschs mit der DB besteht jedoch Optimierungspotenzial, der zweiwöchentliche Turnus ist angesichts vorhandener aktuellerer Daten nicht mehr zeitgemäß und eine potentielle Fehlerquelle, die über einen schnelleren (bzw. fallweisen) Austausch eliminiert werden könnte. Darüber hinaus könnte eine Automatisierung des Solldatenfahrplanaustauschs angestrebt werden, der das Zusammenwirken der ZKS mit den RKS verbessern würde.⁵⁷⁵

Ein weiteres Handlungsfeld ist der Ausbau der Versorgung mit **Echtzeitdaten** mithilfe der Einführung rechnergestützter Betriebsleitsysteme / Intermodal Transport Control Systems (RBL / ITCS) in weiteren Verkehrsunternehmen, die Prognosedaten an die regionalen Datendrehscheiben weiterleiten. Um technische und organisatorische Probleme bei den Verkehrsunternehmen zu minimieren, könnten zentrale mandantenfähige RBL/ITCS bei einem Verbund ein möglicher Lösungsansatz sein, der sensible unternehmensspezifische Daten vertraglich schützt. Diese böten gegenüber kostengünstigeren RBLlight-Systemen zudem den Vorteil, dass sie auch dispositive Maßnahmen vorsehen, also Ausfälle anzeigen und der Kundschaft folglich zuverlässigere Informationen liefern.⁵⁷⁶

Fehlende Funktionen im RBL-System werden in vielen Regionen Deutschlands über redaktionelle Maßnahmen ausgeglichen. Damit auch in diesem Fall gewährleistet ist, dass die Kundschaft informiert ist, könnte eine Automatisierung der Informationsflüsse vorangetrieben werden.⁵⁷⁷

571 wie z. B. Vertriebsprovision, Zahlungssysteme.

572 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 20f.

573 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 22.

574 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 21.

575 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 23.

576 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 24.

577 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 25.

Ferner können durch die gezielte Förderung der technischen Infrastruktur, bspw. Bordrechner, Anreize geschaffen werden, die zur flächendeckenden Verfügbarkeit von Echtzeitdaten beitragen.⁵⁷⁸

Die Voraussetzungen für **konsistente und einheitliche Fahrgastinformationen** über alle Infokanäle sind grundsätzlich gegeben. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der Abstimmung mit der DB AG hinsichtlich der DFI und dem Solldatenaustausch. Die Akteure sind bereits in einem Dialog, entsprechende Lösungsmaßnahmen verzögern sich.⁵⁷⁹

Ein eng mit dem Bereich RBL/ITCS verbundenes Handlungsfeld ist das **Störfallmanagement**, in dessen Zentrum dispositive Maßnahmen sowie die Optimierung des Informationsflusses zwischen Redaktions- und Leitsystemen stehen, um die Kundinnen und Kunden bestmöglich zu informieren. Mit dem ICS existiert in Nordrhein-Westfalen bereits eine technische Basis, um Störungsmeldungen zusammenzuführen und publik zu machen. Die geplante Vernetzung mit dem System der DB AG ist auch in diesem Zusammenhang voranzutreiben. Weiterer Verbesserungsbedarf besteht im Umgang mit Großstörungen.⁵⁸⁰

Basierend auf ausgebauten RBL/ITCS-Systemen und einem optimierten Störfallmanagement kann ebenso die **durchgängige Reisebegleitung** weiterentwickelt werden, wie z. B. im Forschungsprojekt dynamo⁵⁸¹, in dem Kunden über Push-Benachrichtigungen auf dem Smartphone über Störungen informiert und ihnen alternative Routen vorgeschlagen werden.⁵⁸²

Die über Datenüberlassungsverträge geregelte **Kooperation mit Dritten** birgt Chancen und Risiken für den ÖPNV. Einerseits kann die Verbindung mit anderen Plattformen neue Kundengruppen erschließen, andererseits muss die Aktualität und Qualität der zur Verfügung gestellten Daten stets gewährleistet sein, da für Falschankünfte gewöhnlich das Verkehrsunternehmen und nicht der App-Anbieter verantwortlich gemacht wird, was zu Imageschäden führen könnte.⁵⁸³

Mit dem Projekt DELFI bietet sich die Möglichkeit, im Bereich der Fahrgastinformation Anstrengungen zu bündeln und einen deutschlandweiten ÖPNV-Service- und Datenprovider zu etablieren, was letztlich auch eine Einbindung des Fernverkehrs ermöglichen könnte. Die Strategie des Projekts deckt die zuvor erläuterten Handlungsfelder weitgehend ab und wurde auch von der Verkehrsministerkonferenz im Oktober 2014 gebilligt. Vor diesem Hintergrund sind Beteiligungen und Rollen in anderen überregionalen Mobilitätsplattformen zu überprüfen.⁵⁸⁴

578 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 24.

579 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 26.

580 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 27.

581 Czogalla et al. 2015.

582 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 28.

583 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 29.

584 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 29f.

Eine mögliche Verfügbarkeit von **WLAN in Bussen und Bahnen** wird derzeit in Pilotprojekten⁵⁸⁵ erprobt und könnte zur Attraktivierung des ÖPNV beitragen. Eine objektive Abwägung sollte sowohl rechtliche (Störerhaftung) als auch technische (Aufrüstung der Fahrzeuge, Stabilität der Verbindung) und finanzielle Aspekte⁵⁸⁶ beinhalten. Zudem sind die fortschreitende Verbreitung leistungsstarker Mobilfunknetze und Datenflattrates zu berücksichtigen, die eine Bereitstellung von WLAN im ÖPNV, zumindest in Ballungsräumen, obsolet machen könnte.⁵⁸⁷

5.2 Tarif- und Vertriebssystem

Im folgenden Unterkapitel werden der Status quo sowie Entwicklungsmöglichkeiten des Tarif- und Vertriebssystems erläutert.

5.2.1 Bestandsaufnahme

Die Grundzüge des **Tarifsystems** in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Verbundtarife, Übergangstarife und Tarifkragen sowie des NRW-Tarifs wurden bereits in Kap. 4.2 erläutert. Konventionelle Tarife bilden die Basis und können durch die Möglichkeiten der Digitalisierung weiterentwickelt werden.⁵⁸⁸

Im Bereich der **Vertriebssysteme** existieren folgende Kanäle:

- Papierbasierter Vertrieb
- eTicket über das Internet (OnlineTicket⁵⁸⁹, MobileTicketing⁵⁹⁰)
- eTicket über Smartcard

Der elektronische Vertrieb bzw. das elektronische Fahrgeldmanagement (EFM) basiert auf der VDV-Kernapplikation (VDV-KA), einem offenen Daten- und Schnittstellenstandard, der die Grundlage nahezu aller deutschlandweit eingeführten EFM-Systeme bildet und sowohl mit NFC-fähigen Smartphones als auch mit Smartcards kompatibel ist. Es existieren drei Ausbaustufen des EFM:⁵⁹¹

585 Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen Aktiengesellschaft 08.09.2015, Verkehrsgesellschaft Kreis Unna

586 Die Vestische Straßenbahnen GmbH beziffert die Investitionskosten pro Bus derzeit auf ca. 1.400 Euro (inklusive Einbau) sowie ca. 110 Euro Betriebskosten im Monat. Letztere könnten deutlich reduziert werden, wenn die Haftung von Betreibern öffentlicher HotSpots gesetzlich ausgeschlossen würde (Störerhaftung). Becker 2016.

587 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 31f.

588 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 34.

589 z. B. per Notebook.

590 Per Smartphone.

591 VDV eTicket Service GmbH & Co. KG 2016.

1. eBezahlen: Kundinnen und Kunden können einen klassischen Papierfahrchein bargeldlos kaufen. Die dafür notwendige Bezahlberechtigung ist in einer Smartcard integriert.
2. eTicket: Der Fahrchein ist auf einer Smartcard hinterlegt, üblicherweise handelt es sich dabei um ein Zeitticket (z. B. Monatsticket).
3. eTicket mit automatischer Fahrpreisberechnung: Der Fahrgast meldet sich beim Ein- und Aussteigen an einem speziellen Terminal an bzw. ab (CheckIn/CheckOut). Eine automatisierte Erfassung per Funk mit Smartcards- oder -phones ist in der Erprobung (BeIn/ BeOut).

Das EFM über Smartcards entspricht in Nordrhein-Westfalen überwiegend der Stufe 2, bei der die Fahrtberechtigung als elektronisches Ticket abgelegt wird. Das EFM-System der Stufe 3, das die tatsächliche Nutzung erfasst, wird noch nicht unterstützt. Durch die frühzeitige Einführung von EFM in Nordrhein-Westfalen kann teilweise noch nicht der Standard der VDV Kernapplikation verwendet werden, was derzeit aber im VRR nachgeholt wird. Im Zuge dessen erfolgt auch eine Aktualisierung der Vertriebs hintergrundsysteme, um parallele Strukturen und Ineffizienzen zu beseitigen.⁵⁹²

Weitere Schnittstellen im Vertriebssystem werden für Onlinetickets und Handytickets benötigt. Diese Schnittstellen variieren je nach Verkehrsunternehmen, hierdurch ist das Bild eher uneinheitlich.

Grundsätzlich ist der Vertrieb von eTickets in Nordrhein-Westfalen nicht flächendeckend gewährleistet, da in bestimmten Verbundgebieten Westfalens bislang kein EFM-System genutzt wird.⁵⁹³

5.2.2 Entwicklungsmöglichkeiten des Tarifsystems

„Elektronische Tarife kommen dann zur Anwendung, wenn elektronisch erfasste Fahrten einer Preisberechnung zugeführt werden. Die vollständige Erfassung einer Fahrt umfasst dabei die Zu- und Ausstiegspunkte aus den genutzten Verkehrsmitteln und ihre jeweiligen Zeitpunkte.“⁵⁹⁴

Gemäß dieser **Definition** des VDV wird deutlich, dass bestimmte Merkmale⁵⁹⁵ der Preisberechnung nicht den Einsatz eines elektronischen Tarifs implizieren. Entscheidend ist vielmehr die **elektronische Erfassung einer Fahrt**, die weitere Preisdifferenzierungen ermöglicht.⁵⁹⁶

- Differenzierung nach Entfernung ohne Preissprünge an Tarifgrenzen
- Zeitliche Differenzierung: Unterschiedliche Bepreisung von Tageszeiten und Wochentagen
- Differenzierung nach Qualität: Unterscheidung des Verkehrsträgers bzw. des Angebots

592 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 34f.

593 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 35.

594 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 35 nach VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2014a.

595 z. B. eine Preisberechnung in Abhängigkeit vom Wochentag.

596 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 35f.

Für die Kundschaft ergeben sich **Vorteile** aus der automatischen Fahrpreisberechnung (da der richtige Tarif elektronisch ermittelt wird) sowie der höheren Nutzungsabhängigkeit der Tarife, insbesondere für Fahrgäste, die den ÖPNV zwar regelmäßig nutzen, aber nicht oft genug, als dass sich eine Zeitkarte rentieren würde.⁵⁹⁷ Dies kann im Umkehrschluss aber auch zu Einnahmeausfällen bei Unternehmen führen.

Aus Sicht der ÖPNV-Unternehmen eröffnen sich Möglichkeiten zur individuelleren Gestaltung der Tarife, wodurch Zahlungsbereitschaften effektiver abgeschöpft, Kundinnen und Kunden gebunden und Mehreinnahmen generiert werden können. Die elektronische Erfassung der Fahrten bietet ferner die Möglichkeit, entsprechende Erkenntnisse in die Verkehrsangebotsplanung einfließen zu lassen. Darüber hinaus könnte auch die Einnahmeverteilung transparenter und an realen Gegebenheiten ausgerichtet werden, sofern strukturelle Verzerrungen, die sich aus Unterschieden zwischen eTarif-Kundschaft und dem übrigen Kundenspektrum ergeben könnten, gelöst werden.⁵⁹⁸

Ergiebigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Praktikabilität sind Ziele, die wie bei konventionellen Tarifen auch für eTarife gelten. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Relevanz der **Ergiebigkeit** von Tarifeinnahmen für die ÖPNV-Finanzierung können vor allem folgende Charakteristika von eTarifen hervorgehoben werden⁵⁹⁹:

- Differenzierung von Tarifparametern ermöglicht effektivere Abschöpfung von Zahlungsbereitschaften
- Verstärkung der Kundenbindung
- Abbau von Zugangshemmnissen vorhandener Vertriebs- und Tarifstrukturen
- Potenzielle Erlöse durch zusätzliche Services.

Durch die saubere Erfassung der Nutzungszahlen ist eine Umschichtung der Mittel im Kontext der Einnahmeverteilung zu erwarten.

Im **Ausland** werden eTarife für eine Differenzierung von Menge und zurückgelegter Entfernung angewandt. In den Niederlanden wurde 2009 bspw. ein EFM-System mit der Smartcard „OV-Chipkaart“ eingeführt, das alle Fahrten elektronisch erfasst und folglich als Basis für einen elektronischen Tarif diente. Die Erfassung erfolgt über ein CheckIn- / CheckOut-Verfahren, bei dem die Smartcard an ein Lesegerät gehalten wird.⁶⁰⁰ Solche Systeme existieren bisher kaum in Deutschland. Für den VRR hat das KCEFM exemplarisch einen Investitionsaufwand von über 160 Mio. Euro ermittelt.⁶⁰¹

597 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 36.

598 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 36f.

599 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 37.

600 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 37f.

601 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 38; Kompetenzzentrum Elektronisches Fahrgeldmanagement (KCEFM) 2013.

Die Ausgestaltung und **Art der Erfassung** ist abhängig von den Eigenschaften des eTarifs, des Kontrollkonzepts und des Nutzermediums. Ein CheckOut ist z. B. nicht notwendig, wenn keine Differenzierung nach der Menge oder der Entfernung erfolgt. Eine Kontrolle beim Zustieg ins Fahrzeug könnte mit einem CheckIn verknüpft werden. Ein virtueller CheckIn/CheckOut wäre per App mit einem Smartphone möglich.⁶⁰² In Erprobung befinden sich CheckIn/BeOut-Systeme, bei denen der Ausstieg der Fahrgäste automatisch erfasst wird.

Ein häufig auch für eTarife genutzter Tarifierungsansatz (vgl. Kap. 4.2) enthält folgende Elemente, die jeweils allein oder in Kombination zur Anwendung kommen können (vgl. [Abb. 5-4](#))⁶⁰³:

- Grundpreis
- Fahrtenpreis, bestehend aus einem Festbetrag und einem Leistungsbetrag.

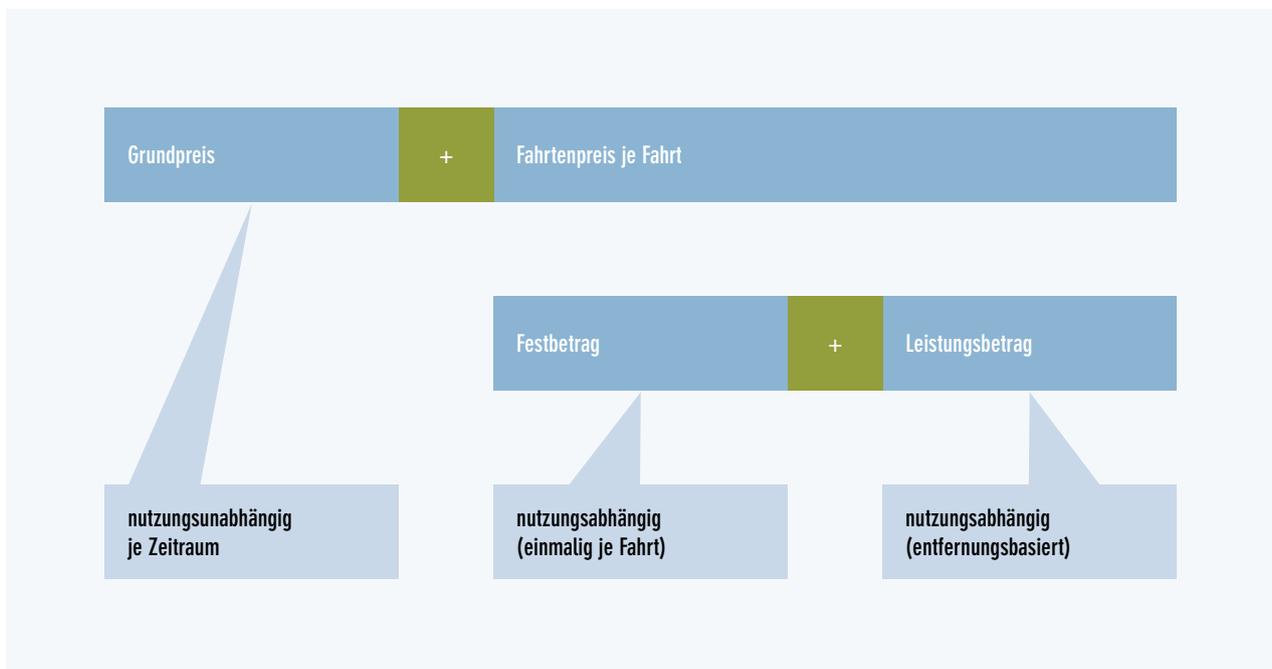


Abb. 5-4: Grundlegende Komponenten eines eTarifs⁶⁰⁴

Ein **Grundpreis** ist eine nutzungsunabhängige Tarifkomponente, die z. B. monatlich oder jährlich fällig ist, um nicht explizit benannte Preisanteile einzukalkulieren wie Zusatznutzen (kostenfreie Mitnahmen) oder bestimmte Vertragsbedingungen (Übertragbarkeit).⁶⁰⁵

602 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 38.

603 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2014a, S. 22.

604 Eigene Darstellung nach VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2014a, S. 22.

605 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2014a, S. 22.

Als nutzungsabhängiges Tarifelement kann ein **Festbetrag** dienen, der für eine Fahrt oder eine Anzahl von Fahrten pauschal zu zahlen ist. Auch bei einer geringen Reiseweite ist dadurch eine Mindesteinnahme garantiert, die zur Sicherung der Ergiebigkeit beiträgt.⁶⁰⁶

Die zweite nutzungsabhängige Tarifkomponente ist der **Leistungsbetrag**, der für eine oder mehrere Fahrten in Abhängigkeit einer veränderlichen Größe zu entrichten ist.⁶⁰⁷ Als Tarifierungsparameter für den Leistungsbetrag könnte z. B. die Entfernung genutzt werden, da deren Einfluss auf den Preis von bestehenden und potenziellen Kundinnen und Kunden besser nachvollzogen werden kann. Statt möglicherweise großen Preissprüngen, wie beim Überschreiten von Tarifzonen in Flächentarifen, sind hier kleinere Preisschritte realisierbar. Für die Bestimmung der Entfernung muss jedoch eine Basis festgelegt werden⁶⁰⁸:

- Luftlinie
- Gefahrene Kilometer
- Tarifkilometer
- Vergleichbare PKW-Kilometer
- Zeit

Die gefahrenen Kilometer sind in der Praxis aus anderen Bereichen bekannt und könnten die erbrachte Fahrleistung genau widerspiegeln. Ebenfalls denkbar ist die Bestimmung einer tarifbildenden Route, deren Preis auf alle übrigen Routen für eine Relation übernommen wird.⁶⁰⁹

Letztlich können die verschiedenen Tarifierungsparameter nicht pauschal bestimmt werden, vielmehr bedarf es vorab Praxiserfahrungen in Tests und Modellprojekten. Dabei sollte jedoch stets sichergestellt werden, dass die Tarife transparent, nachvollziehbar und gerecht ausgestaltet sind. Als bevorzugte Zielgruppe könnten Gelegenheitskunden dienen, da hier ein beachtliches Erlöspotenzial vorhanden ist und Bedarf für den Abbau von Zugangsbarrieren besteht.⁶¹⁰

5.2.2.1 Daten als neues Geschäftsmodell

Darüber hinaus bieten sich ggf. Chancen, verfügbare Daten kommerziell zu nutzen. Dies erfordert den Aufbau vollständig neuer Geschäftsmodelle. Der ÖPNV bietet als Massenmarkt mit entsprechend hohem Datenaufkommen hierzu gute Voraussetzungen. Während in anderen Wirtschaftssek-

606 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2014a, S. 22f.

607 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2014a, S. 23.

608 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 36f.

609 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 39.

610 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 40.

toren Unternehmen um den Zugang zu den Daten konkurrieren (z. B. Smart-Home) sind im ÖPNV die Daten vielfach bereits verfügbar.

Zum Teil bestehen Kooperationen von Verkehrsverbänden mit internationalen Plattformunternehmen, ohne dass für Außenstehende deutlich ist, wer in welchem Umfang über die Daten verfügen kann. Die Gründe für die bisherige Zurückhaltung der etablierten Akteure sind dabei vielfältig. Zum einen verfügen nicht alle Unternehmen und Verbände über ausreichendes Know-how, zum anderen kommen relativ hohe Kosten dazu, was die Implementierung für ein Verkehrsunternehmen, das nur wenige Stadtbuslinien bedient, wesentlich schwerer macht als für große Unternehmen. Zudem bestehen rechtliche, insbesondere datenschutzrechtliche aber auch kommunalrechtliche Bedenken.

Sofern entsprechende Geschäftsmodelle unter Wahrung der (datenschutz-) rechtlichen Anforderungen möglich sind, könnten diese auch genutzt und nicht ausschließlich internationalen Konzernen überlassen werden.

So hängt der ökonomische Erfolg multimodaler Angebote und neuer Verkehrsformen maßgeblich von der Einbeziehung in die vorhandenen ÖV-Strukturen ab. Dies gilt etwa für die Tarifierung, die Nutzung von Informations-, Zugangs- und Bezahlungssystemen sowie von Haltestellen und Bahnhöfen als gemeinsame Klammer der verschiedenen Mobilitätsangebote.

Wenn die Nutzung und Verwertung der verfügbaren Daten nicht durch die etablierten Akteure erfolgt, werden andere die Vermittlungsleistungen durch eigene Applikationen besetzen, um daraus entsprechende kommerzielle Vorteile zu ziehen. Aufgabenträger, Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen sollten daher die für die Weiterentwicklung notwendigen rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen prüfen. Dabei kann insbesondere den Verkehrsverbänden eine integrierende Funktion zukommen.

5.2.2.2 Pilotprojekte, Implementierung und Datenschutz

Ein Pilotprojekt des VRR, der **eTicketFahrtenmanager**, sieht die Entwicklung eines eTarifs innerhalb eines Vertriebssystems der Stufe 3 vor. Um die Integration von Information, Buchung und Bezahlung sicherzustellen, wurde als Nutzungsmedium das Smartphone gewählt, das mittels einer App die in Anspruch genommene Fahrleistung ermittelt.

Projekte wie dieses sollten sowohl zeitlich als auch hinsichtlich der Anzahl von Testkunden begrenzt sein, räumlich allerdings nicht zu eng gefasst werden. Dadurch können Risiken identifiziert und eliminiert werden sowie unter Berücksichtigung der Chancen über eine Einführungsstrategie entschieden werden. Im Regalangebot müssten konventionelle Tarife und der eTarif zunächst parallel bestehen, um Kundschaft ohne Smartphone nicht zu diskriminieren. Vor diesem Hintergrund dürfte

der eTarif zudem nicht deutlich günstiger sein. Letztlich müsste bereits in der Projektphase eine Strategie zur diskriminierungsfreien Einbindung von Kundinnen und Kunden ohne Smartphone in das EFM-System der Stufe 3 entwickelt werden (bspw. über Smartcards für Gelegenheitskunden).⁶¹¹ Seit Anfang 2016 läuft im Rhein-Main-Verkehrsverbund ein dreijähriges Pilotprojekt namens „RMV-Smart“, in dem mit Hilfe der Nutzung von Smartphones ein kilometerbasierter eTarif ausprobiert wird. Erste Ergebnisse zeigen, dass ein solcher kilometerbasierter Tarif sowohl zu Vergünstigungen bei der Eliminierung von Preissprüngen – insbesondere bei der Überschreitung von Tarifgrenzen – als auch zur Verteuerung für einzelne Nutzerinnen und Nutzer kommen kann.⁶¹²

Zukünftige Pilotprojekte (Modellprojekte) sollten folgende Kernpunkte vorsehen:

- Räumliche Erweiterung, insbesondere verbundüberschreitend
- Inter- und multimodale Erweiterung, z. B. Sharingsysteme
- Verschmelzung von Information, Buchung und Bezahlung
- Integration weiterer Nutzungsmedien, möglichst vom Betreiber gestellt.⁶¹³

Darauf aufbauend könnten weitere Pilotprojekte im Bereich EFM und eTarif folgende erfolgsrelevante Kriterien berücksichtigen.⁶¹⁴

- Großflächige Untersuchungsgebiete
- Nutzungsmedium mit hoher Marktdurchdringung
- Langfristig angelegte Untersuchung
- Umfassende Wirkungsanalyse der eTarife
- Konzept zur Migration der aktuellen Vertriebsinfrastruktur
- Frühzeitige und umfassende Einbindung relevanter Akteure

Zur **Sicherstellung des Datenschutzes** sollte der jeweils zuständige Datenschutzbeauftragte frühzeitig einbezogen werden. Klare Nutzungsbedingungen auf Kundinnen und Kunden⁶¹⁵ – wie auf Betreiberseite⁶¹⁶, die die Auswertung der Daten für den Erkenntnisgewinn eines Pilotprojekts ermöglichen, sollten bereits in der Planungsphase des Projekts entwickelt werden.

611 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 42f.

612 Rietsamen 2016.

613 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 43.

614 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 44.

615 Auswertung von Nutzungsdaten zu Marktforschungszwecken, Befragungen.

616 Daten der Kundschaft werden ausschließlich zur Erbringung der festgelegten Leistungen rechtmäßig und zeitlich befristet gespeichert; Berücksichtigung der Prinzipien von Datensparsamkeit sowie der Trennung von Betrieb und Auswertung.

Die derzeit politisch vorgegebenen Regeln für den Datenschutz werden durch die VDV-KA erfüllt. Im Dialog mit den Datenschutzbeauftragten z. B. des Bundes und der Länder wurden folgende Ziele festgelegt:⁶¹⁷

- Frühestmögliche Anonymisierung und Aggregation von Daten, um Rückschlüsse zu vermeiden
- Zugriffsmöglichkeiten minimieren
- Datensparsamkeit realisieren

Ferner müssen die Fahrgäste stets über die Erhebung und Verwendung der Daten informiert sowie ein sensibler Umgang der Verkehrsunternehmen hinsichtlich der Verwendung dieser Daten gesichert sein.⁶¹⁸ Bei Bedarf wäre eine Trennung zwischen personen- und mobilitätsbezogenen Daten durch den anonymen Erwerb von elektronischen Einzel- oder Zeitfahrausweisen bspw. an Automaten möglich.

Grundsätzlich könnten Nordrhein-Westfalen-weit einheitliche und gesetzlich verankerte Regelungen für den Datenschutz, z. B. im ÖPNVG, hilfreich sein.⁶¹⁹ Denkbar wäre auch, dass eine Landesgesellschaft für den Betrieb der Server, auf den die Daten abgelegt werden, gegründet wird, um Vertrauen und Akzeptanz bei der Kundschaft sicherzustellen und den Schutz der persönlichen Daten durch eine vollkommene Anonymisierung und Vertriebs der Daten in der EU zu gewährleisten.

Exkurs: Digitalisierung und Datenschutz in Tallinn, Estland (vgl. Anhang 9.3)

In Estland werden auf nationaler Ebene in den verschiedensten Politikbereichen intensive Diskussionen zum Thema Digitaler Wandel geführt. Auch der öffentliche Verkehr ist eines der Politikfelder, in dem digitale Techniken zukünftig starke Veränderungen mit sich bringen werden.

Im Rahmen der Einführung des fahrscheinlosen Nahverkehrs (vgl. Kap. 4.3.8) wurde in der Hauptstadt Tallinn auch ein eTicket-System etabliert. Günstige Ausgangsvoraussetzung hierfür war, dass der Verkehrsbetrieb überwiegend durch kommunale Unternehmen gewährleistet wird und sich das eTicketing-Vertriebssystem in kommunaler Trägerschaft befindet. 2015 konnte schließlich auch ein privates Eisenbahnunternehmen eingebunden werden, das den Bewohnerinnen und Bewohnern innerhalb der Stadtgrenzen eine kostenfreie Mitnahme ermöglicht. Die Check-In-Pflicht bei der Nahverkehrsnutzung ermöglicht es – in enger Abstimmung

617 Zeino-Mahmalat 2016, S. 16.

618 Zeino-Mahmalat 2016, S. 17.

619 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 45f.

mit dem Datenschutzamt – linienscharfe Daten der Nahverkehrsnutzung zu erheben, wodurch das Verkehrsangebot punktuell verbessert werden kann.

Der Datenaustausch zwischen estnischen Behörden erfolgt unter Nutzung digitaler Infrastrukturen über ein einheitliches System, der sog. „x-road“. Sie ist eine staatliche, in besonderer Weise von Cyberangriffen geschützte und für die estnische Infrastruktur essentielle Datenautobahn. Die staatliche Verwaltung ist damit vom Funktionieren der digitalen Infrastruktur in besonderer Weise abhängig, weshalb Estland viel Geld in Cybersecurity und entsprechende Expertise investiert.

5.2.3 Entwicklungsmöglichkeiten des Vertriebssystems

Im Bereich der Vertriebssysteme wäre die Einführung eines **zentralen mandantenfähigen Hintergrundsystems** für EFM eine Möglichkeit, um Aufwendungen für lokale Hintergrundsysteme der Verkehrsunternehmen zu reduzieren. Damit würde das Ziel eines flächendeckenden elektronischen Vertriebs weiter vorangetrieben.⁶²⁰

Außerdem sollte eine **flächenhafte Kontrollfähigkeit** im Gültigkeitsbereich von eTickets gewährleistet sein, also auch dort, wo diese nicht vertrieben werden. Da dies aufwändig sein kann⁶²¹, bieten sich auch hier zentralisierte Strukturen an, bspw. durch die Vereinheitlichung von Komponenten wie dem Kontrollgerät oder organisatorischen Aspekten wie der Kontrollprozessbeschreibung.⁶²²

Einheitliche Benutzerschnittstellen im Bereich des **MobileTicketing** per Smartphone können eine erhebliche Vereinfachung der aus Kundensicht unübersichtlichen Tariflandschaft darstellen, insbesondere bei verbundüberschreitenden Fahrten. Im Rahmen des Projekts *Interoperable Product Service Interface* (IPSI⁶²³), einer Vernetzung bestehender Handyticketsysteme, wird eine solche Schnittstelle realisiert. Ziel ist der Abbau von Zugangsbarrieren durch die Stärkung des elektronischen Vertriebs, um die Nutzung des ÖPNV für die Kundschaft zu vereinfachen.

Ein Pilotprojekt der Kölner Verkehrs-Betriebe (KVB) und des Rhein-Main-Verkehrsverbundes (RMV) begann Anfang 2016. Mittels der RMV-App können KVB-Handytickets gekauft werden und umgekehrt. Die spezifische App des jeweiligen Anbieters wird nicht benötigt.⁶²⁴ Für die Kundin bzw. den Kunden ist dann nebensächlich, ob sie oder er während der Fahrt eine Tarifgrenze überschreitet, vorausgesetzt, es existiert eine Servicekette aus Informieren und Kaufen innerhalb des Systems.

620 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 46f.

621 Integration in die Sicherheitsarchitektur der EFM-Systeme, tägliche Aktualisierungen der Sperrlisten.

622 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 47.

623 VDV eTicket Service GmbH & Co. KG 2015.

624 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 17.

Auch die standardisierte Vernetzung digitaler Vertriebssysteme, z. B. auf multimodalen Mobilitätsplattformen, könnte über IPSI erfolgen.⁶²⁵

Der Anteil an den Fahrgeldeinnahmen durch MobileTicketing liegt derzeit zwar nur im niedrigen einstelligen Bereich, in den letzten Jahren wurde jedoch prozentual ein großes Wachstum verzeichnet, wodurch insbesondere im Segment der Gelegenheitskunden weitere Erlöspotenziale erwartet werden können.⁶²⁶

Es muss berücksichtigt werden, dass für MobileTicketing, im Gegensatz zur Smartcard, ein zeitaufwändigeres und teureres zweistufiges Kontrollverfahren⁶²⁷ notwendig ist. Zudem handelt es sich um einen Vertriebskanal, der nicht autark durch die Verkehrsunternehmen betrieben werden kann, sondern u. a. abhängig ist vom Mobilfunk- oder dem Betriebssystem des Smartphones. Die Entwicklung dieser Systeme und der Grad der Abhängigkeit sollten daher genau überprüft werden.⁶²⁸

Einen Lösungsansatz, insbesondere hinsichtlich des zweistufigen Kontrollverfahrens, stellt *Near Field Communication* (NFC) in Smartphones dar. Diese Technik soll bis 2018 in 90 % der Endgeräte verfügbar sein, verhält sich wie eine Chip- bzw. Smartcard und kann daher an bereits bestehende ÖPNV-Terminals zum CheckIn und CheckOut verwenden. Ein weiterer Vorteil gegenüber derzeitigem MobileTicketing besteht darin, dass NFC auch bei einem leeren Handyakku⁶²⁹ funktionstüchtig ist. NFC-fähige Smartphones und Smartcards sind dementsprechend Nutzungsmedien im gleichen System, wodurch der Fahrgast seine jeweilige Präferenz wählen kann.⁶³⁰

Eine **automatische Fahrerfassung** kann über ein EFM-System der Stufe 3 realisiert werden, dessen Weiterentwicklung im Zuge der Konzipierung von eTarifen vorangetrieben werden könnte. Dabei sind sowohl Systeme mit aktiver Handlung des Fahrgasts (CheckIn / CheckOut) als auch ohne aktive Unterstützung durch den Fahrgast (BeIn / BeOut) sowie eine Kombination daraus (CheckIn/BeOut) denkbar.⁶³¹

625 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 47f.

626 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 48.

627 Die Kopie einer Fahrtberechtigung, z. B. eines QR-Codes, kann durch kryptographische Verfahren nicht ausgeschlossen werden. Im zweiten Kontrollschritt wird deshalb gegen ein zusätzliches Identifikationsmedium geprüft, wodurch der Prüfprozess 1,6-mal länger dauert.

628 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 48.

629 Dies gilt, sofern dieser nicht tiefenentladen ist.

630 Zeino-Mahmalat 2016, S. 14.

631 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 48f.

5.3 Weitere Entwicklungsmöglichkeiten

Speziell für kleinere Verkehrsunternehmen stellt die Umsetzung komplexer Digitalisierungsprojekte erheblichen organisatorischen, technischen und nicht zuletzt finanziellen Aufwand dar. Da die Vorteile elektronischer Tarif-, Vertriebs- und Informationssysteme eng mit ihrer flächendeckenden Verfügbarkeit verknüpft sind, könnte **beratende Unterstützung durch die Kompetenzcenter** bzw. deren Weiterentwicklung zur sukzessiven Ausdehnung von EFM gewährleistet werden.⁶³² Entsprechende Investitionen könnten in diesem Sinne eine Multiplikatorfunktion erfüllen,⁶³³ worin auch ein grundsätzliches Argument für ein erweitertes Aufgabenspektrum der Kompetenzcenter in Nordrhein-Westfalen bestehen könnte.

Zudem sollte die Einführung bzw. Nutzung vorhandener technischer **Standards** im Bereich Digitalisierung beschleunigt werden. Dies kann unterstützt werden, indem entsprechende **Anreizstrukturen** durch die Fördermittelgeber geschaffen werden.⁶³⁴ In diesem Zusammenhang sollten auch die **Förder Richtlinien** an die speziellen Charakteristika der Digitalisierung angepasst werden. Während Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge langfristig angelegt sind, ist die Lebenszeit digitaler Systeme von wesentlich kürzerer Dauer. Daher sollten Förder- und Vergabeprozesse beschleunigt werden.⁶³⁵

Im Zuge der Einführung von eTarifen könnte darüber hinaus die **Harmonisierung des Tarifsystems** im Sinne einer einfacheren Handhabung weiter vorangetrieben werden.⁶³⁶

Durch die Verknüpfung von Informieren, Buchen und Bezahlen ergeben sich erhebliche **Synergiepotenziale**, die im Rahmen der Digitalisierung realisiert werden können. Außerdem steigert dies die Attraktivität des ÖPNV, senkt Zugangshemmnisse und stellt somit eine Vereinfachung der Nutzung für die Kundschaft dar. Hier sind die Vernetzungsinitiative des VDV zur Ausweitung und Bündelung elektronischer Vertriebssysteme sowie DELFI und IPSI von hervorgehobener Bedeutung.⁶³⁷

Die (technische) Entwicklung **autonom fahrender** (fahrerloser) **Fahrzeuge** wird einen disruptiven Effekt auf den Verkehrsmarkt haben, da traditionelle Grenzen zwischen MIV, ÖPNV oder Car-sharing nahezu verschwinden.⁶³⁸ Für den öffentlichen Verkehr sind damit sowohl Risiken als auch Chancen verbunden.

632 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 50.

633 Zeino-Mahmalat 2016, S. 25.

634 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 50.

635 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 50.

636 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 51.

637 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 51f.

638 Röhrleef 2015, S. 1.

Einerseits wird Autofahren durch die Tür-zu-Tür-Bedienung attraktiver, die Vorteile des ÖPNV (gefahren werden, Möglichkeit zur Entspannung oder Arbeit) sind gegeben, seine Nachteile jedoch nicht (feste Fahrzeiten, festes Schienensystem).⁶³⁹ Andererseits kann autonomes Fahren jedoch auch als Chance im Sinne einer Ergänzung des leistungsstarken ÖPNV⁶⁴⁰ verstanden werden, insbesondere abseits der Hauptachsen und -verkehrszeiten oder als Zubringer.⁶⁴¹ Hier ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen zwischen nahezu geschlossenen Verkehrssystemen (U-Bahn) und Fahrzeugen im Straßenverkehr stark variieren und entsprechend in Modellprojekten eruiert werden müsste, um Sicherheit und Zuverlässigkeit zu gewährleisten.⁶⁴²

Es ist zu erwarten, dass sich autonome Fahrzeuge über Flottenbetreiber und den Betrieb auf einem abgegrenzten Netz im Markt etablieren. Das Management von Flotten sowie der Betrieb auf abgegrenzten Netzen gehört zu den Kernkompetenzen von Verkehrsunternehmen. Folglich sind Anknüpfungspunkte gegeben, durch die sich die ÖPNV-Branche, in Abstimmung mit der öffentlichen Hand, in einem Zukunftsmarkt etablieren könnte.⁶⁴³

Dabei steht sie in Konkurrenz zu potenziell völlig neuen Akteuren, da die traditionelle Unterscheidung nach Verkehrsarten (MIV, ÖPNV, Fahrrad) einer funktionalen Trennung weichen könnte: Unternehmen, die Mobilität mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln organisieren (Mobilitätsprovider) und Unternehmen, die Verkehrsangebote und Infrastrukturen betreiben (Supplier). Diese neue Wettbewerbssituation erfordert unter Umständen auch eine Anpassung des Rechts- und Wettbewerbsrahmens.⁶⁴⁴

5.4 Zwischenfazit

Auf Grund verkürzter Innovationszyklen sowie zahlreichen beteiligten, aber unterschiedlich leistungsfähigen Akteurinnen und Akteuren stellt der Digitalisierungsprozess eine erhebliche Herausforderung dar. Eine Digitalisierungsstrategie und bundeslandübergreifende Koordination, z. B. im Rahmen von DELFI oder der Vernetzungsinitiative des VDV, sind in dieser Hinsicht erste Schritte.⁶⁴⁵ Auch können Erfahrungen aus anderen Ländern, wie bspw. den Niederlanden und Großbritannien, übertragen werden (Vgl. Kap. 5.2.2 und Kap. 6.1.5).

639 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015h, S. 12.

640 Schnellbahnen werden im Vergleich zu autonomen Fahrzeugen auch künftig Vorteile wie Reisezeit und Verlässlichkeit haben.

641 Röhrleef 2015, S. 2f.

642 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015h, S. 11–12.

643 Röhrleef 2015, S. 4.

644 Röhrleef 2015, S. 4f.

645 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 53.

Die Zusammenführung von Informieren, Buchen, Bezahlen und Kontrolle sowie die Entwicklung digitaler Reisebegleiter, auch vor dem Hintergrund einer barrierefreien Reisekette, sind ebenso voranzutreiben wie eine multimodale Ausrichtung im Sinne einer Positionierung der Verkehrsunternehmen als Mobilitätsdienstleister.⁶⁴⁶

Wie die Herausforderungen angegangen werden können⁶⁴⁷, ist auch abhängig von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel. Hier bestehen derzeit große Defizite (vgl. Kap. 3.2 und Kap. 4.1).

Im Gesamtbild bleibt die Qualität des vorgehaltenen Angebots entscheidend für die Anzahl potentieller Fahrgäste und damit der Zukunftsfähigkeit des ÖPNV, die durch eine zielgerichtete Digitalisierungsstrategie nachhaltig unterstützt werden kann.⁶⁴⁸

Die folgenden [Abb. 5-5](#) und [Abb. 5-6](#) zeigen mögliche Roadmaps der Digitalisierung in den Bereichen Fahrgastinformation sowie Tarif und Vertrieb. Pilotprojekte sind blau dargestellt, dauerhafte Aufgaben grün. Vorhandene Querverbindungen von Bereichen und Maßnahmen sind nicht grafisch dargestellt.

646 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 54.

647 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 54.

648 rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 54.

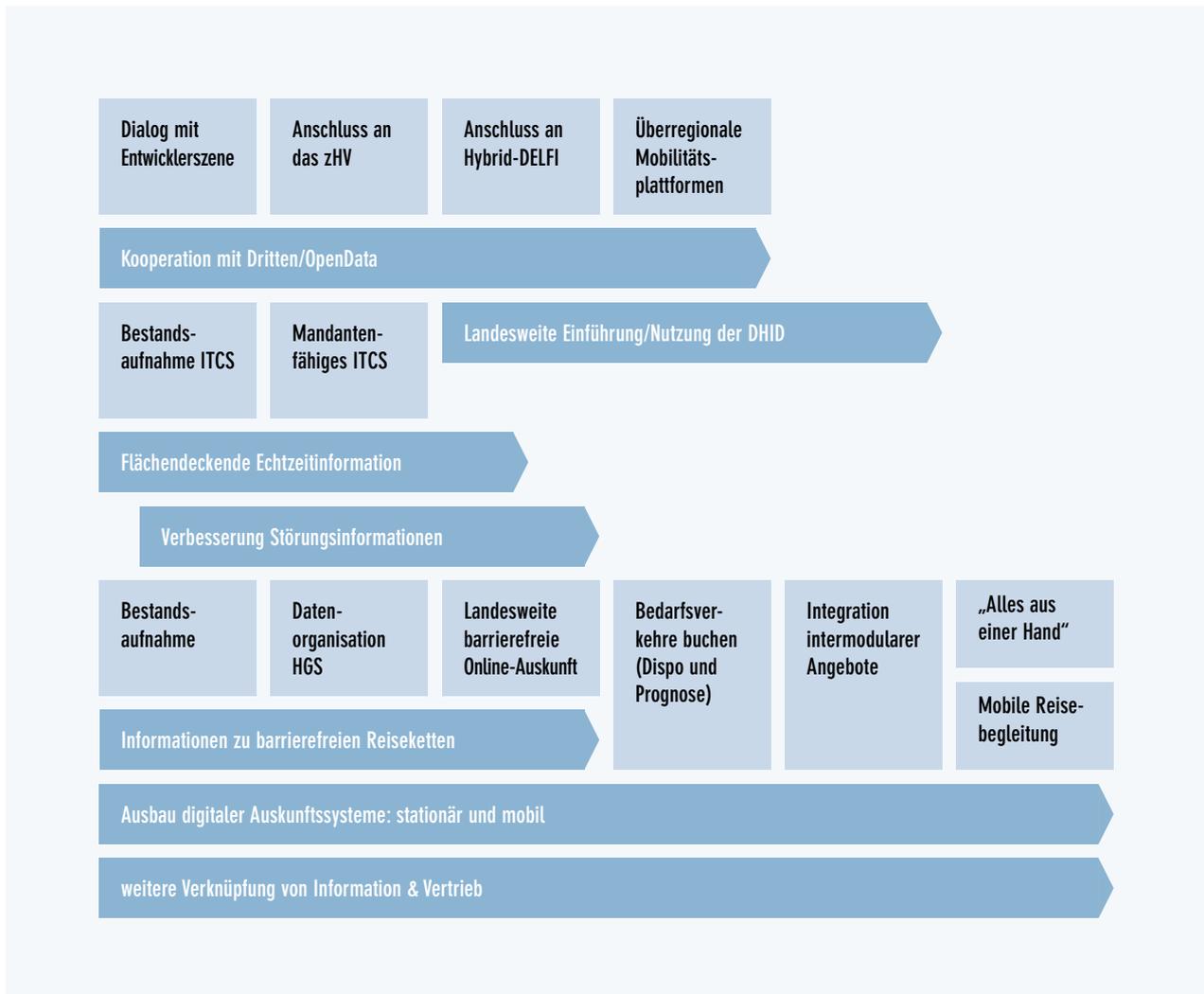


Abb. 5-5: Roadmap Fahrgastinformation⁶⁴⁹

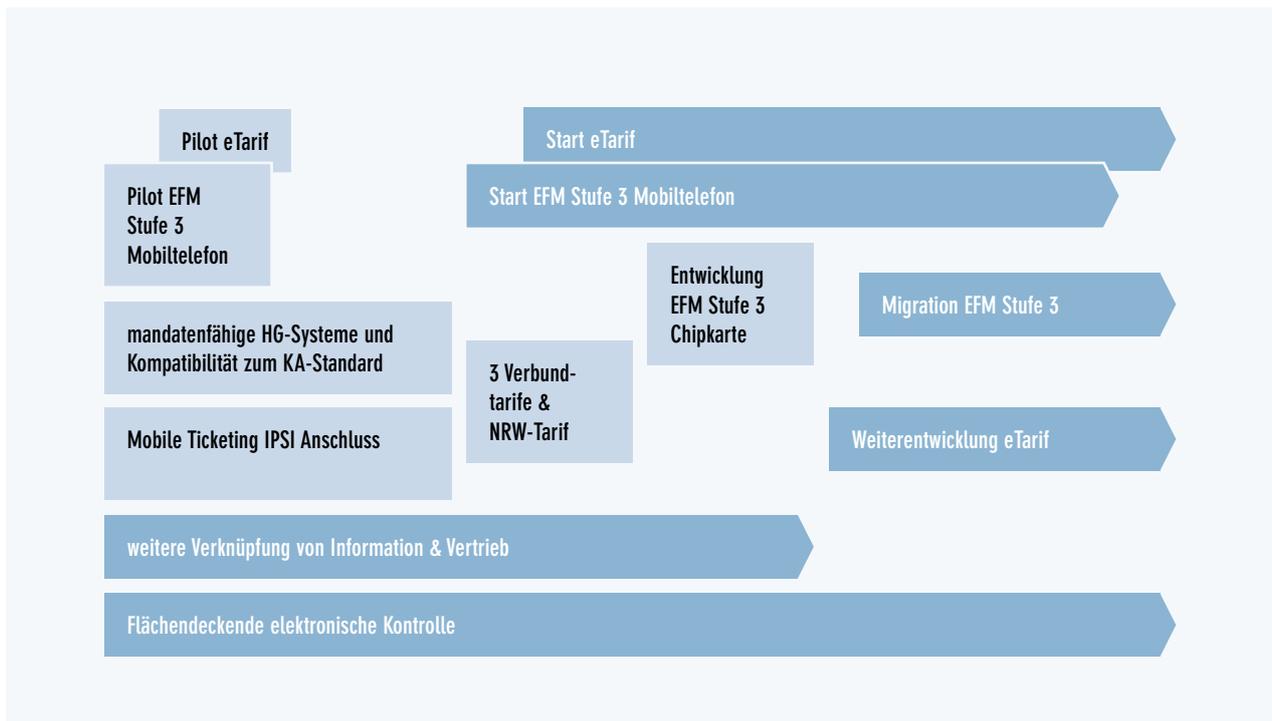


Abb. 5-6: Roadmap Tarif und Vertrieb⁶⁵⁰

650 Eigene Darstellung nach rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH 2016, S. 56.

Sondervotum zu Kapitel 5

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zu Kapitel 5

Grundsätzlich sind Anstrengungen zu begrüßen, die eine deutliche Vereinfachung des Zugangs zum Nahverkehr ermöglichen und eine spürbare Fahrgastgewinnung zur Folge haben. Diese Chancen müssen im Fokus stehen, dürfen jedoch nicht über die Risiken hinwegtäuschen, die ein eTicketing mit sich bringen könnte:

- Das eTicketing ist keine Vereinfachung des Tarifsystems, sondern lediglich eine Vereinfachung des Zugangs zum Tarifsystem
- Das eTicketing macht den ÖPNV nicht billiger
- Das eTicketing sammelt Daten

Der Einsatz von eTicketing kann dort sinnvoll und nutzerfreundlich sein, wo es Systembrüche gibt. Diese gibt es beim Wechsel des Verkehrsmittels (z. B. Carsharing oder Fahrradverleih) oder in fremden Tarifgebieten (z. B. Ausflug nach Berlin, München oder ins Ausland).

Insgesamt kommt die PIRATEN-Fraktion zu dem Schluss, dass das **eTicketing bestenfalls eine Übergangslösung** darstellt. Dadurch kann zwar der Zugang zum Nahverkehr vereinfacht werden, jedoch stellt dies keine Lösung für das Grundproblem dar, nämlich des – verglichen zur Pkw-Nutzung – als zu teuer empfundenen ÖPNV. Das eTicketing ist lediglich eine Symptomheilung der immer weiter diversifizierten Tarifstrukturen.

Es wird auf das ausführliche Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht verwiesen.

6. Potenziale angebotsbezogener Innovationen in NRW

Nachdem in Kapitel 3.2 die Organisationsstruktur des nordrhein-westfälischen ÖPNV dargelegt wurde, werden in diesem Kapitel die Möglichkeiten angebotsbezogener Innovationen z. B. hinsichtlich Netzplanung, multimodaler Angebote, Mobilitätsmanagement oder flexibler Bedienungsformen inklusive ihrer Effizienzpotenziale dargelegt. Das vorliegende Kapitel nimmt dabei insbesondere auf das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten „Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens“⁶⁵¹ sowie auf die in der Kommissionssitzung am 26. Februar 2016 durchgeführten Anhörungen „Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb“⁶⁵² sowie „Multimodalität / Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen“⁶⁵³ Bezug.

6.1 Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebots

Die Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebots erfolgt vor dem Hintergrund der in diesem Bericht bereits beschriebenen aktuellen Rahmenbedingungen (insbesondere angespannte Haushaltslage der Kommunen, Sanierungsstau bei der ÖPNV-Infrastruktur; vgl. Kap. 2.1 und Kap. 3.2.3) sowie der erwarteten Megatrends (insbesondere demografische Entwicklung, vgl. Kap. 2.2 und Digitalisierung vgl. Kap. 5). Darüber hinaus sind das aktuelle Angebot, die gegebenen Defizite bei der räumlichen und zeitlichen Bedienung sowie die allgemeine Nachfrageentwicklung maßgeblich, welche zunächst kurz beleuchtet werden.

Das Prinzip **bedarfsorientierter ÖPNV-Gestaltung** bedeutet, dass die Verkehrsmittel nach dem ermittelten Bedarf verkehren und eine konkrete Nachfrage im Sinne einer Grundversorgung bedienen. Wird die Absicht verfolgt, das Angebot auszuweiten bzw. in einem integrierten Taktfahrplan zu systematisieren, handelt es sich um **angebotsorientierte Planung**. Nur ein ÖPNV mit diesem Fokus kann Zielvorgaben – wie eine Steigerung des Angebots um 50-100 % (z. B. von der ÖPNV-Zukunftskommission im Rahmen des Klimaschutzes eingebracht⁶⁵⁴) – erreichen.⁶⁵⁵

Die Ausgestaltung des konkreten Verkehrsangebotes hängt insbesondere von folgenden Kriterien ab: Anzahl Fahrgäste je Fahrt, Mittlere Besetzung je Linien-Kilometer, Kosten je Sitzplatz-Kilome-

651 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016; Zimmer 2015b.

652 Landtag Nordrhein-Westfalen 2016b.

653 Landtag Nordrhein-Westfalen 2016a.

654 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013a, S. 6.

655 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 28.

ter, Kosten je Reisenden-Kilometer, Zuschussbedarf je Sitzplatz-Kilometer und Zuschussbedarf je Reisenden-Kilometer. Werden im Einzelfall spezifisch sehr ungünstige Werte festgestellt, so sollte eine günstigere Angebotsart gewählt werden.⁶⁵⁶

6.1.1 Aktuelles Angebot und Defizite

Das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten hat zur Bestimmung des Bedarfs bzw. Potenzials das aktuelle (ÖSPV-)Angebot eingehend analysiert. Insgesamt lässt sich feststellen, dass das **Angebot** des ÖSPV in Nordrhein-Westfalen sehr **unterschiedlich ausgeprägt** ist. Bezogen auf Fläche und Einwohner gibt es in den Städten eine deutlich höhere Angebotsdichte als in den Landkreisen: Das Angebot liegt im Mittel bei 30 Fahrplankilometern – mit Abweichungen von bis zu 60 % nach oben und unten.⁶⁵⁷

Die ländlichen Räume und städtischen Randlagen sind traditionell und wegen der vielerorts ausgedünnten Angebote in der Regel mit geringerer Taktfrequenz oder gar nicht an das ÖPNV-Netz angebunden. Die ländlichen Räume in NRW weisen im Bundesvergleich zumindest im Durchschnitt relativ günstige Werte auf. Für über 85 % der Menschen liegen ÖV-Haltestellen unter 1.000 Meter entfernt; die entsprechende Studie sagt aber nichts über das Verkehrsangebot aus.⁶⁵⁸

Die ÖPNV-Zukunftskommission hat als Defizite in der räumlichen und zeitlichen Bedienung u. a. die unterschiedliche Ausgestaltung in den verschiedenen Regionen sowie Mängel im SPNV auf Grund von Stilllegung und Rückbau identifiziert sowie konkrete Beispiele zu Verknüpfungsmängeln benannt.⁶⁵⁹

6.1.2 Nachfrageentwicklung

Das aktuelle Angebot und die genannten Defizite treffen auf die zu erwartende Nachfrage. Hier wird für die kommenden Jahre und Jahrzehnte im Allgemeinen damit gerechnet, dass der **ÖPNV-Anteil** an der Gesamtmobilität (wegebezogen) und im sog. Modal Split (verkehrsmittelbezogen) **steigen wird**. Dies wird in den einzelnen Räumen bezogen auf Nordrhein-Westfalen wie folgt prognostiziert (vgl. Kap. 2.3):

- **Stadt-Umland-Relationen:** Höchstes Wachstumspotenzial, insbesondere bei wachsenden Städten (z. B. Köln, Düsseldorf, Münster). Dies betrifft die Hauptverkehrsachsen zu den Ballungsräumen und Oberzentren sowie deren unmittelbares Einzugsgebiet.

656 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 44f.

657 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 12ff.; Zimmer 2015b, S. 3ff.

658 BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016.

659 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 162f.

- **Metropolräume:** Heterogene Entwicklung durch Nebeneinander von Schrumpfung und langsamem stetigen Wachstum prognostiziert, das auf Grund des aktuell bereits hohen ÖPNV-Anteils jedoch insgesamt geringer ausfallen wird.
- **Ländliche Räume:** Nur partielles Wachstum, da, demografisch bedingt, rückläufige Schülerverkehre bestimmend sein werden. Es wird sehr schwierig sein, mit neuer Kundschaft gleich große Nachfragezuwächse zu erreichen. Hier sind die Siedlungsdichte sowie die vorhandenen gebündelten Verkehrsströme maßgeblich; je geringer sie sind, desto kleiner sind die strukturellen Chancen des „klassischen“ ÖPNV (dafür haben z. B. Bürgerbusangebote hier Potenzial). Unklar ist, inwieweit über Schülerverkehre hinaus flexible Bedienformen und weitere Mobilitätsangebote Abhilfe schaffen können. In Nordrhein-Westfalen sind hierzu bereits erste Ansätze vorhanden.

Insgesamt sind an den jeweiligen örtlichen Bedarf individuell angepasste Lösungen notwendig.⁶⁶⁰ Dabei lässt sich landesweit eine höhere Akzeptanz von Bahnangeboten bei Bürgerinnen und Bürgern nachweisen.⁶⁶¹

6.1.3 Räumlich differenzierte Angebotsentwicklung

Wie eben angedeutet, ist die Nachfrage in bzw. zwischen den einzelnen Räumen unterschiedlich. Daher folgt hier eine entsprechend unterteilte Betrachtung der ÖPNV-Bedienung zur Beantwortung der Frage, welches Angebot mit welchem Verkehrsmittel in welcher Raumkategorie passt.

Auf Bundesebene wird mit dem **Bundesverkehrswegeplan (BVWP)** die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur geplant. Der BVWP 2030 berücksichtigt demgemäß Projekte für Nordrhein-Westfalen.⁶⁶² Da der BVWP eine Planungsgrundlage für Infrastrukturen für den überregionalen Verkehr ist, reicht dessen Realisierung für den ÖPNV nicht aus. Der VCD fordert die Erweiterung des Planes hin zu einem **Bundesmobilitätsplan**, der bspw. auch Intermodalität berücksichtigt.⁶⁶³

Der aktuelle bedarfsgerechte Ausbau der Infrastruktur für Nordrhein-Westfalen ist im **ÖPNV-Bedarfsplan** des Landes von 2005 im Rahmen der Integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVP) festgelegt.⁶⁶⁴ Das MBWSV befasst sich mit der Erstellung eines neuen ÖPNV-Bedarfsplans, fußend auf einer multimodalen Landesverkehrsuntersuchung 2030.⁶⁶⁵ Was der Bedarfsplan regelt, steht in

660 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 25f.; Zimmer 2015b, S. 12.

661 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 15ff.

662 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016a, S. 157ff.

663 Lottsiepen 2015.

664 MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2015b.

665 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015d.

§ 7 ÖPNVG NRW: Neu- oder Ausbau von Schieneninfrastruktur und bedeutsame ÖPNV-Investitionen mit Gesamtkosten von jeweils mehr als 3 Millionen Euro. Bis zum 31.01.2016 konnten Maßnahmenvorschläge an das Verkehrsministerium gemeldet werden. Das Ergebnis der Prüfung steht noch aus (Stand: Dezember 2016). Die Definition des Bedarfs, bspw. im Rahmen eines Regionalnetzes, könnte auch als Grundlage für finanzielle Forderungen an die Bundesebene genutzt werden (vgl. Kap. [3.2.1.3](#)).

Das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten zu Bedarfen und Potenzialen bei Angebot und Organisation empfiehlt einen **Landesplan ÖSPV-Infrastruktur**, der die eben genannten Aspekte (Sanierung, Netzausbau, Barrierefreiheit) umfasst und nach einheitlichen technischen Maßstäben als Langfristplanung, die alle fünf Jahre aktualisiert wird, aufzustellen ist.⁶⁶⁶ Bislang ist das diesbezügliche System zweistufig aufgebaut: Zunächst wird der ÖPNV-Bedarfsplan – unter Abfrage der Bedarfe bei allen Beteiligten – aufgestellt und anschließend die Finanzierung des Bedarfs im sog. Finanzierungsplan festgeschrieben.

Ein vom Gutachter entwickelter und vom bisherigen System abweichender Landesplan ÖPNV-Infrastruktur hätte Auswirkungen auf den ÖPNV-Bedarfsplan, der sich derzeit in Aufstellung befindet.⁶⁶⁷ Dieser könnte die Zielsetzung des vom Gutachter vorgeschlagenen ÖSPV-Infrastrukturplanes nur dann erfüllen, wenn er auf der Basis von Bedarfsanalysen und Priorisierungen erstellt wird. Allein aus dem Zweckverband NVR gab es ca. 270 Maßnahmen in der Anmeldung (Stand: Februar 2016). Die derzeitige Zweistufigkeit von ÖPNV-Bedarfsplan und anschließendem Finanzierungsplan sollte daher für den Bereich des ÖSPV (sofern ein Landesplan ÖSPV-Infrastruktur aufgestellt wird) auf der Basis von objektivierten Maßstäben in einen ÖSPV-Infrastrukturplan überführt werden, welcher Prioritäten und Finanzierungsinstrumente zusammenführt.

6.1.3.1 Land / Städtische Randlagen

In den ländlichen Räumen ist auf Grund der geringen Siedlungsdichte vielfach nur noch eine **ÖPNV-Grundversorgung** möglich. Gleichzeitig ist Mobilitätssicherung ein bislang unterschätzter Standortfaktor im interkommunalen Wettbewerb.⁶⁶⁸ Daher wird im Folgenden eingehend betrachtet, wie eine solche (erweiterte) Grundversorgung ausgestaltet werden kann, so dass Bürgerinnen und Bürgern auch auf dem Land angemessene Anbindungen an das ÖPNV-Netz zur Verfügung stehen.

666 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 56f.; Zimmer 2015b, S. 20f.

667 MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2015b.

668 Puderbach 2013, S. 1.

Die Gewährleistung der ÖPNV-Grundversorgung erfolgt im Rahmen der Daseinsvorsorge, d. h. als staatliche bzw. kommunale Verantwortung für bestimmte Versorgungsleistungen, unter die traditionell auch der Verkehr fällt (vgl. Kap. 3.2).

Eine als „ausreichende Verkehrsbedienung“ ausgestaltete ÖPNV-Grundversorgung, die sich nach dem Bedarf richtet (sog. bedarfsorientierte ÖPNV-Gestaltung), ist nicht substantiell dafür geeignet, neue Nachfrage zu generieren. Ein solcher ÖPNV kann – insbesondere in dünn besiedelten, **ländlichen Räumen** – vielfach nur noch mit **Schülerverkehren** effizient durchgeführt werden. Hier können – in Abhängigkeit von Schulgrößen – mittels **Schulzeitstaffelung** Kostenersparnisse generiert werden.⁶⁶⁹

In den weniger dicht besiedelten Räumen Nordrhein-Westfalens und den zeitlichen Randlagen des Fahrplanangebotes gibt es **flexible Bedienformen** als Bestandteile einer Grundversorgung, welche u. a. die Anschlusssicherung an den SPNV-Stationen übernehmen und die in Zukunft voraussichtlich weiter ausgebaut werden.⁶⁷⁰ Zusätzlich könnte die (erweiterte) Grundversorgung wie im Beispiel Kreis Euskirchen⁶⁷¹ auf Kreisebene gesichert werden.

Exkurs: Grund- und Mindestversorgung in der Schweiz

Im Gegensatz zur Handhabung in Deutschland sind die Vorgaben zum Regionalverkehr in der Schweiz wie folgt dargestellt, gesetzlich festgeschrieben:

Art. 5 Abs. 1 f. Verordnung über die Personenbeförderung (VPB Schweiz)

Erschließungsfunktion

- 1 Die Erschließungsfunktion ist gegeben, wenn sich an mindestens einem Linienende ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft befindet.
- 2 Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen in:
 - a. zusammenhängenden Bauzonen nach dem Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, einschließlich Schutzzonen für Gewässer, bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler;

669 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 27f.

670 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 44f.

671 Im Jahr 2002 wurde das gesamte straßengebundene ÖPNV-Angebot im Kreis Euskirchen neu strukturiert. Nachfrageschwache Bus-Betriebsleistungen wurden durch Taxibusse ersetzt und das Fahrtenangebot zu einem kreisweit einheitlichen 60-Min.-Takt-Angebot aufgewertet. Eine erste Evaluierung nach zwei Jahren Betriebszeit bestätigte die angestrebte Kostenersparnis und einen Fahrgastzuwachs um 14 %. Regionalverkehr Köln GmbH 2013, S. 3.

- b. traditionellen Streusiedlungen;
- c. Talschaften im Berggebiet, die von einem gemeinsamen Punkt aus erschlossen werden.

Art. 7 Abs. 2 f. Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV Schweiz)

Mindesterschließung

- 2 Werden auf dem schwächstbelasteten Teilstück einer Linie durchschnittlich mindestens 32 Personen pro Tag befördert, so stellen Bund und Kantone eine Mindesterschließung von vier Kurspaaren sicher.
- 3 Werden auf dem meistbelasteten Teilstück einer Linie durchschnittlich mehr als 500 Personen pro Tag befördert, so wird ein durchgehender Stundentakt mit 18 Kurspaaren angeboten.

In der Schweiz wird damit gewährleistet, dass auch kleinste und abgelegene Siedlungen an das öffentliche Verkehrsnetz im Sinne einer Grund- / Mindestversorgung angeschlossen sind. Voraussetzung für eine solche Struktur ist die Definition von Kriterien zu Einwohnerzahl, Mindestgröße bzw. der zu erschließenden Siedlungen und daraus abgeleiteter Taktdichte. Bei einer Übertragung auf Nordrhein-Westfalen wäre die Finanzierung eines derartigen flächendeckenden Grundangebots zu beachten bzw. zu regeln. Hier wäre der Landesgesetzgeber in der Finanzierungspflicht.

6.1.3.2 Metropolregionen und Großstädte

In den Metropolregionen, deren Raum- und Strukturgrößen von hoher Dichte und damit Massenleistungsfähigkeit für den ÖPNV bestimmt sind, kann tagsüber eine dichte und abends/ nachts bzw. am Wochenende eine ausreichende Taktfolge ermöglicht werden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht streben die Verkehrsunternehmen eine Steigerung ihrer Fahrgastzahlen an, was sie durch ein besseres Angebot (sog. angebotsorientierte ÖPNV-Gestaltung) zu erreichen versuchen. Diese Form der ÖPNV-Gestaltung ist teurer als die rein nachfrageorientierte Gestaltung und macht Ausgleichsleistungen für ggf. nicht ausreichende Erlöse erforderlich. Die allgemeinen Finanzierungskosten und der Bedarf an Ausgleichsleistungen erhöhen sich, wenn der ÖPNV eine eigene Infrastruktur benötigt (insbesondere SPNV und schienengebundener ÖSPV).⁶⁷² Hinzu kommt der in Kap. 3.2.3 und Kap. 4.1 des Berichts näher beschriebene Sanierungstau der ÖPNV-Infrastruktur, der in Metropolregionen wie z. B. dem Ruhrgebiet zu enormen Finanzierungsdefiziten führt.

6.1.3.3 Stadt-Land-Relationen: Schiene

Vordringlich beschränkt sich der Ausbaubedarf im SPNV darauf, bekannte Engpässe auf der Schiene (vgl. Kap. [2.2.4](#)) zu beseitigen. Vereinzelt sind Streckenreaktivierungen in Nordrhein-Westfalen zu prüfen.⁶⁷³

Der Schienenverkehr in Nordrhein-Westfalen wird maßgeblich geprägt durch:

1. Die S-Bahn Rhein-Ruhr

Die S-Bahn Rhein-Ruhr ist ein multizentrisches S-Bahn-Netz im westlichen Nordrhein-Westfalen. Es umfasst große Teile der Metropolregion Rhein-Ruhr. Gemessen an der Länge des Streckennetzes ist es das größte S-Bahn-Netz Deutschlands. Im Ruhrgebiet verkehrt ab Fahrplanwechsel 2019 die S-Bahn im 15/30-Minuten-Takt⁶⁷⁴ und im Bereich südlich des Ruhrgebiets im 20-Minuten-Takt. Dies führt zu einem Taktbruch an den Haltestellen Duisburg Hbf, Essen Hbf und Wuppertal-Oberbarmen.⁶⁷⁵

Es soll z. B. eine Verlängerung der S 28 nach Wuppertal Hauptbahnhof erfolgen und ebenso die S 23 zwischen Bonn und Euskirchen ausgebaut und elektrifiziert werden.⁶⁷⁶

2. Der Rhein-Ruhr-Express (RRX)

Sieben Linien sollen zukünftig die Metropolen Nordrhein-Westfalens auf verbesserter Gleisinfrastruktur verbinden (vgl. [Abb. 6-1](#)). Auf der Kernstrecke zwischen Köln und Dortmund ist ein 15-Minuten-Takt vorgesehen. Neben dem Ausbau der Kernstrecke erfolgt eine Durchbindung auf sog. RRX-Außenäste nach Aachen, Koblenz, Wesel, Münster, Minden und Kassel. In den kommenden Jahren soll hierzu ein Ausbau an über 70 Stationen erfolgen.⁶⁷⁷ Die Finanzierung der neuen Infrastruktur erfolgt über das Bundesschieneausbaugesetz. Die Planung von Teilabschnitten wie z. B. Münster-Lünen ist als Ergebnis des Bahngipfels von 2009 Aufgabe des Landes NRW.⁶⁷⁸

673 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 150.

674 Die S-Bahn-Linien verkehren zukünftig nur noch in einem 30-Minuten-Takt, der auf einigen Linien in der HVZ und teilweise auch tagsüber durch zusätzliche Fahrten oder Verstärkerlinien zu einem 15 Minuten-Takt verdichtet wird.

675 VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr 22.05.2015.

676 MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 19.12.2013.

677 Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2015b.

678 Laumann et al. 2013, S. 1.

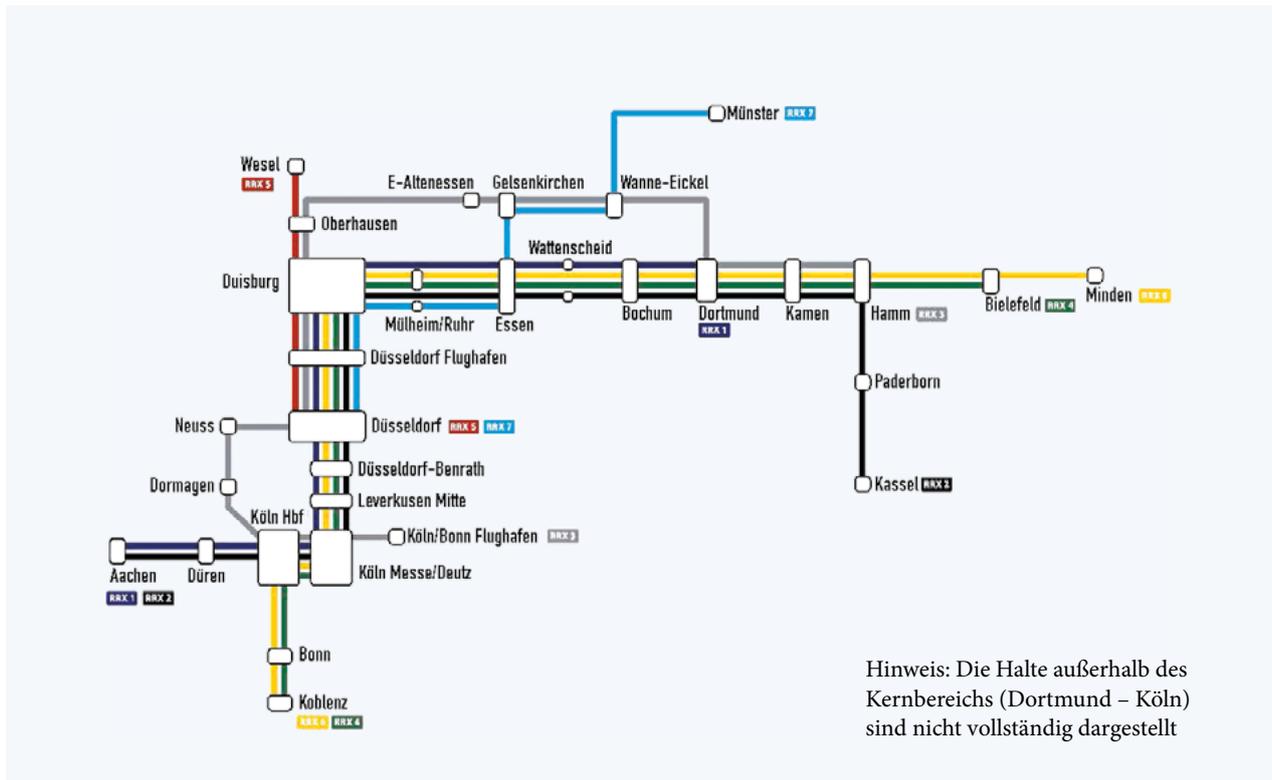


Abb. 6-1: Linienplan des Rhein-Ruhr-Express (RRX)⁶⁷⁹

Der Einzugsbereich von Bahnhöfen und Haltepunkten kann durch eine bessere Verknüpfung zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln erheblich vergrößert werden. Insbesondere Zubringerverkehr zu schienengebundenen Angeboten sind hier zu nennen. Die Effizienzsteigerung und der Ausbau von Umsteigepunkten, die Ergänzung um alternative Bedienformen und die Kombination mit weiteren Mobilitätsangeboten sind wichtige Voraussetzungen für die Attraktivitätssteigerung des ÖPNV. Anbindungen mit alternativen Bedienangeboten haben ein großes Potenzial, um auch in ländlichen Regionen den Anteil des Umweltverbundes am Modal Split zu erhöhen.⁶⁸⁰

6.1.3.4 Stadt-Land-Relationen: Bus

Stadt-Land-Relationen werden, sofern ein SPNV-Netz fehlt, durch Buslinien bedient. Die Verbindung von (Groß-)Städten mit dem Umland durch ein Schienennetz stellt jedoch für die entsprechenden ländlichen Regionen einen entscheidenden Vorteil dar: Das SPNV-Netz wird durch die staatlichen Regionalisierungsmittel finanziert. Wo (häufig historisch bedingt) ein solches fehlt, müssen die Verkehrsunternehmen und Kommunen bzw. Landkreise die Finanzierung alleine stemmen. Bürgerinnen und Bürger haben zusätzlich den Nachteil, dass Busverbindungen auf Überlandstrecken in der Regel langsamer sind als Schienestrecken.

679 Eigene Darstellung nach KCITF – Kompetenzcenter Integraler Taktverkehr NRW 2016.

680 Deutscher Bundestag 2015b, S. 13f.

Um dem zu begegnen, wird im Saarland und in Rheinland-Pfalz das regionale SPNV-Grundnetz gezielt durch ÖSPV-Busleistungen (sog. **ÖSPV-RegioLinien**) ergänzt. Dies unter der Voraussetzung, dass eine nach raum- und verkehrsstrukturellen Gegebenheiten sinnvolle Schienenverbindung (aus historischen Gründen, durch Stilllegungen schienengebundener Linienverkehre oder wegen topografisch schwieriger Bedingungen) fehlt. Wesentliches Merkmal solcher ÖSPV-Angebote ist ein gegebenener, korrespondierender Verkehrsbedarf vergleichbar mit einer typischen RegionalBahn-Linie (mittlere Reiseweiten von 15 bis 20 Kilometern).

Die Finanzierung von ÖSPV-RegioLinien erfolgt in Rheinland-Pfalz parallel zu den SPNV-Angeboten aus den Finanzmitteln der SPNV-Aufgabenträger (Regionalisierungsmittel), in deren Verantwortung sie räumlich liegen. Derartig finanzierte ÖSPV-RegioLinien kommen in Nordrhein-Westfalen in (dezentralen) Teilräumen ohne Schienenverbindungen auf raumstrukturell relevanten Relationen im Münsterland, Sauerland oder Siegerland sowie in der Eifel in Frage.⁶⁸¹ Sie wären – inklusive ihrer Finanzierung – in ein zu schaffendes **Regionalnetz** einzubinden (vgl. Kap. [7.2.3](#)).

Die räumliche Erschließungsdichte und -tiefe von Bussen im Vergleich zu schienengebundenen Angeboten des ÖSPV ist höher, d. h., dass mit Busverkehren mehr Verkehrsleistungen in der Fläche realisiert werden können und die Entfernungen für die Fahrgäste zur nächsten Haltestelle geringer sind. Die Massenleistungsfähigkeit ist hingegen limitiert und bei entsprechend hohen Fahrgastmengen weniger effizient, aber auch günstiger (da keine Gleise gebaut und erhalten werden müssen).⁶⁸² Oft sind Busse im Zu- und Abbringverkehr für schienengebundene Angebote unterwegs. Daher kann die Realisierung von SPNV-Großprojekten wie dem RRX eine entsprechende **Anpassung der regionalen und lokalen Buslinien** erfordern. Diese Vorgehensweise folgt dem Anspruch an Hierarchisierung des öffentlichen Personenverkehrs.⁶⁸³

6.1.3.5 Zielprogramm für den ÖPNV

Die Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebots sollte an langfristigen Zielen und Maßnahmen orientiert sein, welche sich nach Bevölkerungs- und Raumstruktur unterscheiden. Eine Mobilitätsgewährleistung ist dann möglich, wenn Erschließungs- und Bedienungsziele aufgestellt und konsequent umgesetzt werden.⁶⁸⁴

Dies könnte mittels eines übergeordneten durch das Land aufgestellten **Zielprogramms für einen wettbewerbsfähigen ÖPNV** erreicht werden, das sich orientiert an:

681 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 42f.

682 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 41.

683 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 42.

684 Werner 2015, S. 2.

- Kostenminimierung (ohne negative Wirkungen auf die Nachfrage)
- Identifikation von strukturellen Wachstumsmöglichkeiten
- Generierung von angebotsinduziertem Mehrverkehr
- Bedarfsnachweis zur Sicherung der notwendigen Mittel⁶⁸⁵

Das ÖPNV-Zielprogramm wiederum sollte mit der integrierten Gesamtplanung korrespondieren bzw. durch diese umgesetzt werden.⁶⁸⁶

6.1.4 Integrierte Gesamtplanung

Insbesondere auf Grund der vorhandenen raumstrukturellen Unterschiede bedarf es einer integrierten Gesamtplanung des ÖPNVs in Nordrhein-Westfalen, um einen zukunftsfähigen und landesweit allen zugänglichen ÖPNV gewährleisten zu können. Im Folgenden werden die dahingehenden Handlungsbedarfe und Weiterentwicklungsmöglichkeiten beschrieben.

6.1.4.1 Integrierte Angebotsgestaltung Straße-Schiene

Zwischen dem SPNV- und dem Bus-Angebot in Nordrhein-Westfalen bestehen teilweise noch Brüche.⁶⁸⁷ Grundsätzlich bedarf es für eine integrierte Angebotsgestaltung von SPNV und straßengebundenem ÖSPV einer Hierarchisierung der Angebote unter Berücksichtigung des spezifisch optimalen Einsatzbereichs sowie Übergangsbereiche und Verknüpfungsmöglichkeiten der Teilsysteme.⁶⁸⁸ Die in [Abb. 6-2](#) dargestellte integrierte Angebotsgestaltung soll einen ÖPNV der Zukunft als ein offenes, integratives Gesamtangebot ermöglichen:

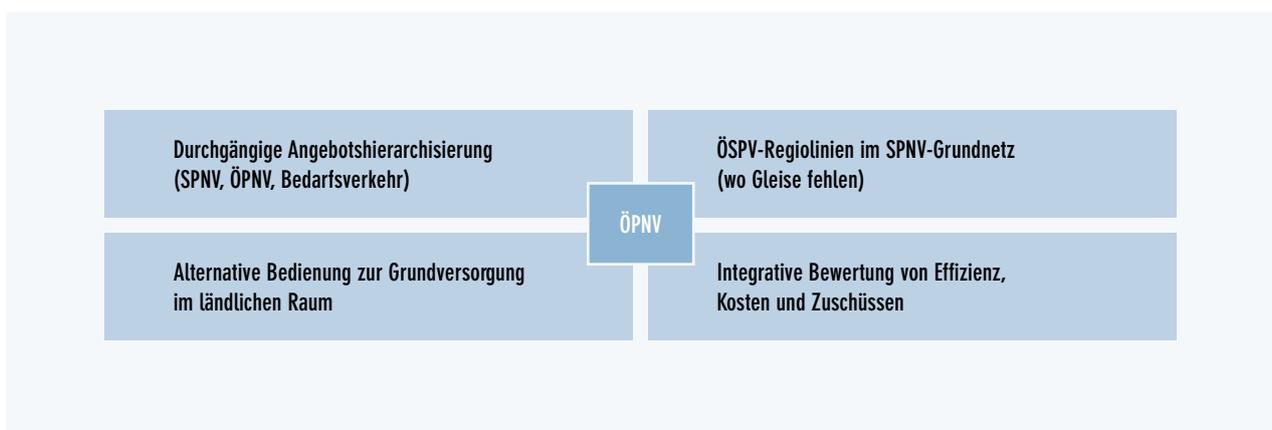


Abb. 6-2: Integrierte Angebotsgestaltung Straße-Schiene⁶⁸⁹

685 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 28f.; Zimmer 2015b, S. 13.

686 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 29.

687 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 161f.

688 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 41.

689 Eigene Darstellung nach Zimmer 2015b, S. 16.

6.1.4.2 Integrierte Gesamtplanung: Qualifiziertes Regionalnetz und Nahverkehrsplan

Eine integrierte ÖPNV-Gesamtplanung sollte sich an **übergeordneten Leitlinien** orientieren. Zum einen als „Angebot aus einem Guss“ und von Tür zu Tür ohne Brüche und Zugangshemmnisse mit einer „möglichst gleichwertigen, konkurrenzfähigen Bedienungsqualität“ im Vergleich zum MIV. Zum anderen durch Bestimmung konkreter Standards für die Bedienqualität, die für verschiedene Raumkategorien des Landes unterschiedlich hoch angelegt werden können, wobei gleichzeitig in vergleichbaren Regionen vergleichbare Angebote zu gewährleisten sind.⁶⁹⁰

Die Weiterentwicklung der ÖPNV-Strukturen könnte mittels eines „**qualifizierten Regionalnetzes**“ bestehend aus Schiene und ergänzenden regionalen (Schnell-)Buslinien erfolgen, welches vom Land auf der Grundlage von Erreichbarkeitsanalysen aufgestellt wird.⁶⁹¹ Die oben vorgestellten ÖSPV-RegionLinien könnten Teil eines solchen Regionalnetzes sein. Ebenfalls Bestandteil der Grundversorgung wären flexible Bedienformen (vgl. Kap. 6.3).⁶⁹² Daraus folgende Veränderungen an Zuständigkeiten und Organisation werden in Kap. 7.2 aufgegriffen.⁶⁹³ Die von den Aufgabenträgern aufgestellten (kommunal/ regional wirksamen) **Nahverkehrspläne** wären dementsprechend in die Gesamtstrategie des aufzustellenden ÖPNV-Zielprogramms bzw. des qualifizierten Regionalnetzes einzubetten.

6.1.4.3 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

Die aktuellen Zuständigkeiten bei der ÖPNV-Organisation in Nordrhein-Westfalen wurden bereits in Kap. 3.2.2 beschrieben. Die in [Abb. 3-6](#) skizzierte ÖPNV-Organisation zeigt ein Zusammenspiel von 73 staatlichen Stellen (bzw. Stellen mit staatlicher Beteiligung) auf, welches die in [Tab. 6-1](#) dargestellten Defizite und Folgen mit sich bringt:⁶⁹⁴

Tab. 6-1: Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den ÖPNV in NRW⁶⁹⁵

Defizite und Schwierigkeiten im Miteinander von 73 staatlichen Stellen	Mögliche Folgen
Bedarfsplanung des Landes versus Zielplanungen der Kooperationsräume	Hoher Verwaltungsaufwand
Bedarfsplanung der Kooperationsräume versus Zielplanungen der Kommunen	Ineffiziente Verwaltungsarbeit
Verschiedene Strukturmodelle und unklare Rollenverteilung	Hohe Spezialisierung, hoher Bedarf an Fachgutachten
Netto-Erlösverantwortung versus Brutto-Logik	Doppelungen und Überschneidungen

690 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 163f.

691 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 140, S. 164f.; BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 42.

692 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 7.

693 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 7.

694 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 34f.

695 Eigene Darstellung nach Zimmer 2015b, S.14

Auf Grund dieser Problematik wird im durch die Enquetekommission in Auftrag gegebenen Gutachten „Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens“ die **Schaffung einfacherer und strafferer (Verwaltungs-)Strukturen** sowie die Einführung transparenter und standardisierter **Nachweisverfahren** (z. B. über das Verkehrsangebot, die Verkehrsnachfrage bzw. die Verkehrsleistung und über die Verausgabung öffentlicher Mittel) als Hilfestellung zur Vereinfachung der Entscheidungsfindung vorgeschlagen.⁶⁹⁶

Unabhängig von der jeweils internen Organisationsstruktur und Arbeitsweise bedarf es einer stetigen **Kooperation und Weiterentwicklung** zwischen den Aufgabenträgern auf gleicher Ebene bzw. zwischen den Ebenen. Dies ist zwingend erforderlich, um die Verkehrsnachfrage kontinuierlich weiterzuentwickeln und um die grenzüberschreitende Konzeption und operative Durchbindung der Linien und Verkehrsangebote zu ermöglichen.

Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sollen derart weiterentwickelt werden, dass in allen Kooperationsräumen vergleichbare Strukturen entstehen.⁶⁹⁷

6.1.5 Effizienzpotenziale in der Angebotsentwicklung

Effizienz ist ein Kriterium, um zu beurteilen, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel in einer bestimmten Art und Weise (mit möglichst geringem Ressourceneinsatz bzw. Aufwand) zu erreichen. **Kosteneffizienz** beschreibt dabei den Anspruch an Wirtschaftlichkeit, d. h. eine positive Kosten-Nutzen-Relation bzw. Aufwand-Ertrags-Bilanz. Das ökonomische Prinzip strebt die geringsten volkswirtschaftlichen Kosten an.⁶⁹⁸

Im ÖPNV kann bei gleichbleibender Infrastruktur durch das Nutzen von Effizienzpotenzialen mehr Angebot realisiert und damit größere bzw. wachsende Nachfrage (sofern vorhanden) bedient werden. Die Verlagerung auf energieeffiziente Verkehrsmittel und die Optimierung von Transportketten könnten vorangetrieben werden und zu Kosten- und Energieeinsparungen führen. Dazu müssen Qualitätsniveaus und Standards definiert werden.⁶⁹⁹

In der **Angebotsgestaltung** gibt es laut Gutachten trotz der über 20 Jahre zurückliegenden Regionalisierung noch Potenziale insbesondere bei der integrierten Planung. Beim ÖPNV-Betrieb sieht das Gutachten keinen grundsätzlichen Anpassungsbedarf, da (finanzielle) Effizienzpotenziale weitgehend gehoben seien.⁷⁰⁰ Andere, wie z. B. das Umweltbundesamt, sehen im öffentlichen Personen-

696 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016

697 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 36.

698 Feess et al. 2016.

699 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S.11.

700 Zimmer 2015b, S. 20.

verkehr hingegen noch finanzielle und ökologische Effizienzpotenziale.⁷⁰¹ Effizienzpotenziale, die vor allem dem Klimaschutz dienen, werden v. a. in der ÖPNV-Flotte gesehen.⁷⁰² Um diese heben zu können, hat der VDV folgende drei Forderungen aufgestellt:

- Klare Priorisierung des ÖPNV gegenüber dem MIV bei verkehrspolitischen Entscheidungen,
- konsequente Einbindung und Vernetzung bei der Realisierung der Elektromobilität und
- Förderung von technologischen Lösungen zum vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien.⁷⁰³

Wenn Effizienzpotenziale genutzt werden, dient dies sowohl dem Verkehrsfluss als auch finanziellen Einsparungen. So kann in der Wechselwirkung zwischen Finanz- und Verkehrseffizienz auch eine Umorganisation der Finanzströme zu effizienterem Verkehr führen.

Im folgenden Unterkapitel wird das vorhandene Streckennetz von Straße und Schiene betrachtet. Es wird dargestellt, wie die bestehenden Strecken, Haltepunkte und Fahrzeuge besser ausgelastet und effizienter gestaltet werden können.

6.1.5.1 Effiziente Mobilität durch Vernetzung und Information

Für die Verkehrsunternehmen und die Fahrgäste ist ein **effizienter Verkehrsablauf** im Betrieb sicherzustellen. Sowohl mit einem gemeinsamen Takt verschiedener Verkehrsträger als auch mit einheitlichen Tarifen können hier Erfolge erzielt werden. Das Konstrukt Integrierter Taktfahrplan (ITF) ist das angestrebte Ziel; die Schweiz stellt mit ihrem Schweiz-Takt ein realisiertes Vorbild dar. In Deutschland gibt es die Initiative Deutschlandtakt, die hierzu aktiv ist.⁷⁰⁴ In Nordrhein-Westfalen wird zurzeit an einem landesweiten Takt gearbeitet.⁷⁰⁵

Multimodalität (vgl. Kap. [6.2.1](#)) dient ebenfalls der effizienteren Mobilität.⁷⁰⁶ Integrierte Verkehrspläne sind auf kommunaler Ebene bereits vorhanden. Eine landesweite multimodale Untersuchung wird in Vorbereitung auf den kommenden ÖPNV-Bedarfsplan für Nordrhein-Westfalen erarbeitet⁷⁰⁷ (vgl. Kap. [3.2.1](#)).

701 Hartwig 2005, S. 96; Doll 2013, S. 171; Geyer 2015, Deutsches Verkehrsforum 2005.

702 Doll 2013, S. 171.

703 Pfeiffer 2010, S. 12.

704 Geyer 2015.

705 MWEBWV – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2010, S. 3.

706 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 34.

707 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015k, S. 16.

Die Erreichbarkeit der Oberzentren fällt im Vergleich von MIV zu ÖV häufig zu Gunsten des Autoverkehrs aus. Sowohl im Umland von Ballungsgebieten als auch im ländlichen Raum sind Potenziale für die effizientere Auslastung und den Ausbau des ÖPNV zu erwarten (vgl. [Abb. 6-3](#)).

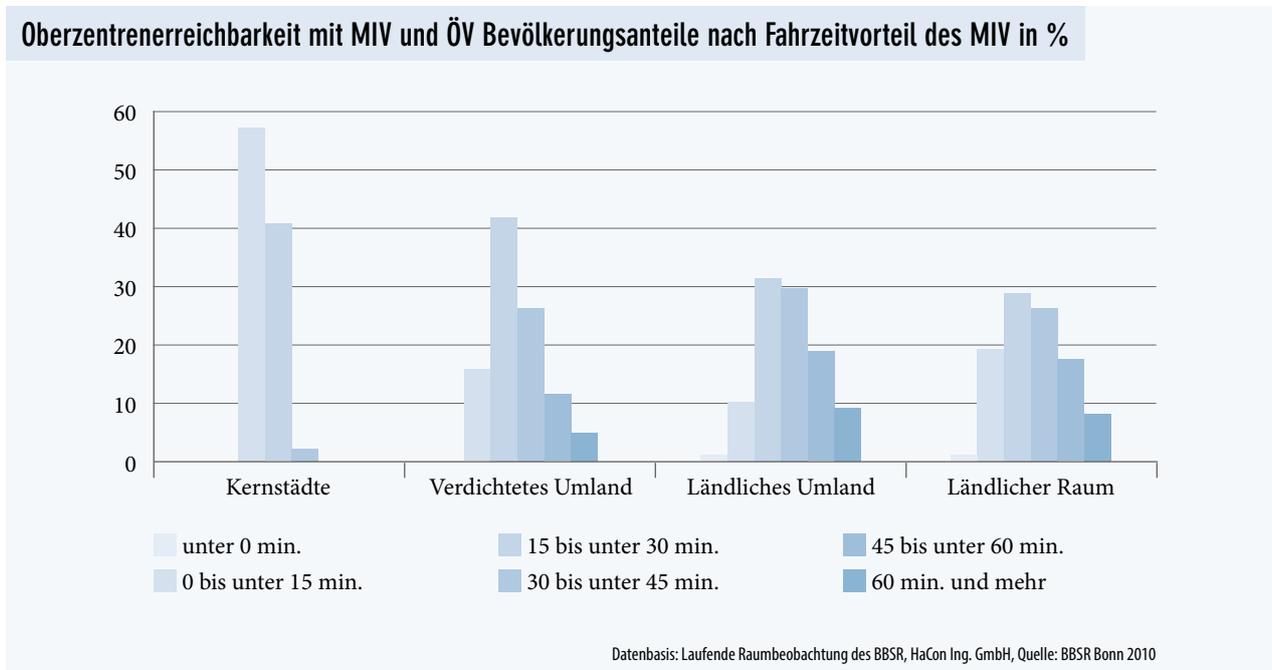


Abb. 6-3: Oberzentrenereichbarkeit mit MIV und ÖV⁷⁰⁸

Beim ÖPNV-Zugänglichkeitscheck des VCD Deutschland e. V. wurde deutlich, dass insbesondere durch mangelnde Information viele (potenzielle) Kundinnen und Kunden das Angebot des Nahverkehrs nicht nutzen. Um diesem Zustand entgegenzuwirken, muss der ÖPNV sichtbar, verständlich sowie einfach nutzbar sein. Es müssen insbesondere bestehende **tarifliche Zugangs- und Einstiegs- hindernisse abgebaut** werden.⁷⁰⁹ Durch zielgruppenspezifische Angebote wie Verkehrserziehung oder Mobilitätspaten werden Bürgerinnen und Bürger an den ÖPNV herangeführt und zur Nutzung ermuntert.⁷¹⁰

Die Digitalisierung birgt ebenfalls viel Potenzial für die Effizienzsteigerung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen (vgl. Kap. 5).

6.1.5.2 Strecken

Bei der Streckennutzung im ÖPNV differenziert sich Effizienz nach **straßengebundenen und schienengebundenen Verkehren**. Bisher wird im Schienenbau der eigene Gleiskörper in der För-

708 Eigene Darstellung nach Deutscher Bundestag 2015b, S. 19; BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016.

709 Kolbe 2015a.

710 Rennspieß 2015.

derung bevorzugt. Hintergrund sind die Vorgaben des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) in Verbindung mit der Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung (BOStrab).⁷¹¹

Der SPNV muss vor allem bei gemeinsamer Nutzung mit dem Güterverkehr aber auch bei Mischverkehren mit dem Fernverkehr optimal abgestimmt werden. Auch unterschiedliche Haltestellensystematiken im SPNV wie zwischen RegionalExpressen, RegionalBahnen und S-Bahn-Verkehren bedürfen der Abstimmung. Im **Schiennetz** liegen Potenziale in der Verbesserung der Leit- und Sicherungstechnik, im Ausbau von Abstell- und Überholgleisen und in der Elektrifizierung von Nebenstrecken, auch durch den Einsatz digitaler Technik.⁷¹²

Im **Straßenverkehr** kann es durch Haltevorgänge von Bussen zu Störungen des Verkehrsflusses kommen. Zur Stärkung der Verkehrssicherheit hat das MBWSV eine Information herausgegeben, die Handlungsanweisungen für Autofahrerinnen und -fahrer gibt.⁷¹³ Bei ausreichendem Straßenquerschnitt bieten sich Busspuren an. Lichtsignalanlagen können die Effizienz des öffentlichen Verkehrs erheblich steigern, indem Vorrangschaltungen Busse und Bahnen bevorzugen.⁷¹⁴

Neben der allgemeinen Optimierung des Verkehrsflusses im Alltag wird zurzeit schon eine **gesonderte Verkehrslenkung** bei Großveranstaltungen praktiziert. Im Messeverkehr wird bspw. durch Richtungsweisung der Straßenverkehr geregelt oder durch den Einsatz weiterer Fahrzeuge die Kapazität des ÖPNV gesteigert.

Streckenauslastung kann auch in Kombination mit preis-/navigationsbasierter **Fahrgastlenkung** optimiert werden. Bei Verbindungen, die über verschiedene Strecken abgewickelt werden können, kann durch **Preisstaffelungen** eine erhöhte Streckeneffizienz erreicht werden (vgl. Kap. 4.2).⁷¹⁵ Ein Beispiel für optimierte Streckenauslastung besteht in der Durchführung des Konzepts Mobility Pricing. Hierbei handelt es sich um ein Konzept, das durch benutzungsbezogene Abgaben verkehrsübergreifend, d. h. sowohl im MIV als auch im ÖPNV, Verkehrsspitzen brechen soll und eine gleichmäßigere Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen erreichen soll. Eine verstärkte Differenzierung und Variabilität der Verkehrspreise ermöglicht eine bessere Umsetzung des Verursacherprinzips. Der Schweizer Bundesrat hat beschlossen, die Durchführung einiger Pilotprojekte zum Mobility Pricing zu prüfen.

711 BOStrab, § 15.

712 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S.150; Newstix 2015.

713 MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2012.

714 Schneider 2012.

715 Beispielhaft sei auf die Verbindung zwischen Köln und Düsseldorf hingewiesen. Diese wird durch ein neues Angebot seit 2015 sowohl links- als auch rechtsrheinisch dargestellt. Der neugeschaffene Bypass über Neuss wird zurzeit von den Verkehrsverbänden zum gleichen Fahrpreis wie die überlastete, rechtsrheinische Route angeboten (Hennigfeld 2015b). Ein Tarifangebot könnte in diesem Beispiel theoretisch die Nutzung der Bypassstrecke für die Kundschaft attraktiver gestalten und damit zu mehr Streckeneffizienz führen.

Im Wesentlichen bedeutet Mobility Pricing, dass für Produkte und Dienstleistungen **leistungsbezogene Preise** anstelle von indirekten Steuern, Abgaben und Einheitstarifen treten. Dabei soll am Ende nicht mehr, sondern lediglich anders bezahlt werden. Die Kosten für Mobility Pricing dürfen dabei nicht auf bestehende Abgaben summiert werden, sondern müssen sie schrittweise ersetzen. Praktisch soll dies dazu führen, dass Nutzerinnen und Nutzer von Straßen mit Autos, Bussen und / oder Straßenbahnen **kilometergenau bezahlen** und zu Zeiten mit hohem Verkehrsaufkommen einen anderen Preis bezahlen als zu Randzeiten. Dies kann ein Beitrag sein, den Verkehrsfluss zu optimieren.

6.1.5.3 Haltestellen und Bahnhöfe

Bereits die ÖPNV-Zukunftskommission forderte, den ÖSPV einschließlich der Zuwegungen zu Haltestellen effizient zu gestalten und dies als Ziel im Straßen- und Wegegesetz (StrWG NRW) zu verankern.⁷¹⁶ Die vom VCD e. V. benannten Zugangshemmnisse⁷¹⁷ (u. a. mangelnde Barrierefreiheit, fehlende Basisinformationen) sollten zukünftig bei der Planung vermieden werden. Das Einrichten weiterer Qualitätsattribute (Servicestellen, Toiletten, etc.) an zentralen Haltestellen wird empfohlen.

Effizienzsteigernd wirkt auch die **Standardisierung** von Bahnsteignutzlängen und -höhen. Werden die Längen vereinheitlicht, führt dies in der Folge zu identischen Kriterien bei der Fahrzeugbeschaffung, was zu mehr Wettbewerb und dementsprechend Einsparungen führen kann. Vergleichbares gilt auch für die Bahnsteignutzhöhen. Für den SPNV wird in Nordrhein-Westfalen derzeit ein einheitlicher Standard angestrebt.⁷¹⁸

Innerhalb von Personenbahnhöfen gibt es im Ausland bereits mehrfach Erfahrungen mit **Fahrgastlenkung**. In Düsseldorf wurde nun ein solches System eingeführt, das sowohl die Sicherheit von Fahrgästen, als auch den reibungslosen Ablauf der Beförderung sichern soll. Dazu wurden an einer Haltestelle am Messegelände Sicherheitsgitter und Klappstore angebracht, die durch Sicherheitspersonal geöffnet oder geschlossen werden können. Dies erleichtert das Zu- und Aussteigen, verhindert, dass Besucher und Sicherheitspersonal auf die Gleise gedrängt werden und verringert die Wartezeit.⁷¹⁹

Auch für die Sicherheit und Sauberkeit, sowohl von Haltestellen als auch von Fahrzeugen, gibt es eine Vielzahl von Vorschlägen. Mit der Umsetzung folgender Maßnahmen kann die Attraktivität für die Kundschaft und damit die Auslastung erhöht werden. Gleichfalls können die Reinigungskosten gesenkt werden und so ein effizienterer ÖPNV-Betrieb sichergestellt werden:

716 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 150.

717 Kolbe 2015a.

718 Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW 2015a.

719 Mücke 2012.

- Neben der sozialen Kontrolle (auch durch Aufsichtspersonal) hat sich die Videotechnik als bewährtes Mittel etabliert.⁷²⁰
- Zur Eindämmung von Vandalismus werden resistente Materialien und entsprechende Einbauorte berücksichtigt.⁷²¹
- Auch helles Licht und eine gute Übersichtlichkeit und das Vermeiden toter Winkel reduzieren Schäden. Die Stadt München hat in einem Pilotversuch mittels des lauten Abspielens klassischer Musik Erfolge erzielt.⁷²²

6.1.5.4 Fahrzeuge

Bei der Gestaltung von Fahrzeugen ist eine Vielzahl von Ansprüchen (Barrierefreiheit, Fahrradmitnahme, Vandalismusresistenz, usw.) zu berücksichtigen.⁷²³ Durch Standardisierung bei der Fahrzeugbeschaffung können hier finanzielle Einsparungen realisiert werden.⁷²⁴ Für Fahrzeuge des Schienenverkehrs stellt das Land Niedersachsen bspw. einen eigenen Fahrzeugpool zur Verfügung.⁷²⁵ Im Rahmen des Baden-Württemberg-Modells wird eine Landesanstalt für Schienenfahrzeuge nach Auswahl durch das Verkehrsunternehmen Eigentümer der Fahrzeuge und verpachtet diese anschließend an das Unternehmen.⁷²⁶

Um für den Rhein-Ruhr-Express (RRX) eine einheitliche Fahrzeugflotte in der nötigen Anzahl beschaffen und finanzieren zu können, wurde das Finanzierungsmodell der Aufgabenträger weiterentwickelt. Um dabei den wirtschaftlichen Wettbewerb aufrecht erhalten zu können, wurde erstmals die Vergabe der RRX-Eisenbahnbetriebsleistungen, der Beschaffung, der Wartung und der Instandhaltung innerhalb eines europaweiten Wettbewerbsverfahrens getrennt voneinander vergeben.

Dies ermöglichte zum einen den Wettbewerb hinsichtlich Qualität und Preis und zum anderen waren bei der Fahrzeugbeschaffung erstmalig die gesamten Lebenszykluskosten ausschlaggebend für den Zuschlag. Der VRR hat über sein Fahrzeugfinanzierungsmodell und das NRW-RRX-Modell insgesamt fast 160 Fahrzeuge finanziert und dabei stets wirtschaftlich günstige Ergebnisse erzielt.⁷²⁷

Die Weiterentwicklung der Fahrzeugantriebstechnik hat aus energetischer Sicht drei Anforderungen zu erfüllen: Die Steigerung der Energieeffizienz, die Reduzierung von Stickoxidemissionen und die

720 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015g, S. 2. Die datenschutzrechtliche Prüfung ist dabei jeweils zu berücksichtigen. Daher ist dies ein in Teilen umstrittener Vorschlag.

721 Landtag Nordrhein-Westfalen 2015g, S. 2.

722 Müller 2010.

723 Albrecht 2015.

724 Schmid Mobility Solutions GmbH 2016, S. 25.

725 LNVG – Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH 2016c.

726 NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH 2014.

727 VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr

Einführung alternativer Antriebstechniken.⁷²⁸ Mit Forschungsprojekten und Pilotversuchen können neue Antriebstechniken zur Anwendungsreife gebracht und die Einführung unterstützt werden.⁷²⁹

Grundsätzlich kommen elektrische Antriebe bei Straßen- und Eisenbahnen sowie O-Bussen bereits seit mehr als 100 Jahren erfolgreich zur Anwendung. Batteriebetriebene Elektromobilität (E-Mobilität) ist vor allem eine Entwicklung der letzten Jahre, die überwiegend als Antriebsform für den MIV verstanden und erprobt wird. Im ÖPNV findet eine Anwendung im Rahmen von Modellprojekten für Busverkehr statt.⁷³⁰ Neue Technologien müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Dies gilt auch für die Weiterentwicklung von Fahrzeugen und Infrastrukturen im Rahmen der E-Mobilität.⁷³¹ Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen schlägt auf Bundesebene ein Förderszenario bis 2020 vor und fordert die Angleichung von Steuern und Abgaben für Elektromobilität (analog zu Steuerrabatten für Diesel).⁷³²

Zentraler Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen ist ElektroMobilität NRW mit drei Kompetenzzentren. Aufgabe ist es, die Entwicklung der Elektromobilität in allen Bereichen zu unterstützen. Hierzu wurde ein Masterplan erarbeitet, mit dessen Umsetzung Nordrhein-Westfalen als bundesweiter Vorreiter in Sachen Elektromobilität etabliert werden soll. Zahlreiche Projekte werden mit Mitteln aus EU, Bund und Land gefördert.⁷³³ Beispielhaft sei auf die Stadtwerke Bonn verwiesen, die zunächst im Rahmen eines EU-Projektes sechs Elektrobusse testen. Darüber hinaus planen sie bis zum Jahr 2030 ihre gesamte Busflotte auf Elektromobilität umzustellen.⁷³⁴ Potenziale für E-Mobilität sieht die ÖPNV-Zukunftskommission in der vorhandenen Elektro-Infrastruktur. In Nordrhein-Westfalen werden in 14 Städten Straßenbahn- und Stadtbahn-Systeme mit Gleichstromnetzen betrieben. Diese Infrastruktur könnte z. B. mit Ladestationen ausgestattet und von weiteren Verkehrsmitteln wie privaten Pkw oder Elektrofahrrädern genutzt werden.⁷³⁵

Aus Sicht der Fahrgäste kann im Fahrzeug eine **effizientere Auslastung** erreicht werden, wenn die Menschen optimal gelenkt werden. Beispielhaft sind Sitzplatzanzeigen und Reservierungen genannt. Diese sind im SPfV üblich und werden bereits vereinzelt im Nahverkehr angeboten.⁷³⁶

728 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 226.

729 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 232.

730 Müller-Hellmann und Thurm 2015.

731 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 13.

732 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 27.01.2016.

733 Steingrobe 2016.

734 Reining 2016.

735 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 222.

736 Schilling, S. 38ff.

6.1.6 Zwischenfazit

Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Angebots gibt es die im vorangehenden Unterkapitel beschriebenen Potenziale. Für die Enquetekommission sind zusammenfassend die folgenden Aspekte, welche zu einer Effizienzsteigerung bzw. Synergieeffekten führen können, besonders relevant:

Als übergeordnete analytische und priorisierende Infrastrukturplanung sollte ein **Landesplan ÖSPV-Infrastruktur** unter Definition des Netzes und mit Bestimmungen zur Finanzierung aufgestellt werden. Dort sollten die Aspekte Sanierung, Netzausbau und Barrierefreiheit berücksichtigt werden. Ein solcher Landesplan ist zudem nach einheitlichen technischen Maßstäben als Langfristplanung – unter Aktualisierung alle fünf Jahre – zu verstehen.

In Nordrhein-Westfalen fehlen in der Fläche teilweise regionale SPNV-Verbindungen. Das hiesige SPNV-Grundnetz könnte wie im Saarland und in Rheinland-Pfalz gezielt durch ÖSPV-Leistungen (sog. **ÖSPV-RegioLinien**) strukturell ergänzt werden. Diese neu zu schaffenden Buslinien sollten in ein neu aufzustellendes „**qualifiziertes Regionalnetz**“ (Schiene plus ergänzende ÖSPV-RegioLinien) integriert werden, welches vom Land auf der Grundlage von Erreichbarkeitsanalysen aufgestellt wird.

Zur Hebung von Effizienzpotenzialen und der Schaffung von Synergieeffekten sollten **einfachere und straffere (Verwaltungs-)Strukturen** geschaffen werden. Zudem sollten **transparente und standardisierte Nachweisverfahren** (z. B. über das Verkehrsangebot, -nachfrage bzw. -leistung und über die Verausgabung öffentlicher Mittel) als Hilfestellung zur Vereinfachung der Entscheidungsfindung eingeführt werden. Auch sollten die **Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Aufgabenträger** derart weiterentwickelt werden, dass in allen Kooperationsräumen vergleichbare Strukturen entstehen.

Eine Definition der Mindestversorgung wie in der Schweiz ist für Nordrhein-Westfalen bisher nicht gegeben. Der Schweiztakt schließt auch kleinste und abgelegene Siedlungen ein, die Übertragbarkeit auf das Land Nordrhein-Westfalen wäre zu prüfen. Dabei sind Fragen der Konnexität zu berücksichtigen. Zu fördern wäre außerdem die Weiterentwicklung der Elektromobilität und anderer alternativer Antriebstechnologien, auch im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, durch umfassende Finanzierung, Beratung und Weiterentwicklung.

Bei der Planung und Beschaffung von Fahrzeugen könnten einheitliche Standards zu Kostensenkung führen. Zudem ließe sich durch die Gestaltung der Fahrzeuge der ÖPNV attraktiv gestalten, wenn Wagen sauber und barrierefrei sind und die Mitnahme von Fahrrädern ermöglicht wird.

6.2 Multimodalität und Mobilitätsmanagement

Der öffentliche Nahverkehr als kollektives Verkehrsangebot ist auf ein gewisses Fahrgastaufkommen angewiesen, um betriebswirtschaftlich tragfähig zu sein. Dies erfordert eine räumliche und zeitliche Konzentration auf (stark) nachgefragte, bündelungsfähige Relationen. Eine **durchgehende Feinerschließung** ist dann möglich, wenn der ÖPNV (hier: Bus und Bahn) mit anderen Verkehrsangeboten kombiniert wird, welche mit den individuellen Mobilitätsbedürfnissen und -wünschen flexibler umgehen können. Diese Angebote werden als sinnvolle Ergänzung konventioneller Mobilitätsdienstleistungen angesehen, können diese aber nicht vollständig ersetzen.⁷³⁷ Vielmehr kann durch eine **intermodale Kombination** des ÖPNV mit weiteren Mobilitätsangeboten der Umweltverbund insgesamt gestärkt werden.⁷³⁸

Die Multimodalität umschreibt das Phänomen der Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel bei der Alltagsmobilität. Mit Hilfe des Mobilitätsmanagements wird unter anderem versucht, die multimodale Verkehrsmittelnutzung gezielt zu fördern. Hierbei spielt der ÖPNV eine zentrale Rolle, muss sich jedoch diversen Herausforderungen stellen, um das mögliche Potenzial vollends auszuschöpfen.

6.2.1 Multimodalität

Ein multimodales Mobilitätsverhalten einer Person liegt vor, wenn bei der Alltagsmobilität **regelmäßig verschiedene Verkehrsmittel** genutzt und je nach Bedarf und Eignung miteinander kombiniert werden. Die Verwendung verschiedener Verkehrsmittel während einer einzigen Ortveränderung wird als Intermodalität bezeichnet. Der Umstieg erfolgt an Schnittstellen zwischen den jeweiligen Verkehrsträgern, siehe die folgende Abbildung ([Abb. 6-4](#)):⁷³⁹

737 Deutscher Bundestag 2015b, S. 15.

738 Jansen et al. 2016, S.15.

739 Beutler 2004, S. 9f.; Berg 2014; Chlond 2013, S. 272.

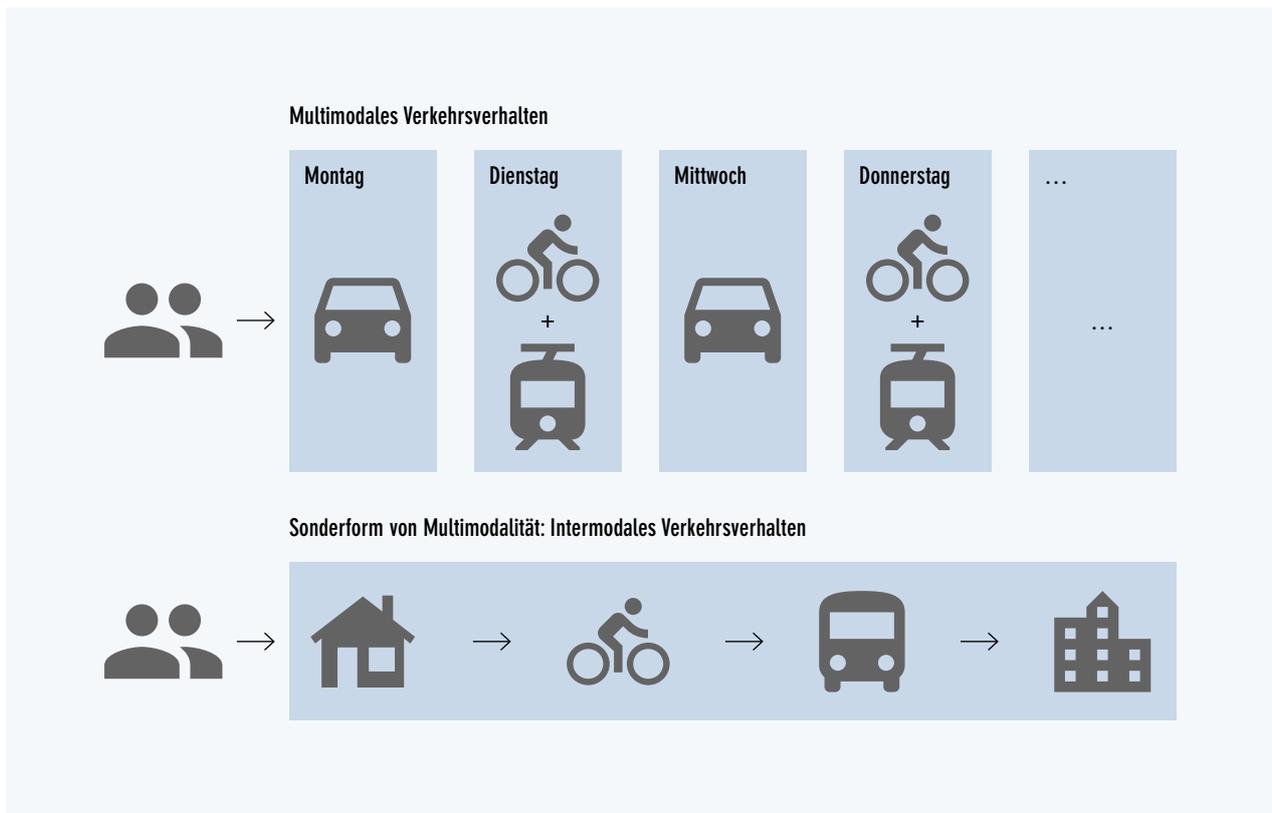


Abb. 6-4: Definition der Multi- und Intermodalität⁷⁴⁰

Als (**begünstigende**) **Voraussetzungen** für die Multimodalität werden ein Wohnort mit guter ÖPNV-Anbindung, gleichbleibende Aktivitätsziele, eine positive Einstellung zum *Nutzen statt Besitzen* sowie wenig Probleme bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie genannt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass – neben der habitualisierten Verkehrsmittelwahl – ungünstige berufliche und familiäre Anforderungen (z. B. Schichtarbeit mit Nachtschicht) der Herausbildung einer multimodalen Verkehrsmittelnutzung entgegenstehen.⁷⁴¹

6.2.2 Mobilitätsplattformen und Mobilstationen

Die Nutzung verschiedener Verkehrsmittel auf einer Fahrtrelation kann durch **zentrale Verknüpfungspunkte** (Mobilstationen und Mobilitätsplattformen) gefördert werden.

Als nicht-physische, zentrale Anlaufstelle bzw. Organisationshilfe können internetbasierte Pendlerportale, Mitfahrzentralen, bestimmte Apps oder die Sozialen Netzwerke dienen. Damit können regelmäßige oder unregelmäßige Wegekettten geplant bzw. vermittelt werden (vgl. Kap. 5). Solche **Mobilitätsplattformen** werden entweder von öffentlichen Stellen (Bundesland, Region, Kommune), lokalen Verkehrsunternehmen oder von überregionalen, privaten Unternehmen betrieben.

740 Eigene Darstellung nach BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 7.

741 Franke 2004, S. 106.

So stellt bspw. das vom Verkehrsverbund Rhein-Ruhr koordinierte Pendlerportal Nordrhein-Westfalen⁷⁴² kostenlose Tür-zu-Tür Informationen für die Schnittstelle zwischen ÖPNV und privatem Pkw bereit, um einerseits die Bildung von Fahrgemeinschaften zu begünstigen und andererseits, um Mitfahrgelegenheiten zu und von einer ÖPNV-Haltestelle zu vermitteln.⁷⁴³ Von Unternehmen bereitgestellte Mobilitätsplattformen binden darüber hinaus die Angebote weiterer, privatwirtschaftlich organisierter Verkehrsdienstleister wie Carsharing oder Fahrradverleihsysteme ein. Mit diesen Plattformen ist es oftmals möglich, nicht nur die verkehrsmittel- und verkehrsanbieterübergreifenden Informationen einzuholen, sondern auch den Bezahlvorgang direkt abzuwickeln.⁷⁴⁴

Vereinzelt gibt es ebenso Kooperation von Verkehrsverbänden und privaten Mobilitätsdienstleistern. So integriert bspw. die Mitfahrzentrale flinc das Verkehrsangebot des Verkehrsverbundes Schwarzwald-Baar in seine Suche. Im Gegenzug weist die Fahrplanauskunft des Verbundes auf das Angebot der Mitfahrzentrale hin.⁷⁴⁵

Zunehmend werden multimodale Verkehrsangebote auch **tariflich integriert**. So führte die Düsseldorfer Rheinbahn bereits 2012 ein besonderes Ticket *Mobil in Düsseldorf* ein, das neben der stadtweiten ÖPNV-Nutzung auch das Mieten von Fahrrädern und Carsharing-Autos ermöglichte. Die Besitzerinnen und Besitzer durften ohne weitere Kosten monatlich anderthalb Stunden auf das Carsharing-Angebot zurückgreifen sowie vier Stunden pro Tag das Fahrradverleihsystem nutzen.⁷⁴⁶ Ohne den Erwerb eines besonderen Tickets kann das gesamte Fahrradverleihsystem in Köln genutzt werden. Alle Abonentinnen und Abonenten des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg dürfen die Fahrräder 30 Minuten pro Fahrt kostenfrei nutzen.⁷⁴⁷

Als gebaute Schnittstellen zwischen zwei oder mehreren Verkehrsmitteln fungieren **Mobilstationen**. Deren zentrales Merkmal ist „[...] die im jeweiligen lokalen Kontext überdurchschnittliche Verknüpfung unterschiedlicher Verkehrsmittel, gepaart mit einer Marketing-Botschaft zugunsten des Umweltverbunds. [...] Die Verknüpfung ist so gestaltet, dass ein örtlicher Wechsel zwischen den Verkehrsmitteln durch räumliche Konzentration der Angebote einfach ermöglicht wird.“⁷⁴⁸ Bahnhöfe und ZOBs eignen sich hierzu besonders. Insbesondere in kleineren Ortschaften kann durch die Verbindung der Haltestellen mit anderen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen (z. B.

742 Abrufbar unter: <http://nordrhein-westfalen.pendlerportal.de>.

743 Zyweck 2015, S. 63ff.

744 Die Anbieter finanzieren sich über Vertriebsprovisionszahlungen der jeweiligen Verkehrsanbieter. Balsler und Müller 2016.

745 Der Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar startete das Pilotprojekt im Jahr 2015. Die Ergebnisse nach einem Jahr lassen auf eine hohe Bereitschaft der Bevölkerung schließen, dieses verkehrsmittelübergreifende Angebot wahrzunehmen. Ein Viertel aller bei flinc gestellten Suchanfragen landeten schließlich bei einem ÖPNV-Angebot. Eich 2016.

746 Kleine und Natus 2012, S. 14ff., Rheinbahn AG 2016a.

747 Kölner Verkehrs-Betriebe AG 4.12.2015.

748 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 6.

Postdienste, Kiosk, Informationstafel) eine Attraktivitätssteigerung für den ÖPNV mit einer Belebung des Ortsteilzentrums verbunden werden.⁷⁴⁹

Mobilstationen können den Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr verknüpfen (Park- and Ride- oder Bike- and Ride-Parkplätze) oder sie beinhalten ein erweitertes privat oder öffentlich organisiertes Mobilitätsangebot wie etwa Fahrradverleihsysteme oder Carsharing. An Mobilstationen können selbstverständlich auch unterschiedliche Verkehrsmittel des Nahverkehrs (Busse, Nahverkehrszüge, Taxis, alternative Bedienformen) und des Fernverkehrs (Fernverkehrszüge und -busse) verknüpft werden.⁷⁵⁰ Flughäfen bieten sich wegen ihrer guten Verkehrsanbindung ebenso als Mobilstation an. Ein einheitlich gestaltetes Design ermöglicht es Fahrgästen, diese Stationen überall als solche zu erkennen.

Öffentliche Fahrradverleihsysteme bieten eine individuell-flexible Mobilität innerhalb vergleichsweise kurzer Distanzen und können ohne Führerschein sowie aufwändige Parkplatzsuche genutzt werden. Sind Lasten- und Elektrofahrräder oder Pedelecs im Angebot, kann ebenso ein Warentransport über längere Distanzen bewerkstelligt werden.⁷⁵¹ Öffentliche Fahrradverleihsysteme werden in enger Kooperation zwischen den Kommunen, Verkehrsunternehmen sowie den (privaten) Betreibern aufgebaut. Ausnahme hiervon – und bislang einzigartig in Deutschland – ist die Stadt Mainz, wo der kommunale Verkehrsbetrieb das Fahrradverleihsystem in Eigenregie betreibt.⁷⁵²

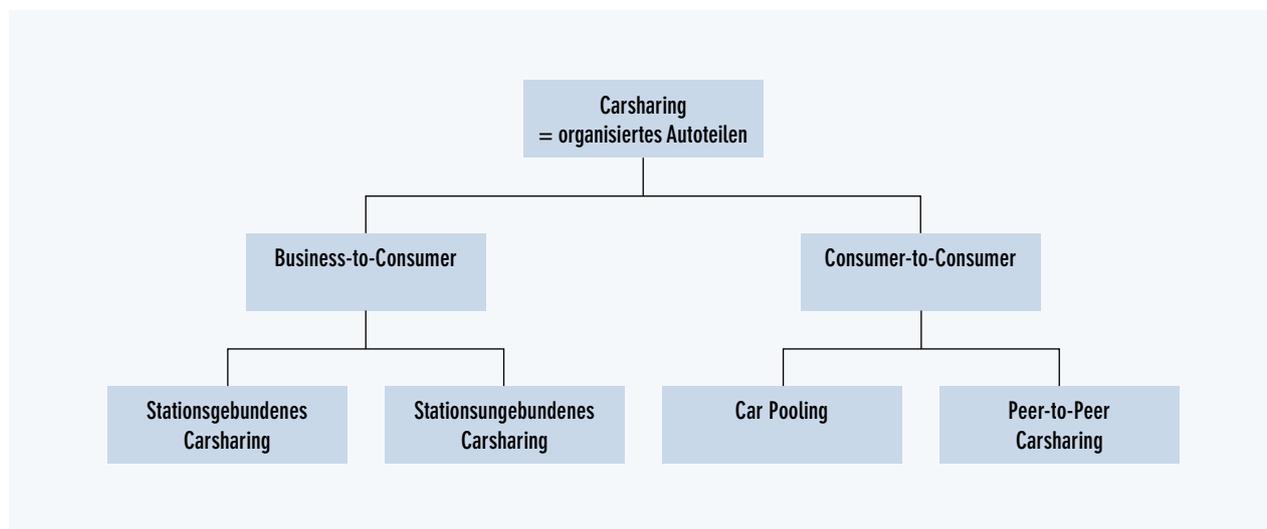


Abb. 6-5: Formen des Carsharings⁷⁵³

Beim Carsharing unterscheidet man zwischen kommerziellem Carsharing („Business-to-Consumer“-Angebote) und privatem Carsharing („Consumer-to-Consumer“-Angebote) (vgl. [Abb. 6-5](#)).

749 Zukunftsnetz Mobilität NRW 2015, S. 10, 20 f.; Reinkober und Jansen, S. 3.

750 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 22 f., Monheim 2016, 2016, S. 4ff.

751 Zukunftsnetz Mobilität NRW 2015, S. 17f.

752 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014, S. 14; Madwig 2016, S. 1.

753 Eigene Darstellung nach BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 16.

Das **kommerzielle Carsharing** wird durch einen privaten Anbieter betrieben, wobei dieser Teil eines lokal etablierten (ÖPNV-) Verkehrsunternehmens sein kann.⁷⁵⁴ Beim **stationsgebundenen Carsharing** steht eine bestimmte Anzahl an Fahrzeugen an einem bestimmten, an den ÖPNV angebundenen Ort zur Verfügung. Zudem geben diese Dienste den Nutzenden die Möglichkeit der Reservierung eines Fahrzeugs und somit eine verlässliche Planung der Fahrt. Die Fahrzeuge müssen zu einer Station im Stadtgebiet zurückgebracht werden. Das **stationsungebundene Carsharing** (free-floating) hat keine zentralen Abstellpunkte, so dass die Kundin bzw. der Kunde ein verfügbares Fahrzeug in der Nähe orten muss. Im Gegenzug darf der Pkw nach Nutzung an einem beliebigen Punkt – in der Regel jedoch innerhalb des Stadtgebietes – abgestellt werden⁷⁵⁵, dies ermöglicht den Nutzenden ein höheres Maß an Spontaneität. Neu sind **kombinierte Carsharing-Angebote** einzelner Anbieter, welche neben einem stationsbasierten Kernangebot eine kleinere Flotte stationsunabhängiger Fahrzeuge betreiben und somit die Vorteile beider Systeme verbinden.⁷⁵⁶ Neben den kommerziellen Angeboten für Carsharing gibt es traditionell in verschiedenen Kommunen auch ehrenamtlich organisierte Carsharing-Angebote, die vom *Bürgerfahrdienst* bis zum Angebot *Stattauto* in der Stadt Bonn reichen.

In Nordrhein-Westfalen gibt es 71 Kommunen, in denen Carsharing-Angebote vorhanden sind, wobei sich diese eher auf die größeren Städte ab 100.000 Einwohner beschränken. Im Vergleich zu anderen Flächenbundesländern wie Bayern und Baden-Württemberg gibt es in NRW-Kommunen in der Größenklasse unter 100.000 Einwohnern ein unterdurchschnittliches Angebot (vgl. [Tab. 6-2](#)).

754 Die Grenze zur klassischen Autovermietung ist fließend. Tendenziell werden Mietwagen für einmalige oder seltene Nutzungen gebucht, wohingegen Carsharing für kürzere Alltagsstrecken genutzt wird. Zukunftsnetz Mobilität NRW 2014, S. 5f.

755 Zukunftsnetz Mobilität NRW 2014, S. 5f.

756 Loose 2015, S. 173.

Tab. 6-2: Vergleich der räumlichen Abdeckung mit Carsharing-Angeboten zwischen den Flächenbundesländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg⁷⁵⁷

	Nordrhein-Westfalen		Bayern		Baden-Württemberg	
	Anzahl Carsharing Orte	Anteil an jeweiliger Größenklasse	Anzahl Carsharing Orte	Anteil an jeweiliger Größenklasse	Anzahl Carsharing Orte	Anteil an jeweiliger Größenklasse
über 200.000 Einwohner	15	100,0 %	3	100,0 %	4	100,0 %
100.000 bis 200.000 Einwohner	12	85,8 %	5	100,0 %	5	100,0 %
50.000 bis 100.000 Einwohner	18	40,0 %	8	100,0 %	12	92,3 %
20.000 bis 50.000 Einwohner	21	15,9 %	26	51,0 %	55	71,4 %
unter 20.000 Einwohner	5	2,6 %	87	4,8 %	100	9,1 %
gesamt	71	17,9 %	129	6,3 %	177	16,1 %

Studien belegen, dass die Carsharing-Nutzung zur Veränderung des Mobilitätsverhaltens beiträgt: Es wird auf den Kauf privater (Zweit-)Pkw verzichtet, die durchschnittliche Pkw-Fahrleistung sinkt auf Grund der entfernungs- und zeitbezogenen Bepreisung. Dadurch werden weniger Luftschadstoffe emittiert. Ein Carsharing-Fahrzeug ersetzt durchschnittlich vier bis acht Privatfahrzeuge und reduziert dadurch den Parkflächenbedarf im öffentlichen Straßenraum.⁷⁵⁸

Beim **privaten Carsharing** werden Besitzerinnen und Besitzer eines Pkw mit Personen, die kein Auto zur Verfügung haben – in der Regel per Internet und gegen Nutzungsentgelt – zusammengebracht, so dass eine gemeinsame Autonutzung möglich ist. Die Vermittlung kann privat erfolgen oder kommerziell betrieben werden. Beim sogenannten *Peer-to-peer-Carsharing* bringen Autobesitzer das private Fahrzeug in einen Pool ein, aus dem Interessenten Autos ausleihen können.⁷⁵⁹ Das *Car Pooling* entspricht Fahrgemeinschaften, bei denen die Teilnehmer Fahrten gemeinsam zurücklegen. Während Mitfahrportale für geplante Reisen schon länger etabliert sind⁷⁶⁰, haben sich in jüngerer Zeit – unter Anwendung moderner Informations- und Kommunikations-Techniken – auch Portale entwickelt, die spontane Mitfahrten nach dem Prinzip des Trampens⁷⁶¹ ermöglichen.⁷⁶²

757 Eigene Darstellung nach Loose 2016, S. 3.

758 Zukunftsnetz Mobilität NRW 2014, S. 1ff.; Loose 2015, S. 173f.

759 Z. B. autonetzer.de, nachbarschaftsauto.de, rent-n-roll.de, tamyca.de.

760 Z. B. Mitfahrgelegenheit.de.

761 Z. B. Flixc, Uber.

762 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 15.

6.2.3 Mobilitätsmanagement

Mit Hilfe des Mobilitätsmanagements soll multimodales Mobilitätsverhalten (vgl. Kap. 2.3.3) gezielt gefördert werden. Unter Nutzung bestehender Verkehrsangebote soll Einzelreisenden durch die Kombination bestehender Verkehrsangebote zu einer (neuen) Mobilitätskette eine **bedarfsgerechte Mobilität** ermöglicht werden, in welcher die spezifischen Vorteile der einzelnen Verkehrsangebote genutzt werden sollen. Reisenden sollen die Fortbewegungsmöglichkeiten so eröffnet werden, „[...] dass [...] [sie] im Ergebnis [...] [ihren] Reisewunsch ökologisch vorteilhaft, ökonomisch günstig und einfach in der Handhabung realisieren [...] [können].“⁷⁶³ Auf diese Weise soll die häufig routinierte und autoorientierte Verkehrsmittelwahl zu Gunsten einer emissionsärmeren Mobilität beeinflusst werden. Durch die Vielzahl an denk- und verfügbaren Verkehrsangeboten (vgl. Kap. 6.2.1) wird das ausschöpfbare verkehrliche und ökonomische Potenzial des Mobilitätsmanagements als hoch angesehen.⁷⁶⁴

Mobilitätsmanagement kann als **verkehrspolitische Strategie** verstanden werden, aber auch als Dienstleistungsangebot, welches die Realisierung von Alltagsmobilität ermöglicht. Es bedarf folglich einer zusätzlichen Stelle, die diese Systeme plant, implementiert und verwaltet sowie eines Adressatenkreises, an den sich das Angebot richtet. Es wird unterschieden zwischen:⁷⁶⁵

- **Privatem Mobilitätsmanagement:** Durch ein Verkehrsangebot sollen die Verkehrsteilnehmenden gezielt auf ein bestimmtes Verkehrsmittel gelenkt werden. Bestandteil dieser Dienstleistung können Hilfestellungen bei Planung und Durchführung der Ortsveränderung sein.
- **Betrieblichem Mobilitätsmanagement:** Hier fungiert der Arbeitgeber als Initiator zur Beeinflussung des Verkehrsmittelwahlverhaltens der Arbeitnehmer. Hierdurch können einzelne Ziele verfolgt werden, wie die Gesundheitsförderung der Mitarbeitenden oder Kostensenkungen in Folge geringeren Stellplatzbedarfs usw. Die Grundüberlegungen können auch auf betriebsähnliche Einheiten wie bspw. Schulen übertragen werden.
- **Öffentlichem Mobilitätsmanagement:** Öffentliche Aufgabenträger verfolgen bestimmte gesundheits-, sozial-, umwelt- oder verkehrspolitische Ziele, zu deren Erreichung das Mobilitätsverhalten gezielt gesteuert werden soll. Maßgebend hierfür ist der volkswirtschaftliche Nutzen.

Im Bereich des Mobilitätsmanagements nehmen die Kommunen eine zentrale Rolle ein. Sie können mit Hilfe der **Siedlungsplanung** einen wesentlichen Beitrag zu verkehrsreduzierenden Ausgangsbedingungen leisten (Reduzierung z. B. der Distanz als auch der Anzahl von Fahrten). Ebenso

763 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 39.

764 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 36f.

765 Monheim 2016, S. 7f.

haben sie im Rahmen der Entwicklung von Nahverkehrsplänen (vgl. Kap. 3.2) die Möglichkeit, die Qualitätskriterien zur Erschließung durch den ÖPNV zu beeinflussen. Über die Planung und den Bau von Mobilstationen (vgl. Kap. 6.2.2) können Kommunen die Grundvoraussetzung für multimodale Verkehrsmittelnutzung schaffen. Zudem können Verkehrsunternehmen in kommunaler Trägerschaft Carsharing-Dienste oder Fahrradverleihsysteme in Eigenregie betreiben. Durch eine gezielte **Öffentlichkeitsarbeit**, wie etwa durch die Unterstützung bei Wohnstandortentscheidungen, Neubürgerpaketen oder Mietertickets (vgl. Kap. 4.3.6), können zusätzliche ÖPNV-Kundinnen und -Kunden geworben werden.⁷⁶⁶ Beim MobileTicketing mit privaten Smartphones haben entsprechend der geltenden Beförderungsbedingungen die Besitzerinnen und Besitzer dafür Sorge zu tragen, dass eine Kontrollfähigkeit des eTickets gewährleistet ist. Dazu zählt auch ein geladener Akku, da dies vom Kontrollpersonal sonst als Fahren ohne Fahrschein gewertet werden könnte.⁷⁶⁷

Mit dem **Zukunftsnetz MobilitätNRW** unterstützt Nordrhein-Westfalen die Kommunen bei der Initiierung eines kommunalen Mobilitätsmanagements. Vier regionale Koordinierungsstellen⁷⁶⁸ dienen als Kommunikationsplattformen und stellen den Erfahrungsaustausch sowie die Kooperation zwischen den Kommunen sicher. Sie unterstützen die Kommunen in ihrer Arbeit durch Fortbildungen, fachliche Beratung und Bereitstellung von Projektmaterialien.⁷⁶⁹ Durch die Ansiedlung der Koordinierungsstellen bei den Verkehrsverbänden wird die Entwicklung vom Verkehrsverbund zum Mobilitätsverbund verstärkt.

6.2.4 Rolle des ÖPNV bei der multimodalen Mobilität

Der ÖPNV ist das Rückgrat der Mobilitätskette, das durch die anderen Verkehrsmittel ergänzt werden muss, um auch die **Mobilität auf der letzten Meile** zu gewährleisten.⁷⁷⁰ Wenn diese Verknüpfung gelingt, dann bietet Multimodalität die folgenden Chancen:⁷⁷¹

766 Blees 2010, S. 63 ff.; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 69.

767 „Auszüge aus den VRR-Tarifbestimmungen für HandyTickets: „Der Nutzer ist für die Betriebsbereitschaft des Mobiltelefons, für die notwendige Vorsorge gegen Missbrauch sowie für die Anzeige des vollständigen Textinhaltes des Tickets verantwortlich. [...] Kann der Nutzer den Nachweis des Tickets bei der Ticketkontrolle wegen Versagens des Mobiltelefons nicht erbringen, (z. B. infolge technischer Störungen, leerer Akku etc.) wird dies als Fahrt ohne gültiges Ticket nach den Beförderungsbedingungen und Tarifbestimmungen geahndet.“ (Ebbes 2016a, S. 2). Bisher verfügen nur wenige Fahrzeuge des Nahverkehrs über Steckdosen, um bei Bedarf die Kontrollfähigkeit des erworbenen Fahrscheins sicherzustellen.

768 Für das Rheinland der Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) gemeinsam mit dem Aachener Verkehrsverbund und den Zweckverband Westfalen-Süd (ZWS). Für die Region Rhein-Ruhr der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR). Für das Münsterland und das Sauerland die Westfälische Verkehrsgesellschaft (WVG) gemeinsam mit der Westfälischen Provinzial Versicherung AG. In Ostwestfalen-Lippe der Zweckverband Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter (NPH) gemeinsam mit der Kommunalen Verkehrsgesellschaft Lippe (KVG Lippe), der Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft (mhv) und dem Zweckverband Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe (VVOWL). Unger-Azadi und Lwowski 2015, S. 6f.

769 Unger-Azadi und Lwowski 2015, S. 6f.

770 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 36f.

771 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 39f.

- „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 allgemeingültig.
- 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.“

Gelingt es, die spezifischen Vorteile verschiedener Verkehrsangebote für die Reisenden so miteinander zu verknüpfen, dass diese spezifischen Unterschiede nicht mehr wahrgenommen werden und eine vertiefende Auseinandersetzung nicht mehr notwendig ist, kann ein hohes Potenzial ausgeschöpft werden. Das setzt aber gleiche Standards und / oder Nutzeroberflächen voraus (vgl. Kap. 5). Die regelmäßige Nutzung der Systeme am Wohnort muss gleichermaßen übertragbar auf andere Orte sein, so dass die Nutzung der dort verfügbaren Angebote vereinfacht wird.⁷⁷²

So zeigt sich, dass durch **kombinierte Angebote** von ÖPNV mit Carsharing die Anschaffung von Pkw vermieden werden kann, was wiederum zur Stabilisierung der ÖPNV-Kundenzahlen beiträgt. Mit anderen Worten ist Carsharing zur Kundenbindung im ÖPNV geeignet.⁷⁷³ Carsharing-Stellplätze sollten über einen guten ÖPNV-Anschluss verfügen, um die Erreichbarkeit und eine Akzeptanz bei den Kunden zu gewährleisten.⁷⁷⁴

Uneinigkeit besteht in der Fachwelt darüber, inwieweit das Carsharing die ÖPNV-Nutzung fördert oder kannibalisiert. Beim stationsbasierten Carsharing werden positive Effekte auf den lokalen Nahverkehr beobachtet, da die meisten Nutzenden über Zeitfahrausweise verfügen und lediglich in besonderen Situationen oder Alltagsanforderungen (Einkauf, räumliche und zeitliche Angebotslücken im ÖPNV, etc.) einen Pkw leihen. Somit können tendenziell mit Hilfe eines guten Carsharing (Komplementär) Angebotes Kundinnen und Kunden für den ÖPNV gewonnen werden.⁷⁷⁵

772 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 84 ff.; BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 39 f.

773 Huwer 2002, S. 151ff., S. 157ff.; Witzke und Meier-Berberich 2015, S. 13f.

774 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015a, S. 84 ff.

775 Witzke und Meier-Berberich 2015, S. 13ff.; Specht et al. 2015, S. 12f.; Loose 2016, S. 4f.

Beim stationsungebundenen Carsharing jedoch, das ähnlich flexibel zu handhaben ist wie der private Pkw (Haustür-zu-Haustür), beobachtet man eine „Bequemlichkeitsmobilität“⁷⁷⁶ mit einer eingehenden Substitution von Fahrrad-, ÖPNV- und Taxifahrten auf kurzen Strecken. Ratsam ist es, neue Kooperationsformen mit dem ÖPNV-Verkehrsunternehmen zu finden, um (potenziellen) ÖPNV-Kunden ein integriertes Mobilitätsangebot anbieten zu können.⁷⁷⁷

Im Rahmen des privaten Carsharings veröffentlichte die Vermittlungsplattform Uber eine Untersuchung anhand der Stadt München, wonach der Vermittlungsdienst häufig an Start- bzw. Endpunkten von ÖPNV-Linien genutzt wird. Demnach sei dies eine Ergänzung des bestehenden ÖPNV-Angebotes für die *letzte Meile*.⁷⁷⁸ Um das Potenzial von privaten Pkw-Fahrten, die ohnehin durchgeführt werden, stärker für den ÖPNV zu nutzen, sind einige Verkehrsverbünde bereits Kooperationen mit privaten Dienstleistern eingegangen, wie etwa der Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar mit dem Mitfahrnetzwerk flinc (vgl. Kap. 6.2.2) oder die Odenwald-Regional-Gesellschaft mit privaten Autobesitzern im Rahmen des Projektes *Garantiert mobil!*.⁷⁷⁹

Gleichermaßen zeigen Studien, dass es eine große Überschneidung zwischen Nutzenden von öffentlichen Fahrradverleihsystemen und dem öffentlichen Nahverkehr gibt. Diese besitzen überwiegend keinen eigenen Pkw, verfügen aber über einen Zeitfahrausweis für den Nahverkehr. Die Nutzung von Fahrradverleihsystemen erfolgt häufig selbst dann, wenn eine adäquate ÖPNV-Verbindung besteht. Auf diese Weise werden Überlastungen einzelner Linien vermindert. Für die Nutzer ergibt sich außerdem die Möglichkeit, selbst Angebotslücken im ÖPNV-Liniennetz zu schließen. Voraussetzung hierfür ist eine gelungene bauliche und tarifliche Integration von öffentlichen Fahrradverleihsystemen in die Nahverkehrsangebote.⁷⁸⁰

Da ÖPNV-Unternehmen sowie Verkehrsverbünde bereits als Managementeinheiten im Verkehrssektor tätig sind, haben sie gute Ausgangsvoraussetzungen, als aktive Mitstreiter im Mobilitätsmanagement tätig zu werden. Große Verkehrsverbünde bieten bereits heute viele Funktionen und Dienstleistungen des Mobilitätsmanagements an (Integrierte Fahrplan-Auskunftssysteme, Echtzeitinformationssysteme und Anschlussicherung, Mobile Fahrplanauskunft).⁷⁸¹ Denkbar wäre, die klassischen Aufgaben der Verkehrsunternehmen und -verbünde um **weitere Geschäftsfelder im Mobilitätsbereich** zu erweitern, um dadurch nicht nur das eigene Angebot zu stärken, sondern auch das multimodale Mobilitätsverhalten der Bevölkerung zu fördern.⁷⁸² Begünstigt werden kann eine solche Weiterentwicklung durch den Einsatz digitaler Techniken. Mit einer Mobilitätskarte wäre die

776 Specht et al. 2015, S. 13.

777 Specht et al. 2015, S. 13, S. 14, S. 17.

778 Nestmann 2016, S. 3.

779 Eich 2016; Krämer 2015, S. 17f.

780 BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014, S. 10f., 18.

781 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbH 2016, S. 37ff.

782 Schneider 2016, S. 3; Landtag Nordrhein-Westfalen 2016c, S. 2; Monheim 2016, S. 6; Kuntz 2016, S. 3.

Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel für die Kundinnen und Kunden einfach zu handhaben und abzurechnen.⁷⁸³

6.2.5 Zwischenfazit

Mobilität wird in der Bevölkerung zunehmend als **Kombination von unterschiedlichen Verkehrsmitteln** auf einem Weg verstanden und praktiziert. Dieses multimodale Mobilitätsverhalten geht häufig einher mit dem Trend „Teilen statt Besitzen“, der insbesondere von Jüngeren in verdichteten Räumen gelebt wird. Für die Sicherstellung der Mobilitätsbedürfnisse wird daher häufig auf Fahrradverleihsysteme oder Carsharing-Angebote als **Ergänzung zum öffentlichen Nahverkehr** zurückgegriffen, der somit häufig das Rückgrat dieser Mobilitätskette bildet.

Durch virtuelle Mobilitätsplattformen und physisch vorhandene Mobilstationen kann dieser Trend weiter gefördert und für den ÖPNV nutzbar gemacht werden. Zur Überbrückung tariflicher Zugangsbarrieren bei der Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel könnten Mobilitätskarten eingesetzt werden.

Im von der Enquetekommission vergebenen Gutachten „Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens“⁷⁸⁴ wird das Themenfeld Mobilitätsmanagement als für die Durchführung von Modellprojekten geeignet herausgestellt. Als Erfolgsfaktoren werden dabei benannt:

- Realisierung dort, wo der Bedarf hoch ist und hohe Potenziale erwartet werden können (bspw. Ballungsräume),
- Konzeption so, dass ein Mehrwert für die Nutzenden entsteht,
- gezielte und strategische Bewerbung des Angebotes
- Verortung dort, wo die Bedarfe bestehen (bspw. ausgehend von Hotelbuchungen, bei Großveranstaltungen),
- der gesamtwirtschaftliche Nutzen muss die Kosten übersteigen.

783 Canzler und Knie 2016, S. 53ff.

784 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016.

6.3 Ergänzung des Angebots mit flexiblen Bedienformen

Weil nicht alle Kommunen durchgängig ein öffentliches Verkehrsangebot vorhalten wollen oder können, haben bereits einige, vor allem jene mit eher ländlicher oder zerstreuter Besiedlung, flexible Bedienangebote ergänzend eingeführt.⁷⁸⁵ Oft werden diese auf Initiative von Bürgerinnen und Bürgern etabliert.

Flexible Bedienangebote umfassen **ÖPNV-Sonderformen**, die bedarfsorientiert⁷⁸⁶ verkehren und als **Alternative oder Ergänzung zum Linienverkehr** angeboten werden. Die Spanne reicht von Linienbussen, die nach Anforderung die vorhandenen Haltestellen auf festgelegten Linienwegen zu üblichen Nahverkehrsfahrtpreisen anfahren, bis zu Taxis, die zu festgelegten Abfahrtszeiten flexibel von Haustür zu Haustür fahren. Je nach Fahrgastaufkommen und Beförderungskapazität bieten sich verschiedene Organisationsformen an (vgl. [Abb. 6-6](#)).

Sowohl öffentliche Unternehmen als auch private Initiativen treten im Bereich der flexiblen Bedienangebote als Anbieter auf. Weitere Mobilitätsangebote sind bspw. Mitfahrgelegenheiten und Fahrradverleihsysteme (vgl. Kap. [6.2](#)).

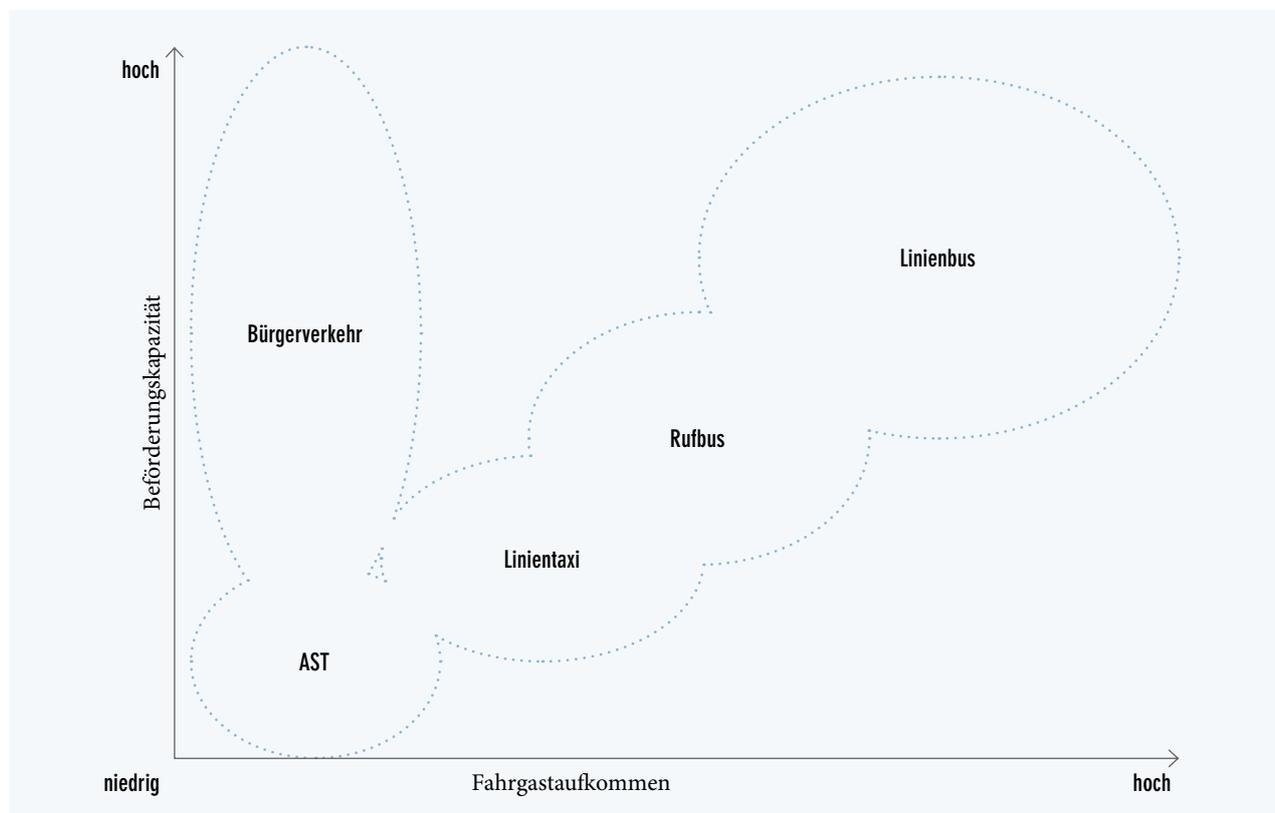


Abb. 6-6: Flexible Verkehrsangebote im Vergleich⁷⁸⁷

785 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 170ff.

786 Vor allem wenn bei geringer Nachfrage eine regelmäßige Bedienung ermöglicht werden soll, wird Bedarfsverkehr eingerichtet, d. h., dass nur im konkreten Fall, wenn also eine passende Fahrtanmeldung vorliegt, die Fahrzeuge zum Einsatz gebracht werden. Deutscher Bundestag 2015a, S. 43.

787 Eigene Darstellung nach Mehlert 2015, S. 53.

Die Bedienangebote werden (bedarfsorientiert) auch in unterschiedlichen Betriebsformen angeboten und definiert. Während Linienbetrieb⁷⁸⁸ eher am Rand von städtischen Räumen realisiert wird, sind Richtungsbandbetrieb⁷⁸⁹ und Flächenbandbetrieb⁷⁹⁰ typisch in weniger dicht besiedelten Räumen.⁷⁹¹

Chancen flexibler Bedienangebote liegen darin, dass damit ein **Grundangebot von Nahverkehr** aufrecht erhalten werden kann, um den Daseinsvorsorgeauftrag zu erfüllen. Dies birgt aber das Risiko, nicht mehr als „richtiger“ ÖPNV wahrgenommen zu werden. Für die Fahrgäste ist aber zumindest eine Perspektive geschaffen und es besteht die Möglichkeit einer Rückführung des Angebots in den normalen ÖPNV.⁷⁹²

Eine wesentliche Aufgabenstellung für flexible Bedienungsformen sind tangentielle Verbindungen und neben den Linienbussen auch die **Anschlussicherung** an den SPNV.⁷⁹³ Sie sollen bedarfsgerecht mit effizienten Formen kombiniert werden. Beispielhaft ist die Einbindung flexibler Bedienformen in den ÖPNV des Kreises Euskirchen⁷⁹⁴.

Das PBefG definiert den ÖPNV in § 8 als Beförderung von Personen auf der Straße oder mit Straßenbahnen im Linienverkehr. Auch der Taxiverkehr ist demnach ein Bestandteil des ÖPNV, sofern er o. g. Verkehre ergänzt, ersetzt oder verdichtet. Damit können je nach Ausgestaltung auch flexible Bedienangebote unter die Regelungen dieses Bundesgesetzes fallen. Dies wäre im Einzelfall zu prüfen.⁷⁹⁵

Im nordrhein-westfälischen ÖPNVG wird in § 2 Abs. 7 die Nutzung flexibler Bedienungsformen wie „Rufbusse, Sammeltaxen und Bürgerbusse“ explizit erwähnt. Demnach sind sie ein Bestandteil des ÖPNV in NRW und erhalten gemäß dem Landesgesetz vergleichbare Rechte und Pflichten.

Die Abgrenzung von durch Bürger organisierten Verkehrsdienstleistungen zum ÖPNV ist in der Fachwelt nicht abschließend fixiert. So wird einerseits die Auffassung vertreten, dass Bürgerverkehre nur das Mindestangebot des ÖPNV auf Daseinsvorsorge-Niveau ergänzen sollten, weil bürgerschaftliches Engagement nicht missbraucht werden sollte.⁷⁹⁶ Andererseits können Bürgerverkehre das Nahverkehrsangebot ergänzen und ersetzen und sind daher in das ÖPNV-System zu integrieren. Die Institutionalisierung und Standardisierung gehen damit einher. Eine Gefahr liegt darin,

788 Fahrstrecke und Takt sind festgelegt.

789 Haltestellen entlang eines Korridors werden zusammengefasst, ein Takt ist festgelegt. Anfangs- und Zielhaltestelle werden auch ohne Nachfrage angefahren.

790 In gleicher Fahrtrichtung liegende Haltestellen werden gebündelt. Es gibt nur Halte nach Nachfrage und keine festgelegten Strecken und Takte.

791 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 43.

792 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 44.

793 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 13f.

794 Puderbach 2013.

795 Schiefelbusch 2015, S. 16.

796 Mehlert 2015.

dass bei hohem Integrationsanspruch wenig Spielraum für lokale Initiativen bleibt und evtl. eine abschreckende Wirkung auf mögliche Initiatorinnen und Initiatoren erzeugt wird.⁷⁹⁷

Als Ziel wird bspw. eine einheitliche Kennzeichnung für flexible Bedienformen in Nordrhein-Westfalen gefordert. Diese sollte einen hohen Wiedererkennungsgrad besitzen. Es bedarf zunächst eines Überblicks über im Land entwickelte Pilotanwendungen.⁷⁹⁸

Die Ausgestaltung des konkreten Verkehrsangebotes hängt von verschiedenen Kriterien ab (vgl. Kap. 6.1). Im Folgenden werden flexible Bedienangebote danach unterschieden, ob sie von Unternehmen oder durch Privatpersonen bereitgestellt werden. Ergänzt wird dies durch Verkehrsangebote, die nicht (nur) auf die Personenbeförderung fokussiert sind.

6.3.1 Angebote von Verkehrsunternehmen

Flexible Bedienformen werden in der Regel von oder in Kooperation mit Verkehrs- und Taxiunternehmen umgesetzt. Diese übernehmen einzelne Fahrten mit Taxis oder Kleinbussen. Dabei wird jede Bedienform als flexibel definiert, die in mindestens einem Merkmal vom konventionellen Linienbetrieb abweicht. Der Grad der zeitlichen und räumlichen **Flexibilisierung** steigt mit jedem weiteren abweichenden Merkmal.

Die Besonderheit der flexiblen Bedienform z. B. gegenüber einer regulären Taxifahrt besteht darin, dass diese Fahrten zwar oft innerhalb eines festen Fahrplans stattfinden, aber nur auf Nachfrage verkehren und für die Nutzerinnen und Nutzer, wenn überhaupt, nur geringfügig mehr kosten als eine Busfahrt mit dem regulären Linienverkehr. Jedoch stoßen diese Bedienformen auch an ihre Grenzen. Ab einem gewissen Grad der Inanspruchnahme steigen die Kosten für flexible Angebote so, dass die reguläre ÖPNV-Grundversorgung im Linienbetrieb zu bevorzugen ist.⁷⁹⁹ Zudem lassen flexible Angebote eine Ergänzung bzw. einen „Ersatz“ des Linienverkehrs nur in Schwachlastzeiten oder auf sehr wenig nachgefragten Relationen zu und sollen **nicht als dauerhafte Alternative** zu einem ÖPNV-Angebot gesehen werden, weil bei flexiblen Bedienangeboten der Zuschussbedarf je Fahrgast höher ist als bei regulären Verkehrsangeboten.⁸⁰⁰

Die Kleinbusse oder Sammeltaxen fahren dabei nach vorheriger Anmeldung entweder die Haltestellen einer Linie an oder innerhalb einer vorgegebenen Fläche auch bis zur Haustür. Die Besonderheit, die viele Formen gemein haben, ist, dass Fahrten oder Halte nur stattfinden, wenn vorher ein Bedarf von Kundenseite aus angemeldet wurde. Die Nachfrageveränderungen zum regulären Linienverkehr

797 Bachem 2013.

798 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 176.

799 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbH 2016, S.44.

800 ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013b, S. 170ff.

unterscheiden sich dabei räumlich, zeitlich und kapazitativ. Dabei sollen unnötige Wege (räumlich), unnötige Leerfahrten (zeitlich) und zu große Fahrzeuge (kapazitativ) vermieden werden.⁸⁰¹

Innerhalb des bedarfsorientierten Linienverkehrs unterscheiden sich verschiedene Systeme mit unterschiedlichen Eigenschaften (vgl. [Tab. 6-3](#)).

Tab. 6-3: Flexible Bedienungsformen im Vergleich⁸⁰²

	Bedienungsprinzip	Nachfrageveränderung	Tarif	Flexibilität / On-Demand	Anbieter	Fahrplanbindung	Besonderheit
Rufbus	Linienbetrieb	Räumlich	Tarifgebunden	ja	Verkehrsunternehmen	ja	Fahrplan variabel je nach Anzahl der Stops
Flächenbus	Flächenbetrieb	Zeitlich	Tarif + Komfortzuschlag	ja	Verkehrsunternehmen	nein	Bündelung von Fahrtwünschen
Gemeindebus	Linienbetrieb	Räumlich	kostenlos	nein	Gemeinde	ja	Bedienung zentraler Anlaufstellen in Gemeinde
Bürgerbus	Linienbetrieb	Zeitlich	Je nach Angebot	nein	Verein	ja	Einsatz Ehrenämter Kein Abend- und Nachtbetrieb
Sammel-taxi	Linienverkehr	Kapazitativ	Tarif (+Komfortzuschlag)	ja	Taxiunternehmen	nein	Zustieg weiterer Nutzerinnen und Nutzer
Anruf-Sammel-taxi	Richtungsstandbetrieb	Kapazitativ, zeitlich	Tarif + Komfortzuschlag	ja	Taxiunternehmen	ja	
Linientaxi	Linienbetrieb	Kapazitativ	Tarif	nein	Taxiunternehmen	ja	
Anmelde-Linientaxi	Linienbetrieb	Zeitlich	Tarif	ja	Taxiunternehmen	nein	
Taxi	Individuell	/	Taxitarif	ja	Taxiunternehmen	nein	Individueller Verkehr im öffentlichen Angebot

Neue Mobilitätsformen und regulativer Rahmen

Durch die technischen Möglichkeiten etablieren sich weltweit **neue Formen der Mobilitätsvermittlung**. Neben den bereits etablierten free-floating Carsharing-Angeboten entsprechen neue (technische) Möglichkeiten der gewerblichen Vermittlung von Mobilitätsoptionen. Diese können eine ergänzende Option bieten, um die Mobilitätsbedürfnisse der Zukunft möglichst ressourcenschonend zu befriedigen.

801 Waluga 2009, S. 9ff. Räumlich: Bus hält nicht mehr an jedem Haltepunkt, um unnötig lange Wege zu vermeiden. Zeitlich: Bus fährt nur nach Bedarfsanmeldung. Vermeidung von Leerfahrten. Kapazitativ: Einsatz verschiedener Fahrzeuggrößen. Senkung des Treibstoffverbrauchs.

802 Eigene Darstellung nach Waluga 2009, S. 9ff.

Der Umsetzung dieser neuen gewerblichen Mobilitätsvermittlung steht häufig der gewerberechtlich-regulative **Rahmen des Personenbeförderungsgesetzes** entgegen. Nach dem Personenbeförderungsgesetz bedarf die gewerbliche Beförderung von Personen einer entsprechenden Genehmigung. Das Personenbeförderungsgesetz kennt hierzu entsprechende Verkehrsformen, wie etwa den Linienverkehr, den Gelegenheitsverkehr (mit Taxen) und den Anmietverkehr, die konkrete genehmigungsrechtliche Vorgaben erfüllen müssen. Sind Verkehrsformen diesem „Numerus clausus“ nicht zuzuordnen, ist die gewerbliche Beförderung von Personen in der Regel nicht zulässig⁸⁰³.

Der regulative Rahmen des Personenbeförderungsgesetzes sollte vor dem Hintergrund neuer Mobilitätsformen überprüft werden. Zugleich sollten neue Mobilitätsformen ermöglicht werden, die jedoch nicht zu einer Konkurrenzsituation zwischen professionellen, konzessionierten Verkehren und privaten Gelegenheitsverkehren im Taxibereich führen sollten.⁸⁰⁴ Insoweit setzt sich die Kommission auch weiterhin für eine regulative Steuerung der gewerblichen Beförderung ein. Die Anforderungen sind zu einem sinnvollen, nachhaltigen und zukunftsgerichteten Ausgleich zu bringen.

6.3.2 Angebote privater Initiativen

Neben dem Angebot flexibler Bedienformen durch Verkehrsunternehmen gibt es auch Bedienangebote, die von anderen Anbietern organisiert werden. Bekanntestes Beispiel für solche Verkehre sind sog. **Bürgerbusse** in unterschiedlicher Trägerschaft, die im Folgenden vorgestellt werden. Darüber hinaus werden Carsharing-Angebote und Mitfahrzentralen als sinnvolle Ergänzung konventioneller Mobilitätsdienstleistungen angesehen (vgl. Kap. [6.2.1](#)).⁸⁰⁵

Das Modell Bürgerbus hat sich seit Mitte der 1980er Jahre in Nordrhein-Westfalen entwickelt und deckt insbesondere im ländlichen Raum Teile der öffentlichen Mobilität ab.

Im Gegensatz zu den im vorherigen Unterkapitel vorgestellten alternativen Bedienangeboten basiert der Bürgerbus im Wesentlichen auf dem ehrenamtlichen Engagement von Bürgerinnen und Bürgern der betreffenden Gemeinden. Die Betriebskosten reduzieren sich um Teile der Personalkosten.

Der Bürgerbus ist oftmals wirtschaftlicher zu betreiben als Linienbusse und kann sich hinsichtlich der Fahrpläne nach den Wünschen und Bedürfnissen der Bevölkerung richten. Dabei ist in Abhängigkeit von Fahrerverfügbarkeit und Nachfrage zu klären, welches Angebot durch den Bürgerbus abgedeckt wird und wie Nutzungsentgelte berechnet werden.⁸⁰⁶

803 § 2 Abs. 7 PBefG.

804 Sonst wäre die Auskömmlichkeit von Taxiverkehren gefährdet und eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung in diesem Markt nicht mehr gewährleistet.

805 Deutscher Bundestag 2015b, S. 15.

806 Pro Bürgerbus NRW e. V. 2015.

Um Fördermittel vom Land Nordrhein-Westfalen zu erhalten, muss die Organisation eines Bürgerbusses vor Ort **drei beteiligte Akteure** nachweisen: Einen Bürgerbusverein, die Gemeinde und das zuständige Verkehrsunternehmen.⁸⁰⁷ Letzteres fungiert als offizieller Besitzer und als Konzessionsinhaber der Linie. Es sichert die ordnungsgemäße und sichere Durchführung des Betriebes. Die Gemeinde muss sich mittels Beschluss dazu bereit erklären, ein mögliches Betriebsdefizit auszugleichen. Sie übernimmt die Absicherung der finanziellen Tragfähigkeit des Projektes. Der Bürgerbusverein organisiert den laufenden Betrieb und kann die Abrechnungsvorgänge dabei selbst übernehmen oder an das betreuende Verkehrsunternehmen weitergeben.⁸⁰⁸

Die Bürgerbusvereine werden durch die Landesregierung jährlich mit bis zu 5.000 Euro (sog. Organisationspauschale) unterstützt, die Beschaffung von Fahrzeugen wird mit rund 30.000 Euro (35.000 Euro bei einem Niederflurfahrzeug) bezuschusst.⁸⁰⁹ Die laufende Finanzierung des Betriebs soll im Wesentlichen durch die Fahrgeldeinnahmen getragen werden. Ob dabei vor Ort ein eigenständiger Tarif (Inseltarif) gilt oder das Projekt in den jeweiligen Flächentarif integriert ist, richtet sich auch nach dem bestehenden Angebot sowie den örtlichen Beteiligten. Zusätzlich können Einnahmen auch durch Sponsoring und Werbeeinnahmen generiert werden. Auf der Ausgabenseite ist die Beschaffung des Busses als größter Posten zu nennen. Zudem sind im laufenden Betrieb immer wieder Investitionen und Aufwendungen zu finanzieren, wie: Kraftstoff, Schmiermittel, Schulungen und halbjährliche ärztliche Untersuchungen der Ehrenamtlichen (die meist im Rentenalter sind) sowie Wartung, Versicherung, Marketing und ggf. Steuern.⁸¹⁰ Nach den Erkenntnissen der Landesregierung hat die Organisationspauschale bislang ausgereicht, um die im Zusammenhang mit dem Bürgerbusvorhaben stehenden Ausgaben zu decken. Im Rahmen der anstehenden Novellierung des ÖPNVG NRW und der damit verbundenen Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften wird überprüft werden, ob die Förderhöhe der Pauschale noch ausreicht.⁸¹¹ Die Anhörung der Enquetekommission am 04.03.2016 ergab, dass sowohl die Organisationspauschale des Landes zur Unterstützung der Bürgerbusvereine, als auch die Anschaffungsbeteiligung des Landes seit einiger Zeit nicht mehr auskömmlich sind.

Laut eigener Aussage sehen sich die Bürgerbusvereine als Teil der öffentlichen Nahverkehrsversorgung und möchten zum Zweck der Qualitätssicherung auch weiterhin mit Personenbeförderungsgenehmigung fahren. Zudem sind sie auf Grund der Fahrplanbindung und der festgelegten Linienwege dem Linienverkehr und somit dem § 42 PbefG zugeordnet. Allerdings sehen die Vertreter des Vereins ProBürgerbus NRW eine existenzielle Bedrohung der Bürgerbusse, bei weiter steigenden Standards. Eine Ausnahme von der Linienverkehrspflicht stellt der bedarfsgesteuerte Bürgerbus

807 MVEL – Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung 22.10.2003.

808 Pro Bürgerbus NRW e. V. 2015.

809 MVEL – Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung 22.10.2003.

810 Pro Bürgerbus NRW e. V. 2015.

811 Landtag Nordrhein-Westfalen 2014, S. 3.

Olfen dar. In diesem Pilotprojekt wird eine Haustür-zu-Haustür-Bedienung mit dynamischer Fahrwegplanung – vergleichbar mit Sammeltaxen, jedoch auf ehrenamtlicher Basis – erprobt.⁸¹²

Offen ist, welche Rolle die Bürgerbusse in Zukunft verkehrspolitisch spielen werden. Es wird diskutiert, ob sie langfristig in den ÖPNV-Tarif integriert werden sollten. Dabei wäre insbesondere die Frage der bisher ungleichen Tarifstrukturen (Insel- oder Flächentarif) zu klären.⁸¹³ Die ÖPNV-Zukunftskommission und das Gutachten zu den Bedarfen und Potenzialen bei Angebot und Organisation sehen in den privat initiierten Angeboten eine Ergänzung, die auch in Zukunft den ÖPNV in Nordrhein-Westfalen sicherstellt. Um das Bedienangebot zu etablieren und ggf. auszubauen, ist allerdings das Engagement von Ehrenamtlichen unerlässlich.⁸¹⁴

6.3.3 Zwischenfazit

Bei der Weiterentwicklung des Verkehrsangebots mittels flexibler Bedienformen sind die Festsetzungen im nordrhein-westfälischen ÖPNVG maßgebend. Dort sind alternative Bedienungsformen wie „Rufbusse, Sammeltaxen und Bürgerbusse“ zwar explizit erwähnt, zur Abgrenzung von durch Bürger organisierte Verkehrsdienstleistungen (Bürgerbusse, vergleichbare Mitfahrgelegenheiten und Kombinationsangebote) bedarf es noch der rechtlichen Festsetzung im Hinblick auf ein diversifiziertes und umfassendes ÖPNV-Verständnis. Die jeweiligen Interessen sind zu berücksichtigen und so bspw. die rechtlichen Rahmenbedingungen der Bürgerbus-Angebote zu klären.

Hinsichtlich der Bürgerbusse in Nordrhein-Westfalen wäre eine Anhebung der Organisationspauschale und der Anschaffungsbeteiligung sinnvoll. Zudem sollten Alternativlösungen bei der Personenbeförderung in Erwägung gezogen werden. Insbesondere die Anforderung an die Barrierefreiheit stellt die Vereine vor existenzielle Schwierigkeiten.

Für die vorhandenen Angebote sind verschiedene Arten der landesseitigen Koordinierung und Förderung denkbar und von den Betreiberinnen und Betreibern gewünscht. Dabei sind die Angebote nicht Selbstzweck, sondern nach Analyse des geeigneten Angebots von SPNV über das Anruflinientaxi bis zum Bürgerbus zu nutzen.

812 Stadt Olfen 2016.

813 Heckens und Aust 2016.

814 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 43ff.

Sondervotum zu Kapitel 6

Sondervotum der FDP-Fraktion zu den Ansätzen der Integrierten Gesamtverkehrsplanung, eines angebotsorientierten ÖPNV und der Dominanz von Klimazielen

Die FDP hält einige grundlegende Ansätze, die wesentliche Teile des Berichtes prägen, für nicht tragfähig. So halten wir den Ansatz der Integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVP) entgegen der Haltung der Kommission für ungeeignet. Eine Angebotsorientierung des ÖPNV halten wir ebenso für falsch wie die Verabsolutierung von Klimazielen als dominierende Handlungsgrundlage der Verkehrspolitik.

Zur Kritik an der IGVP

Nach ersten Ansätzen einer Gesamtverkehrsplanung Anfang der 1990er Jahre war die Entwicklung eines umfassenden IGVP-Instrumentes der rote Faden der Enquetekommission „Mobilität“ in der 12. Legislaturperiode des nordrhein-westfälischen Landtages.⁸¹⁵ Die Enquetekommission tagte von 1996 bis 2000. Die IGVP wurde zudem in einem gesonderten Teilbericht vorab veröffentlicht.⁸¹⁶ Der Ansatz wurde von allen Fraktionen unterstützt. Die FDP war zu diesem Zeitpunkt nicht im Landtag vertreten. Der damalige Landtag beschloss zudem den Auftrag, ein solches Instrumentarium zu schaffen, einstimmig.

Umgesetzt wurde dieser Auftrag durch das zweite Modernisierungsgesetz vom 9. Mai 2000.⁸¹⁷ Das Gesetz ist nachfolgend befristet worden und lief unter Verkehrsminister Lienenkämper (CDU) zum 31.12.2009 aus.⁸¹⁸

Der Ansatz ist wegen seiner totalen Überfrachtung gescheitert.⁸¹⁹ Dabei entwickelt er zunächst eine theoretisch große Anziehungskraft. Er ist umfassend. Ausgehend von der Nachhaltigkeitsdebatte soll das Instrument der IGVP der Schlüssel sein, alle relevanten Belange zu „integrieren“. Dies ist im Verkehrsbereich verkehrsträgerübergreifend – einschließlich des Fußgängerverkehrs. Es übergreift sowohl vertikal die unterschiedlichen Planungs- und Entscheidungsebenen – kommunal bis Europa – sowie horizontal die unterschiedlichen Planungsbelange. Damit werden über Verkehrsbelange

815 Landtag Nordrhein-Westfalen 1996.

816 Landtag Nordrhein-Westfalen 2000.

817 MIK – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 31.05.2000.

818 MIK – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 29.04.2005.

819 Ebberts 2016b, S. 1; zur umfassenden Debatte: Landtag Nordrhein Westfalen 2006.

hinausgehend Raumplanung, Sozialpolitik und Umweltpolitik als Abwägungsmaterialien zwingend einbezogen.⁸²⁰

Praktisch sollten die einzelnen Teilelemente – sowohl Infrastrukturmaßnahmen wie auch konkrete Betriebsleistungen – nach einem aufwändigen Prüfschema (Ziel- u. Bewertungssystem) bewertet und gewichtet werden. Die Begutachtung ergab 21,3 Mio. (!) zu bewertende Verkehrsbeziehungen.⁸²¹ Dies führt zu einer massiven Aufblähung der Planungsebene, ohne dass entsprechende Fortschritte im Verkehrssektor eintreten würden.

Der Ansatz ist unpraktikabel, weil er den Planungsvorgang mit einer zu großen Fülle von zu beachtenden Belangen auflädt. Dieses Vorgehen verlangt die „Eier legende Wollmilchsau“. Darüber hinaus können die Kriterien des Ziel- und Bewertungssystems mehrheitlich nicht unmittelbar monetär bewertet werden. Dahinter steckt die Grundproblematik der Internalisierung externer Kosten. Dieser Ansatz ist auch von der EU⁸²² letztlich fallen gelassen worden, da er nicht schlüssig umgesetzt werden kann. Das Bewertungssystem suggeriert eine wissenschaftliche Vorgehensweise, die letztlich aber nicht eingelöst werden kann. Vielmehr können auf diese Weise ideologisch geprägte Entscheidungen getroffen werden. So kann mittels eines verabsolutierten Umweltschutzgedankens die Straße mit dieser Methode immer ausjuriert werden.

Schließlich entbindet eine große, allumfassende Planung die politische Ebene auch von der Notwendigkeit zu entscheiden. Die zu treffenden Entscheidungen sollen aber unseres Erachtens in einem transparenten, demokratischen Verfahren gefunden werden und nicht durch pseudowissenschaftliche Vorgehensweisen ersetzt werden.

Statt eine ausufernde IGVP zu verfolgen, ist es sinnvoller, die Raumordnungsplanung und den Landesentwicklungsplan (LEP) grob zu strukturieren. Damit wäre es auf einfachem Wege möglich, die richtige Stoßrichtung der IGVP – eine über- und ineinandergreifende Planung – aufzunehmen und in einzelnen, konkreten Sachverhalten zu ergänzen. Die Vorgaben für die Zielsetzung, die erreicht werden soll, wären dann weiter in den Händen der lokalen Politik, der Akteure in den Verkehrsunternehmen und der Aufgabenträger.

Zudem liegt die Zukunft in der Digitalisierung und dem Smartphone. Diese ermöglichen eine viel stärker nachfrageinduzierte Angebotsbereitstellung. Damit steht nicht mehr statisch eine einmal

820 Zu Inhalten: Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Bezirksregierung Düsseldorf 2013.

821 Bezirksregierung Düsseldorf 2005, S. 4; Bezirksregierung Arnsberg 2005, S. 5.

822 Zum von der EU 2008 verfolgten Ansatz im Verkehrsbereich: Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2008 und ebenda der Kern der Problematik: „Die Kommission erinnert daran, dass die Aufrechterhaltung eines intakten Binnenmarktes ein Grundpfeiler der Europäischen Union (EU) ist. Demnach sind sowohl zu hohe Preise, die die Freizügigkeit beeinträchtigen, als auch eine Fragmentierung des Marktes zu vermeiden. Die Aufstellung gemeinsamer Grundsätze für die Mitgliedstaaten soll in Verbindung mit einem Überprüfungssystem jegliche Diskriminierung ausschließen und die Transparenz des Marktes gewährleisten.“

erfolgte Planung im Mittelpunkt, sondern die Möglichkeit dynamischer Reaktionen. Die zentralen Stichworte der Zukunft sind somit:

- Umfassende Vernetzung
- Dynamische Angebotsbereitstellung bis hin zu einem fahrplanlosen Angebot
- Mobilitätsmanagement

Daraus ergeben sich aus unserer Sicht folgende neue Aufgaben für die Politik:

- Schaffung eines Rechtsrahmens (insbesondere BPefG).
- Standardisierung von Daten und Frequenzen.
- Datenschutz, der informationelle Selbstbestimmung und unternehmerische Betriebsheimnisse wahrt.
- Sicherung eines ordnungspolitischen Rahmens für freien Wettbewerb des Systems.

Ablehnung von Angebotsorientierung und verabsolutierten Klimaschutzzielen

Zudem soll die IGVP die bisherige nachfrageorientierte Ausrichtung des ÖPNV beenden und zu einer angebotsorientierten Ausrichtung erweitert werden. Daran knüpft die Forderung der ÖPNV-Zukunftskommission, den ÖPNV zu verdoppeln, an. An dieser Stelle wird deutlich, dass IGVP, Angebotsorientierung und Umweltziele zur Grundlage der Verkehrspolitik verwoben werden sollen. Eine derartige Verabsolutierung von Umweltschutzaspekten lehnen wir jedoch ab.

Wir wollen die Belange der Umwelt in einen vernünftigen Ausgleich mit den Mobilitätsbedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft bringen. Wir richten die Verkehrspolitik an den Mobilitätsbedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft aus. Wir sehen in der Ausrichtung der Verkehrspolitik allein auf Umweltschutzziele eine Ideologisierung, die wir ablehnen. Ökologische Belange dürfen nicht von den ökonomischen Erfordernissen entkoppelt werden.

Wir halten die Vorstellung, den ÖPNV zu verdoppeln, praktisch für illusorisch. Bereits jetzt erreicht das Nahverkehrssystem in den Ballungsräumen von Rhein und Ruhr seine Grenzen. Überfüllte Züge und zurückgelassene Fahrgäste sind leider Realität im Land. Eine Verdoppelung dieser Verkehre im SPNV und schienengebundenen ÖSPV scheitert schon rein physisch an der fehlenden Infrastruktur. Um eine verdoppelte Verkehrsmenge aufnehmen zu können, wäre eine umfangreiche Erweiterung von Gleisen, Bahnhöfen und Haltestellen erforderlich. Dies ist aber weder räumlich möglich, noch wäre eine Finanzierung auch nur ansatzweise darstellbar.

Im SPNV sehen wir in dem **Rhein-Ruhr-Express (RRX)** das zentrale Entwicklungsprojekt, das eine wesentliche Kapazitätserweiterung bringen kann, soweit die dafür erforderliche Infrastruktur er-

tüchtigt wird. Entgegen allen Beteuerungen des Landesverkehrsministers und der Regierungskoalition sehen wir nicht, dass dieses politische Versprechen in der kommenden Legislaturperiode eingelöst werden könnte. Die zu erwartenden Verzögerungen durch Klagen von Anwohnerinnen und Anwohnern wie in Angermund werden zu einem unkalkulierbaren Risiko dieses Schlüsselprojektes.

Die nationalen Kommissionen von Bodewig⁸²³ und Daehre⁸²⁴, eine breite Berichterstattung der Medien und zahlreiche Diskussionen in den Verkehrsausschüssen von Bundestag und Länderparlamenten haben eindrucksvoll den desolaten **Zustand** unserer gesamten **Verkehrsinfrastruktur** aufgezeigt. Für uns ergibt sich damit als herausragende Aufgabe der Politik der kommenden Jahrzehnte, die Defizite der Vergangenheit zu beseitigen und für die Zukunft funktionierende Strukturen zu schaffen. Dies erreichen wir einerseits mit der „nachholenden Sanierung“ und andererseits mit dem von uns favorisierten neuen Finanzierungssystem.

Statt jedoch die richtigen Prioritäten zu setzen, wird mit utopischen Forderungen nach Bürgerticket, Drittnutzerfinanzierung oder Verdoppelung des ÖPNV etc. Politik gemacht.

Solche verkehrspolitischen Fehlsteuerungen finden ihre logische Fortsetzung in der Forderung nach einer **Angebotsorientierung** der Verkehrspolitik. War bisher die konkret ermittelte Nachfrage Anknüpfungspunkt der Angebotsentwicklung, soll jetzt das Angebot Ausfluss von Planung und politischer Steuerung werden.

Damit kehrt man jedoch zentrale Prinzipien der **Marktwirtschaft** um. Man erstellt ein System, das auf staatlicher Planung basiert. Der Glaube an die Leistungsfähigkeit von Planung als allgegenwärtiges Verwaltungs- und Regierungsinstrument hat noch nie funktioniert. Wir sehen nicht, dass Planwirtschaft als Systemansatz für den ÖPNV taugt.

Für uns ist dieser Denkansatz der falsche Weg. Verbesserungen für die Fahrgäste sollen – wie überall im Wirtschaftsleben – durch eine strikte Ausrichtung an den Bedürfnissen der Kundschaft erzielt werden. Wie dies praktisch funktionieren kann, zeigt sich in dem von uns vertretenen neuen Finanzierungssystem. Die systematische Ordnung klarer Leistungs- und Finanzierungstatbestände verbunden mit mehr Wettbewerb führt in der Folge zu einer höheren Ausrichtung der Verkehrsunternehmen auf Wettbewerbs- und Marktprinzipien. Damit rückt der Fahrgast als Kunde in den Mittelpunkt der unternehmerischen Betätigung. Die Konzipierung neuer Verkehrsangebote erfolgt damit als Antwort auf eine bestehende Nachfrage und nicht unabhängig von dieser. Dieser Ansatz wird durch die Möglichkeiten der Digitalisierung revolutioniert und erhält hierdurch eine ganz neue Basis. Genau an diesen Zusammenhängen muss die Politik arbeiten.

823 Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission I) 2013 und Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ (Bodewig-Kommission II) 2016.

824 Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre-Kommission) 2012.

7. Weiterentwicklung von Organisation und Struktur

Im vorliegenden Kapitel wird die Weiterentwicklung von Organisation und Struktur des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen dargelegt.

7.1 Grundlagen

Hinsichtlich der Zuständigkeiten von Land bzw. Landesregierung, der Novellierung der Nahverkehrspläne und der Abgrenzung des Fernverkehrs vom Nahverkehr empfiehlt das von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Gutachten „Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens“ grundlegend die in [Abb. 7-1](#) dargestellte Struktur:

Fokus	Empfehlung
Zuständigkeiten Land und Landesregierung	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Aktualisierung von Zielvorgaben • Regelmäßige Dokumentation der ÖPNV-Entwicklung an zentraler Stelle • Mit Grund- und Leistungsdaten sowie Mittelverwendungsnachweisen der AT
Novellierung NVP	<ul style="list-style-type: none"> • 10-Jahresperspektive des NVP • Inhalt und Form standardisieren und initiieren • Ergänzend: laufende Dokumentation von Leistungserstellung und Finanzierung (alle 2–3 Jahre)
Abgrenzung Fern- und Nahverkehr	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Öffnung des Fernverkehrs für den ÖPNV • Stärkung des RE-Verkehrs

Abb. 7-1: Gutachterliche Empfehlungen für Organisation, Struktur und Finanzierung des ÖPNV in NRW⁸²⁵

Die drei genannten Aspekte werden im Folgenden näher beschrieben, wobei der Schwerpunkt auf den organisatorischen und strukturellen Faktoren liegt.

7.1.1 Zuständigkeiten des Landes und der Landesregierung

Das oben genannte Gutachten zur Struktur des ÖPNV, die darauf folgenden Beratungen in der Kommission, die Konsultation von Experten in einer Anhörung im Februar 2016 sowie in einem Expertengespräch im Oktober 2016 und die Befassung der Sachverständigen dieser Enquetekommission mit der Thematik haben zu folgenden **grundsätzlichen Erkenntnissen** geführt:

825 Eigene Darstellung nach Zimmer 2015b, S. 19. Hinweis: Die Finanzierung der Öffnung des Fernverkehrs für den Nahverkehr ist bisher ungeklärt, die Inanspruchnahme der Regionalisierungsmittel hierfür umstritten. In Abweichung von der hier wiedergegebenen Ansicht des Gutachters hält die Kommission eine zumindest teilweise Öffnung des Fernverkehrs für den Nahverkehr in Nordrhein-Westfalen (auf Grund der Siedlungsdichte in den Ballungsräumen und der großen Pendelströme) für sinnvoll.

- Die Organisationsstruktur des ÖPNV, insbesondere des SPNV, muss simultan einer ganzen Reihe an Anforderungen gerecht werden. Bei der Gestaltung dieser Struktur handelt es sich daher um eine komplexe Fragestellung, der pauschale Antworten bzw. eine eindimensionale Einordnung zwischen Zentralität und Dezentralität nicht gerecht werden.
- Die Nutzenden bemessen die Qualität des ÖPNV nicht anhand der Organisationsstruktur sondern über die Qualität des Leistungsangebots. Für die Nutzenden handelt es sich bei der Organisationsstruktur also gewissermaßen um ein Hintergrundsystem, das effizient funktionieren muss.
- Qualitätsindikator jeder Struktur- bzw. Organisationsreform ist daher die resultierende Kosten- und Leistungseffizienz des ÖPNV und dass das Hintergrundsystem für die Nutzenden möglichst geräuschlos und an die steigenden Ansprüche angespannt (z. B. an Digitalisierung) funktioniert. Eine hohe Kosten- und Leistungseffizienz äußert sich letztendlich über die – bei gleichbleibender oder besserer Angebotsqualität – finanzierbaren Angebotskilometer je eingesetztem Euro.
- Jede Strukturdiskussion und -reform muss die beiden unterschiedlichen Grundaufgaben im Blick behalten, die bei der Organisation des ÖPNV anfallen, nämlich die Wahrnehmung von Aufgabenträger-Funktionen einerseits sowie von Verbundgesellschafts-Aufgaben andererseits. Ein organisatorisches Auseinanderfallen dieser beiden Aufgaben kann dann sinnvoll sein, wenn die mit einer Trennung verbundenen Vorteile den zusätzlichen Koordinations- und Abstimmungsaufwand überkompensieren.
- Als Leitgedanke jeder Strukturreform eignet sich der damit verbundene Aufwand. Diesem Prüfstein muss sich sowohl die Schaffung neuer Organisationseinheiten, als auch eine veränderte Zuweisung von Aufgaben zu bestehenden Organisationseinheiten stellen.
- Eine entscheidende Rolle für die Definition der Größe von Organisationseinheiten des ÖPNV kommt der Abstimmung von Verkehrsleistungen und Tarifen zwischen benachbarten Einheiten zu. Dabei sind primär nicht Größe und Zahl der Einheiten entscheidend; vielmehr muss die Zusammenarbeit optimal funktionieren und die Struktur muss insgesamt in der Lage sein, insbesondere die Belange der Binnenverkehre sowie auch diejenigen des grenzüberschreitenden Verkehrs hinreichend zu berücksichtigen.
- Qualifiziertes und gut geschultes Personal bei Aufgabenträgern, Verbundgesellschaften und Kompetenzzentren ist unabdingbar. Im SPNV sind dabei insbesondere die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren sowie das Controlling der Verkehrsverträge zu einer Kernaufgabe geworden, deren Anspruch nicht unterschätzt werden darf. Die Personalverfügbarkeit muss durch die gewählte Organisationsstruktur gesichert sein.
- Eine Strukturreform bzw. die damit geschaffene Struktur muss offen gegenüber zukünftigen Ergänzungen und Veränderungen im Verkehrsangebot sein; dies umfasst unter anderem auch eine gute organisatorische Verankerung der Verantwortung für Regionalbuslinien, die den SPNV ergänzen, sowie für den Ausbau multimodaler Verkehrsangebote.

- Sie muss auch gewährleisten, dass Abstimmungsprozesse in angemessenem Tempo neuen Entwicklungen am Mobilitätsmarkt begegnen können und dass sie Megatrends wie z. B. die Digitalisierung für sich, den SPNV und ÖPNV nutzen kann, statt diese anderen Akteuren zu überlassen.
- Wenn es zu Strukturreformen kommt, sind diese auch dafür zu nutzen, eine engere Abstimmung zwischen Straßenverkehr und ÖPNV, z. B. bei Verkehrsinformation und Verkehrssteuerung, umzusetzen sowie die Vernetzung des ÖPNV mit anderen Dienstleistungen im Zuge der Digitalisierung zu unterstützen.
- Nahverkehr ist einerseits ein lokales Geschäft und braucht auch organisatorisch eine dezentrale (kommunale) Verankerung. Dies nicht zuletzt, da er als Bestandteil der Daseinsvorsorge vor Ort eine kommunale Aufgabe ist. Andererseits gibt es einen hohen Bedarf an überregionaler Mobilität und zunehmende Anforderungen durch die Digitalisierung, die mehr Zentralität erfordern. Hier gilt es, eine ausgewogene und effiziente Lösung zu finden.

Die Vielfalt der Kriterien macht deutlich, dass auf der Ebene einer einfachen Abschätzung nicht abschließend festzuhalten ist, welches die *beste* Struktur für den ÖPNV ist; gleichzeitig zeigt sie die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Debatte, die anzuregen und mit Impulsen zu versehen sich die Kommission zum Ziel gesetzt hat. **Organisatorische Veränderungen**, egal ob in Form einer umfassenden Reform oder einer kontinuierlichen Verbesserung der bestehenden Strukturen, müssen sich dabei letztlich immer daran messen lassen, ob sie – unter Berücksichtigung des Umstrukturierungsaufwands – zu einer spürbaren Verbesserung des Gesamtsystems ÖPNV in Nordrhein-Westfalen führen.

Organisation und Struktur des Nahverkehrs sind in Deutschland **heterogen ausgeprägt**, in den einzelnen Bundesländern haben sich unterschiedliche Modelle herausgebildet. In Nordrhein-Westfalen gibt es drei Kooperationsräume, welche die SPNV-Aufgabenträgerschaft übernehmen (vgl. Kap. 3.2). In acht anderen Bundesländern⁸²⁶ gibt es dahingegen zentrale Organisationseinheiten in Form von Landesgesellschaften, welche die SPNV-Aufgabenträgerschaft für das gesamte Landesgebiet innehaben.

Die **Landesgesellschaften** sind rechtlich als GmbH organisiert, wobei das Land in der Regel Alleingesellschafter und falls nicht, Gesellschafter mit mindestens 50 % Beteiligung ist (vgl. Tab. 7-1). Dies bedeutet, dass die Landesgesellschaft unmittelbar im Auftrag des jeweiligen Landes handelt. Das Land steuert somit zentral den gesamten Landes-SPNV (hinsichtlich Organisation, Planung, Finanzierung und Kontrolle) über den Gesellschaftsvertrag der Landesgesellschaft sowie deren gesellschaftsrechtliche Organe (Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat und Beirat), in denen es die Mehrheit hat und deren Mitglieder es benennt.

826 Niedersachsen und Baden-Württemberg sind als „Zwitterlösung“ zu betrachten, die eine ÖPNV-Gesellschaft im ländlichen Raum nutzen, in Ballungsräumen jedoch in Zweckverbänden bzw. Verbänden organisiert sind.

Die Diskussion, inwiefern eine solche zentrale Steuerungseinheit in Nordrhein-Westfalen sinnvoll erscheint und wie diese ggf. auszugestaltet wäre, blieb in der Enquetekommission offen. Zwar können in der derzeitigen Organisationsstruktur Konflikte zwischen den drei Kooperationsräumen oder auf langen Relationen – Verbundgrenzen überschreitende Tarifangelegenheiten, Marktmodelle, Fahrplanfragen – nicht „von oben“ (durch das Land) gesteuert/gelöst werden.⁸²⁷ Andererseits haben die gegenwärtigen Strukturen bisher erfolgreiche Ergebnisse erzielt.

Die rechtliche Umsetzbarkeit einer Übertragung der SPNV-Aufgabenträgerschaft auf das Land Nordrhein-Westfalen und die Gründung einer Landesgesellschaft als Durchführungsebene wurde bereits gutachterlich geprüft und als umsetzbar bewertet.⁸²⁸ Allerdings wurden im Zuge des Sachverständigengesprächs auch Fragestellungen und Probleme insbesondere bei einer Übertragung der SPNV-Aufgabenträgerschaft an das Land aufgezeigt.

In [Tab. 7-1](#) sind die acht Bundesländer, welche eine Landesgesellschaft haben, mit ihren Charakteristika und Besonderheiten aufgelistet. In Berlin/ Brandenburg, Bremen und Hamburg ist die Organisation des SPNV ebenfalls zentralisiert und mit einer Landesgesellschaft vergleichbar. In Sachsen gab es bis zum Jahr 1999 ebenfalls eine Landesgesellschaft, dort tagt derzeit (Stand: Dezember 2016) eine Strategiekommission aus Vertretern der Zweckverbände, Fahrgästen, Verkehrsunternehmen, Gewerkschaften, kommunalen Spitzenverbänden und weiteren Vertretern der Wirtschaft. Die Strategiekommission soll insbesondere den Investitionsbedarf sowie den laufenden Finanzierungsbedarf im ÖPNV Sachsens ermitteln.⁸²⁹ Ein für die Strategiekommission erstelltes Gutachten empfiehlt, die Zahl der Zweckverbände in Sachsen von fünf auf zwei zu reduzieren.

827 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbH 2016, S. 47f.

828 Kappe 2011, S. 42, 50f.

829 Stitterich 2015.

Tab. 7-1: Übersicht der Bundesländer mit SPNV-Landesgesellschaft⁸³⁰

Bundesland	Kenndaten Landesgesellschaft	SPNV-Aufgabenträger	Verkehrsverbände, EVU ⁸³⁰	Besonderheiten
Baden-Württemberg ⁸³¹	<ul style="list-style-type: none"> Name: Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Land Baden-Württemberg 	<ul style="list-style-type: none"> Land Baden-Württemberg Verband Region Stuttgart (für S-Bahn Stuttgart) Zuordnung/Ebene: Land und zwei Verbände 	<ul style="list-style-type: none"> 22 Verkehrs- und Tarifverbände EVU: Vier öffentliche 	
Bayern ⁸³²	<ul style="list-style-type: none"> Name: Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH (BEG) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Freistaat Bayern 	<ul style="list-style-type: none"> BEG unter Fachaufsicht des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr Zuordnung/Ebene: Land 	<ul style="list-style-type: none"> Fünf Verkehrs- und Tarifverbände (ohne Unternehmensverbände) EVU: Fünf öffentliche 	
Mecklenburg-Vorpommern ⁸³³	<ul style="list-style-type: none"> Name: Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (VMV) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Land Mecklenburg-Vorpommern 	<ul style="list-style-type: none"> VMV Zuordnung/Ebene: Land 	<ul style="list-style-type: none"> Vier Verkehrsverbände EVU: Nein 	
Niedersachsen ⁸³⁴	<ul style="list-style-type: none"> Name: Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Land Niedersachsen 	<ul style="list-style-type: none"> LNVG Region Hannover (zuständig für S-Bahn Hannover) Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) Zuordnung/Ebene: Land und zwei Verbände 	<ul style="list-style-type: none"> Fünf Verkehrsverbände EVU: 15 öff., 5 nicht-öff. 	<ul style="list-style-type: none"> Landeseigener Fahrzeugpool Landestarif vorhanden
Saarland ⁸³⁵	<ul style="list-style-type: none"> Name: VGS Verkehrsmanagement-Gesellschaft Saar mbH (VGS) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Land Saarland & Zweckverband Personennahverkehr Saarland (ZPS) zu je 50 % 	<ul style="list-style-type: none"> VGS Zuordnung/Ebene: Land 	<ul style="list-style-type: none"> saarVV EVU: Zwei öff. 	<ul style="list-style-type: none"> VGS für gesamten ÖPNV zuständig (SPNV & ÖSPV) Landes-Regionalbusnetz koordiniert vom Zweckverband Personennahverkehr Saarland Landestarif i.A.
Sachsen-Anhalt ⁸³⁶	<ul style="list-style-type: none"> Name: Nahverkehrsgesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH (NASA) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Land Sachsen-Anhalt 	<ul style="list-style-type: none"> NASA Zuordnung/Ebene: Land 	<ul style="list-style-type: none"> Vier Verkehrsverbände (zwei mit, zwei ohne SPNV-Integration), drei verbundfreie Kreise EVU: 7 öff., 2 nicht-öff. 	<ul style="list-style-type: none"> Landesregionalbusnetz (mit abgestimmtem Takt)
Schleswig-Holstein ⁸³⁷	<ul style="list-style-type: none"> Name: Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH (NAH.SH) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Land Schleswig-Holstein (SPNV) & 15 Kreise und kreisfreien Städte (Bus/ÖSPV) 	<ul style="list-style-type: none"> NAH.SH Zuordnung/Ebene: Land 	<ul style="list-style-type: none"> Drei Verkehrsverbände mit SPNV-Integration, drei ohne SPNV-Integration EVU: Fünf öffentliche 	<ul style="list-style-type: none"> Landestarif vorhanden
Thüringen ⁸³⁸	<ul style="list-style-type: none"> Name: Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (NVS) Rechtsform: GmbH Gesellschafter: Freistaat Thüringen 90 % & Thüringer Landkreistag e. V. 10 % 	<ul style="list-style-type: none"> NVS Zuordnung/Ebene: Land 	<ul style="list-style-type: none"> 7 Verkehrsverbände (fünf mit, zwei ohne SPNV-Integration) EVU: 7 öff., 1 nicht-öff. 	

830 Eigene Darstellung.

831 VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2014b, S. 76ff.

832 NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH 2016; Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg 2016.

833 BEG – Bayerische Eisenbahngesellschaft 2016; Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr 2016.

834 VMV – Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH 2016.

835 LNVG – Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH 2016b; LNVG – Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH 2016a.

836 VGS – Verkehrsmanagement Gesellschaft Saar mbH 2016b; VGS – Verkehrsmanagement Gesellschaft Saar mbH 2016a.

837 NASA – Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH 2016.

838 NAH.SH – Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH 2014; NAH.SH – Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH 2016.

839 NVS – Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH 2016.

Die ausschließliche Fokussierung einer Landesgesellschaft auf den SPNV kann sich jedoch unter Umständen negativ auf die **Sicherstellung eines integrierten Angebots** mit dem ÖSPV auswirken. **Dezentralere Strukturen** wie in Nordrhein-Westfalen haben dabei potenziell Vorteile. Durch eine Stärkung der Rolle des Landes könnte für mehr Effizienz gesorgt werden, die gleichzeitig aber eine Erhaltung der Kooperationsräume und ihrer Vorteile ermöglichen könnte. Letzteres wird auch durch das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten konstatiert, das empfiehlt, „die bestehende Struktur der Aufgabenträger und ihrer Organisation zu optimieren“. Die daraus resultierenden effizienteren Strukturen könnten demnach bei gleichem Mitteleinsatz einen höheren Nutzen in der inhaltlichen Arbeit erzeugen.⁸⁴⁰

Exkurs: Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen

Dieses Unterkapitel hat verdeutlicht, dass an die Organisationsstruktur des ÖPNV zahlreiche Anforderungen gestellt werden, die sich in einem Spannungsfeld von Zentralität und Dezentralität befinden. Der Nahverkehr benötigt einerseits eine (dezentrale) kommunale Ebene, für übergeordnete Themen wie der Digitalisierung, die eine möglichst weitgehende und unbürokratische Standardisierung sinnvoll erscheinen lassen, bieten sich andererseits jedoch zentralere Organisationsformen und Zuständigkeiten an. Eine Weiterentwicklung der Strukturen in Nordrhein-Westfalen muss daher dementsprechend die spezifischen Vor- oder Nachteile von mehr Zentralität oder Dezentralität abwägen, um im Interesse der Fahrgäste zu einer möglichst optimalen Regelung zu gelangen.

Dieser Exkurs soll illustrieren, wie die Zielvorstellung einer neuen Struktur für Nordrhein-Westfalen als Leitlinie für eine effiziente Weiterentwicklung der bestehenden Organisationsform dienen kann. Das Konzept soll daher als Ausgangspunkt und potenzielle Grundlage eines Diskurses zwischen allen relevanten Akteuren verstanden werden, in dem wesentliche Details, die durch diesen Exkurs noch nicht aufgegriffen werden, diskutiert und geklärt werden. Damit könnte letztlich eine Optimierung der Organisationsstruktur des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen eingeleitet werden.

In einem ersten Schritt sollte im Sinne des vorliegenden Konzepts eine Stärkung der Rolle des Landes in der Zusammenarbeit mit den Zweckverbänden erfolgen, die u. a. ein Letztentscheidungsrecht in Konfliktfällen ermöglicht. Das mittel- bis langfristige Ziel ist schließlich eine Vernetzung von Mobilität in Nordrhein-Westfalen auf drei Ebenen: Lokale bzw. kommunale Ebene, regionale Ebene und die Landesebene (vgl. [Abb. 7-2](#)).

Die potenzielle Weiterentwicklung der Kompetenzcenter soll zur Bündelung von Expertise beitragen, insbesondere für die zentrale Herausforderung der Digitalisierung. Das Fachwis-

sen der Kompetenzcenter soll dabei auf allen drei Ebenen eine Multiplikatorfunktion erfüllen, von der das Gesamtsystem des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen profitieren kann.

Die Landesebene fungiert über eine „Strategieabteilung Mobilität“ im MBWSV rechtlich als Aufgabenträger für RE's und Verbindungen im Landesinteresse, kann diese Funktion jedoch auf die regionale Ebene, die operativ verantwortlich ist, delegieren. Das Land setzt Leitlinien und Standards für zentrale Themenfelder des öffentlichen Personennahverkehrs, die in enger Abstimmung mit den weiterentwickelten Kompetenzcentern (vgl. [Tab. 7-2](#)) und den Arbeitskreisen erarbeitet werden. S-Bahnen und Regionalbusse sind in der Aufgabenträgerschaft der regionalen Ebene, die zudem für Verbundaufgaben und die Tarifgestaltung zuständig ist. Um ein integriertes ÖPNV-Angebot sicherzustellen, ist eine enge Verknüpfung mit der lokalen Ebene unverzichtbar.

Tab. 7-2: Weiterentwicklung der Kompetenzcenter⁸⁴¹

Kompetenzcenter alt	neu	
KCEFM (elektronisches Fahrgeldmanagement) Koordination und Weiterentwicklung des landesweiten Elektronischen Ticketing	KC Digitalisierung im Ticketing	Zusammenfassen
KCF (Fahrgastinformation) Organisation und Weiterentwicklung der landesweiten telefonischen ÖPNV-Auskunft, Datenschutz	KC Fahrgastinformation im Zeitalter der Digitalisierung, Fahrgastinteressen, Datenschutz	
KCITF (integraler Taktfahrplan) Weiterentwicklung Fahrplangerüst	KC Angebote im Landesnetz NRW	
KCM (Marketing) Geschäftsstelle für den NRW-Tarif	KC Tarife und Vertrieb in NRW	
KCS (Sicherheit) Einsatz für Sicherheit und Service	bleibt	
Zukunftsnetz Mobilität, Mobilitätsmanagement, Multimodalität	KC Angebotsergänzungen und umfassende Mobilität	
	KC für Ausschreibung und Vergabe im SPNV (+ Handreichungen im ÖSPV?) → KC Vergabe in NRW	

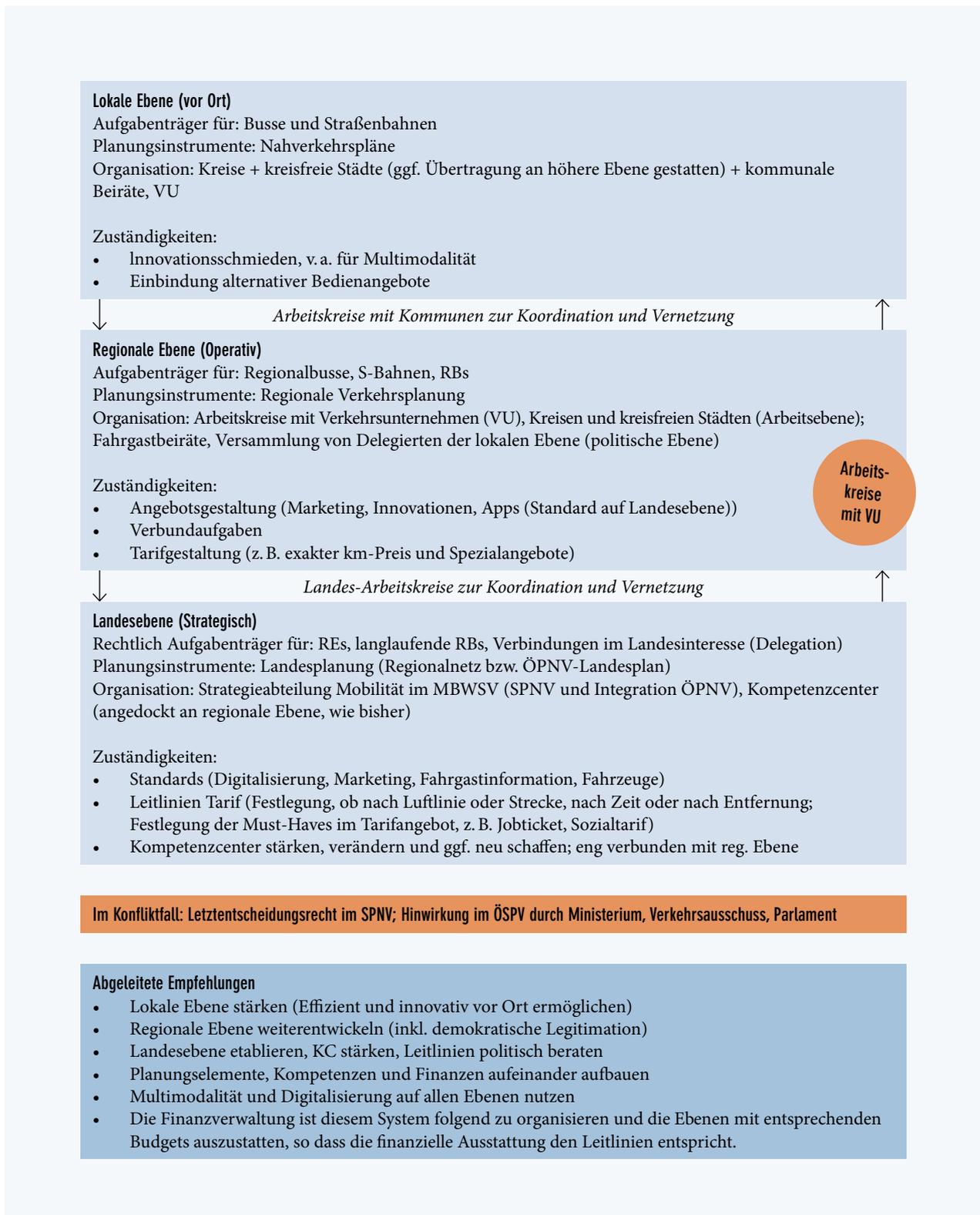


Abb. 7-2: Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen⁸⁴²

7.1.2 Novellierung Nahverkehrspläne

Hintergrund für den in einem von der Enquetekommission in Auftrag gegebenen Gutachten gemachten Vorschlag zu Gunsten einer **Zehn-Jahres-Perspektive** für die Fortschreibung der Nahverkehrspläne ist, dass diese ihre Steuerungswirkung derzeit kaum noch erfüllen können. Die Aufstellung dauert auf Grund komplexer Abhängigkeiten und Erörterungserfordernisse mehrere Jahre, weshalb nach Beschlussfassung eines Nahverkehrsplans unmittelbar mit der neuen Planung begonnen werden muss. Weil die Finanzierungsbasis dahingegen sehr viel kürzeren Zyklen unterliegt, soll das Controlling der Nahverkehrspläne durch eine laufende Dokumentation der Leistungserstellung und der Finanzierung alle zwei bis drei Jahre erfolgen.⁸⁴³

7.1.3 Abgrenzung Nah- und Fernverkehr

Die Öffnung des Fernverkehrsangebotes für Fahrgäste mit Nahverkehrsticket wird vom Gutachter als inkonsistent mit der intendierten integrativen Entwicklung des ÖPNV sowie der fehlenden Bedarfsgerechtigkeit abgelehnt.⁸⁴⁴ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass mit einer **einzelfallbezogenen Öffnung** bei bestehenden Kapazitätsengpässen (insbesondere im Berufsverkehr bzw. in den Ballungsräumen) im nordrhein-westfälischen ÖPNV eine merkliche Entlastung einhergehen könnte. Dabei könnten die Beteiligten die Finanzierung jeweils unter sich regeln. Zudem könnte ggf. auch eine (bessere) Anbindung einzelner Räume erreicht werden. Andererseits sind in diesem Zusammenhang vergabe- und beihilferechtliche Vorgaben zu beachten, da der Fernverkehr in der Regel eigenwirtschaftlich betrieben werden muss. Die Debatte um die Nutzung der Regionalisierungsmittel für Tarifausgleichszahlungen an die DB Fernverkehr wird in Kap. [3.1](#) näher erläutert.

7.2 Weiterentwicklung der Aufgabenträgerschaften

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Aufgabenträgerschaften (SPNV und ÖSPV) rät das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten zusammenfassend zu den im Folgenden beschriebenen Aspekten.

7.2.1 SPNV-Aufgabenträger

Aktuell sind die für den SPNV zuständigen Kooperationsräume strukturell sehr unterschiedlich aufgebaut, so dass sich ein unmittelbarer Vergleich nicht ziehen lässt. Die Aufteilung und Gesamtstruktur der Räume wird als nicht problematisch angesehen, wobei nach Ansicht des Gutachters auf Grund der unterschiedlichen Integrationsgrade der einzelnen Räume **teilweise Weiterentwick-**

843 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 48f.

844 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 51.

lungsbedarf besteht, weil grundsätzlich durch größere Einheiten Personal und Finanzmittel eingespart werden könnten, die dann für inhaltliche Arbeit frei wären.⁸⁴⁵

7.2.2 Integration und Kooperation

Die vertikale Kooperation zwischen SPNV und ÖSPV ist vielfach nicht optimal, z. B. wenn es zu Parallelangeboten kommt.⁸⁴⁶ Andererseits können Parallelverkehre auf bestimmten Streckenabschnitten durchaus notwendig bzw. sinnvoll sein, wenn Buslinienverkehre Ortschaften ohne Bahnhalt anschließen bzw. die Erschließungsdichte einer Strecke erhöhen. Aus Kundensicht werden derartige Angebote als Bereicherung der Angebotsvielfalt gesehen, die einen Zusatznutzen versprechen und den ÖPNV als Gesamtsystem stärken. Die Aufgabenträger haben bei einer solchen integrierten Verkehrslösung die Optimierung des jeweiligen Mitteleinsatzes für einen kundenorientierten ÖPNV sicherzustellen.⁸⁴⁷

Zur Verbesserung der Kooperation (vertikal und horizontal) bedarf es zudem dringend einer Integration der vielen Tarife. Mit dem Westfalentarif⁸⁴⁸ werden – ähnlich wie bereits an Rhein und Ruhr – ab August 2017 fünf Tarife zu Gunsten eines einheitlichen Nahverkehrstarifs und kundenfreundlicher Gestaltung der Tarifübergänge geschaffen, wie im ÖPNVG vorgesehen. Um die Kooperation zwischen den einzelnen Beteiligten insgesamt zu verbessern, sollten ggf. verpflichtende Vorgaben hinsichtlich der Taktung und der Angebote gemacht werden.⁸⁴⁹

7.2.3 Grenzfall: Zuständigkeit für ÖSPV-RegioLinien

Für regionale Schnellbusse (auch ÖSPV-RegioLinien genannt, vgl. Kap. 6.1.3) ergibt sich ein Konflikt in der Zuständigkeit: Regionale Schnellbusse liegen als Busverkehr zunächst in der Aufgabenträgerschaft der Kommunen und Kreise. Da es sich aber faktisch um Regionalverkehre handelt, ersetzen diese schienengebundene Angebote, die durch die drei SPNV-Aufgabenträger im Land NRW organisiert werden. Die Abgrenzung zu lokalen Busverkehren ist im Einzelfall zu prüfen und wäre ggf. im ÖPNVG zu definieren.

845 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 51f.

846 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 52f.

847 Gather und Pataki Nagy 2008, S. 4f.

848 Newstix 2016b.

849 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 52f.

7.2.4 Weiterentwicklung der Zuständigkeit und Aufsicht von Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden im ÖSPV bei Liniengenehmigungen

Das von der Enquetekommission in Auftrag gegebene Gutachten sieht einen Widerspruch darin, dass nach aktueller Rechtslage zwei unterschiedliche Stellen das Verfahren zur Erlangung von Konzessionen durchführen. So ist für die Gemeinwirtschaftlichen Verkehre ein formales Vergabeverfahren durchzuführen, für das die kommunalen Aufgabenträger zuständig sind. Auf Grund des Vorrangs der eigenwirtschaftlichen Verkehre ist in dem Wettbewerbsverfahren um Gemeinwirtschaftliche Verkehre ein eigenwirtschaftlicher Genehmigungswettbewerb durch die Genehmigungsbehörde durchzuführen. Zur Auflösung des hierin begründeten Konfliktpotenzials wird empfohlen, das Verfahren auf eine Verwaltungseinheit (im ÖSPV auf die kommunalen Aufgabenträger) zu übertragen. Die Umsetzung dieser Empfehlung zieht nach Ansicht des Gutachters die Schaffung einer (zentralen) Aufsichtsbehörde nach sich, welche die Aufgabenträger kontrolliert.⁸⁵⁰

7.3 Effizienzpotenziale und Synergieeffekte bei den Verkehrsunternehmen

Die Verkehrsunternehmen stehen im Gegensatz zu den Aufgabenträgern bzw. den für den ÖPNV zuständigen Verwaltungen im Wettbewerb und haben daher ein großes Eigeninteresse an wirtschaftlich effizientem Handeln. Hier könnten Potenziale durch den **Abbau von Doppelstrukturen bei den Verwaltungen** gehoben werden und die freiwerdenden Ressourcen zur Erschließung neuer fachlicher Inhalte genutzt werden. Es sollten für derartige strukturoptimierenden Maßnahmen zudem **monetäre Anreize** (in Form von Beibehaltung der Verwaltungsbudgets) geschaffen werden. Auf der Ebene der Aufgabenträger und im ÖSPV werden folgende **ökonomische Steuerungsinstrumente** empfohlen:

- Budgetierung und Zielsteuerung
- Gesamtbetriebskosten als Bewertungsgrundsatz bei Ausgaben
- Controlling und Benchmarking⁸⁵¹
- Anreizinstrumente als Motivation, die Steuerungsinstrumente umzusetzen.

Die Nachweise der Umsetzung sollten einheitlich und transparent, d. h. unter Veröffentlichung der Ergebnisdaten, erfolgen.⁸⁵²

850 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 53ff.

851 Dümmler 2015, S. 145f.: Der VRR steht der Einführung eines Benchmarkings aufgeschlossen gegenüber, das über die von ihm selbst entwickelte Software „QUMA“ umgesetzt werden könnte.

852 BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh 2016, S. 58f.

7.4 Zwischenfazit

Sowohl im SPNV als auch im ÖSPV gibt es auf den verschiedenen Ebenen (Aufgabenträger, Kooperationsräume, Verbünde, Verwaltung) Effizienzpotenziale und Synergien, die gehoben bzw. genutzt werden sollten, damit das ÖPNV-Angebot in Nordrhein-Westfalen gesichert bzw. ausgebaut werden kann.

Die Enquetekommission sieht hierbei zusammenfassend die folgenden Aspekte für besonders relevant an:

Bei der Frage der **Weiterentwicklung von Organisation und Struktur** des ÖPNV gibt es insbesondere die folgenden **drei Möglichkeiten**: Die Beibehaltung des Status Quo, eine Modifizierung im Sinne der Stärkung der Rolle des Landes im Verhältnis zu den drei Kooperationsräumen bei gleichzeitiger Optimierung bestehender Strukturen der Aufgabenträger (wie gutachterlich empfohlen) oder eine Zentralisierung durch Übertragung der SPNV-Aufgabenträgerschaft auf das Land unter Gründung einer SPNV-Landesgesellschaft (wie in acht anderen Bundesländern geschehen).

Für die **Fortschreibung der Nahverkehrspläne** bietet sich eine **Zehn-Jahres-Perspektive** an, damit diese ihre Steuerungswirkung wieder besser erfüllen könnten. Weil die Finanzierungsbasis dahingegen sehr viel kürzeren Zyklen als die Aufstellung unterliegt, sollte das **Controlling** der Nahverkehrspläne durch eine laufende Dokumentation der Leistungserstellung und der Finanzierung alle zwei bis drei Jahre erfolgen.

Um Kapazitätsengpässen im SPNV entgegenzuwirken, sollte die Öffnung von Fernverkehrsangeboten für den Nahverkehr einzelfallbezogen ermöglicht werden. Die Regelungen der Finanzierung sollten zwischen den jeweils Beteiligten ausgehandelt werden.

Die Zuständigkeit für die in Kap. [6.3](#) beschriebenen ÖSPV-RegioLinien (SPNV-Aufgabenträger oder Aufgabenträger der lokalen Busverkehre) ist eindeutig zu regeln, wobei die zweckgebundene Finanzierung aus Regionalisierungsmitteln für diese Linien sichergestellt werden muss.

Das Verfahren zur Erlangung von Liniengenehmigungen im ÖSPV sollte für eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre auf eine einheitliche Verwaltungseinheit (im ÖSPV auf die kommunalen Aufgabenträger) übertragen werden. Dies zieht ggf. (sofern damit Effizienzpotenziale gehoben werden können und Finanzmittel eingespart werden können) die Schaffung einer (zentralen) Aufsichtsbehörde nach sich, welche die Aufgabenträger kontrolliert.

Sondervoten zu Kapitel 7

Sondervotum der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der Sachverständigen Dr. Klaus Vorgang und Gisela Nacken zu Kapitel 7

Die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Dr. Klaus Vorgang und Gisela Nacken distanzieren sich von sachlich falschen Darstellungen im Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP zum Thema „Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen“:

Das Konzept für die „Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen“ wurde von SPD und GRÜNEN frühzeitig in den Beratungsprozess der Enquetekommission eingebracht mit der ausdrücklichen Einladung, dieses gemeinsam weiterzuentwickeln und als Grundlage eines Diskussionsprozesses zu bewerten. Eine Reaktion von CDU und FDP erfolgte jedoch erst Monate später, kurz vor dem Ende dieser Kommission. Den Vorwurf einer unzureichenden Einbindung der Kommission weisen wir daher zurück.

Sondervotum der CDU- und FDP-Fraktion sowie der Sachverständigen Benedikt Hauser und Jörg Niemann zu Kapitel 7

Das in Kapitel 7.1 (Exkurs) eingebrachte Modell für eine „Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen“ wurde von SPD- und GRÜNEN-Fraktion ohne Rücksprache mit den anderen Fraktionen eingebracht. Wir treten dem Anschein, es handele sich dabei um einen von der Enquetekommission gemeinsam entwickelten und verabschiedeten Vorschlag, entschieden entgegen. Wir lehnen dieses unausgewogene, nicht zu Ende gedachte, unschlüssige Modell, dem darüber hinaus auch ein Finanzierungskonzept fehlt, insgesamt ab.

SPD- und GRÜNEN-Fraktion haben sich einer der Sache angemessenen Aussprache zum Modell in der Enquetekommission verweigert. Erst auf Antrag von CDU- und FDP-Fraktion wurde am 28.10.2016 in öffentlicher Sitzung ein Fachgespräch durchgeführt. Sämtliche dort anwesenden Sachverständigen – sowohl von Seiten der drei Verbände als auch der Fahrgastverbände – sprachen sich gegen das rot-grüne Organisationsmodell aus und sahen in diesem unnötigen und schädlichen Umkrepeln des ÖPNV nur Nachteile für Nordrhein-Westfalen. Sofern Rot-Grün dieses Modell ohne Rücksicht auf die offensichtlichen und nachvollziehbaren Widerstände aller Experten durchsetzt, drohen drastische Konsequenzen für den ÖPNV in Nordrhein-Westfalen:

Massive Aufblähung der Landesverwaltung mit komplexer und unübersichtlicher Bürokratie.

1. Gefahr der Verteuerung der Tickets für die Fahrgäste.
2. Weniger Mitgestaltungsmöglichkeiten durch lokale und regionale Akteure.
3. Massive Verwerfungen der Tariflandschaft bis hin zur Rückkehr zu unterschiedlichen Tickets für Bus und Bahn.
4. Unsicherheiten für Mitarbeiter im ÖPNV.

Die Rolle des Landes und die Aufteilung der Zuständigkeiten bleiben diffus – soll das Land sich mehr engagieren oder nicht? Weiterhin wären die Auswirkungen durch die komplexen Rechtsverhältnisse der Verkehrsverträge sowie die Darlehensverträge mit ihrer enormen Höhe zu berücksichtigen gewesen. Hieraus können erhebliche finanzielle Risiken für das Land resultieren.

Deshalb ist das rot-grüne Modell für eine „Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen“ nicht zu Ende gedacht und stellt eine Verschlimmbesserung der Situation dar. Hierbei verkennen wir nicht, dass auch im bestehenden System weiterer Verbesserungsbedarf besteht, halten aber den Ansatz von Rot-Grün für falsch.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zu Kapitel 7

Aus Sicht der PIRATEN-Fraktion umfasst eine Neuorganisation des öffentlichen Personennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen die folgenden drei zentralen Handlungsfelder:

- **Finanzierung:** Zentrale Aufgabe der Enquetekommission war es, ein zuverlässiges Finanzierungsinstrument zu identifizieren, um mindestens das derzeitige Niveau des ÖPNV-Angebots aufrecht erhalten zu können. Vielmehr muss dieses Finanzierungsinstrument zur Erreichung der Klimaschutzziele dafür geeignet sein, eine massive Angebotsausweitung zu finanzieren. Diese **Chancen bietet das Finanzierungsmodell Bürgerticket**, das eine Fahrscheinfreiheit in Bus und Bahn beinhaltet.
- **Innovation:** Die technische Entwicklung vollzieht sich unabhängig von der Finanzierungsproblematik im Nahverkehr und ist im Prinzip unvorhersehbar. Sie stellt jedoch gewisse Dinge in einen neuen Kontext und hat einen großen Einfluss auf andere Entwicklungspfade. Die sich daraus ergebenden Chancen sind zu Gunsten des ÖPNV nutzbar zu machen. Die PIRATEN-Fraktion ist davon überzeugt, dass diese neuen **technischen Möglichkeiten des elektro-autonomen Fahrens dazu genutzt werden müssen**, um den öffentlichen Personennahverkehr zu stärken.
- **Nutzung:** Das Ziel der Verkehrswende erfordert eine massive Verlagerung des Autoverkehrs auf den Umweltverbund. Somit ist es perspektivisch zwingend notwendig, auch das ÖPNV-Angebot entsprechend auszubauen. Die PIRATEN-Fraktion ist davon überzeugt,

dass die **Verdoppelung des ÖPNV-Angebots eine zwingende Voraussetzung** für das Erreichen der Klimaschutzziele ist. Für die Verdoppelung des ÖPNV-Angebots wiederum und die Finanzierung desselben ist das mächtigste, einfachste und umfassendste Finanzierungsinstrument das Bürgerticket.

Es wird auf das ausführliche Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht verwiesen, in dem konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der o. g. Forderungen dargelegt werden.

8. Leitsätze und Handlungsempfehlungen

8.1 Handlungsfeld Finanzierung

1. Finanzierungssystem transparenter gestalten

Die Kommission spricht sich für eine einfachere Struktur des Finanzierungssystems aus. Über die klare Trennung der Finanzierung von Infrastruktur (Sanierung, Regelerhalt, Neu- und Ausbau), Fahrzeugen und Betrieb sowie eine Differenzierung bei der Mittelverteilung kann die öffentliche Verkehrsfinanzierung transparenter und effizienter gestaltet werden. Zudem hält es die Kommission für notwendig, überjährige Finanzierungsinstrumente für Investitionen zu schaffen.

Handlungsempfehlungen zur Optimierung des bestehenden Systems der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV):

1. Grundsatz „Erhalt vor Neubau“.
2. Einrichtung eines überjährigen Fonds zur Infrastrukturfinanzierung (Neu- und Ausbauprojekten).
3. Prüfung der Einrichtung von Fahrzeugpools für Schienenfahrzeuge im SPNV.

Handlungsempfehlung zur Optimierung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV):

4. Erhöhung der Regionalisierungsmittel (zusätzlich zur bereits geplanten Dynamik) in der Höhe, in der eine Revision der Trassen- und Stationspreise Mehrkosten verursacht.
5. Gewährung von Fördermitteln an Einhaltung von Standards koppeln.
6. Standardisierung von Fahrzeugen dort, wo es sinnvoll ist.

Handlungsempfehlungen zur Neustrukturierung der Finanzierung des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV) im Bereich der Stadtbahnen:

7. Trennung der Finanzierungsströme in Infrastruktur (Sanierung, Regelerhalt, Neuinvestition), Betrieb und Fahrzeuge sowie Hinwirkung auf Bundesebene zur Schaffung der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen.
8. Die Fördermittelvergabe bei Neu- und Ausbaumaßnahmen muss den Lebenszyklus der Infrastruktur zwingend berücksichtigen. Darum muss der Baulastträger darstellen, wie der Regelerhalt dauerhaft sichergestellt ist.

9. Organisation und Finanzierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen als Projekte, die hinsichtlich der Finanzierung eine Zweckbindung der Mittel sowie deren überjährige Verwendung ebenso sicherstellen, wie sie den gesamten Lebenszyklus der Infrastruktur sowie Mittelrückflüsse berücksichtigen müssen.
 10. Trennung der Schienenfahrzeugfinanzierung von operativem Betrieb und Infrastrukturfinanzierung.
 11. Prüfung der Einrichtung von Fahrzeugpools für Schienenfahrzeuge.
- *Sondervoten der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 1 siehe Seite [266](#)*
- *Sondervotum der FDP-Fraktion und des Sachverständigen Jörg Niemann zu den Handlungsempfehlungen zum Finanzierungssystem siehe Seite [275](#)*

2. Öffentliche Mittel bedarfsgerecht anheben und effizient einsetzen

Die Kommission fordert die Ausweitung der staatlichen Finanzierung durch Bund und Land. Hierzu gehört die bedarfsgerechte Bereitstellung dynamisierter Mittel zur Finanzierung der Kosten von Infrastruktur, Fahrzeugen und Betrieb. Erheblicher Mittelbedarf besteht insbesondere für die Finanzierung der einmalig nachholenden Sanierung der Schienenwege. Die Finanzierung der kommunalen Infrastrukturen und deren Erhalt bedürfen einer dauerhaften Grundlage, um den Kommunen diese zu ermöglichen. Gleichermaßen stellen die Anforderungen der Barrierefreiheit eine finanzielle Herausforderung dar.

Die Kommission plädiert dafür, öffentliche Mittel für den ÖPNV sowohl finanzierungs- als auch ausgabeneffizient einzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Im Verkehrsbereich eingenommene Mittel sollen zweckgebunden ausgegeben werden.

Handlungsempfehlungen zur Gewährleistung der nachholenden Sanierung (Bundesmittel):

12. Priorisierung der nachholenden Sanierung im Bundeshaushalt unter finanzieller Gleichstellung von nichtbundeseigenen und bundeseigenen Eisenbahnen (SPNV) bei der Mittelverteilung.
13. Einrichtung eines überjährigen Fonds zur Finanzierung der nachholenden Sanierung.

Handlungsempfehlungen zur Erhöhung der staatlichen Förderung (Landesmittel):

14. Priorisierung der nachholenden Sanierung kommunaler (Schienen-) Infrastruktur.
15. Erhöhung der Infrastrukturpauschale auf mehr als 150 Mio. Euro.
16. Erhöhung der Mittel für Bürgerbusse: jährliche Pauschale auf mindestens 6.000 Euro anheben und bedarfsgerechte Erhöhung der Anschaffungsbeteiligung.
17. Prüfung durch Genehmigungsbehörde (bzw. Aufgabenträger), ob die Einhaltung von Qualitätsmindeststandards durch das betreffende Verkehrsunternehmen plausibel leistbar ist.
18. Einführung eines verpflichtenden Benchmarkings im Kontext der nachholenden Sanierung zur vergleichenden Betrachtung der Infrastrukturunterhaltung. Hierbei Sicherstellung der volkswirtschaftlich vorteilhaften Lösung, d. h. Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Infrastruktur und Betrieb, der durch Sanierung aufrechtzuerhaltenden Linien.
19. Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit von Bedarfsverkehren durch Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Aufstellung eines Businessplans mit Vergleichszahlen (Kosten Bedarfs- vs. Linienverkehr).

Handlungsempfehlung an die AG Barrierefreiheit:

20. Wiederaufnahme bzw. Fortsetzung der Gespräche der AG Barrierefreiheit, um eine einheitliche Definition von Barrierefreiheit in Nordrhein-Westfalen zu entwickeln, die sowohl die notwendigen Mindeststandards gewährleistet als auch die Finanzierbarkeit berücksichtigt.

→ *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 2 siehe Seite [266](#)*

3. Zusätzliche Finanzierungsinstrumente prüfen

Das Land soll die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente, insbesondere für die Kommunen, prüfen und ermöglichen.

Handlungsempfehlungen an den Bund:

21. Zusätzliche Zweckbindung der Energiesteuer auf Kraftstoffe zur Finanzierung des ÖPNV.
22. Änderung der Straßenverkehrsordnung zur Ermöglichung der Anhebung der Höchstsätze von Bewohnerparkausweisen und Zweckbindung der Einnahmen für den ÖPNV.
23. Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur steuerlichen Gleichstellung von Jobtickets gegenüber Dienstparkplätzen für Nutzende.
24. Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Kopplung des CO₂-Ausstoßes an die steuerliche Absetzbarkeit von Firmenwagen.
25. Einführung einer Maut für Fernbusse auf Autobahnen und Bundesstraßen.

Handlungsempfehlungen an das Land:

26. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung kommunaler Finanzierungsinstrumente.
27. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Beteiligung von Nutznießenden einer ÖPNV-Anbindung an deren Finanzierung.
28. Definition des ÖPNV als „öffentliche Anlage“ im Kommunalen Abgabengesetz des Landes, um Erschließungsbeiträge zur Finanzierung von ÖPNV erheben zu können.
29. Erstellung eines Gutachtens durch das für Verkehr zuständige Ministerium zur Einführung einer Arbeitgeberabgabe.
30. Anrechnung von Job- bzw. Mietertickets auf die Stellplatzablöse in der Landesbauordnung bzw. den kommunalen Satzungen.
31. Zweckgebundener Einsatz der Stellplatzablöse für ÖPNV und multimodale Angebote.
32. Parkraumbewirtschaftung bei Landesimmobilien umsetzen.
33. Reform des Immobilien- und Standortgemeinschaftengesetzes, so dass Gemeinden auf Antrag einer privaten Initiative Gebiete festlegen können, in denen durch eine Immobilien- und Standortgemeinschaft standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die der Weiterentwicklung des ÖPNV dienen.

Handlungsempfehlungen an die Kommunen:

34. Etablierung weiterer kombinierter Gästetickets mit unterschiedlichem räumlichem Umfang unter Einbeziehung touristischer Anbieter.
35. Parkraumbewirtschaftung ausweiten und Einnahmen für ÖPNV zweckbinden.
36. Durchführungsverträge bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen verstärkt zur Finanzierung von ÖPNV inklusive Multimodalität nutzen.

Handlungsempfehlung an die Verkehrsunternehmen:

37. Prüfung, ob die Wahl zwischen erhöhtem Beförderungsentgelt und Abschluss eines Abonnements im Falle der Erschleichung von Leistungen (Schwarzfahrer) rechtlich möglich ist.

Handlungsempfehlungen zur Initiierung von Modellprojekten:

38. Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Durchführung von Modellprojekten zu Finanzierungsinstrumenten und Angebotsformen.
 - *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 3 siehe Seite [267](#)*
 - *Sondervotum der FDP-Fraktion und des Sachverständigen Jörg Niemann zu Leitsatz 3 und Handlungsempfehlung 22, 23, 24 sowie zu Handlungsempfehlungen 26, 27, 29, 31, 32, 33, 35, 36, 38 siehe Seite sowie zu ÖPP und Generierung privaten Kapitals siehe Seite [275](#)*
 - *Sondervotum der FDP-Fraktion zu Leitsatz 3 und Handlungsempfehlung 25 (Maut für Fernbusse) siehe Seite [274](#)*
 - *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 37 siehe Seite [276](#)*
 - *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion und des Sachverständigen Prof. Dr. Tobias Bernecker zur Handlungsempfehlung Nr. 38 siehe Seite [277](#)*

4. Mobilitätsvielfalt finanzieren

Die Kommission fordert die Landesregierung zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen und zur finanziellen Förderung von multimodalen Verkehrsangeboten auf.

Handlungsempfehlungen zur Förderung multimodaler Angebote:

39. Finanzierung von Mobilstationen über Entflechtungsmittel, sofern deren Fortbestand gesichert ist.
40. Erweiterung des ÖPNVG um Förderrichtlinien zu Multimodalität und Mobilstationen.
41. Schaffung von abgestuften und leicht verständlichen Standards für Mobilstationen bezüglich Beschilderung und Wiedererkennbarkeit.
42. Erweiterung des Aufgabenfeldes des Zukunftsnetzes Mobilität um Monitoring, Beratung und Förderung alternativer Bedienangebote.
43. Förderung von Mobilstationen zur Stärkung der multi- / intermodalen Mobilität an zentralen Plätzen und Verknüpfung mit weiteren Dienstleistungen.

8.2 Handlungsfeld Angebot

5. Verkehr multimodal gestalten

Die Kommission sieht in einer individuellen, flexiblen und anlassgerechten Kombination von Verkehrsmitteln ein sehr wichtiges Element für eine nachhaltige Mobilität. Der ÖPNV spielt dabei eine Schlüsselrolle als Rückgrat der Mobilitätskette, ergänzt durch weitere, flexible und alternative Mobilitätsangebote. Die Konzepte der Multimodalität sollen auch die Integration weiterer Dienstleistungen ermöglichen. Die Kommission setzt sich dafür ein, den bisherigen regulativen Rahmen des Personenbeförderungsgesetzes vor dem Hintergrund neuer Mobilitätsformen zu überprüfen.

Handlungsempfehlungen an das Land und die Kommunen:

44. Weiterentwicklung von (kommunalen) Verkehrsunternehmen und -verbänden zu multimodalen Mobilitätsdienstleistern; weitere Geschäftsfelder kommunalrechtlich ermöglichen.
45. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Bereitstellung von öffentlichen Stellplätzen, die für Carsharing reserviert sind.
46. Schaffung ausreichender (auf Gemeindegröße bezogen) Carsharing-Stellplätze bevorzugt mit gutem ÖPNV-Anschluss durch die Kommunen, insbesondere auch in Kommunen unter 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.
47. Verstärkung der zielgruppenspezifischen Berücksichtigung bei ÖPNV-Planung und Marketing.
48. Überprüfung der bestehenden genehmigungsrechtlichen Typisierung von Verkehrsarten sowie Anpassung an die neuen technologischen Gestaltungsmöglichkeiten und an das geänderte Nutzerverhalten im Rahmen der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes.
49. Optimierung der Rahmenbedingungen für Free-Floating Carsharing-Angebote und Bikesharing-Angebote als eine sinnvolle Ergänzung des öffentlichen Nahverkehrs zur Eröffnung besserer Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere für Kommunen auf der Angebots- bzw. Leistungsseite.
50. Prüfung genehmigungsrechtlicher Voraussetzungen neuer Mobilitätsoptionen zur Sicherstellung eines fairen Interessenausgleichs zwischen den Interessen der Kundinnen und Kunden, der Mobilitäts- bzw. Plattformanbietenden und Fahrerinnen und Fahrer.
51. Überprüfung der gewerberechtlichen Erlaubnistatbestände nach dem Personenbeförderungsgesetz zur Ermöglichung neuer Mobilitätsformen als Ergänzung zum öffentlichen Verkehr.
52. Überprüfung des regulativen Rahmens für Arbeitnehmende und Arbeitgebende zur Verbesserung der Rechtssicherheit der Betroffenen und zur Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle im Rahmen der neuen „Ökonomie des Teilens“.

6. Landesweites ÖPNV-Regionalnetz schaffen

Die Kommission schlägt der Landesregierung vor, ein qualifiziertes Regionalnetz für Nordrhein-Westfalen zu definieren, dass zu einer Verbesserung der verkehrlichen Anbindung von Stadt-Umland und ländlichen Regionen an die Mittel- und Oberzentren beiträgt. Aus einem hierzu zweckzubindenden Teil der Regionalisierungsmittel des Bundes sollen zukünftig neben dem SPNV auch diese zum Regionalnetz gehörenden ÖSPV-RegioLinien (Schnellbusse) finanziert werden, um die Gegenden, in denen kein Schienennetz vorhanden ist, angemessen anzubinden. Im Sinne einer effizienten Planung sollten jegliche Formen von Parallelverkehren vermieden werden.

Handlungsempfehlungen an das Land:

53. Weiterentwicklung der Struktur des ÖPNV in einem „qualifizierten Regionalnetz“.
54. Schaffung von ÖSPV-RegioLinien zur Ergänzung des SPNV.
55. Verankerung dieser ÖSPV-RegioLinien mit dem SPNV vergleichbarer Erschließungsfunktion im ÖPNVG NRW, welche aus zusätzlichen Regionalisierungsmitteln des Bundes finanziert werden.
56. Verankerung der ÖSPV-RegioLinien im Landesplan ÖSPV-Infrastruktur als Teil des Landesnetzes.

→ *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 6 siehe Seite [270](#)*

7. Integrierte Gesamtplanung sicherstellen

Die Kommission plädiert dafür, eine analytische und priorisierende integrierte Gesamtplanung von Infrastruktur und Betrieb unter Nutzung vorhandener Planungskapazitäten und unter Berücksichtigung des Gegenstromprinzips zu etablieren. Diese soll auch Aussagen zu einer Grundversorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln enthalten, welche bislang für Nordrhein-Westfalen nicht existieren.

Handlungsempfehlungen an das Land:

57. Konsequente Umsetzung der Regelungen für Trassenkonflikte zwischen Schienenpersonennahverkehr und Schienenpersonenfernverkehr, insbesondere im Berufsverkehr (§ 55 Abs. 4 ERegG).
58. Anpassung von Bundes- und Landesgesetzen dahingehend, dass bei der Entwicklung von Siedlungsflächen die Verkehrsanbindung mit ÖPNV bestmöglich mit multimodalen Stationen in den rechtlich vorgesehenen Abwägungsverfahren Berücksichtigung findet.
59. Aufstellung eines Landesplanes ÖSPV-Infrastruktur (Stadtbahn- und U-Bahnsysteme) als übergeordnete analytische und priorisierende Infrastrukturplanung mit Netzdefinition und Finanzierungsbedarf, unter Beachtung der Schnittstellen zum SPNV.
60. Hinwirkung auf eine stärkere Berücksichtigung der Kriterien Netzstabilität, Einbindung in einen integralen Taktfahrplan, Erhöhung der Kapazitäten, der Anschlusssicherheiten und der Zuverlässigkeit bei der Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen.
61. Hinwirkung auf die Weiterentwicklung des Bundesverkehrswegeplans 2030 sowie nachfolgender Pläne zu Bundesmobilitätsplänen.
62. Einführung eines Landestakts mit SPNV, ÖSPV und neu zu schaffenden RegioLinien. Nach der Realisierung des Landestaktes ist anzustreben, dass dieser in den Deutschlandtakt eingearbeitet wird.
63. Entwicklung eines Zielwertes für den Anteil des ÖPNV im neu zu schaffenden Landesplan ÖSPV-Infrastruktur.
64. Durchführung einer landesweiten Studie zur Ermittlung des Infrastrukturbedarfs bei einer Steigerung der ÖPNV-Verkehrsleistung um 50 bis 100 % als ein Szenario der integrierten Gesamtplanung.
65. Erarbeitung eines Konzeptes zur Reaktivierung stillgelegter SPNV-Strecken sowie Priorisierung potenzieller Strecken und deren Netzwirkung.
66. Stärkung der Rechtsgrundlagen für die Kommunen zur Definition ihrer Grundversorgung vor Ort anhand des bereits vorhandenen Angebots ohne Begründung einer Finanzierungsverpflichtung (Konnexität) des Landes.

Handlungsempfehlungen an die Kommunen:

67. Evaluierung aller im Rahmen der integrierten Gesamtplanung ausgeschriebenen und generierten Maßnahmen.
68. Übertragung der gemein- und eigenwirtschaftlichen Linienvergabe des ÖSPV an eine gemeinsame Verwaltungseinheit. Einführung einer verpflichtenden Einvernehmensregelung zwischen Bezirksregierung und kommunalen Aufgabenträgern bei (Linien-) Genehmigungserteilung durch die Bezirksregierung.
69. Fortschreibung und gegenseitige Abstimmung der Nahverkehrspläne im 10-Jahres-Rhythmus.
70. Controlling der Nahverkehrspläne im 2-Jahres-Rhythmus.

Handlungsempfehlung an die Aufgabenträger:

71. Prüfung von Instrumenten zur Sicherstellung von Qualitätsverbesserungen an Verkehrsstationen in kommunaler Trägerschaft unter Berücksichtigung von Kundeninteressen.

Handlungsempfehlung an die Verbände:

72. Sicherstellung des integrierten ÖPNV-Angebots Straße-Schiene durch flächendeckende Verknüpfung zur Behebung noch vorhandener Brüche an den Schnittstellen.
- *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 7 siehe Seite [270](#)*
 - *Sondervotum der FDP-Fraktion zu Leitsatz 7 siehe Seite [275](#)*
 - *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 66 siehe Seite [277](#)*
 - *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion und des Sachverständigen Prof. Dr. Tobias Bernecker zur Handlungsempfehlung Nr. 71 siehe Seite [278](#)*

8.3 Handlungsfeld Struktur und Organisation

8. Landesinteressen bei der integrierten Gesamtplanung berücksichtigen

Die von der Kommission empfohlene integrierte Gesamtplanung bietet dem Land die Möglichkeit, Schwerpunkte im Landesinteresse zu setzen. Im Zuge der Implementierung dieses Planungsinstrumentes muss geklärt werden, welche Kompetenzen dem Land unter Wahrung des Gegenstroms sowie des Subsidiaritätsprinzips zugeschrieben werden. Die Überlegungen und die integrierte Gesamtplanung sind politisch zu legitimieren, um Verbindlichkeit herzustellen.

Handlungsempfehlungen an das Land:

73. Vereinheitlichung von kommunalen Infrastrukturen vorantreiben (Spurbreiten, Zugsicherungssysteme, Bahnsteighöhen und -längen).
74. Hinwirkung darauf, dass das Kompetenzzentrum ITF und die Verkehrsunternehmen Zugriff auf Nutzungsdaten der DB Netz AG erhalten.

Handlungsempfehlungen an die Aufgabenträger:

75. Flexible Ausgestaltung der Verkehrsverträge zur Reaktion auf kurzfristige Nachfrageveränderungen.
76. Landesweite Vereinheitlichung bisher verbundweiter Standards von Fahrgastrechten sowie Vertriebssystemen.

9. Kooperationsräume weiterentwickeln und effiziente Strukturen übertragen

Im Bereich der Zweckverbände, Verkehrsverbünde und Tarifräume haben sich unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Verfahrensweisen herausgebildet. Die Kommission setzt sich für eine Optimierung und Harmonisierung dieser ein, um Reibungsverluste zu minimieren. Dies kann durch die Räume selbst, aber auch durch das Land, initiiert werden. Die Kommission empfiehlt den Vergleich von Verwaltungsstrukturen und Verfahrensweisen durch ein Benchmarking, um besonders effiziente und empfehlenswerte Lösungen zu übertragen und die Strukturen der beteiligten (öffentlichen) Verwaltungseinheiten und Kooperationsräume zu optimieren. Ferner sollten Regeln für die (institutionalisierte) Zusammenarbeit von Zweckverbänden und Land definiert werden, die in Konfliktfällen eine Letztentscheidung durch das Land ermöglichen. Langfristig wird eine Vernetzung von Mobilität auf drei Ebenen angestrebt. Dazu soll die lokale, kommunale Ebene weiter gestärkt, die regionale Ebene mit ihren Verbundaufgaben weiterentwickelt und die Kompetenzen der Landesebene ausgeweitet werden.

Handlungsempfehlungen an das Land:

77. Modifizierung des gegenwärtigen Systems unter Beibehaltung der Zweckverbände und Institutionalisierung des Einflusses des Landes im Sinne eines Letztentscheidungsrechts im Konfliktfall.
78. Sicherstellung des integrierten Angebotes zwischen SPNV und ÖSPV.
79. Einwirkung auf Aufgabenträger zur ähnlichen Gestaltung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.
80. Sicherung der Querverbundfinanzierung auch bei Unternehmenskooperationen.
81. Veröffentlichung der Betriebszahlen der Eisenbahn- und Verkehrsunternehmen an zentraler Stelle unter Berücksichtigung von Betriebsgeheimnissen.
82. Schaffung einfacher und straffer Verwaltungsstrukturen und Einrichtung transparenter standardisierter Nachweisverfahren für die Mittelverwendung durch die Verkehrsunternehmen.
83. Straffung und Vereinfachung der Strukturen und Abläufe, z.B. durch eGovernment, zur Hebung von Effizienzpotenzialen und Synergieeffekten in der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel einer gleichzeitigen Reduktion des Bürokratieraufwands bei den Verkehrsunternehmen.
84. Stärkung der Rolle des Landes im Verhältnis zu den Zweckverbänden durch ein institutionalisiertes Letztentscheidungsrecht im Konfliktfall.
85. Etablierung der strategischen Verantwortung des Landes für den ÖPNV durch Schaffung einer Strategieabteilung Mobilität im für Verkehr zuständigen Ministerium, die wesentliche Standards und Leitlinien in Abstimmung mit Kompetenzcentern und Arbeitskreisen entwickelt.

86. Erhaltung der operativen Verantwortung auf der regionalen Ebene, die Angebots- und Tarifgestaltung im Einklang mit den Leitlinien des Landes übernimmt sowie Verbundaufgaben innehat.
87. Umfassende Profilierung der lokalen Ebene als Innovationsschmiede im ÖPNV, insbesondere für Multimodalität.
88. Vernetzung und Koordination der drei Ebenen (lokal, regional, Land) durch Arbeitskreise.
89. Stärkung und teilweise Umstrukturierung der Kompetenzcenter wie im Modell vorgesehen. Dabei sind bei den Kompetenzcentern jeweils auch grenzüberschreitende Fragestellungen zu bearbeiten.

→ *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 9 siehe Seite [272](#)*

→ *Sondervotum der CDU- und FDP-Fraktion sowie der Sachverständigen Benedikt Hauser und Jörg Niemann zu Leitsatz 9 siehe Seite [272](#)*

10. Tariflandschaft harmonisieren und weiterentwickeln

Die Kommission spricht sich für eine weitere Vereinfachung der Tarifierung und bessere gegenseitige Anerkennungsmöglichkeiten von Verbundtarifen im Sinne von Kundenfreundlichkeit, Transparenz, Leistungsgerechtigkeit sowie Stärkung des ÖPNV aus. Zudem unterstützt die Kommission die Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten eTarifs.

Als Teil der Daseinsvorsorge muss der ÖPNV für alle bezahlbar sein. Die Kommission empfiehlt, dies über entsprechende tarifliche Angebote und Ausgleichszahlungen flächendeckend sicherzustellen.

Handlungsempfehlungen an den Bund:

90. Anpassung des Regelsatzes für Leistungen nach dem SGB II, so dass der Regelbedarf für Verkehr / Mobilität die durchschnittlichen Kosten eines Sozialtickets abdeckt.

Handlungsempfehlung an das Land:

91. Vereinfachung des Tarifsystems für die Nutzenden insbesondere durch die Einführung des elektronischen Ticketing.
92. Harmonisierung der Tarife in Nordrhein-Westfalen über die Verbundgrenzen sowie angrenzende Bundesländer und Nachbarstaaten hinaus.
93. Erweiterung des Landestarifes Nordrhein-Westfalen um tarifgrenzenüberschreitende Abonnements, auch in Form von zubuchbaren Erweiterungstickets.
94. Entwicklung eines Jobticket-Modells für alle Bediensteten des Landes Nordrhein-Westfalen.
95. Kopplung des Abonnements eines Jobtickets an die Parkraumbewirtschaftung des Arbeitgebers.

Handlungsempfehlungen an die Verbände:

96. Nachfrageorientierte Tarifgestaltung für eine differenzierte Nutzung von Zahlungsbereitschaften.
97. Steigerung der Attraktivität der ÖPNV-Nutzung über entsprechende Tarife im Gelegenheitsverkehr.
98. Übernahme von Schnupperticket-Aktionen sowie Neubürgertickets in allen Verbänden.
99. Vereinfachung des Ticketzugangs und Verknüpfung (der ÖPNV-Tickets) mit multimodalen Angeboten.
100. Prüfung von Tarifmodellen (Zeitkarten bzw. Jobtickets) für die speziellen Nutzenanforderungen von Teilzeitarbeitenden.

101. Erlaubnis zur fallbezogenen Öffnung des Fernverkehrs für Kundinnen und Kunden mit Nahverkehrstickets unter Einhaltung wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen.
 102. Anpassung der NRW-Tickets an die Systematik der „Quer durchs Land-Tickets“.
 103. Einführung eines nach Anzahl der minderjährigen Kinder unbegrenzt gestaffelten Familientickets für Mehrkindfamilien.
 104. Hinwirkung auf die Neuschaffung eines Zubringer- bzw. Anschlusstickets für alle Kommunen Nordrhein-Westfalens zur An- und Abreise mit dem ÖPNV von und zu Fernbahnhöfen.
 105. Definition landesweiter Standards zur Tarifgestaltung
 106. Vereinfachung der Ticketstrukturen mit nur wenigen Sondertarifen.
 107. Gestaltung der drei Verbundtarife mit großzügigen Kragen (Preisgerechtigkeit), darüber hinaus gilt der NRW-Tarif.
 108. Hinwirken auf einheitliche Strukturen und Regelungen bezüglich der Rahmenbedingungen für Semestertickets, mindestens innerhalb eines Verkehrsverbundes.
- *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 10 siehe Seite [272](#)*
- *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 90 siehe Seite [278](#)*
- *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 107 siehe Seite [279](#)*

11. Faire Bedingungen für Arbeitnehmende und Unternehmen

Im ÖPNV ist sicherzustellen, dass die Qualität der Verkehrsleistungen gestärkt wird und deren Sicherstellung nicht zu Lasten der Arbeitnehmenden geht. Vor dem Hintergrund des drohenden Fachkräftemangels, insbesondere beim Fahrpersonal, gilt es, genügend Mitarbeitende zu gewinnen und Aus- bzw. Fortbildungen zu fördern.

Handlungsempfehlungen an das Land:

- 109. Schaffung des Rechtsrahmes für ein Azubi-Ticket analog des Semestertickets (Abschluss entsprechender Verträge durch für Ausbildung verantwortliche Stellen mit Verbänden/Verkehrsunternehmen).
- 110. Prüfung einer Solidarfinanzierung für weitere Nutzergruppen wie bspw. Azubis und Kleinbetriebe.
- 111. Hinwirkung auf den Bund zur Regelung einer Tariftreue im PBefG auch für eigenwirtschaftliche Verkehre im ÖPNV.

Handlungsempfehlung an die Verbände und Hochschulen:

- 112. Schaffung einer Zugangsregelung zum Semesterticket für nebenberuflich Studierende (z. B. an privaten Hochschulen, in dualen Studiengängen).
- 113. Entwicklung von Strategien und Kontrollmechanismen zur Vermeidung von Schein-Einschreibungen an nordrhein-westfälischen Hochschulen.
- 114. Vereinheitlichung oder Entwicklung von Strategien und Kontrollmechanismen zur Sperrung des Semestertickets von nicht mehr eingeschriebenen Studierenden.

Handlungsempfehlungen an die Aufgabenträger:

- 115. Schaffung von attraktiveren Arbeitsbedingungen für Fahrerinnen und Fahrer.

→ *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 11 siehe Seite [273](#)*

→ *Sondervotum der FDP-Fraktion zu Leitsatz 11 siehe Seite [275](#)*

12. Strukturen für Digitalisierung schaffen

Die Kommission spricht sich dafür aus, die für die Digitalisierung notwendigen strukturellen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und landesweite offene Standards zu etablieren. In diesem Zuge müssen die Fördertatbestände die fortschreitenden technischen Anforderungen berücksichtigen, um der Dynamik der Digitalisierung Rechnung zu tragen und dem Kundeninteresse zu entsprechen. Der Einsatz technischer Lösungen muss im Einklang mit den Datenschutzgesetzen und -richtlinien auf EU-, Bundes- und Landesebene stehen.

Handlungsempfehlungen an das Land:

116. Einführung und Nutzung technischer Standards beschleunigen, z. B. über entsprechende Anreizstrukturen; in diesem Zusammenhang muss eine Anpassung der Gesetze und Förderrichtlinien erfolgen, die die Dynamik der Digitalisierung stärker berücksichtigt.
117. Einführung eines zentralen, mandantenfähigen Hintergrundsystems für Elektronisches Fahrgeldmanagement.
118. Empfehlung an die Verkehrsunternehmen, die VDV-Kernapplikation für das Elektronische Fahrgeldmanagement als Standard zu nutzen.
119. Prüfung der Einrichtung einer Serverzentrale durch das Land Nordrhein-Westfalen zur Sicherung von Daten.
120. Erweiterung des Kompetenzcenters Elektronisches Fahrgeldmanagement zum Kompetenzcenter Digitalisierung.
121. Ausbau des ÖV-Datenverbunds in ganz Nordrhein-Westfalen.
122. Optimierung des SOLL-Datenaustauschs mit der DB AG.
123. Automatisierung des Austauschs zwischen zentraler Koordinierungsstelle und den regionalen Koordinierungsstellen.
124. Hinwirken auf das Einführen einer Applikation oder Ergänzung vorhandener Applikationen, die es Fahrgästen ermöglicht ihr Zeitticket (Semesterticket, Jobticket etc.) auf dem Smartphone oder Tablet mitzuführen.

Handlungsempfehlungen an die Verbünde und Verkehrsunternehmen:

125. Einrichtung einheitlicher offener Schnittstellen im Bereich des MobileTicketing per Smartphone vorantreiben.
126. Erprobung von elektronischen Fahrgastregistrierungssystemen (BeIn/ BeOut, CheckIn/ CheckOut, CheckIn/ BeOut) durch die Verkehrsunternehmen unter Berücksichtigung von Rechtslage und Datenschutzbestimmungen.
127. Einbau von USB-Ladebuchsen in allen neu anzuschaffenden Bussen und Bahnen.

- *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 118 siehe Seite [279](#)*
- *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion und des Sachverständigen Prof. Dr. Tobias Bernecker zur Handlungsempfehlung Nr. 126 siehe Seite [280](#)*

8.4 Handlungsfeld Digitalisierung

13. Digitalisierung strategisch entwickeln

Zur Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie empfiehlt die Kommission die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen sowie die landesweite Entwicklung gemeinsamer Angebote, Förderrichtlinien und Standards. Hierdurch können Parallelstrukturen vermieden und finanzielle sowie personelle Mittel effizient eingesetzt werden. Die Kommission empfiehlt den Einsatz begleitender Expertengremien, um die Umsetzungsorientierung zu gewährleisten.

Handlungsempfehlungen an das Land:

128. Aufstellung einer Digitalisierungsstrategie für den ÖPNV mit den Elementen OpenData, Standardisierung, Sharing-Angebote und Kriterien für Fördermittel sowie Vorgaben des Datenschutzes.
129. Nutzung von OpenData, indem offene Schnittstellen festgelegt werden, die Infrastrukturdaten, Fahrgastinformationen und anonymisierte statistische Beförderungsdaten zur Verfügung stellen.
130. Förderung der Nutzung von Smartcards und NFC-fähigen Smartphones.

14. Kundenfreundlichkeit durch Digitalisierung erhöhen

Die Kommission empfiehlt, die Potenziale digitaler Techniken zur Erhöhung der Kundenfreundlichkeit umfassend zu nutzen. Hierzu dienen insbesondere die Vereinfachung komplizierter Prozesse sowie der Abbau (tariflicher) Zugangsbarrieren. Moderne Benutzerschnittstellen und bedienungsfreundliche Kundenportale, Apps und Automaten tragen zur Akzeptanz des öffentlichen Verkehrs bei. Offene Strukturen, Standards und Schnittstellen sichern stets die Nutzung aktueller Innovationen.

Handlungsempfehlungen an die Verbände:

131. Vereinfachung von komplizierten Prozessen für den Kunden, Abbau (tariflicher) Zugangsbarrieren und Effizienzsteigerung.
132. Einführung von multifunktionalen Applikationen und Mobilitätskarten mittels des Elektronischen Fahrgeldmanagements Stufe 3, so dass die Kundschaft auf einer Plattform sich informieren, buchen und bezahlen kann.
133. Ermöglichung einer direkten Buchung von Bedarfsverkehren und flexiblen Bedienungsformen über eine Plattform.
134. Verbesserung von Fußgängerouting in Zentralen Omnibusbahnhöfen und Umsteigegebäuden.
135. Gewährleistung flächenhafter Kontrollfähigkeit im Gültigkeitsbereich von eTickets durch Einführung zentralisierter Strukturen.
136. Gewährleistung des Erwerbs von Prepaid-eTickets ohne Registrierung (bspw. an Automaten).
137. Ausbau von grenzüberschreitenden Verkehrsangeboten und finanzielle Unterstützung von entsprechenden Modellprojekten durch die Verkehrsverbände.

Handlungsempfehlungen an die Verkehrsunternehmen:

138. Verbesserung der Verfügbarkeit von Internetzugang in Bussen, Bahnen und an Stationen.
139. Implementierung der Schnittstelle DELFIplus als Standard zur Ermöglichung einer barrierefreien Reisekette für Menschen mit Behinderung.

→ *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 14 siehe Seite [273](#)*

15. Digitalisierung zur Organisation von Mobilität nutzen

Digitalisierung vereinfacht insbesondere durch die Bereitstellung von Echtzeitinformationen die individuelle, flexible, anlassgerechte Kombination verschiedener Verkehrsmittel. Die Kommission sieht im Ausbau entsprechender Angebote erhebliches Potenzial für die Verkehrsverbünde und -unternehmen zur Steigerung von Attraktivität und Fahrgastzahlen im ÖPNV.

Handlungsempfehlungen an die Verkehrsverbünde:

140. Implementierung von DELFI in die Fahrplanauskunftssysteme der Verbünde.
141. Sicherstellung einer durchgängigen Reisebegleitung durch RBL / ITCS und Störfallmanagement.
142. Integration aller Verkehrsträger der nachhaltigen Mobilitätskette in die Fahrplanauskunft.
143. Zusammenführung der Informationen zur Barrierefreiheit mit der Verbindungsberechnung.
144. Gewährleistung einer barrierefreien Reisekette auf Basis der Infrastrukturdatenbank (Barrierefreiheit durch Information).
145. Schaffung von Anreizstrukturen durch die Fördermittelgeber durch Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Datenlieferung, Einhaltung einheitlicher Standards und Kompatibilität als Voraussetzung für
 - die Genehmigungsfähigkeit oder
 - als Voraussetzung für Gewährung der Betriebskostenförderung oder
 - für die Gewährung von GVFG-Mitteln.

Handlungsempfehlungen an die Verkehrsunternehmen:

146. Ausbau der Kooperation zum Echtzeit-Datenaustausch vorantreiben.
147. Weiterentwicklung von Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbänden zu Plattform- und Serviceunternehmen und rechtzeitige Besetzung der entstehenden Märkte mit kundenorientierten Plattformen durch diese.
148. Vernetzung der ÖPNV-Branche im Wege der Digitalisierung mit Logistiksystemen zur kundenorientierten Vernetzung von Mobilitäts- und Logistikleistungen sowie ergänzenden Services.

→ *Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 15 siehe Seite [274](#)*

16. eTicketing ausbauen

eTicketing ermöglicht eine individuellere und stärker nachfrageorientierte Tarifgestaltung; zusätzlich wird eine leistungsgerechte Einnahmeverteilung unterstützt. Kostentransparenz und der Schutz persönlicher Daten müssen dabei sichergestellt sein. Die Kommission empfiehlt die landesweite Einrichtung eines Expertengremiums, das entsprechende Modelle auf Basis bestehender gut funktionierender (auch internationaler) eTicketing-Systeme erarbeitet sowie deren schrittweise Implementierung begleitet.

Handlungsempfehlungen an die Verkehrsunternehmen:

149. Anwendung des vereinfachten Tarifsystems auf (künftige) eTarife bzw. eTicketing.
150. Festlegung einer neuen und gerechten, da auf tatsächlichen Nutzerzahlen basierenden, Einnahmeverteilung beim eTarif bzw. eTicketing.

Handlungsempfehlungen an die Verbände:

151. Durchführung einer umfassenden Wirkungsanalyse (technische und wirtschaftliche Aspekte) zur Optimierung des eTicketing.
152. Einführung eines leistungsorientierten, z. B. kilometerbasierten und / oder zeitabhängigen eTarifs parallel zum bestehenden Tarifsystem, um einen schrittweisen Übergang zu einem eTarifsystem einzuleiten.

17. Digitalisierung als Geschäftsmodell

Der ÖPNV in Deutschland zählt mit mehr als 20 Milliarden Nutzerinnen und Nutzer pro Jahr – neben dem Versorgungssektor – zu den Schlüsselmärkten zum Aufbau neuartiger Business-to-Consumer (B2C)-Modelle. In kaum einem anderen Bereich fallen mehr Daten an. Für Verkehrsunternehmen und Verbände bietet sich durch die Digitalisierung die Chance, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln und darüber zusätzliche Mittel für eine nachhaltige öffentliche Mobilität zu generieren. Eine Weiterentwicklung der Verkehrsunternehmen zu Plattform- und Serviceunternehmen setzt die Nutzung und Verwertung der verfügbaren Daten im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen voraus. Die Kommission empfiehlt die Überprüfung der hierfür gegebenenfalls zu schaffenden rechtlichen Rahmenbedingungen.

Handlungsempfehlungen an die Verbände und Verkehrsunternehmen:

153. Weiterentwicklung der Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen zu Plattform- und Serviceunternehmen.
154. Sicherstellung und Weiterentwicklung der datenschutzrechtlichen Anforderungen bei der Etablierung neuer, auf Datenmaterial der Kundenkontakte basierender Geschäftsmodelle
155. Schaffung eines OpenData-Standards für vom Land definierte Arten von Daten, die allen Mobilitätsdienstleistern zur Verfügung gestellt werden.

→ *Sondervotum der FDP-Fraktion und des Sachverständigen Jörg Niemann zu Leitsatz 17 siehe Seite [275](#)*

18. Chancen autonomer Systeme und neuer Antriebstechnologien nutzen

Die Kommission weist auf die Veränderungen durch autonome Systeme auf Schiene und Straße für den öffentlichen Verkehr hin. Sie ruft die Landesregierung sowie Akteure aus Kommunen, Verbänden und Verkehrsunternehmen auf, die Belange des öffentlichen Verkehrs zu vertreten und zu prüfen, welche Potenziale im Einsatz autonomer Systeme liegen. Insbesondere im ländlichen Raum bieten diese Systeme die Chance, die Herausforderungen der „letzten Meile“ anzugehen. So kann eine rechtzeitige Weichenstellung, ggf. durch entsprechende Öffnung gesetzlicher Rahmenbedingungen, erfolgen. Grundsätzlich sollen alternative Antriebstechnologien, sofern zuverlässig und wirtschaftlich, im ÖPNV vermehrt eingesetzt werden. In diesem Zuge müssen die Fördertatbestände die fortschreitenden technischen Anforderungen berücksichtigen, um der Dynamik der technischen Entwicklung und Digitalisierung Rechnung zu tragen und dem Kundeninteresse zu entsprechen.

Handlungsempfehlungen an das Land:

156. Ergänzung des ÖPNVG NRW, so dass Projekte für Elektromobilität und alternative Antriebe im ÖPNV gefördert werden können.
157. Ergänzung des ÖPNVG NRW, so dass Projekte für fahrerlose Fahrzeuge im ÖPNV gefördert werden können.
158. Initiierung eines Modellprojektes zu autonomen Fahren im ÖPNV, ÖSPV und SPNV durch das Land NRW.
159. Erarbeitung einer detaillierten Machbarkeitsstudie zur Elektrifizierung von Schienenstrecken.
160. Einrichtung eines Programms zur Elektrifizierung von Schienenstrecken bzw. Förderung des Einsatzes neuer Antriebstechnologien.

→ *Sondervotum der FDP-Fraktion und des Sachverständigen Jörg Niemann zu Kapitel 8 siehe Seite [275](#)*

→ *Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht siehe Seite [280](#)*

Abschließende Handlungsempfehlung der Enquetekommission

Die Enquetekommission empfiehlt, den für Verkehr zuständigen Ausschuss des Landtages regelmäßig, mindestens aber alle zwei Jahre nach Beginn der anstehenden Legislaturperiode über den Stand der Umsetzung des Berichts der Enquetekommission (Prüfung, Konzepte und konkrete Maßnahmen) zu unterrichten.

Sondervoten zu Kapitel 8

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 1

Das staatliche ÖPNV-Finanzierungssystem ist komplex und in weiten Teilen intransparent. Hinzu kommt die chronische Unterfinanzierung und der Sanierungsstaus bei der ÖPNV-Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen. Daher hält die CDU-Fraktion den in **Handlungsempfehlung 1** enthaltenen Grundsatz „Erhalt vor Neubau“ für grundsätzlich sinnvoll. Dennoch lehnen wir in diesem Zusammenhang die in **Handlungsempfehlung 2** vorgenommene starre Festlegung auf Bundes- bzw. Landesfonds als einziges überjähriges Finanzierungsinstrument zur Infrastrukturfinanzierung für Neu- und Ausbauprojekten ab. Aus unserer Sicht kann eine Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen diese Frage verkehrsträgerübergreifend und für den Bund nicht mitregeln: Von der nachholenden Sanierung sind alle Verkehrsträger und nicht nur die Schiene betroffen. Wir befürworten daher **abweichend von Handlungsempfehlung 2** die Einführung bzw. Ermöglichung eines dauerhaften, überjährigen Finanzierungsinstruments für die nachholende Sanierung der ÖSPV-Infrastruktur. Auf diese Weise kann der jeweilige Gesetzgeber (Bund bzw. Land) flexibel entscheiden, welches überjährige Finanzierungsinstrument das geeignetste ist.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 2

Aus Sicht der CDU-Fraktion bedarf es vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden rückläufigen Schüler- und Auszubildendenzahlen einer Anpassung der Ausbildungspauschale damit insbesondere im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens zumindest eine ÖPNV-Grundversorgung gewährleistet werden kann. Wir empfehlen daher zu Leitsatz 2 zusätzlich für die schüleranzahlunabhängige ÖPNV-Finanzierung ein zielführendes Instrument zu entwickeln.

Darüber hinaus kann es erforderlich sein, den Aufgabenträgern die Möglichkeit zu geben, durch die

„Schaffung einer Allgemeinen Vorschrift für die Ausschüttung der gewährten Mittel mit den verbindlichen Vorgaben

- einer Anerkennung des Gemeinschafts-/Verbundtarifs als absolute Pflicht für die Verkehrsunternehmen (VU) sowie

- Prüfung durch Genehmigungsbehörde (bzw. Aufgabenträger), ob Einhaltung von Qualitätsmindeststandards durch das betreffende Verkehrsunternehmen plausibel leistbar ist, und durch Streichung § 11a, Abs. 2 letzter Satz ÖPNVG“

den von der EU-VO 1370/2007 eingeräumten Spielraum vollständig zu eröffnen.

Darüber hinaus empfehlen wir bei Leitsatz 2 zusätzlich die

„Rasche Schwerpunktsetzung und Benennung zu fördernder ÖPNV-Projekte zur laufenden EFRE-Phase 2014-2020“.

Dieser CDU-Vorschlag wurde mit den Stimmen von SPD- und Grünen-Fraktion abgelehnt. Rot-Grün zeigt damit einmal mehr, dass sie nicht in der Lage bzw. nicht willens sind, vorhandene EU-Mittel für Nordrhein-Westfalen abzurufen, weil die Planung von Infrastrukturprojekten gar nicht oder zu langsam erfolgt. Mit der rot-grünen Landesregierung verliert Nordrhein-Westfalen so jährlich hohe Millionenbeträge an EU- und Bundesmitteln, die dringend für die teilweise marode ÖPNV-Infrastruktur benötigt werden.

Wie oben im Sondervotum zu Handlungsempfehlung 2 beschrieben lehnen wir aus den gleichen Gründen auch die in **Handlungsempfehlung 13** vorgenommene starre Festlegung auf einen Fonds als einziges überjähriges Finanzierungsinstrument zur Finanzierung der nachholenden Sanierung ab und empfehlen **abweichend von Handlungsempfehlung 13** die Einführung bzw. Ermöglichung überjähriger Finanzierungsinstrumente.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 3

Die CDU-Fraktion lehnt eine „Änderung der Straßenverkehrsordnung zur Ermöglichung der Anhebung der Höchstsätze von Bewohnerparkausweisen und Zweckbindung der Einnahmen für den ÖPNV“ (**Handlungsempfehlung 22**) sowie die „Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur steuerlichen Gleichstellung von Jobtickets gegenüber Dienstparkplätzen für Nutzende“ (**Handlungsempfehlung 23**) ab. Beide Vorschläge verteuern das Autofahren bzw. benachteiligen Einwohner größerer Kommunen und Städte, ohne dass damit nennenswerte Verbesserungen des ÖPNV erreicht werden würden. Pendler, die den ÖPNV nicht nutzen können bzw. wollen, werden in ungerechter Weise finanziell benachteiligt.

Mit den Stimmen von SPD- und Grünen-Fraktion wurde die „Einführung einer Maut für Fernbusse auf Autobahnen und Bundesstraßen“ (**Handlungsempfehlung 25**) in den Bericht aufgenommen.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass der Fernbus in der Sache nicht dem ÖPNV, sondern vielmehr dem Fernverkehr zuordenbar ist, weil er der Bedienung längerer Relationen dient. Er ersetzt auch nachweislich Pkw-Verkehr und ist somit Teil des Umweltverbundes und Verbesserungsfaktor beim Modal Split. Der Fernbusverkehr ist auch nicht mit dem Straßengüterverkehr vergleichbar, weshalb der Verweis auf die Lkw-Maut nicht greift. Die CDU-Fraktion spricht sich dementsprechend **gegen die Fernbus-Maut** aus. Anstatt künstlich den Preis für Tickets für Fernbusreisende – die zum überwiegenden Teil zu den Geringverdienern wie Schülern und Studenten gezahlt werden können – zu erhöhen, sollte aus unserer Sicht vielmehr für mehr Wettbewerbsgerechtigkeit bei der Stationsnutzung und -entgelt gesorgt werden, um Preisgerechtigkeit mit dem SPNV herzustellen. Durch eine klarere begriffliche Abgrenzung des Fernverkehrs vom Nahverkehr könnte darüber hinaus die Kannibalisierung von Regionalbus- und SPNV-Linien vermieden werden (keine Zulassung von Haltepunkten für Fernbusse in kleinen Kommunen, welche damit die Funktion von Regio-Bussen und SPNV übernehmen und diese so in ihrem Bestand gefährden).

Rot-Grün spricht sich in **Handlungsempfehlung 26** für die „Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung kommunaler Finanzierungsinstrumente“ aus. Diesen Vorschlag lehnt die CDU-Fraktion entschieden ab. Anstatt endlich vernünftige Haushaltspolitik zu betreiben, plant die rot-grüne Landesregierung neue Vorschriften um die Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens weiter finanziell zu belasten. Mit einer solch offen gehaltenen Regelung ist der Intransparenz, Finanzierungsungerechtigkeit und -ungleichheit zwischen den Kommunen Tür und Tor geöffnet. Abgesehen hiervon halten wir die Handlungsempfehlung in dieser Form für rechtlich nicht umsetzbar, da nicht hinreichend bestimmt wird, welche Instrumente im Einzelnen gemeint sind.

SPD- und Grünen-Fraktion befürworten darüber hinaus die Etablierung der sog. **Drittnutzerfinanzierung**. Wir teilen die Behauptung von Rot-Grün nicht, wonach das bloße Vorhandensein des ÖPNV in der Nähe eines Grundstücks ein die Beitragspflicht begründender Vorteil unbeteiligter Dritter (Einwohner, Immobilien- / Grundstückseigentümer etc. als „Nutznießer“) auslösen soll. Dementsprechend lehnen wir die „Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Beteiligung von Nutznießenden einer ÖPNV-Anbindung an deren Finanzierung“ (**Handlungsempfehlung 27**) ab. Sofern ein solcher Nutzen (z. B. eine Wertsteigerung des Grundstücks bzw. der Immobilie) dennoch unterstellt wird, ist dieser jedenfalls kaum quantifizierbar und allenfalls marginal. Eine Beitragspflicht würde Immobilien- bzw. Grundstückseigentum und Wohnraummieten verteuern. Die CDU-Fraktion lehnt daher eine ÖPNV-Beitragspflicht für „Drittnutzer“ bzw. „Nutznießende“ grundsätzlich ab (vgl. **Sondervotum der CDU-Fraktion zu Kapitel 4.4**).

Wir lehnen auch **Handlungsempfehlung 28** zur „Definition des ÖPNV als „öffentliche Anlage“ im Kommunalen Abgabengesetz des Landes, um Erschließungsbeiträge zur Finanzierung von ÖPNV erheben zu können“ ab. Diese Vorgabe verteuert Grund- und Immobilieneigentum erneut, ohne dass ein individuell generierbarer Nutzen (z. B. Wertsteigerung des Grundstücks bzw. der Immobi-

lie) davon abzuleiten wäre. Der ÖPNV ist Teil der Daseinsvorsorge und damit durch die Allgemeinheit bzw. die Nutzer zu finanzieren. Eine Finanzierung durch sog. Drittnutzer ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen und damit aus unserer Sicht rechtlich nicht umsetzbar.

Die „Erstellung eines Gutachtens durch das MBWSV zur Einführung einer Arbeitgeberabgabe“ (**Handlungsempfehlung 29**) halten wir für nicht zielführend. Die in Nordrhein-Westfalen tätigen Unternehmen sind auf Grund der verfehlten rot-grünen Finanzpolitik bereits jetzt mit Steuern und Abgaben mehrbelastet als Unternehmen in anderen Bundesländern. Eine Arbeitgeberabgabe hätte dementsprechend eine verstärkte Abwanderung von Unternehmen, höhere Arbeitslosigkeit und eine noch schlechtere Wirtschaftsleistung Nordrhein-Westfalens zur Folge. Dementsprechend sollte Rot-Grün besser auf ein personelle und finanzielle Ressourcen bindendes Gutachten zur Evaluierung einer solchen wirtschaftsfeindlichen Arbeitgeberabgabe ebenso verzichten wie auf die Einführung derselben.

Die CDU-Fraktion ist zudem gegen die „Anrechnung von Job- / Mietertickets auf die Stellplatzablässe in der Landesbauordnung bzw. den kommunalen Satzungen“ (**Handlungsempfehlung 30**). Wie in unserem **Sondervotum zu Kapitel 4.3** lehnen wir die Einführung verpflichtender Mietertickets als neue Form der Solidarfinanzierung grundsätzlich ab. Ebenso sind wir der Auffassung, dass auch die Jobtickets auf freiwilliger Basis bestehen bleiben und Arbeitnehmern nicht von staatlicher Seite als Teil der von Rot-Grün betriebenen Bevormundungspolitik aufgezwungen werden sollten.

Im **Sondervotum zu Kapitel 4.5** hat die CDU-Fraktion die Vorteile von ÖPP als zusätzliches Finanzierungsinstrument für den ÖPNV herausgestellt. Daher schlagen wir zu Leitsatz 3 ergänzend folgende mit den Stimmen von Rot-Grün abgelehnten Handlungsempfehlungen vor:

- Evaluierung aller ÖPP-Projekte durch die Verkehrsabteilung des MBWSV in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern. Hierzu jährlicher Bericht des Ministeriums im Verkehrsausschuss des Landtages.
- Hinwirkung auf die notwendige Ausschreibungs- und Verhandlungskompetenz für ÖPP-Infrastruktur-Projekte bei kommunalen Aufgabenträgern.
- Beauftragung eines Gutachtens zur Erstellung eines Konzeptansatzes für ÖPP im ÖPNV.
- Prüfung/Entwicklung weiterer Möglichkeiten zur Mobilisierung privaten Kapitals für die Infrastrukturfinanzierung durch das Land.
- Ermöglichung einer alternativen Ausschreibung von ÖPP neben der konventionellen Beschaffung bei größeren Projekten. Dabei Vorgaben durch das Land zur Sicherstellung einer Mittelstandsvereinbarkeit.

Rot-Grün befürwortet die „Prüfung, ob die Wahl zwischen erhöhtem Beförderungsentgelt und Abschluss eines Abonnements im Falle der Erschleichung von Leistungen (Schwarzfahrer) rechtlich

möglich ist“ (**Handlungsempfehlung 37**). Rot-Grün nimmt in Kauf, dass das Erschleichen von Leistungen (Schwarzfahren) künftig kein Straftatbestand mehr ist. Die CDU-Fraktion lehnt eine positive Sanktionierung des Fehlverhaltens von Schwarzfahrern in Form eines ÖPNV-Abonnements strikt ab. Dieses kann eher als Anreiz zum Erschleichen von Leistungen im Sinne eines „darauf ankommen Lassens“ gesehen werden: Für den Fall, dass ein Schwarzfahrer erwischt wird, kommt er straffrei davon und kauft sich ein Abonnement, nach dessen Ablauf er wieder ohne Fahrschein unterwegs sein kann – bis zum nächsten Mal. Damit bestraft Rot-Grün letztlich jeden ehrlichen Fahrgast, der sich ordnungsgemäß ein Ticket löst.

Wir lehnen eine Finanzierung des ÖPNV über einen von der tatsächlichen Nutzung losgelösten verpflichtenden ÖPNV-Beitrag (sog. Drittnutzerfinanzierung) aus rechtlichen Gründen und wegen der bereits hohen steuer- und abgaberechtlichen Belastungen der Bürger Nordrhein-Westfalens strikt ab (vgl. **Sondervotum der CDU-Fraktion zu Kapitel 4.4**). Daher sprechen wir uns in aller Deutlichkeit gegen die „Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Durchführung von Modellprojekten zu Finanzierungsinstrumenten und Angebotsformen“ (**Handlungsempfehlung 38**) aus.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 6

Die CDU-Fraktion empfiehlt zu Leitsatz 6 zusätzlich die Überprüfung des Netzumfanges der „leichten Schiene“. Hierdurch kann die Höhe des Sanierungsbedarfs der Infrastruktur für die leichte Schiene bestimmt und damit das von uns befürwortete dauerhafte, überjährige Finanzierungsinstrument (vgl. **Sondervotum der CDU-Fraktion zu Leitsatz 1**) aufgelegt werden.

Zu **Handlungsempfehlung 55** „Verankerung von ÖSPV-RegioLinien mit dem SPNV-vergleichbarer Erschließungsfunktion im ÖPNVG NRW, welche aus zusätzlichen Regionalisierungsmitteln finanziert werden“ fordern wir ergänzend, einen sachgerechten, zweckgebundenen Anteil der Regionalisierungsmittel bereits in der Pauschalen-Verordnung festzulegen und an die Aufgabenträger des ÖSPV durchzuleiten. Nur so kann die Finanzierung der für den ländlichen Raum wichtigen Schnellbuslinien dauerhaft gewährleistet werden und die klare und sinnvolle Trennung der Aufgabenträgerschaft von Schienenpersonennahverkehr und Buslinienverkehr sichergestellt werden.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 7

Es entspricht längst geübter Praxis, dass bei der Entwicklung von Siedlungsflächen die ÖPNV-Anbindung (z. B. für Buslinien) berücksichtigt wird. Die diesbezügliche **Handlungsempfehlung 58** ist

daher entbehrlich. Aus Sicht der CDU-Fraktion sollten darüber hinaus multimodale Stationen nicht zwingend Gegenstand der Abwägung bei der Entwicklung von Siedlungsflächen sein, sondern vielmehr bei Bedarf sachgerecht im Einzelfall berücksichtigt werden.

Die aktuell vielerorts marode und überlastete Straßen- und Schienen-Infrastruktur führt täglich zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen im Personen- und Güterverkehr Nordrhein-Westfalens. Diesen Zustand gilt es dringend zu beseitigen, da andernfalls die Infrastruktur Nordrhein-Westfalens weiter zu verfallen droht – mit entsprechend negativen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Die CDU-Fraktion empfiehlt daher zusätzlich die

„Verwirklichung der für Nordrhein-Westfalen vorgesehenen Vorhaben / Projekte aus dem Bundesverkehrswegeplan 2030“.

Dies kann einen Beitrag dazu leisten, die Infrastruktur des Landes für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts fit zu machen. Dennoch wurde dieser CDU-Vorschlag mit den Stimmen der SPD- und Grünen-Fraktion abgelehnt. Hintergrund mag hier die Unfähigkeit der rot-grünen Landesregierung sein, Planungen für Infrastrukturvorhaben zügig voranzutreiben.

Mit den Stimmen von Rot-Grün wurde die Empfehlung zur „Durchführung einer landesweiten Studie zur Ermittlung des Infrastrukturbedarfs bei einer Steigerung der ÖPNV-Verkehrsleistung um 50-100% als ein Szenario in der integrierten Gesamtplanung“ (**Handlungsempfehlung 64**) in den Enquete-Bericht aufgenommen. Angesichts der Tatsache, dass bereits vorhandene Infrastrukturvorhaben und geplante Projekte nicht ausfinanziert sind, stellt sich die Frage nach dem Sinn einer – nicht mit entsprechenden Finanzierungsaussicht unterlegten – zusätzlichen Studie. Vor dem Hintergrund, dass vielerorts, insbesondere im ländlichen Raum, bereits die ÖPNV-Grundversorgung gefährdet ist, halten wir diese Forderung für nicht zielführend und damit für eine Verschwendung von Steuermitteln. Der Enquete-Bericht lässt zudem völlig offen, wie die von Rot-Grün mit dieser Studie avisierte Steigerung der ÖPNV-Verkehrsleistung rein tatsächlich realisiert und finanziert werden soll. Daher lehnt die CDU-Fraktion **Handlungsempfehlung 64** ab.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung (vgl. Kapitel 2 des Enquete-Berichts) befürworten wir stattdessen und **in Ergänzung zu Handlungsempfehlung 66** („Stärkung der Rechtsgrundlagen für die Kommunen zur Definition ihrer Grundversorgung vor Ort anhand des bereits vorhandenen Angebots ohne Begründung einer Finanzierungsverpflichtung (Konnexität) des Landes“) die **Entwicklung eines zielführenden Finanzierungsinstruments**.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 9

Die in **Handlungsempfehlung 79** befürwortete „Einwirkung auf Aufgabenträger zur ähnlichen Gestaltung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten“ durch das Land lehnen wir ab, weil es sich dabei um ein originäres Recht der Aufgabenträger handelt. Die Umsetzung dieser Handlungsempfehlung würde also einen rechtlich unzulässigen Eingriff in das garantierte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen darstellen.

Ebenfalls aus rechtlichen Gründen lehnen wir die „Veröffentlichung der Betriebszahlen der Eisenbahn- und Verkehrsunternehmen an zentraler Stelle unter Berücksichtigung von Betriebsgeheimnissen“ (**Handlungsempfehlung 81**) ab. Die Veröffentlichung stellt einen unzulässigen Eingriff in die unternehmerische Freiheit ohne erkennbaren Mehrwert für den Staat dar.

Stattdessen empfiehlt die CDU-Fraktion das „Setzen einer Benchmark für Transparenz bezüglich des Verwaltungskostenanteils (der öffentlichen Verwaltung) im Verhältnis zu den Gesamtkosten für ÖPNV im Vergleich mit anderen Bundesländern. Durch den Vergleich mit anderen Bundesländern können weitere Effizienzpotenziale erkannt sowie anschließend Personal- und Sachkosten der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen verringert werden. Leider hat sich Rot-Grün gegen diesen ökonomisch sinnvollen, transparenzerhöhenden CDU-Vorschlag in der Enquetekommission gesperrt.

Sondervotum der CDU- und FDP-Fraktion und der Sachverständigen Benedikt Hauser und Jörg Niemann zu Leitsatz 9

Wie bereits in unserem **Sondervotum zu Kapitel 7.1** beschrieben, distanzieren wir uns ausdrücklich vom rot-grünen Modell für eine „Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen“ und **lehnen die** dazugehörigen **Handlungsempfehlungen Nr. 84, 85, 88 und 89 ab.**

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 10

Die CDU-Fraktion lehnt eine „Kopplung des Abonnements eines Jobtickets an die Parkraumbewirtschaftung des Arbeitgebers“ (**Handlungsempfehlung 95**) ab, weil hierdurch Arbeitnehmer, die den ÖPNV für ihren Arbeitsweg nicht nutzen können oder wollen, finanziell zusätzlich in ungerechter Art und Weise belastet werden würden.

Wir lehnen auch die „Anpassung der NRW-Tickets an die Systematik der „Quer-durchs-Land-Tickets“ (**Handlungsempfehlung 102**) ab. Es wird hierdurch eine weitere Parallelisierung geschaffen, welche die Entbehrlichkeit eines der beiden Tickets aufzeigt. Zudem wird der Tarifdschungel damit für die Fahrgäste nicht entwirrt sondern verfestigt.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 11

Handlungsempfehlung 111 spricht sich für eine „Hinwirkung auf den Bund zur Regelung einer Tariftreue im PBefG auch für eigenwirtschaftliche Verkehre im ÖPNV“ aus. Hierzu gilt aus Sicht der CDU-Fraktion folgendes:

1. Das PBefG regelt als Bundesrecht die Personenbeförderung. Tariftreue ist somit sachfremd, also kein Regelungsgegenstand des PBefG. Aus Sicht der CDU-Fraktion ist die mit den Stimmen von Rot-Grün verabschiedete Handlungsempfehlung 110 damit rechtlich gar nicht umsetzbar.
2. Tariftreue kann und soll nach unserer Auffassung über die vorhandenen arbeits- und sozialmarktpolitischen Instrumente geregelt werden. Der bundeseinheitliche Mindestlohn ist bereits jetzt bei eigenwirtschaftlichen Verkehren einzuhalten. Darüber hinaus ist es höchst unwahrscheinlich, dass der Bund (ausgerechnet) im PBefG einen darüber hinausgehenden Tarif festlegen würde.

Aus diesen Gründen sieht die CDU-Fraktion vielmehr eine Allgemeinverbindlichkeits-Erklärung von Tarifen durch die Tarifpartner des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen als sachdienliche Lösung an.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 14

Bei Leitsatz 14 empfehlen wir zusätzlich die „Durchführung von Pilotprojekten als Wettbewerb der Konzepte mit dem Ziel einer Mobilitätskarte/ App mindestens für jeden Verbund“. Eine einheitliche, verbundweite Mobilitätskarte/ App erhöht die Kundenfreundlichkeit, weil Fahrgäste damit mindestens verbundweit mobil wären. Die u.U. komplizierte und zeitraubende Anschaffung verschiedener Karten würde entfallen.

Sondervotum der CDU-Fraktion und des Sachverständigen Benedikt Hauser zu Leitsatz 15

Aus Sicht der CDU-Fraktion ist **Handlungsempfehlung 145** im Falle von eigenwirtschaftlichen Anträgen rechtlich bedenklich: Die Schaffung von Anreizstrukturen durch Fördermittelgeber kann sinnlogisch nicht an die (rechtlich verbindliche!) dort aufgenommene Genehmigungsfähigkeit gekoppelt werden. Wir lehnen diesen Teil der **Handlungsempfehlung 145** daher ab.

Sondervotum der FDP- Fraktion zu Leitsatz 3 und Handlungsempfehlung 25

Als der Fernreisebusmarkt in Deutschland freigegeben wurde, haben alle Fraktionen im Deutschen Bundestag den Unternehmen garantiert, dass sie keine Maut zahlen müssen. Im Vertrauen darauf haben die Mittelständler einen hohen dreistelligen Millionen-Betrag in neue Busse investiert, um an dem jungen Markt teilzunehmen. Sie haben das ohne jegliche staatliche Unterstützung getan, im Vertrauen auf die Bedingungen, zu denen der Markt liberalisiert wurde. Jetzt, wo die Branche boomt, darf das Versprechen nicht gebrochen werden. Die FDP spricht sich deshalb gegen eine Maut für Fernbusse aus.

Dies wäre auch mit Blick auf die Benachteiligung des Omnibusses gegenüber Schienenfahrzeugen zum Beispiel bei der staatlichen Investitionsförderung nicht zu vertreten und würde den Fernbusmarkt zerstören.

Eine Maut würde letztlich die Fahrkosten erhöhen. Dies träfe gerade Geringverdiener. Sie ist deshalb nicht zuletzt aus sozialpolitischen Aspekten abzulehnen. Stationsgebühren für Fernbusse u.ä. lehnen wir jedoch ab, da im Vergleich zur Schiene nicht die gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen gelten (z. B. Zuschüsse, Erleichterungen bei der EEG-Umlage etc.).

Fernbusse (statt Maut)

- Keine Maut für Fernbusse bei den gegenwärtigen Bedingungen (transparentes Gesamtfinanzierungssystem).

Sondervotum der FDP-Fraktion und des Sachverständigen Jörg Niemann zu Leitsatz 7

Die FDP macht auf die Grenzen der IGVP aufmerksam und schätzt die Reichweite dieses Instrumentes nach den Erfahrungen der Vergangenheit deutlich pessimistischer ein. Dementsprechend tragen wir die nachfolgenden Handlungsempfehlungen nicht mit.

Sondervotum der FDP-Fraktion zu Leitsatz 11

Die FDP wehrt sich gegen jede Einmischung des Staates in tarifliche Angelegenheiten des Arbeitsrechts. Die schwierige Frage der eigenwirtschaftlichen Verkehre wurde von der Kommission nicht adäquat gewürdigt. Dies wird eine Aufgabe der kommenden Legislaturperiode sein.

Die Tariftreue kann nicht für eigenwirtschaftliche Verkehre festgeschrieben werden.

Sondervotum der FDP-Fraktion und des Sachverständigen Jörg Niemann zu Kapitel 8

Finanzierungssystem (siehe umfassende Begründung Seite [146](#))

- Empfehlung, das vom Gutachter vorgeschlagene Finanzierungssystem als neuartiges System komplett einzuführen.
- Darstellung der Finanzierung des operativen Betriebs möglichst durch Fahrgelderlöse (einschließlich Fahrgeldsurrogate, aber unter finanztechnischer Trennung aller Infrastrukturkosten).
- Einführung einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für den schienengebundenen ÖSPV (LuFV leichte Schiene) zum Regelerhalt als Teilbereich der Infrastrukturfinanzierung.

ÖPP

- Beauftragung eines Gutachtens, um einen Konzeptansatz für ÖPP im ÖPNV zu erstellen.
- Die Verkehrsabteilung des MBWSV soll in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern alle ÖPP-Projekte im Verkehrsbereich evaluieren. Das Ministerium soll hierüber jährlich dem Verkehrsausschuss des Landtages berichten.
- Das Land soll sicherstellen, dass insbesondere kommunale Aufgabenträger über die notwendige Kompetenz verfügen können, ÖPP-Projekte auszuschreiben und zu verhandeln.

An die Aufgabenträger:

- Bei größeren Ausschreibungen soll es möglich sein, ÖPP neben der konventionellen Beschaffung als Alternative auszuschreiben. Dabei sollte das Land Vorgaben erstellen, um eine Mittelstandsvereinbarkeit sicherzustellen.

Generierung des Kapitals Privater

- Nutzung des Know-hows Privater bei der Erstellung von Infrastrukturprojekten.
- Entwicklung von Möglichkeiten, privates Kapital bei der Infrastrukturerstellung einzusetzen.

Handlungsempfehlungen Nummer 22, 23, 24, 25 lehnen wir ab.

Wir sehen hierdurch die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger bei der Verkehrsmittelwahl beeinträchtigt.

Handlungsempfehlungen Nummer 26, 27, 29, 31, 32, 33, 35, 36, 38 lehnen wir aus den in den Sondervoten zur Finanzierung und zur IGVP dargelegten Gründen ab.

Digitalisierung als Geschäftsmodell

- Etablierung neuer Geschäftsmodelle durch den Aufbau eines kontrollierten Kundenkontaktes sowie die Auswertung aller relevanten Daten unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Anforderungen.
- Prüfung des Ausbaus der relevanten Services von Verkehrsunternehmen (kontextuell und in real-time) einschließlich mobilitätsfremder Services.
- Vernetzung der ÖPNV-Branche im Wege der Digitalisierung mit Logistiksystemen. Dazu kundenorientierte Vernetzung von Mobilitäts- und Logistikleistungen sowie ergänzender Services.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 37

Original: „Prüfung, ob die Wahl zwischen erhöhtem Beförderungsentgelt und Abschluss eines Abonnements im Falle der Erschleichung von Leistungen (Schwarzfahrer) rechtlich möglich ist.“

Die PIRATEN-Fraktion distanziert sich von dieser Form **erpressender Kundengewinnung**. Im Tarifdschungel kann es jedem passieren, versehentlich ein falsches Ticket zu lösen. Beim Handy-

eTicket kann jeder Mensch durch einen leeren Akku zum Schwarzfahrenden werden. Diese Drohkulisse schreckt viele Gelegenheitsnutzende ab. Während Autofahrende weder Parkraumerschleichung begehen können, noch für durch Manipulationen erhöhten Schadstoffausstoß haften, werden die Fahrgäste des ÖPNV implizit unter Generalverdacht gestellt. Daher fordert die PIRATEN-Fraktion die **Abschaffung des Straftatbestandes der Erschleichung von Beförderungsleistungen**.

Siehe Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion und des Sachverständigen Prof. Dr. Tobias Bernecker zur Handlungsempfehlung Nr. 38

Original: „Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Durchführung von Modellprojekten zu Finanzierungsinstrumenten und Angebotsformen.“

Bus und Bahn fahrscheinfrei: Ergänzend zu dieser Handlungsempfehlung wird auf Basis der Analyse und auf Grund der fortgeschrittenen Diskussion in einigen NRW-Kommunen empfohlen, das **Finanzierungsmodell „Bürgerticket“**, also einen umlagefinanzierten, fahrscheinfreien Nahverkehr, in einem **Pilotprojekt** auszuprobieren. Kein anderes Modell wurde innerhalb der Kommission so leidenschaftlich diskutiert und einer rechtlichen Prüfung unterzogen – jedoch lassen viele Argumente derzeit noch die Validierung in der Praxis vermissen; daher sollte das Bürgerticket als Modellversuch erprobt werden.

Siehe Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 66

Original: „Stärkung der Rechtsgrundlagen für die Kommunen zur Definition ihrer Grundversorgung vor Ort anhand des bereits vorhandenen Angebots ohne Begründung einer Finanzierungsverpflichtung (Konnexität) des Landes.“

Die PIRATEN-Fraktion fordert, den **öffentlichen Personennahverkehr zu einer kommunalen Pflichtaufgabe** zu erklären, bei dem die Kommunen eine **ausreichende Finanzmittelausstattung durch das Land** erhalten. Ziel ist eine verbindliche, vom Land garantierte **ÖPNV-Grundversorgung** in allen Landesteilen, die auf kommunaler Ebene sicherzustellen ist.

Der öffentliche Personennahverkehr ist nach § 1, Abs. 1 ÖPNVG NRW zwar eine Aufgabe der **Daseinsvorsorge**. Jedoch gehört dieser zu den freiwilligen Aufgaben einer Kommune und steht daher regelmäßig zur Disposition, um einen nicht ausgeglichenen Haushalt zu konsolidieren, was zu einer Abwärtsspirale zu Lasten eines attraktiven, flächendeckenden ÖPNV-Angebots führt.

Siehe Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion und des Sachverständigen Prof. Dr. Tobias Bernecker zur Handlungsempfehlung Nr. 71

Original: „Prüfung von Instrumenten zur Sicherstellung von Qualitätsverbesserungen an Verkehrsstationen in kommunaler Trägerschaft unter Berücksichtigung von Kundeninteressen.“

Es wird konkret vorgeschlagen, das Modell der **Bonus-Malus-Regelungen** auf Verkehrsstationen anzuwenden. Erfüllt der Betreiber gewisse, vorher festgelegte Standards nicht oder nur unzureichend, erhält dieser vom Aufgabenträger weniger Geld. Die freiwerdenden Mittel sind vom Aufgabenträger zielgerichtet für Verbesserungen der Aufenthalts- und Beförderungsqualität sowie der Betriebsstabilität zu verwenden. Ein solches Instrument steht den SPNV-Aufgabenträgern in Nordrhein-Westfalen lediglich bei Verkehrsverträgen bzw. Betriebsleistungen zu, nicht jedoch bei Infrastruktureinrichtungen wie Bahnhöfen.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 90

Original: „Anpassung des Regelsatzes für Leistungen nach dem SGB II, so dass der Regelbedarf für Verkehr / Mobilität die durchschnittlichen Kosten eines Sozialtickets abdeckt.“

Es gibt **in vielen Teilen Nordrhein-Westfalens kein Angebot für ein Sozialticket**; dieses sollte zunächst flächendeckend etabliert werden. **Zielführender und unbürokratischer** wäre nach Ansicht der PIRATEN-Fraktion eine von allen getragene solidarische **Umlagefinanzierung des öffentlichen Nahverkehrs** mit landesweiter Freifahrtberechtigung in allen Bussen und Bahnen. Hierfür ist bspw. auch der Regelbedarf für Verkehr / Mobilität zweckgebunden zu verwenden.

Siehe Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 107

Original: „Gestaltung der drei Verbundtarife mit großzügigen Kragen (Preisgerechtigkeit), darüber hinaus gilt der NRW-Tarif.“

Jedwede Vereinfachung des konventionellen Tarifsystems ist zu begrüßen, jene „**großzügigen Kragen**“ **müssen jedoch definiert werden**. Bisherige Tarifkragen beziehen zumeist nur direkt angrenzende Gemeinden in den Tarifraum ein. Trotz einer Erweiterung des Kragens, gibt es am Ende dennoch eine Tarifgrenze und damit neue Schnittstellenproblematiken. Auch diese Tarifkragen werden die realen Verkehrsbeziehungen tariflich nicht adäquat abbilden können.

Die PIRATEN-Fraktion fordert im Sinne der Fahrgastgewinnung, auf eine **Abschaffung dieser künstlichen Marktgrenzen** hinzuwirken und den Ausbau des NRW-Tarifs zu einem NRW-Verbundtarif voranzutreiben.

Siehe Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zur Handlungsempfehlung Nr. 118

Original: „Empfehlung an die Verkehrsunternehmen, die VDV-Kernapplikation für das Elektronische Fahrgeldmanagement als Standard zu nutzen.“

Grundsätzlich begrüßt die PIRATEN-Fraktion die Etablierung eines landesweiten bzw. darüber hinausgehenden Standards. Allerdings wird diese Handlungsempfehlung zurückgewiesen, da es nicht Aufgabe einer von der Legislative eingesetzten Kommission ist, sich für eine bestimmte Technologie auszusprechen, die ansonsten aus der Innovationskraft des Marktes hervorgeht. Das privatwirtschaftliche Produkt – hier: die Kernapplikation des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen – ist in der Vergangenheit des Weiteren wegen der Erstellung von Benutzerprofilen negativ aufgefallen.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion und des Sachverständigen Prof. Dr. Tobias Bernecker zur Handlungsempfehlung Nr. 126

Original: „Erprobung von elektronischen Fahrgastregistrierungssystemen (BeIn/BeOut, CheckIn/CheckOut, CheckIn/BeOut) durch die Verkehrsunternehmen unter Berücksichtigung von Rechtslage und Datenschutzbestimmungen.“

Bundesweit laufen bereits zahlreiche Pilotprojekte zum Thema Fahrgastregistrierungssysteme. Zur Schonung öffentlicher Mittel sollten die potenziellen **Synergieeffekte** genutzt werden. Das Kompetenzzentrum Elektronisches Fahrgeldmanagement sollte daher zunächst diese Forschungsergebnisse sammeln, aufbereiten, Vor- und Nachteile abwägen und die Umsetzbarkeit in den Verkehrsverbänden Nordrhein-Westfalens skizzieren, bevor neue Versuche in Nordrhein-Westfalen durchgeführt werden.

Siehe Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht.

Sondervotum der PIRATEN-Fraktion zum Gesamtbericht

Die PIRATEN-Fraktion bedankt sich bei allen Fraktionen und Sachverständigen für die interessierte, vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit in den vergangenen zwei Jahren. Ebenso bedankt sich die PIRATEN-Fraktion ganz herzlich bei den zahlreichen Expertinnen und Experten, die uns wichtige Impulse gegeben haben. Wir alle haben viel Zeit, Mühe und Sachverstand aufgewendet und das Ergebnis intensiver Beratungen in diesem Enquetekommissionsbericht zusammengefasst. Wohlwissend, dass dies nur der Anfang eines fortdauernden Prozesses ist.

Die ausführliche Analyse von Finanzierungsoptionen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels stellt eine fundierte Grundlage für die Arbeit der Landesregierung der 16. Wahlperiode sowie der Landesregierungen der kommenden Legislaturperioden dar. Diese stehen nun in der Pflicht, die mehrheitlich abgestimmten Handlungsempfehlungen der Kommission im Einvernehmen mit den Akteuren der Nahverkehrsbranche umzusetzen.

Ziel einer Enquetekommission ist es, dass alle Fraktionen themenfokussiert und konsensorientiert arbeiten und die Meinungen der repräsentierten Bevölkerung vertreten. Die Themenfelder werden ohne Denkverbote diskutiert und die Handlungsempfehlungen sollen einen sachlichen, lösungsorientierten Beitrag zu weiteren Debatten leisten. Über Textteile und Empfehlungen entscheidet dennoch die Mehrheit der Kommissionsmitglieder, so dass partikulare Interessen unter Umständen zu kurz kommen. Zwar wurden Minderheitenrechte in der Kommissionsarbeit stets gewahrt,

gleichwohl wurden aus Sicht der PIRATEN-Fraktion einige Dinge verkürzt dargestellt, die an dieser Stelle im Sachzusammenhang dargestellt werden.

Durch dieses Sondervotum will die PIRATEN-Fraktion einen konstruktiven Beitrag für die Fachdiskussion leisten und die Meinung derer vertreten, die alternative oder innovative Ideen für die Finanzierung und Ausgestaltung des ÖPNVs der Zukunft haben.

Ausgangslage im ÖPNV (ergänzend zu Kapitel 2)

Der Bericht stellt die komplexen Anforderungen eines zukunftsfähigen öffentlichen Personennahverkehrs dar. Der PIRATEN-Fraktion ist es wichtig, nochmals auf die sich gegenseitig bedingenden Faktoren gezielt hinzuweisen:

- **Klimaschutz:** Der notwendige Trendbruch bei der Senkung der verkehrsbedingten Emissionen ist bisher nicht eingetreten. Mit einem „weiter so wie bisher“ werden die Klimaschutzziele nicht erreicht. Umweltzonen und Feinstaubalarmlinien sind nur der Anfang einer Verkehrspolitik, die auf Mobilitäts-Kontingentierungen und Fahrverbote hinausläuft. Um einen Stillstand zu vermeiden, bedarf es einer zuverlässigen Mobilitätsalternative.
- **Gesellschaftlicher Wandel:** Dieser wird Auswirkungen sowohl auf die bisherige ÖPNV-Finanzierung haben, als auch ein räumlich und zeitlich differenzierteres Verkehrsangebot bedingen. Nur wenn der ÖPNV eine – aus Nutzendensicht – vergleichbare Qualität und Flexibilität wie der motorisierte Individualverkehr liefert, sind Verlagerungseffekte überhaupt erst möglich. Ein massiver Ausbau des vorhandenen ÖPNV-Angebots ist erforderlich.
- **ÖPNV-Finanzierung:** Die vorhandenen Mittel reichen noch nicht einmal aus, um das vorhandene und – zumindest in ländlichen Räumen – schlechte bis nahezu überhaupt nicht vorhandene ÖPNV-Angebot aufrecht zu erhalten. Obwohl zwei Drittel des Nahverkehrs bereits durch Steuern der Bürgerinnen und Bürger finanziert werden, ist der zu zahlende Endpreis für einen Fahrschein oftmals abschreckend teuer. Angesichts einer ungesicherten ÖPNV-Finanzierung wird es mittelfristig zur weiteren Kürzung des Nahverkehrsangebots kommen. Ein steigendes Preisniveau bei gleichzeitig sinkender Angebotsqualität wird nur wenige wahlfreie Verkehrsteilnehmer gewinnen können.

Während es also perspektivisch einen besseren ÖPNV geben muss, ist dessen Finanzierung absolut unsicher. Die ledigliche Sicherung eines Grundangebots – im Sinne des gesetzlichen Daseinsvorsorgeauftrags – ist in einer individualisierten Gesellschaft verkehrspolitisch unklug. Selbst wenn die Bürgerinnen und Bürger den ÖPNV nutzen wollen, können sie es nicht, weil es kein attraktives Angebot gibt. Aus objektiven und subjektiven Zwängen heraus wird die Mehrheit der Bevölkerung

weiterhin den Pkw vorziehen, um den sozialisierten und gesellschaftlich geforderten Grad an Flexibilität aufrechterhalten zu können.

Parallel dazu wird in den Medien überschwänglich davon berichtet, dass eine Rekordnutzung im ÖPNV vorliegt. Gemessen an der Fahrgastzahl mag das stimmen, jedoch hat sich der Anteil des ÖPNVs am Gesamtverkehr nur marginal verändert:

- nur 15 % der Verkehrsleistung (Anzahl der Personenkilometer) entfallen auf den ÖPNV
- 6 % auf den klimaneutralen Fuß- und Radverkehr und
- 79 % auf den motorisierten Individualverkehr (Quelle: Mobilität in Deutschland 2008).

Folglich stellt für mindestens 80 % der Menschen der Nahverkehr keine Option dar – das zu erschließende Kundenpotenzial ist somit der Großteil der Bevölkerung. Die Trendwende weg vom Auto, hin zum Umweltverbund (Bus und Bahn, Fuß- und Radverkehr) ist eine erfreuliche Perspektive und auch ein Ergebnis jahrelanger Anstrengungen. Allerdings reicht das bei weitem nicht aus, um den o. g. Anforderungen gerecht zu werden.

Die PIRATEN-Fraktion hat **allergrößten Respekt vor der herausragenden Leistung der Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger**, die tagtäglich die große Herausforderung auf sich nehmen und es schaffen, aus diesem jahrzehntelang kaputtgesparten und maroden Infrastrukturnetz eine so enorme Leistung herauszuholen. Dennoch wird seitens der Branche teilweise der Anschein erweckt, dass ein gewisses Beharrungsvermögen zu Altbewährtem besteht. Überwiegend werden allzu große Schritte als realitätsfern und undenkbar abgetan, ohne sich ernsthaft damit auseinanderzusetzen zu wollen. Innovative Ideen werden oftmals nur halbherzig, verspätet oder mit unzureichender Anschlussfinanzierung umgesetzt. An dieser Stelle möchte die PIRATEN-Fraktion nicht nur die Politik, sondern die Nahverkehrsbranche insgesamt zu **mehr Innovationskraft und Entschlossenheit** ermuntern. Als Teil einer Lösung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgaben müssen auch unkonventionelle Mobilitätsalternativen entwickelt, vorangebracht und dauerhaft etabliert werden.

Angesichts der massiven Anforderungen an den öffentlichen Nahverkehr stellt sich die Frage, wie eine ÖPNV-Finanzierung der Zukunft auszusehen hat, welche:

- ausreichende und stetige Finanzmittel generiert, um die notwendige Angebotsausweitung des ÖPNV zu ermöglichen.
- motivierend auf den freiwilligen Wechsel hin zum klimaschonenden Nahverkehr wirkt.

Die PIRATEN-Fraktion ist der festen Überzeugung, dass es zur Zielerreichung neuer, unkonventioneller Finanzierungsmodelle bedarf. Bestehende nutzer- bzw. tarifbasierte Finanzierungspraktiken haben sich nicht bewährt.

Nutzendenfinanzierung durch Tarife (ergänzend zu Kapitel 4.2)

Die Analyse der konventionellen Form der Nahverkehrsfinanzierung über Tarife zeigt:

- eine Undurchsichtigkeit an Tarifangeboten auf verschiedenen Ebenen
- einen riesigen administrativen Aufwand für Vertrieb und Kontrolle
- eine unzuverlässige und nicht ausreichende Finanzierungsform

Tatsächlich wird durch diesen Tarifdschungel lediglich ein Drittel der Kosten für den ÖPNV refinanziert (im Bundesdurchschnitt). Die übrigen zwei Drittel stammen aus den Steuerzahlungen der Bürgerinnen und Bürger. Folglich zahlen zwar alle für den Nahverkehr, jedoch können diesen nur diejenigen nutzen, die einen zusätzlichen und stetig steigenden Eintrittspreis entrichten.

Vor dem Hintergrund der massiven Subventionierung des Nahverkehrs stellt sich die Frage, inwiefern die ausdifferenzierten Tarife reale Marktpreise darstellen, oder lediglich reine Willkür eines kleinteiligen Verkehrs- und Mehrebenensystems sind. Die Verkehrsverbünde stellen historische Marktgrenzen dar, die nur in den seltensten Fällen echte Verkehrsräume mit klaren Bezugspunkten abbilden. Die **vielfältig ausdifferenzierten Verkehrsbeziehungen der modernen Gesellschaft bedingen flexible Tarifsysteme**, die sich vom Gedanken der vorher zu bestimmenden räumlichen Geltungsbereiche lösen müssen. Die Bindung von Fahrscheinen an einen bestimmten räumlichen Geltungsbereich kann nicht mit dem Pkw konkurrieren. Ferner hinken die bisherigen Tarifmodelle den Änderungen auf dem Arbeitsmarkt hinterher (bspw. Teilzeitarbeit, Home Office, wechselnde Arbeitsorte).

Großzügige(re) Tarifkragen stellen hierbei keine Lösung dar, da es weiterhin (willkürliche) Tarifgrenzen gibt. Ziel muss es sein, diese künstlichen Grenzen abzubauen. Es ist vor allem für Weginutzende des ÖPNV, die ansonsten nur ihren tarifsystemlosen Pkw nutzen, unvermittelbar, sich zuvor mit Waben, räumlichen und zeitlichen Begrenzungen und Beförderungsbedingungen auseinanderzusetzen, nur um von A nach B zu kommen.

Insgesamt kommt die PIRATEN-Fraktion zu der Schlussfolgerung, dass alleine die konventionelle Finanzierungspraxis über Tarife und Fahrscheine ein Relikt aus dem vergangenen Jahrtausend ist und eine **Spielwiese der verfehlten Verkehrspolitik** darstellt.

eTicketing (ergänzend zu Kapitel 5)

Das Problem des schwierigen Zugangs zum öffentlichen Personennahverkehr hat man erkannt: seit den 1990er Jahren wird eifrig daran gearbeitet, das Tarifsystem in das elektronische Zeitalter zu überführen. Galten zunächst Chip- und Geldkarten sowie das Handyticketing per MMS als Hoff-

nungsträger zum Abbau der Zugangshürden, setzt die Branche nun auf kontaktlose Chipkarten oder Tokens sowie Smartphones mit NFC-Chip oder Bluetooth. Dieser kleine historische Aufriss zeigt, dass die Schnellebigkeit der Technologien durchaus eine Herausforderung darstellt und die Herbeiführung der (einen), flächenhaft einsetzbaren Lösung keine triviale Angelegenheit ist.

Grundsätzlich sind Anstrengungen zu begrüßen, die eine deutliche Vereinfachung des Zugangs zum Nahverkehr ermöglichen und eine spürbare Fahrgastgewinnung zur Folge haben. Diese Chancen müssen im Fokus stehen, dürfen jedoch nicht über die Risiken hinwegtäuschen, die ein eTicketing mit sich bringen könnte:

- **Das eTicketing ist keine Vereinfachung des Tarifsystems, sondern lediglich eine Vereinfachung des Zugangs zum Tarifsystem.** Vielfach wird die Einführung eines eTicketings mit der Forderung verbunden, die Ausdifferenzierung der Tarife voranzutreiben. Beim eTicketing geht es also nicht darum, das Tarifsystem zu vereinfachen, sondern das Tarifsystem weiter zu verkomplizieren. Dies geht zu Lasten der Nachvollziehbarkeit durch die Fahrgäste. Was in der Telekommunikationsbranche bewusst gemacht wird, hat in der Nahverkehrsbranche nichts zu suchen.
- **Das eTicketing macht den ÖPNV nicht billiger.** Es ist ein Trugschluss zu glauben, dass die Nahverkehrsbranche etwas zu verschenken hätte. Der Zielkonflikt zwischen einer Bestpreis-Abrechnung (“Zahlen Sie immer den günstigsten Preis”) und einer – aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten notwendigen – Steigerung der Fahrgeldeinnahmen ist ersichtlich. Eine erste Evaluation des Pilotprojektes RMV-Smart, bei der ein kilometerbasierter eTarif ausprobiert wird, ergab eine teilweise deutliche Verteuerung für den Fahrgast. Das eTicketing dient hauptsächlich zur Erschließung neuer Kundengruppen unter den Gelegenheitsnutzenden. Inwieweit hier Kosten und Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, ist unbekannt – zumindest konnte darüber in dem von der Enquete-kommission beauftragten Gutachten keine Aussage getroffen werden.
- **Das eTicketing sammelt Daten.** Das eTicketing erleichtert das Sammeln von Nutzungsdaten enorm. Auf der einen Seite können diese Daten zur Verbesserung des Nahverkehrsangebots beitragen. Auf der anderen Seite verleitet die Datenverfügbarkeit dazu, Geschäftsmodelle zu entwickeln, die zu Lasten der Persönlichkeitsrechte der Fahrgäste gehen können. Die Verkehrsunternehmen betonen stets, dass der Datenschutz gewahrt bleibt. Die sichersten Daten sind allerdings diejenigen, die erst gar nicht erhoben werden. Insofern sollte Wert auf Datensparsamkeit gelegt werden, bspw. durch die Möglichkeit des Erwerbs nicht personalisierter eTickets, um in Zukunft die Vorteile des eTicketings nutzen zu können, ohne Abstriche beim Datenschutz machen zu müssen.

Der Einsatz von eTicketing kann dort sinnvoll und nutzerfreundlich sein, wo es Systembrüche gibt. Diese gibt es beim Wechsel des Verkehrsmittels (z. B. Carsharing oder Fahrradverleih) oder in frem-

den Tarifgebieten (z. B. Ausflug nach Berlin, München oder ins Ausland). Das Prinzip der “Mobilitätskarte für alles” sollte daher von der Nahverkehrsbranche konsequent weiterverfolgt werden. Derzeit scheitert es weniger an der technischen Interoperabilität, sondern vielmehr an der Übernahme der Kosten für die notwendige Technik und der Aufteilung der anfallenden Einnahmen.

Insgesamt kommt die PIRATEN-Fraktion zu dem Schluss, dass das **eTicketing bestenfalls eine Übergangslösung** darstellt. Dadurch kann zwar der Zugang zum Nahverkehr vereinfacht werden, jedoch stellt dies keine Lösung für das Grundproblem dar, nämlich des – verglichen zur Pkw-Nutzung – als zu teuer empfundenen ÖPNVs. Das eTicketing ist lediglich eine Symptomheilung der immer weiter diversifizierten Tarifstrukturen. Angesichts der großen Herausforderungen ist dies nicht zielführend. Vielmehr ist das System des öffentlichen Personennahverkehrs neu und frei von gewohnten Zwängen zu denken. Hierzu müssen auch unkonventionelle Ideen verfolgt werden, wie etwa die einer solidarischen Umlagefinanzierung mit Freifahrtberechtigung – dem Bürgerticket.

Nahverkehrsoffensive 2025 (ergänzend zu Kapitel 7):

„Mit der vom Landtag einzurichtenden Enquetekommission ‘Finanzierung, Innovation und Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs’ wird das allgemeine Ziel verfolgt, die Bedingungen für einen attraktiven und zukunftsfähigen öffentlichen Personenverkehr zu ermitteln und so die Grundlagen für den politisch gewollten leistungsfähigen, bedarfs- und prognosefesten ÖP(N)V zu legen.“ (Einsetzungsantrag Drucksache 16/5959, 2. Neudruck im Landtag NRW)

Aus Sicht der PIRATEN-Fraktion umfasst dies die folgenden drei zentralen Handlungsfelder:

FINANZIERUNG: Bus und Bahn fahrscheinfrei

Zentrale Aufgabe der Enquetekommission war es, ein zuverlässiges Finanzierungsinstrument zu identifizieren, um mindestens das derzeitige Niveau des ÖPNV-Angebots aufrechterhalten zu können. Vielmehr muss dieses Finanzierungsinstrument so ertragreich sein, dass eine massive Angebotsausweitung finanzierbar ist. Damit dieses Angebot auch rege genutzt wird – zur Erreichung der rechtsverbindlichen Klimaschutzziele ist eine deutliche Verlagerung hin zum Umweltverbund notwendig – sollte es die Bevölkerung zur Nutzung des ÖPNV einladen, anstatt durch einen undurchsichtigen Tarifdschungel und ein hohes Preisniveau abzuschrecken.

Alle diese **Chancen bietet das Finanzierungsmodell Bürgerticket**, das eine Fahrscheinfreiheit in Bus und Bahn beinhaltet. Damit sollen die laufenden Betriebskosten eines erweiterten ÖPNV-Angebotes finanziert werden. Erfahrungsgemäß hat sich eine Steuerfinanzierung hierbei nicht bewährt und birgt zusätzlich die Gefahr der haushaltspolitischen Willkür. Darum bietet sich eine Finanzierung durch Beiträge an, die grundsätzlich verpflichtend von der gesamten Bevölkerung zu zahlen

wären. Als Gegenleistung dürfen Bus und Bahn ohne zusätzliche Kosten genutzt werden. Gleichzeitig wirkt die Zahlung als Motivator zur ÖPNV-Nutzung („Ich habe gezahlt, also will ich auch eine Gegenleistung haben“). Dass dadurch mehr Menschen Bus und Bahn fahren werden, ist nicht ein Grund gegen dieses Finanzierungsmodell, sondern das Ziel, das dadurch erreicht werden soll.

Dieses Modell wird im Kleinen bereits bei der Finanzierung der Semestertickets für Studierende angewandt und hat in der Vergangenheit zu einer deutlichen Zunahme der Nahverkehrsnutzung geführt; für die Verkehrsunternehmen ist das Semesterticket eine lukrative und zuverlässige Finanzierungsquelle. Studien und Urabstimmungen innerhalb der Studierendenschaft belegen, dass der solidarische Grundgedanke dieses Modells anerkannt wird – auch von Menschen, die den ÖPNV selten nutzen. Der verpflichtende Besitz einer Fahrtberechtigung ist allerdings ein großer Ansporn zur Nutzung des ÖPNV.

Notwendige Umsetzungsschritte sind:

- **Schaffung einer Rechtsgrundlage:** Kein anderes Finanzierungsinstrument wurde von der Enquetekommission derart auf die rechtliche Durchführbarkeit geprüft, wie das Bürgerticket. Eine abschließende Bewertung ist zwar nicht möglich, jedoch zeigen unterschiedliche Rechtsgutachten auf, dass eine Erhebung zweckgebundener ÖPNV-Beiträge rechtlich dann begründbar ist, wenn die Bürgerinnen und Bürger von einem ÖPNV-Grundangebot profitieren können (vgl. Abschnitt NUTZUNG). Auch die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages kommen zu dem Schluss, dass der Landesgesetzgeber dazu befugt ist, das Kommunalabgabengesetz oder das ÖPNV-Gesetz dahingehend zu ändern, dass die Kommunen solche Beiträge erheben dürfen, wenn sie das wollen.
- **Einführung einer neuen Finanzierungssystematik:** Ein im Auftrag der Enquetekommission vergebenes Gutachten skizziert eine Neuordnung der intransparenten Finanzierungspraxis. Es wird eine klare Trennung zwischen der Finanzierung von operativem Betrieb, der Fahrzeugfinanzierung sowie der Infrastrukturfinanzierung empfohlen. Der operative Betrieb soll ausschließlich durch Fahrgelderlöse gedeckt werden, der Rest durch Steuern und sonstige Zuschüsse. Die PIRATEN-Fraktion befürwortet diese Vereinfachung der Finanzierungssystematik, die den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, den örtlichen Nahverkehrsbetrieb durch Beiträge der Bürgerinnen der Bürger zu finanzieren. Diese eindeutige Zuordenbarkeit der Gegenleistung auf die Beitragspflichtigen vereinfacht die rechtliche Umsetzung.
- **Implementierung ergänzender Finanzierungsinstrumente:** Während ein Bürgerticket den laufenden Betrieb eines erweiterten ÖPNV-Angebots finanziert, sollten weitere mittelgenerierende und verkehrslenkende (Stichwort: push & pull) Finanzierungsinstrumente implementiert werden, deren Erlöse vorwiegend in die Infrastruktur fließen. Naheliegend ist hierbei die Heranziehung von Nutznießenden einer fahrscheinfreien ÖPNV-Anbindung,

wie Veranstaltern, Beherbergungsbetrieben oder des Einzelhandels. Denkbar ist ebenso eine allgemeine Pkw-Maut inklusive eines fahrleistungsabhängigen und räumlich differenzierten Tarifsystems nach Vorbild der Planungen in den Niederlanden; die Einführung von Citymauts wäre eine alternative Option. Öffentlich-private Partnerschaften scheinen dagegen zur Finanzierung von ÖPNV-Infrastrukturen nicht geeignet zu sein. Signifikante Einsparungen können vom öffentlichen Auftraggeber hierdurch nicht erzielt werden.

- **Schaffung ausreichender Kapazitäten:** Kritiker begründen die nicht gegebene Umsetzbarkeit eines fahrscheinfreien Nahverkehrs damit, dass die vorhandenen Kapazitäten nicht ausreichen. Selbstverständlich müssen hierfür neue Kapazitäten geschaffen werden – das ist schließlich das, was durch dieses Instrument erreicht werden soll. Dass ein massiver Ausbau von Infrastrukturen technisch und finanziell bewerkstelligt werden kann, wenn der politische Wille vorhanden ist, zeigt der immense Ausbau des Straßennetzes und der Ölförderstätten in den vergangenen 120 Jahren.

Die PIRATEN-Fraktion ist davon überzeugt, dass das Finanzierungsmodell **Bürgerticket ein zentrales Element einer Verkehrswende** darstellt. Da im Zuge der Kommissionsarbeit Unklarheiten über die Validität der identifizierten Chancen und Risiken bestehen, wird die Landesregierung dazu aufgefordert, einen **Modellversuch** durchzuführen, in dem das Bürgerticket und dessen Effekte auf die Verkehrsmittelwahl in der Praxis erprobt werden.

INNOVATION: Autonome Fahrzeuge und Elektromobilität

Die technische Entwicklung vollzieht sich unabhängig von der Finanzierungsproblematik im Nahverkehr und ist im Prinzip unvorhersehbar. Sie stellt jedoch gewisse Dinge in einen neuen Kontext und hat einen großen Einfluss auf andere Entwicklungspfade. Diese Entwicklung muss fortlaufend beobachtet und evaluiert werden. Die sich daraus ergebenden Chancen sind zu Gunsten des ÖPNV nutzbar zu machen:

- **Forschung intensivieren:** Potenziell einsetzbare Technologien müssen offen und unvoreingenommen erforscht werden. Wesentliche Maßgabe für die Umsetzungsförderung sollte sein, inwiefern diese Technologien dazu geeignet sind, einen Beitrag zur Lösung der Probleme zu leisten. Im Bereich der Elektromobilität sollte kritisch hinterfragt werden, ob die elektromotorisierte Individualmobilität – die Batterien werden mit unter fragwürdigen Umständen abgebautem Lithium oder anderen giftigen Chemikalien hergestellt – oder die konventionelle Elektromobilität (Straßen-, Schweb-, Seil- und Eisenbahnen) eine volkswirtschaftlich günstige Lösung darstellt.
- **Autonomes Fahren erproben:** Den wohl größten technologischen Schub wird es durch selbstfahrende, autonome Fahrzeuge geben. Kombiniert mit dem gesellschaftlichen Trend des “Nutzens statt Besitzens” vermag das autonome Fahren einerseits den gesamten Pkw-

Verkehr zu substituieren. Andererseits kann dadurch der konventionelle Nahverkehr obsolet werden, wenn individuell-mobile autonome Kapseln die Mobilität der Bevölkerung gewährleisten. Die Enquetekommission konnte sich letztlich nur rudimentär mit diesem Trend befassen. In jedem Fall sollten die Chancen und Risiken des autonomen Fahrens nicht nur theoretisch-konzeptionell erörtert, sondern auch in breit angelegten Praxisversuchen evaluiert werden. Die Chance, dass der öffentliche Personenverkehr eine bedeutende Rolle bei der Etablierung des autonomen Fahrens zugunsten aller Menschen einnimmt, muss ergriffen werden. Dazu allerdings müssen Ministerien und Gesetzgeber schnell handeln und einen Rahmen schaffen, in dem sich die Akteure des ÖPNV auch als universelle Mobilitätsdienstleister aufstellen können.

- **Ergänzung des ÖPNV:** Nicht nur autonom fahrende Fahrzeuge, sondern auch andere – bereits vorhandene – Verkehrsmittel müssen als Zubringer zum ÖPNV nutzbar gemacht werden (vgl. Abschnitt NUTZUNG). Zu dieser flexiblen Bedienung gehört ebenfalls ein einfacher tariflicher Zugang, der wiederum mit Hilfe technischer Innovationen und der Digitalisierung bewerkstelligt werden kann.

Die PIRATEN-Fraktion ist davon überzeugt, dass diese neuen **technischen Möglichkeiten des elektro-autonomen Fahrens dazu genutzt werden müssen**, um den öffentlichen Personennahverkehr zu stärken.

NUTZUNG: Verdoppelung des ÖPNV-Angebots

Das Ziel der Verkehrswende erfordert eine massive Verlagerung des Autoverkehrs auf den Umweltverbund. Da die Reichweite des Fuß- und Radverkehrs begrenzt ist, übernimmt der öffentliche Nahverkehr eine zentrale Rolle. Somit ist es perspektivisch zwingend notwendig, auch das ÖPNV-Angebot entsprechend auszubauen. Eine wissenschaftliche, in der ÖPNV-Zukunftskommission verarbeitete Studie kommt zu dem Schluss, dass in Nordrhein-Westfalen eine Verdoppelung des gegenwärtigen ÖPNV-Angebots vonnöten ist, um die Klimaschutzziele – eine Verringerung der CO₂-Emissionen um 80 % bis 2050 gegenüber dem Jahr 1990 – annähernd zu erreichen. Die PIRATEN-Fraktion unterstützt die Handlungsempfehlungen 63 und 64 daher in besonderem Maße.

Die Verdoppelung des ÖPNV-Angebotes erscheint in sehr weiter Ferne, ist aber erreichbar, sofern folgende Rahmenbedingungen umgesetzt werden:

- **Schaffung ausreichender Kapazitäten** (vgl. Abschnitt FINANZIERUNG): Die Landesregierung muss die Nahverkehrsbranche mit entsprechenden Finanzmitteln ausstatten, um dieser Herausforderung gerecht zu werden. Ohne den entsprechenden politischen Willen kann es keine Verkehrswende geben. Dazu gehört ebenso die Gewährleistung adäquat entlohnter und sozialverträglicher Arbeitsbedingungen – ohne ein attraktives Berufsfeld ist

die Akquise von Fahrpersonal nicht möglich. Eine flächendeckende und uneingeschränkte Barrierefreiheit ist selbstverständlich.

- **Festlegung verbindlicher Zielwerte:** Der ehemalige Bundesverkehrsminister Georg Leber formulierte im Jahr 1966 eines der Ziele der Infrastrukturplanung des Bundes, nämlich die Erreichbarkeit einer Autobahn binnen einer Pkw-Fahrzeit von 30 Minuten. Dies löste einen beispiellosen Finanzmittelfluss zum Ausbau der Bundesautobahnen aus. Ein vergleichbarer, überregionaler bzw. landesweiter Zielwert im ÖPNV in Nordrhein-Westfalen fehlt vollkommen. Die Landesregierung wird dazu ermutigt, Zielwerte bspw. für den ÖPNV-Anteil am Gesamtverkehr festzulegen. Dies schafft eine Perspektive, auf die sich die gesamte Politik und die Nahverkehrsbranche mit entsprechenden konkreten Maßnahmen ausrichten können.
- **Definition einer ÖPNV-Grundversorgung:** Ähnlich den Zielen und Mindestbedienstandards der Schweiz sollten entsprechende Vorgaben auch in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden. Öffentlicher Verkehr ist – auch auf Grund des technischen Fortschritts (vgl. Abschnitt INNOVATION) – in allen Landesteilen umsetzbar. Damit einhergehend sollte der ÖPNV nicht mehr nur eine potenziell kürzbare freiwillige Aufgabe einer Kommune sein, sondern zu einer Pflichtaufgabe gemacht werden, für die auch der entsprechende Gesetzgeber in der Finanzierungspflicht steht. Diese Grundversorgung kann ebenso überregional definiert werden (Regiobus- und S-Bahnverkehre).
- **Stärkung des gesamten Umweltverbundes (Multimodalität):** Aus systemischen Gründen kann der konventionelle Nahverkehr nicht in allen zeitlichen und räumlichen Randlagen wirtschaftlich betrieben werden. Es lassen sich aber flexible Angebote in den Nahverkehr integrieren, die eine Komplementärfunktion erfüllen.
- **Nachfrage schaffen:** Die neu geschaffenen Kapazitäten müssen von den Fahrgästen auch angenommen werden. Dazu muss die Akzeptanz bezüglich des ÖPNV und der Maßnahmen erhöht werden, die Qualität der Busse und Bahnen muss auch über Taktung, Fahrzeit und Erschließung hinaus stark verbessert werden. Ebenso sind alle Einstiegshürden, vor allem Preis- und Tarifhürden, abzubauen. Die PIRATEN-Fraktion hält auch an dieser Stelle die Einführung von fahrscheinfreien Bussen und Bahnen für die sinnvollste Lösung (vgl. Abschnitt FINANZIERUNG).

Die PIRATEN-Fraktion ist davon überzeugt, dass die **Verdoppelung des ÖPNV-Angebots eine zwingende Voraussetzung** für das Erreichen der Klimaschutzziele ist. Für die Verdoppelung des ÖPNV-Angebots wiederum und die Finanzierung desselben ist das mächtigste, einfachste und umfassendste Instrument, Busse und Bahnen fahrscheinfrei zu gestalten. Darum muss sich die Landesregierung dieses große Projekt „Bus und Bahn fahrscheinfrei“ vornehmen.

9. Anhang

9.1 Gastreferentinnen und Gastreferenten

23.01.2015

Die Haushaltslage der Kommunen in NRW, die Wirkungen der Schuldenbremse im Bund und den Ländern und die Auswirkungen auf den Kommunalkredit durch Basel III

Jörg Niemann, Sachverständiger der FDP-Fraktion

Allgemeine Informationen zur ÖPNV-Finanzierung

Prof. Dr. Tobias Bernecker, Sachverständiger der PIRATEN-Fraktion

Bericht der ÖPNV-Zukunftskommission NRW

Gisela Nacken, Sachverständige der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Zukunft der ÖPNV-Finanzierung

Volker Wentz, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV

06.02.2015

Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für die Verkehrsentwicklung; Verkehrsprognosen für den SPNV

Kai Schulte, Kompetenzzentrum Integraler Taktfahrplan NRW

Prognosen der Nutzerpräferenzen mit Bezug auf die Verkehrsmittel

Prof. Dr. Marcel Hunecke, Fachhochschule Dortmund

Angebot und Qualität des ÖPNV vor dem Hintergrund finanzieller Restriktionen der Kommunen

Dr. Stefan Funke, Kreiskämmerer, Kreis Warendorf

27.02.2015

Unterschiede zwischen Verkehrsunternehmen Stadt und Land in den Bereichen Finanzierung, Organisation, Betriebsablauf – Stadt

Michael Feller, Via Verkehrsgesellschaft mbH

Finanzierungsgrundlagen des ländlichen ÖPNV in Zeiten des demografischen Wandels

André Pieperjohanns, Ruhr-Lippe Verkehrsgesellschaft

13.03.2015

Steuerung und Finanzierung von ÖPNV unter Berücksichtigung des Rechtsrahmens der EU-VO (EG) Nr. 1370/2007

Benedikt Hauser, Sachverständiger der CDU-Fraktion

Organisation und Struktur des ÖPNV in NRW – eine Betrachtung aus Sicht der Aufgabenträger
Dr. Klaus Vorgang, Sachverständiger der SPD-Fraktion

Finanzierung des SPNV in den Bundesländern und das Modell Schleswig-Holstein

Bernhard Wewers, Bundesarbeitsgemeinschaft Schienenpersonennahverkehr (BAG SPNV), Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH

Organisationsstruktur des ÖPNV in Hessen

Dr. Hans-Jörg von Berlepsch, traffiQ Lokale Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH

24.04.2015

Strukturen des gegenwärtigen Tarifsystems – Unternehmenssicht

Horst Stammler, Geschäftsführer Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS)

Strukturen des gegenwärtigen Tarifsystems – Sicht des Kompetenzcenters Marketing NRW (KCM)

Anja Höhn, KCM NRW beim Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH

Strukturen des gegenwärtigen Tarifsystems – Kundensicht

Lothar Ebberts, Fahrgastverband Pro Bahn e. V.

08.05.2015

Nulltarife und verkehrsökonomische Wirkungen preispolitischer Maßnahmen im ÖPNV

Prof. Dr. Frank Fichert, Fachhochschule Worms

Solidarfinanzierung im ÖPNV durch Semestertickets. Effekte auf das Verkehrsmittelwahlverhalten Studierender und Übertragbarkeit auf andere Nutzergruppen

Prof. Dr.-Ing. Ulrike Reutter, Bergische Universität Wuppertal

Miriam Müller, Wuppertal Institut für Klima, Energie, Umwelt

ÖPNV-Beiträge

Dr. Christoph Zimmer, BPV Consult GmbH Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr

Trendreport Nutzerfinanzierung

Jörg Niemann, Rödl & Partner

19.06.2015*Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Zukunftskommission im Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW*

Andreas Wille, Referatsleiter für Eisenbahnen, Seilbahnen, Verwaltungs- und Rechtsangelegenheiten der Personenbeförderung, ÖPNVG im MBWSV

Bevölkerungsvorausberechnung für NRW. Regionale Entwicklung

Dr. Kerstin Ströker, IT.NRW

Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV

Prof. (em.) Dr. Herbert Baum, Universität Köln

21.08.2015

Anhörung zum Thema *Drittnutzerfinanzierung im öffentlichen Personen(nah)verkehr (siehe Anhang [9.2](#))*

18.09.2015*Die Bedeutung des Liniensponsorings für die Finanzierung des Nahverkehrs*

André Pieperjohanns, WVG Westfälische Verkehrsgesellschaft mbH

Mit Billy & Co in Bus und Bahn – Mobilität bei IKEA

Hans-Joachim Bruschke und Daniel Gohres, IKEA Verwaltungs-GmbH

Die Krefelder Bürgerbahn

Guido Stilling, SWK Stadtwerke AG Krefeld und Wolfgang Holthausen, Volksbank Krefeld

Ergebnisse der Fratzscher-Kommission und Chance von ÖPP-Modellen für die Verkehrsfinanzierung

Dr. Dörte Diemert, Deutscher Städtetag

02.10.2015

Die neue Kundenoffensive des DB Fernverkehrs

Reiner Latsch und Alexander Quirin, Deutsche Bahn AG

Ob Nah- oder Fernverkehr: Darauf kommt es nicht an

Hans Leister, RDC Deutschland GmbH

Fernlinienbusse und deren Konsequenzen für den Bahnnah- und Bahnfernverkehr

Prof. Dr. Andreas Krämer, exeo Strategic Consulting AG

30.10.2015

Die Zukunftsfähigkeit der ÖPNV-Infrastruktur durch Überjährigkeit der Investitionsmittel und Fonds

Prof. Kurt Bodewig, Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen a. D.

Fondslösung zur Finanzierung des ÖPNV-Betriebs in Nordrhein-Westfalen

Thomas Petersen, KCW GmbH, Berlin

Praxisbeispiel aus der Schweiz: Bahninfrastrukturfonds BIF

Dr. Markus Liechti, Bundesamt für Verkehr der Schweiz, Bern

27.11.2015

Harte und weiche Faktoren zur Beeinflussung des Verkehrsmittelwahlverhaltens

Martin Schmidt, Geschäftsführer und Holger Becker, Betriebsdirektor der Vestischen Straßenbahnen GmbH, Herten

Präsentation des Gutachtens „Digitalisierung und Tarife des ÖPNV“

Ralf Nachbar, Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH, Frankfurt

Busguide und Projekt ‚big bird‘ Soest

Dr. Jürgen Wutschka, Koordinierungsstelle Regionalentwicklung, Kreis Soest

18.12.2015

Vorstellung des Gutachtens „Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPV Nordrhein-Westfalen“

Dr. Christoph Zimmer, Geschäftsführer der BPV Consult GmbH, Koblenz

Vorstellung des Gutachtens „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen“

Frank Schmid, Geschäftsführer der Schmid Mobility Services GmbH, Willich

22.01.2016

Digitale Vernetzung und elektronische Tickets im ÖPNV – Herausforderungen und Chancen

Nils Zeino-Mahmalat, Geschäftsführer VDV eTicket Service GmbH, Köln

Ist die OV-chipkaart in den Niederlanden ein Fluch oder ein Segen für die Fahrgäste

Arriën Kruyt, Interim Manager Reizigers Openbaar Vervoer, Niederlande

Unser Antrieb – Innovation: Elektromobilität im ÖPNV; moderne Kommunikation mit dem Kunden

Werner Overkamp, Geschäftsführer der Stadtwerke Oberhausen GmbH

26.02.2016

Anhörung zum Thema Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb (siehe Anhang [9.2](#))

04.03.2016

Anhörung zum Thema Multimodalität / Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen (siehe Anhang [9.2](#))

18.03.2016

Nahverkehr aus einem Guss – was ist die richtige Organisation?

Werner Schniedermann

28.10.2016

Sachverständigengespräch zum Konzept für eine „Neue Organisationsstruktur für das Land Nordrhein-Westfalen“

Lothar Ebbers, Fahrgastverband Pro Bahn

Michael Holzey, ETC Transport Consulting GmbH

Martin Husmann, Vorstandssprecher des Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR

Burkhard Bastisch, Geschäftsführer Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL)

9.2 Anhörungen der Enquetekommission – Rednerinnen und Redner

21.08.2015

Drittnutzerfinanzierung im öffentlichen Personen(nah)verkehr

Michèl Quidort, Union des Transports Publics

Oliver Mietzsch

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, Hessischer Datenschutzbeauftragter

Dr. Markus Faber, Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Christian Maaß, HIR Hamburg Institut Research gGmbH

Sebastian Hein, empirica AG

Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag

Alexander Felsch, unternehmer nrw

Erik Uwe Amaya, Haus & Grund Rheinland

Klaus Lorenz, Stadt Düsseldorf

Ocke Hamann, IHK Nord Westfalen

Dr. Roman Suthold, ADAC Nordrhein e. V.

Prof. Dr. Heiner Monheim, raumkom

26.02.2016

Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb

Dr. Markus Faber, Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag

Cora Eink, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Ulrich Jaeger, VDV-Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Martin Husmann, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR

Dr. Norbert Reinkober, Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH

Burkhard Bastisch, Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe

José Luis Castrillo, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR

Thomas Clemens, stellwerk b.v.

Gerhard Probst, Probst & Consorten Marketing-Beratung

Stefan Weigele, civity Management Consultants GmbH & Co. KG

Till Ponath, Kompetenzcenter Marketing Nordrhein-Westfalen

Jürgen Eichel, Verkehrsclub Deutschland e. V.

04.03.2016

Multimodalität / Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen

Fabien Nestmann, Public Policy Western Europe Uber B. V.

Willi Loose, Bundesverband CarSharing e. V.

Dieter Zillmann, Taxi-Verband Nordrhein-Westfalen e. V.

Franz Heckens, Pro Bürgerbus Nordrhein-Westfalen e. V.

Dr. Reimar Molitor, Region Köln / Bonn e. V.

Lars Boehme, Uckermärkische Verkehrsgesellschaft mbH

Matthias Klötzke, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)

Theo Jansen, Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH

Natalie Schneider, plan:mobil

9.3 Fachexkursion nach Tallinn (Estland)

02.-04.05.2016 Tallinn (Estland)

Die Mitglieder der Enquetekommission IV „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels“ des Landtags Nordrhein-Westfalen reisten vom 2. bis 4. Mai 2016 nach Tallinn, Hauptstadt Estlands, um sich insbesondere über das dortige Nahverkehrskonzept und die Digitalisierungsstrategie des Landes zu informieren.

Der erste Programmpunkt führte die Delegation am Mittag des **2. Mai 2016** in die Deutsche Botschaft, wo sie durch den Botschafter Christoph Eichhorn begrüßt wurde. Auf das kurze Einführungsgespräch folgte der von Herrn Adrian Gerloff geführte Rundgang durch die historische Altstadt von Tallinn, welche zum UNESCO-Weltkulturerbe gehört. Das Thema der Besichtigung war „Denkmalschutz und digitaler Wandel, Anschlussrate bezüglich Telekommunikation, Smart City und Vernetzung“. Am Abend fand auf Einladung der Kommission ein Abendessen mit lokalen Nichtregierungsorganisationen statt. Anwesend waren Herr Joachim Raue, Vorstand AHK (itestra GmbH, Tallinn), Herr Prof. Gunnar Prause, Technische Universität Tallinn (Fachbereich Logistik), Herr Siim Tuisk, Network of Estonian Non-profit Organisations (NGO), Netzaktivist und Politikberater, Mitglied von Estonian Civil Society und Frau Lorena Trinberg, NATO-Kompetenzzentrum für Cyberabwehr. Durch die heterogene Zusammensetzung der Gesprächspartner konnte ein guter Einblick in die verschiedenen Facetten der estnischen Verkehrs- und Digitalpolitik gewonnen werden.

Der **3. Mai 2016** begann mit der Fahrt zum **e-Estonia Showroom**, dem Präsentationszentrum für Informations- und Telekommunikationstechnologien, in der die Kommission eine Führung durch die Leiterin, Frau Anna Piperal, erhielt. Der e-Estonia Showroom informiert Gäste aus Politik, Wirtschaft und Presse über die Digitalisierungsstrategie Estlands, welche im Jahr 2000 aufgenommen wurde und seitdem kontinuierlich weiter verfolgt wird. Estland ist zurzeit weltweit auf Rang eins im Bereich des e-Governments. Als Meilenstein auf dem Weg zur digitalen Gesellschaft wurde der Kommission / Delegation insbesondere die Identity Card vorgestellt. Sie ist gleichermaßen Personalausweis und nationale Gesundheitskarte, ermöglicht Zugang zur online durchgeführten Wahl (e-Voting) und die Abgabe einer digitalen Signatur. Mit der Identity Card können fast alle staatlichen Dienstleistungen online abgewickelt werden. Der Datenaustausch zwischen den Behörden erfolgt ebenfalls auf digitalem Wege über ein einheitliches System, der sog. „x-road“. Sie ist eine staatliche, in besonderer Weise vor Cyberangriffen geschützte und für die estnische Infrastruktur unersetzliche Datenautobahn. Die staatliche Verwaltung ist damit vom Funktionieren der digitalen Infrastruktur in besonderer Weise abhängig, weshalb Estland viel Geld in Cybersecurity und die entsprechende Expertise investiert.

Im Anschluss fuhr die Delegation weiter zur **Tallinner Stadtverwaltung**. Den Auftakt des Besuchs stellte ein Gespräch mit dem Vizebürgermeister der Stadt Tallinn, Herrn Taavi Aas, im Ratssaal des Rathauses dar. Der Vizebürgermeister erläuterte die Arbeitsweise des Rates und ging dann auf die Besonderheiten des für Bürgerinnen und Bürger kostenfreien ÖPNV in Tallinn ein. Er erklärte die Hintergründe und gab Einblick in die Finanzierung dieser verkehrspolitischen Maßnahme. Seit dem 1. Januar 2013 ist der öffentliche Personennahverkehr für alle Tallinner Bürgerinnen und Bürger kostenfrei nutzbar. Damit ist Tallinn weltweit die größte Stadt, die dieses Nutzungsprinzip des ÖPNV anwendet. Die wichtigsten Ziele des Systems sind es, den Modal Split-Anteil des ÖPNV zu stärken und die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der sozial Schwächeren, zu erhöhen sowie eine lebenswertere Stadtgestaltung zu verwirklichen.

Bereits vor der Einführung waren 20 Bevölkerungsgruppen bzw. ca. 36 % der Bevölkerung von der Zahlungspflicht befreit (Schüler, über 65-Jährige, Veteranen, Schwerbehinderte etc.). Der Kostendeckungsgrad durch den Fahrscheinverkauf lag zudem bei – im europäischen Vergleich geringen – 30 %. Eine Erhöhung der Fahrpreise stand politisch auf Grund des geringen Lohnniveaus der estnischen Bevölkerung sowie auf Grund eines weiteren Rückgangs der Fahrgastzahlen nicht zur Debatte. Die Einführung des Nulltarifs führte zu Verlusten in Höhe von 12 Mio. Euro aus wegfallenden Ticketeinnahmen. Diesen stehen zusätzliche Steuereinnahmen in Folge eines Bevölkerungszuwachses von 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gegenüber. Die Einführung des Nulltarifs wurde begleitet von einer Ausweitung des Verkehrsangebots um 10 % sowie einer Modernisierung der Straßenbahninfrastruktur und Fahrzeugflotte. Parallel dazu erfolgte eine Erhöhung der Parkgebühren und der Aufbau eines Fahrradverleihsystems. Bis 2016 wurde ein Anstieg der Fahrgastzahlen um 10 % und ein Rückgang des Pkw-Verkehrsaufkommens um 6 % festgestellt. Für die meisten der neuen Fahrgäste war der kostenfreie Zugang zum ÖPNV ein Grund zur Nutzung des Nahverkehrs sowie das verbesserte ÖPNV-Angebot. Die Befürchtung, wonach es nach Einführung eines kostenfreien Nahverkehrs zu mehr Vandalismusschäden kommen könnte, trat nicht ein. Im Gegenteil dazu seien die Bewohnerinnen und Bewohner nun anspruchsvoller und fordern gegenüber Politik und Stadt weitere Verbesserungen im Nahverkehrsangebot; ein Zufriedenheitsbarometer stellte erstmalig hohe Zufriedenheitswerte für den ÖPNV fest (2012: 44 %, 2015: 56 %).

Nach dem Gang zum **Transportamt** der Stadt Tallinn wurde das nächste Gespräch mit Herrn Andreas Harjo, Direktor des Transportamtes, und Herrn Tiit Laiksoo, dem Referenten für Ticketsysteme, geführt. Die Gesprächsthemen erstreckten sich von der Entwicklung von Infrastruktur und Verkehrsaufkommen seit den 1990er Jahren, über die infrastrukturellen Voraussetzungen für den kostenfreien ÖPNV bis hin zu dessen infrastrukturellen Umsetzung. Günstige Ausgangsvoraussetzung hierfür war, dass der Verkehrsbetrieb durch ein kommunales Unternehmen gewährleistet wird und sich das eTicketing-Vertriebssystem in kommunaler Trägerschaft befindet. 2015 konnte schließlich auch ein privates Eisenbahnunternehmen eingebunden werden, das den Bewohnerinnen und Bewohnern innerhalb der Stadtgrenzen eine kostenfreie Mitnahme ermöglicht. Die Check-In-

Pflicht bei der Nahverkehrsnutzung ermöglicht es – in enger Abstimmung mit dem Datenschutzamt – linienscharfe Daten der Nahverkehrsnutzung zu erheben, wodurch das Verkehrsangebot punktuell verbessert werden kann. Hierzu kooperiert das Transportamt mit der Universität Tallinn (vgl. entsprechenden Programmpunkt am 4. Mai).

Am Nachmittag besuchte die Kommission das estnische **Wirtschaftsministerium**, wo sie ein Gespräch mit Vertretern des Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation führte. Es wurde dabei über die Themen Finanzierung, Angebot und Digitalisierung des Verkehrs in Estland gesprochen. Als politische Ziele der estnischen Verkehrspolitik benannte das Ministerium die Gewährleistung zweckmäßiger, sicherer, schneller, aber auch nachhaltige Verkehrsverhältnisse – wobei die Zielgruppe sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Wirtschaftsunternehmen sind. Dazu gehört die Schaffung tragfähiger Verkehrsinfrastrukturen. In den verdichteten Regionen liegt der Fokus auf dem ÖPNV, in ländlichen Gebieten auf dem Zustand der Straßen. In einem Nationalen Verkehrsentwicklungsplan (abzielend auf den Zeitraum 2014-2020) werden die wichtigsten ökologischen und nachhaltigen Ziele für verschiedene Verkehrsträger und -verbindungen zusammengefasst.

In Estland gibt es neben dem eigenwirtschaftlichen Schienenpersonenfernverkehr auch staatliche Bahnangebote. Diese werden vom Ministerium finanziert und organisiert. Ergänzt wird das nationale Angebot durch den ÖPNV in den größten Städten des Landes. Mit dem Ausbau der Trans-europäischen Netze von Skandinavien nach Zentraleuropa soll in den kommenden Jahren auch der innerestnische Verkehr weiterentwickelt werden. Darüber hinaus plant das Ministerium keine weiteren Streckenausbauten, aber auch keine Streckenstilllegungen. Da der estnische Bahnmarkt im Vergleich zu anderen Märkten klein ist, ist eine Liberalisierung nicht vorgesehen, da sich hieraus keine positiven finanziellen Effekte ergeben würden.

Die Einführung des entgeltfreien Nahverkehrs in der Hauptstadt Tallinn führte zu einer hohen Anzahl von Ummeldungen in den Einwohnermeldeämtern. Die (steuerlichen) Gewinne in der Stadt Tallinn führen zu Verlusten in den Kassen der kleineren Gemeinden, die nicht mit einem umfassenden Nahverkehrsangebot für sich werben können. Die Vertreter des Ministeriums sahen keine Perspektive für einen landesweiten entgeltfreien Nahverkehr, da bereits heute etwa 67-90% der Kosten durch staatliche Mittel finanziert werden.

Das bisher nicht ausreichend entwickelte öffentliche Verkehrsangebot soll vor allem im Zuge der Digitalisierung attraktiver gestaltet werden. Integration aller Angebote ist die Herausforderung der kommenden Jahre. Ein Ziel ist es das Ticketangebot landesweit nicht nur auf SmartCards und Personalausweisen anzubieten, sondern ab 2017 auch mit Bankkarten und später mit Smartphones den Fahrscheinkauf zu ermöglichen. Außerdem plant Estland den Ausbau von E-Mobilität und multimodalen Angeboten. Für neue Geschäftsmodelle im Mobilitätssektor gibt es daher eigene Förderprogramme. Es zeigte sich, dass Estlands Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung fort-

schrittlich sind und dass im Vergleich dazu ein infrastruktureller Nachholbedarf in Nordrhein-Westfalen besteht.

Den Abschluss des Tages bildete ein Gespräch mit Herrn Toomas Haidak, dem Leiter der städtischen **Abteilung für Transport**. Themen waren u. a. die landesweite Verkehrsplanung, die Ziele der estnischen Verkehrspolitik und die ÖPNV Finanzierung in Estland.

Die Delegation besuchte am Vormittag des **4. Mai 2016** das estnische **Datenschutzamt**. Hier informierte Herr Viljar Peep die Kommission anhand verschiedener Beispiele darüber, wie die Behörde zum Schutz der Grundrechte der estnischen Bürger beiträgt. Mittels Cybersecurity würden die Datensätze überwacht und geschützt. Im Falle eines Informationsmissbrauchs könnten zudem Sanktionen erteilt werden.

Das Datenschutzamt sei in parlamentarische Prozesse den Datenschutz betreffend umfassend eingebunden, agiere dabei aber unabhängig von politischen Weisungen. Im Vergleich zu Deutschland seien auch sensible Informationen über Personen einfacher und transparenter verfügbar, das Vertrauen der Bürger in den Datenschutz sei dabei auf die technischen Systeme und ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Digitalisierung zurückzuführen. Bezogen auf den ÖPNV seien insbesondere anonymisierte Bewegungsdaten über das Smartphone zur Analyse von Verkehrsströmen sowie der Umfang und die Fristen zur Speicherung von Kundendaten von hervorgehobener Relevanz.

Der folgende Programmpunkt war ein Besuch bei der **Technischen Universität Tallinn**, wo die Delegation durch einen Projektleiter des **Innovationszentrums Mektory**, Herrn Rasmus Reino, durch dieses geführt wurde. Mektory ist eine Art Inkubator, in dem Studierende, Lehrstühle, Unternehmen und Investoren zusammengebracht werden. Schwerpunkte sind Design und Produktentwicklung, Entwicklung von Geschäftsmodellen sowie mobile Services und Medien. Ziel ist es, die Studierenden neben der theoretisch fundierten Ausbildung an der Universität auch Praxiserfahrung sammeln zu lassen. Auch die Gründung von Start-Ups wird unterstützt. Die vielfältigen Aktivitäten des Hauses und seine Bedeutung wurden kurz erläutert.

Danach stellte Prof. Dago Antov von der Technischen Universität Tallinn, Abteilung Verkehr und Logistik, als maßgeblicher Verkehrswissenschaftler Estlands in einem umfassenden Vortrag seine verkehrlichen Analysen und Lösungsansätze für den ÖPNV in Tallinn vor. Seit 1991 wurden keine grundlegenden Änderungen des dortigen ÖPNV-Netzes vorgenommen. Da sich alle Fahrgäste beim Einstieg in den Nahverkehr mit Hilfe einer Chipkarte validieren müssen (CheckIn), liegt nun erstmals eine zuverlässige Erhebung zur Nutzung des kommunalen ÖPNV vor, auf deren Basis die weitere Planung aufbauen wird. In der anschließenden Diskussion wurden Ausbaumöglichkeiten und Zukunftsperspektiven des ÖPNV in Tallinn und Umland thematisiert. So ist angedacht, einen einheitlichen Taktverkehr umzusetzen, (tangente) Expresslinien in den Hauptverkehrszeiten ein-

zuführen und das bestehende O-Bussystem durch Hybridbusse zu ersetzen. Prof. Antov wies darauf hin, dass auch bisherige Nichtnutzer in die weitere Planung einbezogen werden. Die Bevölkerung hat sich dafür ausgesprochen, dem ÖPNV mehr Raum zu geben; in der Wendezeit hatte der motorisierte Individualverkehr Priorität.

Es folgte abschließend eine informative Führung durch das Gebäude, das als Kreativ-, Gründungs- und Förderzentrum Innovationen in vielfältigen Bereichen wie etwa Technik, IT, Marketing etc. bündelt und Wissenschaft und Unternehmen zusammenbringt. Es ist der technischen Universität Tallinn angegliedert.

Start-ups werden systematisch gefördert. Eine spezielle Nachwuchsförderung beginnt bereits mit der Einbeziehung von Kindern, die in einem spielerischen Umgang an Technik und insbesondere IT-Systeme herangeführt werden sollen. Das Zentrum umfasst auf mehreren Etagen Büros, Besprechungsräume, technische Werkstätten, Labore etc. Im Rahmen des Rundgangs wurden die heterogenen Aktivitäten dieses weltweit beachteten Ansatzes anschaulich verdeutlicht. Zahlreiche Projekte wurden vorgestellt. Die Delegation erfuhr zudem, dass das Zentrum als gemeinsame Unternehmung von Universität, Stadt und 90 Unternehmen (u. a. Samsung, Ericsson) aufgebaut wurde.

Den Abschluss der Informationsreise bildete der Besuch des **Stockholmer Umweltinstituts**, wo Frau Mari Jüssi Auskunft zu nachhaltigkeitsorientierten Mobilitätsprojekten erteilte. Das Stockholm Environment Center (SEI) wurde 1989 von der schwedischen Regierung gegründet und ist das zweit-einflussreichste Umweltinstitut weltweit. Themenfelder des Instituts sind Umwelt- und Entwicklungsfragen. Es hat Außenstellen in Tallinn (seit 1992), Oxford, York, den USA, Bangkok und Nairobi. Nach der Wendezeit in den 1990er Jahren ist der Motorisierungsgrad in Estland deutlich gestiegen, was sich negativ auf den ÖPNV-Anteil an der Gesamtmobilität auswirkte. Der CO²-Ausstoß der estnischen Fahrzeugflotte liegt über dem EU-Durchschnitt, da es keine an den Schadstoffausstoß gekoppelte Besteuerung gibt. Eines der Projekte der estnischen Niederlassung des SEI hat die Förderung nachhaltiger Mobilität zum Ziel, bspw. über öffentliche Konferenzen wie ein Mobility Forum. Außerdem werden innovative Ideen zur Änderung des Mobilitätsverhaltens erarbeitet. Durch eine Umgestaltung der durch den Autoverkehr geprägten Straßen hin zu fußgänger- und radfahrerfreundlichen Straßen wird versucht, eine Verhaltensänderung hin zum Umweltverbund zu erreichen. Durch eine bessere Kooperation zwischen der Stadtentwicklungs- und der Verkehrsplanung sei dieses Ziel erreichbar. Der derzeit geltende Stadtentwicklungsplan von 2008 berücksichtigt noch nicht die aktuelle gesellschaftliche Entwicklung; in Zukunft ist zudem eine stärkere Zusammenarbeit mit Helsinki geplant.

Die Kommission hatte in Tallinn die Gelegenheit zu vielen interessanten Gesprächen und Austausch mit Vertretern der estnischen Behörden und konnte insgesamt wertvolle Erkenntnisse für die Enquete-Arbeit gewinnen.

9.4 Literaturverzeichnis

Abraham, Alahmadi; Wuttke, Christian; Büning, Oliver; Dördelmann, Anna; Jatho, Jan Michael; Sprenger, Stefan (2011): Osnabrück (aus)probieren. Das Probe-Umwelt-Abo XXL für Neubürger in Osnabrück – Bericht zur Evaluation der Maßnahme im Rahmen des Osnabrücker Klimaschutzmanagements. Osnabrück.

Ackermann, Till; Stammer, Horst (2006): Nutzerfinanzierte Tarifstrategien. Fahrpreise zwischen Förderung und Forderung. In: *Der Nahverkehr* (1-2), S. 8–13. Online verfügbar unter <http://www.alba-publikation.de/index.php>, zuletzt geprüft am 26.08.2015.

Adamovich, Ludwig K.; Funk, Bernd-Christian; Holzinger; Frank, Stefan L. (2011): Organisationsrechtliche Grundbegriffe. Zur Systematik des Österreichischen Rechts. 46. Kapitel Organisationsrechtliche Grundlagen. Wien, New York. Online verfügbar unter http://static-content.springer.com/lookinside/chp%3A10.1007%2F978-3-211-85487-7_3/000.png, zuletzt geprüft am 26.08.2015.

Albrecht, Volker (2010): Auswirkungen von urbanen Schieneninvestitionen auf den Wohnungsmarkt. Dissertationsschrift zur Erlangung des Grades Doktor-Ingenieur. Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal. Online verfügbar unter <http://elpub.bib.uni-wuppertal.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-2095/dd1009.pdf>, zuletzt geprüft am 13.07.2015.

Albrecht, Volker (2015): Anforderungen an Schienenfahrzeuge im Regionalverkehr aus Kundensicht. In: *Ingenieurspiegel* (2), S. 26–27.

Alfen, Hans Wilhelm (2015): Stellungnahme 16/3007 Fakultät Bauingenieurwesen. Finanzierung Bundesfernstraßenprojekte. Anhörung A 02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Ambrosius, Gerold (2016): Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit: Im Spannungsfeld von Eigenwirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Regulierung. Springer Fachmedien. Wiesbaden (Handbuch Verkehrspolitik, Spinger Nachschlagewissen).

Arndt, Olaf; Böhmer, Michael; Heimer, Andreas; Heinzemann, Susanne; Hobohm, Jens; Hoffmeister, Jochen et al. (2015): Wirtschaftsstandort NRW 2030. Aktivieren – Stärken – Ausbauen. Hg. v. Prognos AG. Düsseldorf, Basel. Online verfügbar unter http://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/150126_Prognos_Studie_Wirtschaftsstandort_NRW_2030.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Articus, Stephan (2015): Ergebnisse der Fratzscher-Kommission und Chance von ÖPP-Modellen für die Verkehrsfinanzierung. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 28.08.2015.

Atzl, Andreas (2009): Kostenwahrnehmung und Wirksamkeit des Semestertickets als verkehrspolitisches Steuerungsinstrument. Eine Analyse auf Grundlage der Low-Cost-These des Umweltverhaltens. In: Wolfgang-Ulrich Prigge und Rolf Sudek (Hg.): Öffentlicher Personenverkehr und Studierende in Mainz. Akzeptanz, Nutzung und verkehrspolitische Steuerung. Berlin, S. 107–137.

Bachem, Anke (2013): Integration alternativer Verkehre in de Öffentlichen Nahverkehr. Rechtliche Grundlage, Einsatzmöglichkeiten und Anforderungen. In: *Der Nahverkehr* 31 (4), S. 33–39.

Bahn-Bonus für Immobilien (2010). In: *Immobilien Zeitung*, 21.10.2010 (42), S. 1–4. Online verfügbar unter <http://www.immobilien-zeitung.de/ausgaben-archiv/2010/42>.

Balsler, Markus; Müller, Benedikt (2016): Bitte umsteigen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 07.04.2016. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/reisen-bitte-umsteigen-1.2936900>, zuletzt geprüft am 07.04.2016.

Barth, Sibylle; Landsberg, Gerrit (2013): Der neue Rechtsrahmen für den Busverkehr. Chancen für den Mittelstand. Hg. v. IHK Region Stuttgart. Stuttgart.

Baum, Herbert; Schneider, Jutta; Peters, Heiko (2007): Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV – Konzept, Quantifizierung und Bewertung. In: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 78 (2), S. 87–108.

Baumeister, Hubertus (2015): Die Notwendigkeit einer Finanz- und Organisationsreform des ÖPNV in den Ländern als Vorbedingung für eine Bundesförderung. Fachgespräch: „Guter Nahverkehr braucht neue Ideen für eine verlässliche Finanzierung“. Bündnis 90/Die Grünen – Bundestagsfraktion. Berlin, 06.03.2015.

BAV – Bundesamt für Verkehr; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Hg.) (2013): Faktenblatt- FABI: So erfolgt die Finanzierung. Faktenblatt-Die FABI-Vorlage im Überblick. Faktenblatt-FABI: So wird das Bahnnetz verbessert. Schweiz. Online verfügbar unter <http://www.bav.admin.ch/aktuell/index.html?lang=de>, zuletzt geprüft am 26.08.2015.

BAV – Bundesamt für Verkehr; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Hg.) (2014): Dokumentation Planungsgrundlagen STEP Ausbauschnitt 2030 Bericht (Aktenzeichen: BAV-214-00002/00005/00003/00015). Online verfügbar unter www.bav.admin.ch/fabi, zuletzt geprüft am 25.08.2015.

Bayer, Dieter (2015): Die Möglichkeit der Direktvergabe nach dem PBefG unter Berücksichtigung der VRR-Finanzierung. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW. Düsseldorf, 28.08.2015.

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hg.) (2016): Verkehr und Mobilität – Handlungsfelder – Verkehrsverbünde. Online verfügbar unter <https://www.stmi.bayern.de/vum/handlungsfelder/management/verkehrsverbunde/index.php>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2015a): Neue Mobilitätsformen, Mobilitätsstationen und Stadtgestalt. Kommunale Handlungsansätze zur Unterstützung neuer Mobilitätsformen durch die Berücksichtigung gestalterischer Aspekte. Bonn.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2015b): Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung. Bonn (BBSR-Online-Publikation, 11/2015). Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON112015.pdf?_blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 25.02.2015.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2016): Studie untersucht Nahversorgung in ländlichen Räumen. Bonn. Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/nahversorgung_land.html, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Becker, Holger (2016): Erfahrungen im Einsatz von WLAN-Routern in Linienbussen. Herten, 10.02.2016. E-Mail an Daniel Schleiser.

BEG – Bayerische Eisenbahngesellschaft (Hg.) (2016): Die BEG – Wir bewegen das Bahnland Bayern. Bayerische Eisenbahngesellschaft. Online verfügbar unter <http://beg.bahnland-bayern.de/die-beg>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Berg, Sophia von (2014): Intermodal vs. Multimodal – Was ist eigentlich der Unterschied im Verkehrsverhalten? Online verfügbar unter http://multi-mobility.tumblr.com/post/60830879635/intermodal-vs-multimodal-was-ist-eigentlich-der#_ftn1, zuletzt geprüft am 19.01.2016.

Bernau, Varinia (2016): In Düsseldorf kann man mit Zeit für die Straßenbahn bezahlen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 08.11.2016. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/nahverkehr-werbung-schauen-statt-ticket-kaufen-1.3240076>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Bernecker, Tobias (2015): Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 23.01.2015. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/L1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_2_TobiasBernecker_EKIV_OePNV-Finanzierungsstruktur_150123.pdf, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Bertocchi, Timo (2009): Einsatzbereiche von ÖPNV-Bedienungsformen im ländlichen Raum. Kassel: kassel university press (Schriftenreihe Verkehr, Heft 19).

Beutler, Felix (2004): Intermodalität, Multimodalität und urbanability: Vision für einen nachhaltigen Stadtverkehr. Discussion Paper. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Bezirksregierung Arnsberg (Hg.) (2005): Sitzungsvorlage vom 11.01.2005 für die Regionalratssitzung vom 09.03.2005. Einführung und Sachstand zur IGVP, zuletzt geprüft am 20.12.2016.

Bezirksregierung Düsseldorf (Hg.) (2005): Sitzungsvorlage vom 27.01.2005 für Sitzung des Regionalrates. Sachstandsbericht zur IGVP, zuletzt geprüft am 20.12.2016.

Bialdiga, Kirsten (2016): Politik ist schuld an Null-Wachstum. In: *RP Digital GmbH, Online Ausgabe*, 21.09.2016. Online verfügbar unter <http://www.rp-online.de/nrw/landespolitik/rwi-zu-nrw-politik-ist-schuld-an-null-wachstum-aid-1.6276747>, zuletzt geprüft am 19.12.2016.

Blees, Volker (2010): Mobilitätsmanagement und Städte. Betrachtungen am Beispiel wohnstandortbezogenen Mobilitätsmanagements. In: *Der Nahverkehr* (01-02/2010), S. 61–65.

Blees, Volker; Boltze, Manfred; Stanek, Gerhard (2001): Wirkungen des Semestertickets. Analyse am Beispiel des Hochschulstandorts Darmstadt. In: *Der Nahverkehr* (03/2001), S. 30–35.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung; VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2002): Barrierefreier ÖPNV in Deutschland. Rechtlicher Rahmen, technische Standards und Empfehlungen. Berlin.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (20.09.2012): Ramsauer stellt GVFG-Bundesprogramm 2012-2016 vor. Ramsauer: Wir leisten mit den Geldern einen wichtigen Beitrag für eine umweltfreundliche, bedarfsgerechte und attraktive Mobilität. Pressemitteilung 199/2012. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2012/199-ramsauer-gvfg.html>, zuletzt geprüft am 23.06.2015.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2013a): Familienmobilität im Alltag. Projekt: Determinanten und Handlungsansätze der Familienmobilität. INOVA PLAN GmbH. Berlin, Karlsruhe (Forschungsvorhaben, Projekt-Nr.: 70.0880-2013).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2013b): Möglichkeiten zur Gestaltung des Verkehrsvertrags. Bruttovertrag – Fahrgelderlöse. Mobilität und Verkehr. Online verfügbar unter <http://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/14400/>, zuletzt aktualisiert am 13.08.2013, zuletzt geprüft am 25.08.2015.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2014): Innovative Öffentliche Fahrradverleihsysteme. Ergebnisse der Evaluation und Empfehlungen aus den Modellprojekten. Berlin.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (05.09.2014): Dobrindt: Leistungsfähiger Ausbau der A 9 durch ÖPP. PM Nr. 082/2014. Berlin, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (11.11.2014): LuFV II sieht 28 Milliarden Euro für 2015-2019 vor. Dobrindt: Bund und Bahn starten Milliardenprogramm zur Modernisierung des Schienennetzes. Pressemitteilung 118/2014. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/118-dobrindt-lufv.html>, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (28.11.2014): Investitionen auf dem Weg zum Rekordniveau. Dobrindt: Bis 2017 steigen Investitionen in die Verkehrswege auf knapp 12 Milliarden Euro. Nr. 131/2014. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/131-dobrindt-haus-halt2015.html?linkToOverview=Mobile%2FDE%2FAktuelles%2Faktuelles_node.html%23id150554, zuletzt geprüft am 24.07.2015.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2015a): Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS). Programm zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden. Online verfügbar unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/forschungsprogramm-stadtverkehr-fops-programm-zur-verbesserung-der-verkehrsverhaeltnisse-in-d.html>, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2015b): Verkehr in Zahlen 2015/2016. Eisenbahnen-Personenverkehr, Güterverkehr, Kombierter Verkehr. Personenverkehr -Verkehrsleistung – Personen-kilometer. Berlin (44. Jahrgang).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2015c): Was kosten Radverkehr, Fußverkehr, öffentlicher Personennahverkehr und Kfz-Verkehr eine Kommune? – Entwicklung und Anwendung einer Methode für den Vergleich von Aufwendungen und Erträgen verschiedener Verkehrsmittel anhand von kommunalen Haushalten. Berlin. Online verfügbar unter https://www.uni-kassel.de/fb14bau/fileadmin/datas/fb14/Institute/IfV/Verkehrsplanung-und-Verkehrssysteme/Forschung/Projekte/Endbericht_NRVP_VB1211.pdf, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2015d): Bund startet Neue Generation von ÖPP-Projekten. Laufende Nr. 033/2015. Pressemitteilung: Doberindt – Schäuble. Berlin, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2016a): Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf März 2016. Berlin.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2016b): Das A-Modell. Ausbaumodelle. ÖPP im Bundesfernstraßenbau. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-geschaeftsmodelle-a-modell.html>, zuletzt geprüft am 17.06.14.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2016c): Das F-Modell. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-geschaeftsmodelle-f-modell.html?nn=36122>, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2016d): Das V-Modell. Verfügbarkeitsmodell. Online verfügbar unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-geschaeftsmodelle-v-modell.html?nn=36122>, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.) (2012): EU-Strukturfonds und ihr Beitrag zur Europa 2020-Strategie. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/eu-strukturfonds-und-ihr-beitrag-zur-europa-2020-strategie.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 12.08.2015.

Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen Aktiengesellschaft (08.09.2015): Erster BOGESTRA-Bus bietet WLAN und USB-Ladeanschlüsse. Bochum. Online verfügbar unter <http://www.bogestra.de/news-liste/news/article/erster-bogestra-bus-bietet-wlan-und-usb-ladeanschluesse.html>, zuletzt geprüft am 18.01.2016.

Bodewig, Kurt (2015): Finanzierungssicherheit eher durch Fonds. In: *Städte- und Gemeinderat* 69 (7-8), S. 19–21. Online verfügbar unter http://www.kommunen-in-nrw.de/information/staedte-und-gemeinderat/ausgaben.html?no_cache=1, zuletzt geprüft am 26.08.2015.

Böger, Torsten (2016): Perspektivwechsel – Wie kann der Investitionsstau aufgelöst werden? In: *Public Governance Sommer 2016*, S. 5. Online verfügbar unter https://publicgovernance.de/docs/PG_Sommer2016_Copyright.pdf.

Bogumil, Jörg; Pielow, Johann-Christian; Ebbinghaus, Jens; Gerber, Sascha; Kohrmeyer, Maren (2010): Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt. Empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhausesektor sowie in der Abfallsorgung. Hg. v. Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Bökamp, Heinrich (2015): Stellungnahme 16/3047 Ingenieurkammer-Bau NRW. Finanzierung Bundesfernstraßenprojekte. Anhörung A 02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Boltze, Manfred; Groer, Stefan (2012a): Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Maßnahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. In: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 83 (3), S. 135–159.

Boltze, Manfred; Groer, Stefan (2012b): Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Ein Leitfaden für Aufgabenträger. Hg. v. Technische Universität Darmstadt, Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrstechnik. Darmstadt.

Bormann, René et al. (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07641.pdf>, zuletzt geprüft am 14.08.2015.

BPV Consult GmbH – Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr mbh (2016): Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalen. Gutachten für die Enquetekommission IV FINÖPV. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Bracher, Tilman; Gies, Jürgen; Schlünder, Irene; Warnecke, Thomas (2014): Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs? Hg. v. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Berlin (Difu-Papers).

Bruhn, Manfred (2016): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Sponsoring. Hg. v. Springer Gabler Verlag. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/5126/sponsoring-v7.html>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Bruschke, Hans-Joachim; Heitmann, Vera (2015): Mit Billy & Co. in Bus und Bahn. Mobilität bei IKEA. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 18.09.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_2_Bruschke_Heitmann_EKIV_Mobilitaeskonzepete_150918.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2016.

Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2013): 24. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014. -Langfassung-. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2013_08_13_24-subventionsbericht-der-bundesregierung-anlage.pdf?blob=publicationFile&v=5, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2015a): Ergebnisse der Sitzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ 2001 bis 2014. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/ergebnisse-des-arbeitskreises-steuerschaetzungen-seit-1971-anl4.pdf?blob=publicationFile&v=7, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2015b): Haushaltsplan 2015 – Einzelplan 12. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2015/soll/epl12.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2015.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn (Hg.) (2009): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2009. Bonn.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn (Hg.) (2010): Marktuntersuchung Eisenbahn 2010. Anteil der Wettbewerber im Personenfernverkehr bei etwa einem Prozent. Bonn. Online verfügbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahn2010.pdf?blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Bundesrat (Hg.) (2016): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im Öffentlichen Personenverkehr. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drs. 195/16 vom 19.04.2016. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0101-0200/195-16.pdf;jsessionid=D842565630D87F414B01A04801335986.2_cid365?blob=publicationFile&v=1.

Buntenbach, Annelie (2016): Mobilität in der Arbeitswelt: Immer mehr Pendler, immer größere Distanzen. Hg. v. DGB Bundesvorstand. Berlin.

Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW (2015a): ÖPNV-Organisationsstruktur. Hg. v. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter

<http://busse-und-bahnen.nrw.de/service-organisation/organisation/oePNV-organisationsstruktur/>, zuletzt geprüft am 01.07.2015.

Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW (2015b): Rhein-Ruhr-Express. Mit dem Rhein-Ruhr-Express (RRX) geht es in Zukunft schneller von Köln nach Dortmund – und wieder zurück. Hg. v. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://busse-und-bahnen.nrw.de/initiativen-technik/initiativen/rhein-ruhr-express/>, zuletzt geprüft am 07.07.2015.

Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW (2016a): ÖV-Datenverbund. Hg. v. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://busse-und-bahnen.nrw.de/service-organisation/organisation/oeV-datenverbund/>, zuletzt geprüft am 11.01.2016.

Busse & Bahnen NRW – Das Mobilitätsportal NRW (2016b): Vom Verkehrsverbund zum Mobilitätsverbund. Hg. v. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://busse-und-bahnen.nrw.de/service-organisation/projekte/mobilitaetsverbund/vom-verkehrsverbund-zum-mobilitaetsverbund/>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

BVMB – Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V.; ZDB – Zentralverband Deutsches Baugewerbe (Hg.) (2012): Stellungnahme der deutschen Bauindustrie zu Verbandsschreiben u. Pressemitteilung von BVMB und ZDB zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau. Aufwandsentschädigung. Berlin.

Canzler, Weert; Knie, Andreas (2016): Die digitale Mobilitätsrevolution. Vom Ende des Verkehrs, wie wir ihn kannten. München.

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (16.06.2015): Neue Generation von ÖPP-Projekten gibt wichtigen Impuls für Verkehrsinfrastruktur. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/neue-generation-von-oepp-projekten-gibt-wichtigen-impuls-fuer-verkehrsinfrastruktur>, zuletzt geprüft am 19.12.2016.

Chlond, Bastian (2013): Multimodalität und Intermodalität. In: Klaus J. Beckmann und Anne Klein-Hitpaß (Hg.): Nicht weniger unterwegs, sondern intelligenter? Neue Mobilitätskonzepte. Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik (Edition Difu : Stadt, Forschung, Praxis, Bd. 11), S. 271–294.

Crampton, Graham; Hass-Klau, Carmen; Deutsch, Volker (2005): Bau und Betrieb von Stadtbahnen: Die ökonomischen Folgewirkungen. In: *Der Nahverkehr* 23 (3), S. 37–43.

Czogalla, Olaf; Michels, Henry; Schmidt, Daniel; Stegemann, Martina; Wiegand, Anja (2015): Ein Navi für den ÖPNV. Das F&E Projekt DYNAMO weist Fahrgästen den Weg. In: *Der Nahverkehr* (12/2015), S. 18–23.

Dahlmann-Resing, Tim; Weigele, Stefan (2013): Preiselastizität im ÖPNV deutlich geringer als erwartet. Tarifreform im VGN verringert strukturelle Erlöslücke der VAG Nürnberg und infra fürth verkehr nachhaltig. In: *Der Nahverkehr* (11/2013), S. 29–33.

DB Mobility Logistics AG (13.11.2012): Deutschlands erstes klimaneutrales Bahnhofsgebäude für Kerpen-Horrem. Online verfügbar unter https://web.archive.org/web/20130530124811/http://www.deutschebahn.com/de/presse/pi_regional/3048114/nrw20121113.html, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

DB Mobility Networks Logistics (Hg.) (2014): Integrierter Bericht 2014. Deutsche Bahn Konzern. Online verfügbar unter http://ib2014.deutschebahn.com/Data/PDF/DBK_IB_2014.pdf, zuletzt geprüft am 12.08.2015.

DB Netz AG (Hg.) (2014): Trassenpreissystem (TPS). Liste der Entgelte der DB Netz AG 2016 für Zugtrassen, Zusatz- und Nebenleistungen. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter http://fahrweg.dbnetze.com/file/fahrweg-de/2394448/bc-bR8292uiYbgcHnEhY3FxAwDM/8905240/data/trassen_listen_entgelte_tps_2016.pdf, zuletzt geprüft am 13.08.2015.

DB Netze (Hg.) (2012): Stationspreissystem SPS 11 gültig ab 01.01.2013. DB Station&Service AG. Online verfügbar unter https://www.deutschebahn.com/file/de/2201892/nZVUFof6iG9bKaQTCQv0BjLdhaA/3047500/data/stations-preissystem_2011_gueltig_ab_2013.pdf, zuletzt geprüft am 14.08.2015.

DB ProjektBau GmbH (Hg.) (2014): Rhein-Ruhr-Express (RRX). Planfeststellungsbereich 5: Stadtgebiete Essen und Bochum, Duisburg. Online verfügbar unter http://www.deutschebahn.com/file/de/8381020/7sNk1FQ30_js8r-vUHiC-LjhHpOg/8386786/data/rrx_broschuere_pfb5.pdf, zuletzt geprüft am 12.08.2015.

DB Station&Service AG (Hg.) (2015): Stationspreisliste 2015. Online verfügbar unter http://www.deutschebahn.com/file/de/2201892/gUA37Fj32PHOBnoKiLMZWG-jy2I/8019918/data/stationspreisliste_2015.pdf, zuletzt geprüft am 14.08.2015.

DELFI-Service im Auftrag der Bundesländer und der DB AG (Hg.) (2016): Über DELFI. Durchgängige Elektronische FahrplanInformation. Online verfügbar unter <http://www.delfi.de/ueber-delfi>, zuletzt geprüft am 18.01.2016.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hg.) (2014): Finanzen und Steuern. Energiesteuerstatistik. Fachserie 14 Reihe 9.3 – 2013. Wiesbaden (Fachserie 14 Reihe 9.3).

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015): Öffentlicher Gesamthaushalt im Jahr 2014 mit 6,1 Milliarden Euro Überschuss. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/AusgabenEinnahmen/OeffentlicherGesamthaushalt.html>, zuletzt aktualisiert am 13.05.2015, zuletzt geprüft am 30.06.2015.

Destatis – Statistisches Bundesamt (19.06.2015): Öffentliche Schulden im 1. Quartal 2015 bei 2 060,5 Milliarden Euro. PM Nr. 226. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/06/PD15_226_713.html;jsessionid=E9FB24A09836CE40ED996FCB03804C4B.cae3, zuletzt geprüft am 24.07.2015.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hg.) (2016): 58,2 Milliarden Euro umweltbezogene Steuereinnahmen für das Jahr 2015. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltschutzmassnahmen/Aktuell.html>.

Destatis – Statistisches Bundesamt (13.09.2016): Preise rund ums Auto seit 2000 um 27 % gestiegen. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2016/PD16_37_p002pdf.pdf;jsessionid=FABD7D47A991FEDF0904CCAA26AEF125.cae2?_blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Bericht Haushaltsausschuss – ÖPP als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau. Ausschussdrucksache 18/0822. BRH – Bundesrechnungshof. Berlin. Online verfügbar unter www.bundesrechnungshof.de, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2015a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias Gastel, Corinna Rüffer, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6968 – Umsetzung des Modernisierungsprogramms für barrierefreie kleine Bahnhöfe. Berlin.

Deutscher Bundestag (2015b): Intermodale Anbindung ländlicher Regionen an den Fernverkehr, Drs. 18/5995. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der Grünen Drs. 18/5786. Berlin, 2015.

Deutscher Bundestag (24.06.2015): Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern. KInv-FErrG. Fundstelle: Bundesgesetzblatt 2015 (Teil 1 Nr. 24), S. 974–979. Online verfügbar unter [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=/*\[@attr_id=%2527bgbl115s0974.pdf%2527\]#bgbl_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl115s0974.pdf%27\]_1456413851940](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=/*[@attr_id=%2527bgbl115s0974.pdf%2527]#bgbl_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl115s0974.pdf%27]_1456413851940), zuletzt geprüft am 25.02.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2016): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr. Drucksache 18/8180 vom 19.04.2016. Berlin. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/081/1808180.pdf>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Deutsches Verkehrsforum (Hg.) (2005): ÖPNV-Markt der Zukunft. Endbericht zur Delphi-Studie. Berlin.

Die Deutsche Bauindustrie (Hg.) (2010): Positionspapier ÖPP. Öffentlich Private Partnerschaften im Hochbau: Argumente gegen Vorurteile. Berlin.

Die Deutsche Bauindustrie (Hg.) (2011): ÖPP-Transparenzinitiative der Deutschen Bauindustrie. Positionspapier. Berlin.

Die Deutsche Bauindustrie (Hg.) (2015a): Trugschluss Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP)? Argumente gegen Vorurteile. Berlin.

Die Deutsche Bauindustrie (Hg.) (2015b): Öffentlich-Private Partnerschaften als Alternative in der Beschaffung öffentlicher Infrastruktur. ÖPP als Alternative. Berlin.

Dierig, Carsten (2015): Gratis war gestern. In: *Die Welt*, 07.04.2015. Online verfügbar unter http://www.welt.de/print/die_welt/article139198416/Gratis-war-gestern.html, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Dölger, Reiner; Giemula, Thomas; Henninger, Tobias; Roß, Jürgen (2015): Die Strategie DELFI-2020. Integrierte, deutschlandweite Information für ÖV-Fahrgäste mit DELFI. In: *Der Nahverkehr* 33 (9), S. 36–41.

Doll, Claus (2013): Wirtschaftliche Aspekte nichttechnischer Maßnahmen zur Emissionsminderung im Verkehr. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau. Online verfügbar unter <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wirtschaftliche-aspekte-nichttechnischer-massnahmen>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Doll, Nikolaus (2015): Wie Bahnchef Grube Pofalla als Vorstand durchsetzte. Konzernumbau. In: *Die Welt*, 27.07.2015. Online verfügbar unter <http://www.welt.de/wirtschaft/article144516776/Wie-Bahnchef-Grube-Pofalla-als-Vorstand-durchsetzte.html?config=print>, zuletzt geprüft am 19.08.2015.

Dumke, Holger (2016): Saftige Erhöhungen – NRW-Städte in der „Grundsteuer-Spirale“. In: *Der Westen*, 16.10.2016. Online verfügbar unter <http://www.derwesten.de/region/saftige-erhoehungen-nrw-staedte-in-der-grundsteuer-spirale-id12271236.html>, zuletzt geprüft am 19.12.2016.

Dümmler, Oliver (2015): Erfassung und Bewertung der Arbeit von Verkehrsverbänden. Entwicklung eines Instruments zur Erfassung und Bewertung sowie zum Vergleich der Arbeit von Verkehrsverbänden. Dissertation. Technische Universität Kaiserslautern D 386, Kaiserslautern. Fachbereich Bauingenieurwesen.

Dürkop, Dorothea; Groß, Sven (2012): ÖPNV-Gästekarten im Tourismus. Ein Beitrag zur Sanften Mobilität in deutschen Tourismusregionen. In: *Verkehrszeichen* (2/12), S. 18–22.

EBA – Eisenbahnbundesamt (Hg.) (2016): LuFV – Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung. Online verfügbar unter https://www.eba.bund.de/DE/HauptNavi/Finanzierung/LuFV/lufv_node.html, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Ebbers, Lothar (2015): Strukturen des gegenwärtigen Tarifsystems – Kundensicht. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 24.04.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/L1/EK/16.WP/EK_IV/TOP3_LotharEbbers_Strukturen_des_gegenwaertigen_Tarifsystems-Kundensicht_ProBahn_Web.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Ebbers, Lothar (2016a): Stellungnahme 16/3464 vom 15.02.2016 zur Anhörung zum Thema „Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb“ am 26.02.2016 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Pro Bahn NRW e. V. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-3464.pdf>, zuletzt geprüft am 16.12.2015.

Ebbers, Lothar (2016b): Stellungnahme 16/4435 zum Sachverständigengespräch am 28.10.2016 zum Konzept für eine „Neue Organisationsstruktur für das Land NRW“. Fahrgastverband PRO BAHN Landesverband Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag.portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-4435.pdf>.

Eberlein, Marion; Klein-Hitpaß, Anne (2012): Altengerechter Umbau der Infrastruktur. Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden; Endbericht. Berlin (Difu-Impulse, 2012, 6).

Eggert, Wolfgang; Minter Steffen (2016): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: öffentliches Gut. Hg. v. Springer Gabler Verlag. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/610/oeffentliches-gut-v10.html>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Eich, Marc (2016): Interesse an Mobilitätsangebot. In: *Schwarzwälder-Bote*, 23.03.2016. Online verfügbar unter <http://www.schwarzwaelder-bote.de/inhalt.villingen-schwenningen-interesse-an-mobilitaetsangebot.615d91a3-3cca-4285-90f3-387a21bc4f28.html>, zuletzt geprüft am 07.04.2016.

Ernst & Young (2016): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2015. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2016. Online verfügbar unter [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015/\\$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015/$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2015.pdf), zuletzt geprüft am 04.11.2016.

Europäische Kommission (Hg.) (2013): Das vierte Eisenbahnpaket. Vollendung des einheitlichen Europäischen Eisenbahnraums zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum in der EU. Com(2013) 25 final. Brüssel. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0025&from=EN>, zuletzt geprüft am 07.07.2015.

Faber, Markus (2014): Anforderungen für die Finanzierung nach der VO (EG) 1370/2007. 17. SRL ÖPNV-Tagung. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung. Iserlohn, 27.03.2014. Online verfügbar unter <http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Markus%20Faber.pdf>, zuletzt geprüft am 01.07.2015.

Feess, Eberhard; Lackes, Richard; Siepermann, Markus; Steven, Marion; Thommen, Jean-Paul; Kamps, Udo (2016): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Effizienz. Hg. v. Springer Gabler Verlag. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7640/effizienz-v16.html>, zuletzt geprüft am 20.12.2016.

Feller, Michael (2015): Fünf vor 12 – Endstation Nahverkehr: Bitte alle aussteigen? Rahmenbedingungen und Herausforderungen des ÖPNV. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 27.02.2015. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_2_MichaelFeller_EKIV_Rahmenbedingungen_und_Herausforderungen_des_OePNV_150227.pdf, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hg.) (1997): Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen – EWS. Köln.

Fichert, Frank (2015): Nulltarife und verkehrsökonomische Wirkungen preispolitischer Maßnahmen im ÖPNV. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 08.05.2015. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_1_FrankFichert_EKIV_Nulltarife_150508.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Fiedle, Jobst (2015): Studie: Großprojekte in Deutschland Der Fall Flughafen BER in BerlinBrandenburg. Fact Sheet 3. Hg. v. Hertie School of Governance. Berlin. Online verfügbar unter www.hertie-school.org.

Fiedler (2015): Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität. Fact sheet 2. Öffentliche Infrastrukturvorhaben in Deutschland: Der Fall Elbphilharmonie in Hamburg. Hg. v. Hertie School of Government. Berlin.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015): Haushaltsplan 2015 – Einzelplan 09.110. Förderung der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/web/WWW/haushalt/cd-fm-0813/daten/pdf/2014/hh09/kap110.pdf>, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Fliedner Fachhochschule Düsseldorf (Hg.): Semesterticket. Online verfügbar unter <http://www.fliedner-fachhochschule.de/studierende/weiteres2/semesterticket/>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Franke, Sassa (2004): Die „neuen Multimodalen“. Bedingungen eines multimodalen Verkehrsverhaltens. In: *Internationales Verkehrswesen* (03/2004), S. 105–106.

Franzen, Jörg; Bartz, Melanie (2015): Barrierefrei durch die Republik mit DELFIplus. In: *Der Nahverkehr* 33 (11), S. 15–22.

Fratzscher, Marcel (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel. Hg. v. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/investitionskongress-report-zusammenfassung-deutsch.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 12.06.2015.

Freistaat Thüringen (Hg.) (2011): Reform der Grundsteuer. Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell. Erfurt. Online verfügbar unter https://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/grundsteuer_th_bericht_012011.pdf, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Freudenau, Henrik (2003): Das Mobilitätshaus – Wohnen inklusive ÖPNV-Ticket. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Mieterticket & Co. Erfolgsfaktoren siedlungsbezogener Mobilitätsdienstleistungen. Dortmund (ILS Schriften, 191), S. 64–65.

Gather, Matthias; Pataki Nagy, Diana (2008): Parallelverkehre im öffentlichen Personenverkehr. Hg. v. Institut Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt. Fachhochschule Erfurt. Erfurt (Berichte des Instituts Verkehr und Raum, Band 5 (2008)). Online verfügbar unter http://www.fh-erfurt.de/fhe/fileadmin/Material/Institut/Verkehr_Raum/Download/IVR_Berichte/PV_Ergebnisbericht_kurzversion.pdf, zuletzt geprüft am 07.01.2016.

Geyer, Thomas (2015): Positionen & Ziele – bag-spnv.de. Hg. v. BAG SPNV. Berlin. Online verfügbar unter <http://bag-spnv.de/positionen-ziele>, zuletzt geprüft am 11.01.2016.

Gossen, Maike (2012): Nutzen statt Besitzen. Motive und Potenziale der internetgestützten gemeinsamen Nutzung am Beispiel des Peer-to-Peer Car-Sharing. Hg. v. iöw – Institut für ökologische Wirtschaftsforschung. Berlin (Schriftenreihe des IÖW, 202/12).

Gruner+Jahr, stern (25.03.2015): stern-Umfrage: Deutsche bei ÖPNV-Flatrate uneins. Hamburg. Mathes, Werner. Online verfügbar unter <http://www.presseportal.de/pm/6329/2981375>, zuletzt geprüft am 16.07.2015.

Haase, Michael: Tarife im ÖPNV. In: Tilmann Bracher, Katrin Dzienkan, Jürgen Gies, Helmut Holzapfel, Felix Huber, Folkert Kiepe et al. (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Berlin, Bonn.

Handelsblatt online (Hg.) (2013): Staatsfonds kapern die ganze Welt! Auf Einkaufstour. Online verfügbar unter <http://www.handelsblatt.com/finanzen/anlagestrategie/fonds-etf/auf-einkaufstour-staatsfonds-kapern-die-ganze-welt/7625032.html>, zuletzt aktualisiert am 16.01.2013, zuletzt geprüft am 07.09.2015.

Handy, Susan L.; Niemeier, Debbie A. (1997): Measuring accessibility: an exploration of issues and alternatives. In: *Environment and Planning* 7 (29), S. 1175–1194.

Hartwig, Karl-Hans (2005): Subsidiarität, Wettbewerb und Subventionen im Verkehr. Themenschwerpunkte der Studienkreistagung 2005. Heft 42. Hg. v. Karl-Hans Hartwig. Münster.

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. (Hg.) (2014): ÖPP-Praxistest bestanden! Ergebnisse einer Kurzzumfrage bei öffentlichen Projektverantwortlichen von ÖPP-Projekten im Hochbau. Berlin.

Hauser, Benedikt (2015): Steuerung und Finanzierung von ÖPNV unter Berücksichtigung des Rechtsrahmens der EU-VO (EG) Nr. 1370/2007. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 13.03.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_1_BenediktHauser_EKIV_Steuerung_und_Finanzierung_des_OePNV_EU-VO_150313.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Haustein, Sonja; Stiewe, Mechthild (2010): Mobilitätsverhalten von Seniorinnen und Senioren. Zur Entwicklung zielgruppenspezifischer Mobilitätsangebote. Hg. v. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH. Dortmund (ILS Trends, 1/2010). Online verfügbar unter http://www.ils-forschung.de/files/publikationen/pdfs/trends_1_2010.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2015.

Heckens, Franz; Aust, Volker (2016): Stellungnahme 16/3526 Pro Bürgerbus NRW e. V. zum Thema Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung A25 – 04.03.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen.

Hefter, Thomas; Götz, Konrad (2013): Mobilität älterer Menschen. State of the Art und Schlussfolgerungen für das Projekt COMPAGNO. ISOE – Diskussionspapiere 36. Hg. v. Institut für sozial-ökologische Forschung. Frankfurt am Main.

Heidenreich, Sven; Huber, Frank; Vogel, Johannes (2008): Flatrates und die Faszination grenzenlosen Konsums. Wiesbaden: Gabler. Online verfügbar unter <http://www.springerlink.com/index/10.1007/978-3-8349-9816-3>, zuletzt geprüft am 08.03.2010.

Hendrik Wüst, Landesvorsitzender MIT – Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU NRW (Hg.) (2016): Wirtschaftspolitischer Vergleich der vier größten Bundesländer. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter <http://www.mit-nrw.de/downloads/broschueren-und-grafiken/finish/32-grafiken-und-broschuere/935-wirtschaftspolitischer-laendervergleich>.

Hennigfeld, Stefan (2015a): Die Nachteile des Nettovertrages. Online verfügbar unter <http://www.zughalt.de/2015/11/die-nachteile-des-nettovertrages/>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Hennigfeld, Stefan (2015b): Neuer RE6a startet in NRW. Online verfügbar unter <http://www.zughalt.de/2015/11/neuer-re6a-startet-in-nrw/>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

HKX -Hamburg-Köln-Express GmbH (23.07.2014): Hamburg Köln Express – 2014. Seit 2 Jahren auf der Schiene: der Hamburg-Köln-Express. Etablierung des Busfernreiseverkehrs ein massiver Wettbewerb. Köln. Renate Bader, Leiterin Unternehmenskommunikation, Hamburg-Köln-Express GmbH. Online verfügbar unter <http://www.hkx.de/index.php/presse/2014>, zuletzt geprüft am 19.08.2015.

Hoffmann, Thomas (1998): Der fahrscheinfreie Stadtbusverkehr in Templin. In: *Internationales Verkehrswesen* (5/1998), S. 222–225.

Höhn, Anja (2015): Strukturen des gegenwärtigen Tarifsystems – Sicht des Kompetenzcenters Marketing NRW (KCM). Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 24.04.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP2_AnjaHoehn_EKIV_Strukturen_des_Tarifsystems_-_Sicht_des_KCM_web_150424.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Hunecke, Marcel (2015): Prognosen von NutzerInnenpräferenzen hinsichtlich der Verkehrsmittelnutzung. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 06.02.2015.

Hungler, Robert (2009): Das Semesterticket als Solidarmodell? In: Wolfgang-Ulrich Prigge und Rolf Sudek (Hg.): *Öffentlicher Personenverkehr und Studierende in Mainz. Akzeptanz, Nutzung und verkehrspolitische Steuerung*. Berlin, S. 89–106.

Husmann, Martin (2015): Potentiale in der Organisation des SPNV. Vom Status quo in die Zukunft. Landtag Nordrhein Westfalen. Düsseldorf, 22.05.2015.

Huwer, Ulrike (2002): Kombinierte Mobilität gestalten: Die Schnittstelle ÖPNV – CarSharing. Kaiserslautern.

IHK Bonn/Rhein-Sieg (Hg.) (2016): JobTicket. Informationen der Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg. Online verfügbar unter www.ihk-bonn.de/branchena-zservicesregion/ihr-service-center/jobticket.html, zuletzt geprüft am 28.06.2016.

IT.NRW (10.12.2015): Statistiker legen neue Pendlerrechnung vor: Jede(r) zweite Erwerbstätige pendelt in NRW zur Arbeit in eine andere Gemeinde. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilung/2015/pres_314_15.html.

IT.NRW (21.04.2016): 2015 lebten in NRW knapp 1,8 Millionen schwerbehinderte Menschen. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2016/pres_099_16.html, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

IWW – Institut für Wissen in der Wirtschaft (Hg.) (2007): Jobtickets sind eine lohnende Gestaltung! Online verfügbar unter <http://www.iww.de/astw/archiv/--19-estg--parkplatzueberlassung-an-arbeitnehmer-ist-zumeist-keinarbeits-lohn-f51804%20und%20http://www.iww.de/lgp/archiv/steuern-und-sozialabgaben-sparen-jobticketssind-eine-lohnende-gestaltung-f1057>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Jansen, Ulrich; Koska, Thorsten; Müller, Miriam; Schäfer-Sparenberg, Carolin (2016): Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Situation und Zukunftsperspektiven. Hg. v. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Online verfügbar unter https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_11-2016_Mobilit%C3%A4t_in_NRW.pdf, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Jong, Gerard de; Gunn, Hugh (2001): Recent evidence on car cost and time elasticities of travel demand in Europe. In: *Journal of Transport Economics and Policy* 35 (2), S. 137–160.

Kalbow, Michael (2001): Wirkungsanalyse des Nulltarifs im ÖPNV am Beispiel der Stadt Darmstadt. Köln.

Kappe, Christiane (2011): Gutachten zur Vorbereitung der Revision der Pauschale gemäß § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW. Teilbericht 3 Optimierungsmöglichkeiten der Organisation der Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr in NRW. Unter Mitarbeit von Jörg Manka. Hg. v. MWEBWV – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

KCITF – Kompetenzzentrum Integraler Taktverkehr NRW (2016): Linien Zielkonzept RRX. Bielefeld. Online verfügbar unter <http://www.kcitif-nrw.de/angebotsplanung/dokumente/jpg/linienplan-rrx.jpg>, zuletzt geprüft am 15.06.2016.

KCM – Kompetenzzentrum Marketing (Hg.) (2016a): NRW Tarifinformationen 2016. Alle Tickets auf einen Blick. Köln. Online verfügbar unter http://www.kcm-nrw.de/fileadmin/kcm/Dateien/PDF/Ticketborschuere_NRW-Tarif_2016.pdf, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

KCM – Kompetenzzentrum Marketing (2016b): Stellungnahme 16/3440 KCM – Kompetenzzentrum Marketing 2016. Mobilitätskonzepte für Auszubildende; zum Thema Die Zukunft der beruflichen Bildung im Handwerk in Nordrhein-Westfalen. Anhörung A27 – 15.02.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_1/I.1/aktuelle_drucksachen/aktuelle_Dokumente.jsp?docTyp=ST&wp=15&dokNum=16%2F3440&searchDru=suchen.

KCM – Kompetenzzentrum Marketing (2016c): Übersicht Einnahmen und Fahrten in 2014. Köln.

KCW GmbH (Hg.) (2013): Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur. Berlin. Online verfügbar unter http://rolf-beu.de/new/wp-content/uploads/2013/08/Neue_Finanzierungsinstrumente_%C3%96PNV-Infrastruktur_KCW.pdf, zuletzt geprüft am 14.07.2015.

Keppel, Armin (2009): Public Private Partnership. Wann geht PPP auf die Schiene: ConVent.

Kerssenbrock, Dagmar (2013): Die strikte Zweckbindung des ‚Rundfunkbeitrages‘. Online verfügbar unter www.graf-kerssenbrock.de/Die-strikte-Zweckbindung-des-Rundfunkbeitrages.pdf, zuletzt geprüft am 08.07.2016.

Keuchel, Stephan; Schweig, Karl-Heinz; Hermes, Rolf; Rump, Daniel; Most, Thorsten (2000): Kommunaler Nutzen von ÖPNV-Angeboten am Beispiel fahrscheinfreier Tarif- / Finanzierungskonzepte bei Stadtbusverkehren von Klein- und Mittelstädten. Forschungsbericht FE 70.588/99 im Auftrag des BMVBS. Recklinghausen.

Kiel, Thomas (2013a): Vollständige Barrierefreiheit bis 2020 eine Illusion – Was können die Städte in NRW leisten? In: *Informationen für Rat und Verwaltung* (6, 7 / 2015), S. 7–10.

Kiel, Thomas (2013b): Die Vorgaben zur Barrierefreiheit. Was können Städte zeitlich und finanziell leisten? 5. BBH ÖPNV-Fachtagung. Deutscher Städtetag. Köln, 03.07.2013.

Kindl, Annette; Reuter, Christian; Schmidtman, Silke; Wagner, Petra-Juliane (2012): Mobilitätssicherung in Zeiten des demografischen Wandels. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin, zuletzt geprüft am 23.09.2015.

Kleine, Chantal; Natus, Katharina (2012): Ticket Mobil in Düsseldorf vereint Bahn, Bus, Auto und Fahrrad. Tarifangebot setzt auf Multimodalität und neues Mobilitätsverhalten. In: *Der Nahverkehr* (6/2012), S. 14–17.

Knierim, Bernhard; Wolf, Winfried (2014): Bitte umsteigen! 20 Jahre Bahnreform. Kapitel 20: Bilanzgewinne und Subventionen bei der DB AG. Oder: Die gescheiterte Entlastung der öffentlichen Haushalte. Stuttgart: Schmetterling-Verlag.

Kolbe, Gregor (2015a): ÖPNV-Zugänglichkeitscheck. Einfach Bus und Bahn nutzen. Hg. v. VCD – Verkehrsclub Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.vcd.org/themen/oeffentlicher-personennahverkehr/oepnv-zugaenglichkeitscheck/>, zuletzt aktualisiert am 14.12.2015, zuletzt geprüft am 06.01.2016.

Kolbe, Gregor (2015b): Regionalisierungsmittel – Die Verantwortung der Bundesländer für den ÖPNV. Hg. v. VCD – Verkehrsclub Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.vcd.org/themen/oeffentlicher-personennahverkehr/regionalisierungsmittel/>, zuletzt geprüft am 19.10.2015.

Kölner Verkehrs-Betriebe AG (04.12.2015): KVB-Rad erfolgreich gestartet Bediengebiet ab jetzt ausgedehnt. Online verfügbar unter <http://www.kvb-koeln.de/german/nachrichten/view.html?action=shownews&id=2757>, zuletzt geprüft am 08.04.2016.

Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission I) (2013): Konzeptdokument der Kommission. Verkehrsministerkonferenz. Berlin. Online verfügbar unter http://www.vifg.de/downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf, zuletzt geprüft am 08.04.2015.

Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre-Kommission) (2012): Bericht der Kommission. Hg. v. Verkehrsministerkonferenz. Berlin. Online verfügbar unter http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-uebergabe-bericht-kommission-zukunft-vif/Bericht-Kommission-Zukunft-VIF.pdf;jsessionid=B151BF8B63503DF17E5F32F3B5E63CC4.2_cid391?_blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ (Bodewig-Kommission II) (2016): Reformkonzept Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes. Abschlussbericht. Hg. v. Verkehrsministerkonferenz. Berlin. Online verfügbar unter http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-02-23-sonder-vmk_kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/16-02-23-abschlussbericht.pdf?_blob=publicationFile&v=3.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hg.) (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuss der Regionen – Strategie zur Internalisierung externer Kosten. KOM/2008/0435 endg. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52008DC0435>.

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pällmann-Kommission) (2000): Schlußbericht. Online verfügbar unter http://www.binnenhaefen.de/fileadmin/user_upload/download_alteSeite/all/paellmann_kommission_abschlussbericht.pdf, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Kompetenzcenter Elektronisches Fahrgeldmanagement (KCEFM) (2013): Machbarkeitsstudie Cico im VRR. Gelenkirchen. Online verfügbar unter https://www.kcefm.de/fileadmin/user_upload/images/Dokumente/Gesamttext_Machbarkeitsstudie.pdf, zuletzt geprüft am 18.01.2016.

Kraack, Christian von; Hamacher, Claus (2015): Kommunalinvestitionsförderfonds des Bundes (KInvF). Umsetzung in Nordrhein-Westfalen. Schreiben an Ministerpräsidentin Hannalore Kraft vom 06.06.2015. Landkreistag Nordrhein-Westfalen; Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Newsletter/Kommunales/Positionspapier_Landkreistag_Staedte- und Gemeindebund.pdf, zuletzt geprüft am 01.07.2015.

Krämer, Peter (2015): „Garantiert mobil!“. Nachhaltige Sicherung öffentlicher Mobilität im ländlichen Raum. In: *Nahverkehrs-praxis* (7/8), S. 16–19.

Kulle, Bernward (2015): Stellungnahme 16/3031 Partnerschaft Deutschland ÖPP Deutschland AG. Anhörung des Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr 22. September 2015. Anhörung A02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.partnerschaften-deutschland.de, zuletzt geprüft am 16.06.2016.

Kuntz, Jochen (2016): Stellungnahme 16/3450 WSW mobil GmbH. Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung EK IV A25 – 04.03.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3450>, zuletzt geprüft am 05.07.2016.

Kurbatsch, Maja (2008): Auswirkungen des Semestertickets auf die Verkehrsmittelwahl von Studierenden: Am Beispiel der FHTW Berlin. Saarbrücken: Vdm Verlag Dr. Müller.

Lahl, Uwe (2016): Bundesverkehrswegeplan 2030 – Entwurf Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen. Stuttgart. Online verfügbar unter https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Praesentationen/BVWP_Schiene-Wasser_Praesentation-MD-160427_final.pdf.

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Bezirksregierung Düsseldorf (Hg.) (2013): Integrierte Gesamtverkehrsplanung NRW (IGVP). Online verfügbar unter http://www.brd.nrw.de/verkehr/verkehrsplanung/IGVP_-_allgemein.html#2.

Landtag Nordrhein Westfalen (Hg.) (2006): Ausschussprotokoll APr 14/183. 17. Sitzung. Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA14-183.pdf>.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1996): Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Einsetzung einer Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“. Drucksache: 12/1283 vom 02.09.1996. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD12-1283.pdf?von=1&bis=0>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2000): Die Zukunft der Mobilität in Nordrhein-Westfalen: Problemanalysen, Perspektiven, landespolitische Handlungsansätze. Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“, Landtag Nordrhein-Westfalen, 12. Wahlperiode, Drs. 12/4839. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2014): Benachteiligung Nordrhein-Westfalens bei der Verteilung der Regionalisierungsmittel. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2529 vom 22. Juli 2014 des Abgeordneten Bernhard Schemmer CDU Drucksache 16/6382. Drucksache 16/6572. Düsseldorf (Drucksache 16/6572). Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-6572.pdf>, zuletzt geprüft am 14.07.2015.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015a): Abschlussbericht der Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030 (Enquetekommission III). Drucksache 16/9500. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015b): Anhörung „Drittutzerfinanzierung im Öffentlichen Personenverkehr“. EKPr 16/8 vom 21.08.2015. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/EKPr_16-8.pdf, zuletzt geprüft am 19.10.2015.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015c): Antrag zur Einrichtung einer Enquete-Kommission zu Finanzierungsoptionen des Öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (FINÖPV). Drs. 16/5959 vom 27.05.2014. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/Einsetzungsbeschluss_16-5959.pdf, zuletzt geprüft am 24.06.2015.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015d): Ausschussprotokoll APr 16/975 vom 27.08.2015. 52. Sitzung. Anlage zu TOP 4, Seite 9 – Multimodale Landesverkehrsuntersuchung NRW 2030. Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015e): Beschlussprotokoll – 93. Plenum am 30.09.2015. PIBPr 16/93. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015f): Drittnutzerfinanzierung im Öffentlichen Personen(nah)verkehr. EKPr 16/8. Anhörung der EK IV vom 21.08.2015. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.1/EK/16.WP/EK_IV/EKPr_16-8.pdf, zuletzt geprüft am 08.07.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015g): Hängt Vandalismus im öffentlichen Verkehr wirklich mit den Nutzungsbedingungen zusammen? Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3654 vom 6. Juli 2015 des Abgeordneten Oliver Bayer PIRATEN Drucksache 16/9249. Düsseldorf (Drucksache 16/9433). Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-9433.pdf>, zuletzt geprüft am 02.09.2015.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015h): Stellungnahme 16/2983 ADAC- Allgemeiner Deutscher Automobil Club. Autonomes Fahren. Anhörung A 02 – 15.09.2015. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015i): Stellungnahme 16/3002 VIFG – Trugschluss ÖPP. Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen. Anhörung A02 – 22.09.2015. Landtag Düsseldorf, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015j): Stellungnahme 16/3032 BUND -Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. Finanzierung Bundesfernstraßenprojekte. Anhörung A 02 – 22.09.2015. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015k): Vergabeentscheidungen des Landes für teure Gutachten und Beratungsaufträge – Welche wertvollen zusätzlichen fachlichen Erkenntnisse gewinnt die Landesregierung zur Entscheidungsunterstützung ihrer Politik durch Beauftragung externer Dritter? Antwort der Landesregierung auf kleine Anfrage. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2016a): Anhörung „Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen“. EKPr 16/x vom 04.03.2016. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 16.06.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2016b): Anhörung „Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb“. EKPr 16/13 vom 26.02.2016. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.1/EK/16.WP/EK_IV/EKPr_16-13.pdf, zuletzt geprüft am 16.06.2016.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2016c): Stellungnahme 16/3508 AGFS – Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Städte. Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung EK IV A25 – 04.03.2016. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3508>, zuletzt geprüft am 05.07.2016.

Lasch, Rainer; Lemke, Arne; Jugelt, Reiner; Probst, Gerd; Wagener, Norbert; Winckler, Joachim (2005): ÖPNV-Markt der Zukunft. Endbericht zur Delphi-Studie. Hg. v. Deutsches Verkehrsforum. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bmbf.de/pub/endbericht_delphi_oePNV_markt_der_zukunft.pdf, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Laumann, Karl-Josef; Lienenkämper, Lutz; Schemmer, Bernhard; Jostmeier, Werner; Boeselager, Ilka von; Vossemer, Klaus; Rehbaum, Henning (2013): Ausbaustrecke Münster-Lünen: Ergebnisse des Bahngipfels vom 31. März 2010 müssen umgesetzt werden. Drs. 16/3230 vom 11.06.2013. Hg. v. CDU-Landtagsfraktion NRW. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Link, Florian (2009): Verkehrsmittelwahl der Studierenden. In: Wolfgang-Ulrich Prigge und Rolf Sudek (Hg.): Öffentlicher Personenverkehr und Studierende in Mainz. Akzeptanz, Nutzung und verkehrspolitische Steuerung. Berlin, S. 71–87.

LNVG – Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (Hg.) (2016a): Fahrzeuge im SPNV. Online verfügbar unter <http://www.lnvg.de/spnv/fahrzeugefahrzeugpool/>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

LNVG - Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (Hg.) (2016b): Impressum. Online verfügbar unter <http://www.lnvg.de/impressum/>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

LNVG - Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (Hg.) (2016c): Fahrzeugpool, Einsatz Züge, Streckenbetreiber, Personennahverkehr. Online verfügbar unter http://www.lnvg.de/spnv/fahrzeugefahrzeugpool/fahrzeugpool/?no_cache=1, zuletzt aktualisiert am 28.01.2016, zuletzt geprüft am 23.02.2016.

Loose, Willi (2015): CarSharing – verkehrs- und umweltentlastende Alternative zum Autobesitz. In: *Kommunalpraxis Spezial* (4), S. 172–176.

Loose, Willi (2016): Stellungnahme 16/3510 Bundesverband Carsharing, Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung EK IV A25 – 04.03.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3510>, zuletzt geprüft am 05.07.2016.

Lottsiepen, Gerd (2015): Langfristige Verkehrsplanung. Bundesverkehrswegeplan. Hg. v. VCD – Verkehrsclub Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.vcd.org/themen/verkehrspolitik/bundesverkehrswegeplan/>, zuletzt aktualisiert am 14.12.2015, zuletzt geprüft am 11.01.2016.

Maaß, Christian (2015): Stellungnahme 16/2903 vom 19.08.2015 zur Anhörung zum Thema Drittnutzerfinanzierung am 21.08.2015 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Hamburg Institut. Hamburg. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2903.pdf>, zuletzt geprüft am 02.09.2015.

Maaß, Christian; Waluga, Gregor; Weyland, Raphael (2015): Fahrscheinlos. Grundlagen und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin. Berlin.

Madwig, Jörg (2016): Stellungnahme 16/3562 MVGmeinRadGmbH. Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung EK IV A25 – 04.03.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3562>, zuletzt geprüft am 05.07.2016.

Marszalek, Dieter (2013): Vergabe von ÖPNV-Leistungen als strategischer Prozess. Der neue Ordnungsrahmen im ÖPNV. Märkte gestalten – Märkte verteidigen. Tagung der VDV-Landesgruppe Ost. VDV-Landesgruppe Ost in Kooperation mit pwc. Berlin, 11.09.2013. Online verfügbar unter <https://www.vdv.de/vdv-vergabe-ordnungsrahmen-11-09-2013-pwc.pdf?forced=true>, zuletzt geprüft am 15.06.2015.

MBV - Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2008): SPNV-Netz in besonderem Landesinteresse. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_show_pdf?p_id=12890, zuletzt geprüft am 27.07.2015.

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2012): Regeln an Bushaltestellen. Information zur Verbesserung der Verkehrssicherheit an Bushaltestellen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mbwsv/regeln-an-bushaltestellen/1467>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (19.12.2013): S-Bahnlinie 28 kann verlängert werden – Land bewilligt Mittel für Abschnitt von Mettmann-Stadtwald bis Wuppertal Hbf. Presseinformation – 1054/12/2013. Düsseldorf. Bernhard Meier. Online verfügbar unter https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjn_Mu_wavKAh_VFXQ8KHTfCAGcQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mbwsv.nrw.de%2Fpresse%2Fpressemitteilungen%2FArc_hiv_2013%2F2013_12_19_S-Bahnlinie_28%2Findex.php&usq=AFOjCNFmGvDOqhJiIqnM4VVGApPAMjvmOg&sig2=-RAwWGhYwLwNjIFFbGF-ww&bvm=bv.112064104.d.ZWU, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015a): Förderung. Tarifsystematik in NRW. Online verfügbar unter <http://www.mbwsv.nrw.de/verkehr/Oeffentlicher-Personennahverkehr/foerderung/index.php>, zuletzt geprüft am 13.08.2015.

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015b): ÖPNV-Bedarfsplan für Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter <http://www.mbwsv.nrw.de/verkehr/Oeffentlicher-Personennahverkehr/OePNV-Bedarfsplan/index.php>, zuletzt geprüft am 30.12.2015.

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2016a): Erläuterungen zum Entwurf des Haushaltsplans 2017 Einzelplan 09. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag.portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4165.pdf>.

MBWSV - Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2013): Bericht an den Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr: Fortschreibung der Entflechtungsmittel bis 2019. Vorlage 16/1054 vom 24.07.2013. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1054.pdf?von=1&bis=0>, zuletzt geprüft am 23.06.2015.

MBWSV - Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2016b): AG Barrierefreiheit zum novellierten PBefG. Düsseldorf, 13.06.2016. E-Mail an Michèle Eichhorn. lokal.

Mehlert, Christian (2015): Klare Verhältnisse zwischen ÖPNV und Bürgerverkehr. In: *Der Nahverkehr* 33 (10), S. 52–55.

Mietzsch, Oliver (2010): Nicht-fiskalische ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung: Beteiligung der Nutznießer und von privatem Kapital in Kommunen – Erfahrungen aus den USA und Lehren für deutsche Kommunen. In: *InfrastrukturRecht* 7 (11), S. 270–273.

Mietzsch, Oliver (2011): Bahnstrecken als Promotoren der Stadtentwicklung und neue Finanzierungsinstrumente für den Öffentlichen Verkehr. In: *ÖPNV aktuell spezial* (1), S. 44–46. Online verfügbar unter <https://www.yumpu.com/de/document/view/5662158/layout-mobilitat-logistik-infrastruktur-technologie-eurailpress/45>, zuletzt geprüft am 13.07.2015.

Mietzsch, Oliver (2015): Stellungnahme 16/2813 vom 28.07.2015 zur Anhörung zum Thema Drittnutzerfinanzierung am 21.08.2015 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Berlin. Online verfügbar unter <http://landtag.portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2813>.

MIK – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (31.05.2000): Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG). In: *GV.NRW – Gesetz- und Verordnungsblatt* 2000 (31), S. 461–474. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vld_id=2520&vld_back=N462&sg=2&menu=1.

MIK – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (29.04.2005): Art. 160 des vierten Gesetzes zur Befristung des Landesrechts Nordrhein-Westfalen (Viertes Befristungsgesetz – Zeitraum 1996 bis Ende 2000) vom 29.04.2005. In: *GV.NRW – Gesetz- und Verordnungsblatt* 2005 (18), S. 331–372. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vld_id=3735&vld_back=N332&sg=0&menu=1, zuletzt geprüft am 20.12.2016.

MIK – Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015a): Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2016. Vorlage 16/3042 vom 24.06.2015. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3042.pdf?von=1&bis=0>, zuletzt geprüft am 14.07.2015.

MIK - Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015b): Gesetzentwurf der Landesregierung zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen. Vorlage 16/3041. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3041.pdf?von=1&bis=0>, zuletzt geprüft am 14.07.2015.

MIK - Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015c): Kommunalen Finanzausgleich. Online verfügbar unter <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunaler-finanzausgleich.html>, zuletzt geprüft am 25.06.2015.

MIK - Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015d): Stärkungspakt Stadtfinanzen. Online verfügbar unter <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung/staerkungspakt-stadtfinanzen.html>, zuletzt geprüft am 24.07.2015.

Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2014): Finanzierung des Regionalverkehrs: Bundesratsinitiative zur Erhöhung der Regionalisierungsmittel. Online verfügbar unter <http://www.mbem.nrw.de/landesvertretungen/berlin/regionalisierungsmittel.html>, zuletzt geprüft am 13.10.2015.

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (2016): Verkehrsverbünde. Hg. v. Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg. Stuttgart. Online verfügbar unter <https://mvi.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/bus-und-bahn/verkehrsverbuende/>, zuletzt geprüft am 29.02.2016.

Monheim, Heiner (2016): Stellungnahme 16/3503 zum Thema Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen am 04.03.2016 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3503>, zuletzt geprüft am 05.07.2016.

Monopolkommission (Hg.) (2015): Bahn 2015: Wettbewerbspolitik aus der Spur? Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 36 AEG, 22. Juli 2015. Online verfügbar unter <http://www.monopolkommission.de/index.php/de/homepage/84-pressemitteilungen/288-bahn-2015-wettbewerbspolitik-aus-der-spur>, zuletzt geprüft am 23.07.2015.

Morchner, Tobias (2015): 3000 Messebesucher beim „Schwarzfahren“ erwischt. Strengere Kontrollen zur Domotex. In: *Hannoversche Allgemeine*, 18.01.2015. Online verfügbar unter <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/uebersicht/3000-Messebesucher-von-der-Uestra-beim-Schwarzfahren-zur-Domotex-erwischt>, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Möstl, Markus (2011): Grundgesetz-Kommentar. 63. Lieferung. Begründet von Maunz-Dürig. München: C.H. Beck (VI).

Mücke, Michael (2012): Rheinbahn verteidigt neue Sicherheitsgitter am Arena-Bahnsteig. In: *Der Westen*, 01.10.2012. Online verfügbar unter <http://www.derwesten.de/nrz/staedte/duesseldorf/rheinbahn-verteidigt-neue-sicherheitsgitter-am-arena-bahnsteig-id7152864.html>, zuletzt geprüft am 16.02.2016.

Muehlenkamp, Holger (2015): Stellungnahme 16/3034. ÖPP. Anhörung A 02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 16.06.2016.

Müller, Miriam (2011): Das NRW-Semesterticket. Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, Wuppertal. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-39366>.

Müller, Miriam (2013): Mehr Mobilität und weniger Auto: Landesweit gültige Semestertickets. Das NRW-Semesterticket als Beispiel erweiterter Semesterticket-Reichweiten: eine Evaluation. In: *Der Nahverkehr* (10/2013), S. 50–54.

Müller, Miriam (2016): Semester Tickets for University Students in Germany: A Success Story for 25 Years. In: *World Transport Policy and Practice* (21.4), S. 7–18.

Müller, Rebecca (2010): Klassik macht U-Bahn sicherer. Glosse vom 17.05.2010. Hg. v. Süddeutsche.de. München. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/glosse-glosse-klassik-macht-u-bahn-sicherer-1.741774>, zuletzt geprüft am 11.01.2016.

Müller-Hellmann, Adolf; Thurm, Stefan (2015): Batteriebusse im ÖPNV. Grundsätzliche Überlegungen und Demonstrationsprojekt in Oberhausen. In: *Der Nahverkehr* (11), S. 30–34.

MVEL - Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung (22.10.2003): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Bürgerbusvorhaben in Nordrhein-Westfalen. Bürgerbusförderung NRW 2003 (50), S. 1473–1494. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vnd_id=6606&menu=1&sg=0&keyword=B%FCrgerbus, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

MWEBWV – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2010): Mehr RE für NRW. Zug um Zug zu einem neuen Qualitätsangebot auf der Schiene. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mbwsv/mehr-re-fuer-nrw/475>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Nachbar, Ralf (2015): Digitalisierung und Tarife im ÖPNV. Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH (rms GmbH). Herten, 27.11.2015.

NAH.SH – Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH (Hg.) (2014): Verkehrsverbund für Schleswig-Holstein gegründet. PM vom 08.10.2014. Online verfügbar unter <http://www.nah.sh/aktuell/neuigkeiten/verkehrsverbund-fuer-schleswig-holstein-gegruendet/>, zuletzt geprüft am 29.02.2016.

NAH.SH – Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH (Hg.) (2016): Aufgaben. Online verfügbar unter <http://www.nah.sh/nah-sh-gmbh/aufgaben/>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

NASA – Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (Hg.) (2016): Wer ist die NASA? Unter Mitarbeit von Klaus Rüdiger Malter. Online verfügbar unter <https://www.nasa.de/ueber-nasa/>, zuletzt geprüft am 29.02.2016.

Nestmann, Fabien (2016): Stellungnahme 16/3528 UBER. Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung EK IV A25 – 04.03.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3528>, zuletzt geprüft am 05.17.2016.

Newstix (2015): Erste deutsche Fernverkehrsstrecke ohne ortsfeste Signale in Betrieb. München. Online verfügbar unter http://newstix.de/_popmsgprint.php?mid=30724, zuletzt aktualisiert am 16.12.2015, zuletzt geprüft am 17.12.2015.

Newstix (2016a): Bundesländer gründen „Verein zur Förderung einer durchgängigen elektronischen Fahrgastinformation (DELFI)“. Online verfügbar unter <http://newstix.de/index.php?site=&entmsg=true&ref=RNL&mid=32757#sthash.6A6yPpgo.ECoabtay.dpbs>, zuletzt geprüft am 06.09.2016.

Newstix (2016b): Einführungstermin für den WestfalenTarif beschlossen. Online verfügbar unter <http://www.newstix.de/?session=083871df25484557d39f1e69e8dc6c0c&site=actual&startentry=20&entmsg=true&mid=32785#sthash.IgJ068TJ.9OdSUEVW.dpbs>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Niemann, Jörg (2015): Vorstellung der Studie „Trendreport ÖPNV Finanzierung 2014/2015“. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen, 08.05.2015. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/L1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_4_JoergNiemann_EK_IV_Trendreport_OePNV_Finanzierung_Roedl_Partner.pdf, zuletzt geprüft am 24.07.2015.

NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Hg.) (2014): Finanzierungsmodelle für SPNV-Fahrzeuge. Online verfügbar unter <http://www.nvbw.de/finanzierungsmodelle-fuer-spnv-fahrzeuge/>, zuletzt geprüft am 23.02.2016.

NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Hg.) (2016): Die NVBW – Wir über uns. Online verfügbar unter <http://www.nvbw.de/die-nvbw/wir-ueber-uns/>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

NVS – Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (Hg.) (2016): Die NVS. Online verfügbar unter <http://nvsthue-lingen.de/t3/index.php?id=4>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern I. Senat, Urteil vom 26.11.2014, Aktenzeichen I K 14/11.

- Ohler, Robert (2015): Präsentation DB Angebotskommunikation Ohler. Mehr Bahn für Metropolen und Regionen. Ausschussprotokoll AP 16/898 vom 07.05.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 19.08.2015.
- Ökolöwe Umweltbund Leipzig e. V. (Hg.) (2014): Finanzierung des Nahverkehrs durch eine Transportabgabe für Arbeitgeber. Online verfügbar unter http://www.oekoloewe.de/text,3075,oepnv_Finanzierung.html, zuletzt aktualisiert am 10.12.2014, zuletzt geprüft am 14.07.2015.
- ÖPNV-Zukunftskommission NRW (2013a): Zukunft des ÖPNV in NRW. Weichenstellung für 2020/2050. Abschlussbericht der Kommission (Kurzfassung) – Handlungsbedarf und Empfehlungen -. Hg. v. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.mbwsv.nrw.de/verkehr/pdf_container/2013_08_30_OEPNV-Zukunftskommission_Abschlussbericht_Kurzfassung.pdf, zuletzt geprüft am 08.04.2015.
- ÖPNV-Zukunftskommission NRW (2013b): Zukunft des ÖPNV in NRW. Weichenstellung für 2020/2050. Abschlussbericht der Kommission (Langfassung) – Handlungsbedarf und Empfehlungen -. Hg. v. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.mbwsv.nrw.de/verkehr/pdf_container/2013_08_30_OEPNV-Zukunftskommission_Abschlussbericht_Langfassung.pdf, zuletzt geprüft am 08.04.2015.
- Peistrup, Matthias; Stingel, Susanne (2007): Preisbildung bei Semestertickets bezieht alle Studenten mit ein. In: *Internationales Verkehrswesen* (09/2007), S. 386–391.
- Petersen, Thomas (2015): Fondslösung zur Finanzierung des ÖPNV-Betriebs in Nordrhein-Westfalen. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 30.10.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_2_ThomasPetersen_KCW_-_Fondsfinanzierung_Betrieb_151030.pdf, zuletzt geprüft am 08.03.2016.
- Pfeiffer, Uta Maria (2010): Busse & Bahnen für eine Nachhaltige Mobilität. Hg. v. VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. Köln. Online verfügbar unter www.mobi-wissen.de/files/vdv-nachhaltigkeitsbroschure.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2016.
- Pieperjohanns, André (2015): Die Bedeutung des Liniensponsorings für die Finanzierung des Nahverkehrs. Enquete-Kommission des Landtages NRW; RVM Regionalverkehr Münsterland GmbH. Enquetekommission FINÖPV. EK des Landtags NRW. Landtag Nordrhein Westfalen. Düsseldorf, 18.09.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_1_AndrPieperjohanns_EKIV_Liniensponsoring_150918.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2016.
- Pro Bürgerbus NRW e. V. (Hg.) (2015): Die Landesförderung der Bürgerbusse. Online verfügbar unter <http://www.pro-buergerbus-nrw.de/index.php?id=foerderregelung>, zuletzt geprüft am 14.08.2015.
- Probst, Gerhard (1999a): Perspektiven des Kombitickets. Preis- und Leistungsbündel im ÖPNV-Marketing. In: *Der Nahverkehr* (5/1999), S. 49.
- Probst, Gerhard (1999b): Preis- und Leistungsbündel im ÖPNV-Marketing. In: *Verkehrszeichen* (2/1999), S. 21–25.
- Projekträger ETN (Hg.) (2015): Modellregion Elektromobilität Rhein-Ruhr. Online verfügbar unter <http://www.elektromobilitaet.nrw.de/modellregion-elektromobilitaet-rhein-ruhr/>, zuletzt geprüft am 14.08.2015.
- Puderbach, Eugen (2013): Demografie Region und ÖPNV-Mobilität. Hg. v. Regionalverkehr Köln GmbH. Köln, zuletzt geprüft am 30.12.2015.
- Randelhoff, Martin (2013a): Bahnpreise im europäischen Vergleich: Ist Bahnfahren in Deutschland zu teuer? Online verfügbar unter <http://www.zukunft-mobilitaet.net/12537/analyse/bahnpreise-europa-ist-bahnfahren-in-deutschland-zu-teuer/>, zuletzt geprüft am 28.06.2016.

Randelhoff, Martin (2013b): Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen. Dresden. Online verfügbar unter <http://www.zukunft-mobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oepnv-in-deutschland/>, zuletzt aktualisiert am 25.07.2014, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Regionalverband Ruhr. Die Regionaldirektorin (Hg.) (2013): Fachdialog Verkehr & Mobilität. Werkstattbericht. Essen, zuletzt geprüft am 04.09.2015.

Regionalverkehr Köln GmbH (Hg.) (2013): Demografie Region und ÖPNV-Mobilität. DRÖM. Köln.

Reining, Heinz Jürgen (2016): Elektromobilität für Bonn - SWB Bus und Bahn. Hg. v. Stadtwerke Bonn. Bonn. Online verfügbar unter <http://www.swb-busundbahn.de/unternehmen/projekte-der-sw-bus-und-bahn/elektromobilitaet-fuer-bonn.html>, zuletzt geprüft am 23.02.2016.

Reink, Michael (2015): Stellungnahme 16/2912 vom 14.08.2015 zur Anhörung zum Thema Drittnutzerfinanzierung am 21.08.2015 im Landtag Nordrhein-Westfalen. HDE – Handelsverband Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter <http://landtag.portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2912.pdf>, zuletzt geprüft am 20.12.2016.

Reinkober, Norbert; Jansen, Theo: Stellungnahme 16/3507 Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH. Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung EK IV A25 – 04.03.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3507>, zuletzt geprüft am 05.07.2016.

Rennspieß, Uwe (2015): mobil4you: Baustein MobilitätsPaten. Hg. v. Regionalverkehr Ruhr-Lippe GmbH. Brilon. Online verfügbar unter <http://www.rlg-online.de/inhalte/881/mobil4you-baustein-mobilitaetspaten-.html>, zuletzt geprüft am 11.01.2016.

Rennspieß, Uwe; Speer, Gregor (2008): ÖPNV für Touristen zum Nulltarif. In: *Der Nahverkehr* (10/2008), S. 53–55.

Resch, Hubert; Neth, Dieter (2006): ÖPNV zwischen Ausschreibungswettbewerb und Direktvergabe. Unter Mitarbeit von Dietrich Budäus. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung. Bremen, Mössingen.

Reutter, Oscar (2003): Das Mieterticket in Halle/Saale. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Mieterticket & Co. Erfolgsfaktoren siedlungsbezogener Mobilitätsdienstleistungen. Dortmund (ILS Schriften, 191), S. 59–60.

Reutter, Ulrike; Müller, Miriam (2015): Solidarfinanzierung im ÖPNV durch Semestertickets. Effekte auf das Verkehrsmittelwahlverhalten Studierender und Übertragbarkeit auf andere Nutzergruppen. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 08.05.2015. Online verfügbar unter http://landtag.portal/WWW/GB_I/L1/EK/16/WP/EK_IV/TOP_2_UlrikeReutter_EKIV_Solidarfinanzierung_im_OePNV_durch_Semestertickets_150508_web.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Rheinbahn AG (Hg.) (2016a): Mobil in Düsseldorf. Das Ticket für Bus, Bahn, Auto und Fahrrad. Online verfügbar unter http://www.rheinbahn.de/tickets/weitere_ticketangebote/Seiten/Mobil-in-D%C3%BCsseldorf.aspx, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Rheinbahn AG (Hg.) (2016b): Auskunft der Rheinbahn AG zu Mieterticket.

Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH (2015): Digitalisierung und Tarife im ÖPNV. Gutachten für die Enquetekommission IV – Finanzierungsoptionen des Öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Frankfurt am Main.

Riebsamen, Hans (2016): Frankfurt lehnt geplantes neues Tarifsystem des RMV ab. In: *FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, Online-Ausgabe*, 04.11.2016. Online verfügbar unter <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/oeffentlicher-nahverkehr-frankfurt-lehnt-geplantes-neues-tarifsystem-des-rmv-ab-14511591.html>, zuletzt geprüft am 19.12.2016.

Rittrich, Sigrun (2014): Mobilität im ländlichen Raum – Zukunftsperspektiven. Hg. v. Bezirksregierung Münster. Münster, zuletzt geprüft am 23.09.2015.

rms – Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH (2016): Digitalisierung und Tarife im ÖPNV. Gutachten für die Enquetekommission IV FINÖPV. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Rödl & Partner (Hg.) (2015): Trendreport ÖPNV-Finanzierung 2014/2015. Ausblicke wagen. Unternehmensberatung. Nürnberg, Hamburg. Online verfügbar unter <http://www.roedl.de/medien/publikationen/studien/>, zuletzt geprüft am 26.08.2015.

Röhrleef, Martin (2015): Autonomes Fahren: Teil oder Tod des traditionellen Öffentlichen Verkehrs? Stellungnahme 16/2981 vom 09.09.2015 zur Anhörung zum Thema Autonomes Fahren am 15.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. üstra hannoversche Verkehrsbetriebe AG. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/2981>, zuletzt geprüft am 29.02.2016.

Ronellenfisch, Michael (2015): Stellungnahme 16/2833 vom 04.08.2015 zur Anhörung zum Thema Drittnutzerfinanzierung am 21.08.2015 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2833.pdf>, zuletzt geprüft am 02.09.2015.

Rügemer, Werner (2015): Stellungnahme 16/2932 Niederschmetternd. ÖPP – nachteilig für die Demokratie und die öffentliche Haushalte. Anhörung A 02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein Westfalen. Landtag Düsseldorf, zuletzt geprüft am 17.06.16.

Schade, Jens; Baum, Markus (2008): Reaktionen auf die geplante Einführung einer Pkw-Maut auf deutschen Autobahnen: Reaktanz oder Akzeptanz? In: Jens Schade und Arnd Engeln (Hg.): Fortschritte der Verkehrspsychologie. Beiträge vom 45. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Psychologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 363–376.

Schadewaldt, Dirk (2002): Habit und Zufriedenheit: eine entscheidungspsychologische Betrachtung der Verkehrsmittelwahl. 1. Aufl. Berlin: Köster.

Scheffler, Sibylle (2011): Neue Wege bei der Einnahmearteilung. Das Einnahmearteilungsverfahren im MDV. 5. ÖPNV Innovationskongress Freiburg 2011. Freiburg, 22.02.2011. Online verfügbar unter http://innovationskongress-bw.de/wp-content/uploads/2012/12/3.-Vortrag_Dr.-Sibylle-Scheffler.pdf, zuletzt geprüft am 08.10.2015.

Schiefelbusch, Martin (2015): BürgerBusse in Fahrt bringen. Stationen auf dem Weg zum BürgerBus. Hg. v. NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH. Stuttgart. Online verfügbar unter https://www.neue-mobilitaet-bw.de/fileadmin//4_Publikationen/Buergerbusse-Praxisleitfaden_web.pdf, zuletzt geprüft am 27.01.2016.

Schilling, Andreas: Platzreservierung per App für Abo-Kunden im Süwex. DB Regio Südwest und d.lab zeigen, was Mobilität 4.0 bedeuten kann. In: *Der Nahverkehr* 2015 (5/2015), S. 38–40.

Schmid Mobility Solutions GmbH (2016): Finanzierungsoptionen des Öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten für die Enquetekommission IV FINÖPV. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://landtag.portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-359.pdf>.

Schmidt, Matthias (2015): Steuer statt Fahrschein: Knappe Mehrheit wäre dafür. Hg. v. YouGov Deutschland AG. Online verfügbar unter <https://yougov.de/news/2015/09/14/steuer-statt-fahrschein-knappe-mehrheit-ware-dafur/>, zuletzt geprüft am 19.10.2015.

Schneider, Nathalie (2016): Stellungnahme 16/3035 plan:mobil. Multimodalität/Flexible Bedienungsformen – in urbanen und ländlichen Räumen. Anhörung EK IV A25 – 04.03.2016. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMST16/3530>, zuletzt geprüft am 05.07.2016.

Schneider, Rainer (2012): Verkehrsabhängige, effiziente ÖPNV-Beschleunigung mit planfahrt und Vx-LiSA. Hamburg. Schneider, Rainer. Online verfügbar unter http://www.ib-protschka.de/downloads/planfahrt_VxLiSA.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Schneider, Stefan; Grabow, Busso (2015): KfW-Kommunalpanel 2015. Unter Mitarbeit von Sylvana Lange und Klaus-Dieter Beißwenger. Hg. v. KfW Bankengruppe. Berlin (kfW Research).

Schubert, Markus (2014): Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Zusammenfassung der Ergebnisse. Forschungsbericht FE-Nr. 96.0981/2011. Unter Mitarbeit von Intraplan Consult GmbH, BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Berlin, München.

Schulte, Kai (2015): Prognose der Verkehrsentwicklung im SPNV 2030. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 06.02.2015. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_1_KaiSchulte_EKIV_SPNV-Verkehrsentwicklung_150206.pdf, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Schwanenflug, Christoph von (2016): Ein Modeunternehmer redet Klartext. In: *IZ – Immobilien Zeitung* (45), S. 12. Online verfügbar unter <http://www.immobilien-zeitung.de/139010/modeunternehmer-redet-klartext>.

Schwenk, Wolfgang (2010): Investitionen, die sich lohnen. Hg. v. VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. Berlin.

Seiler, Romy (2014): Akzeptanz von einwohnerbezogenen Nahverkehrsabgaben zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Bewertungsbedingungen von Grundbesitzabgabe und Bürgerticket am Beispiel Leipzig. Dresden.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (Hg.) (2015): Kostensätze zur Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr. Antwort auf die Schriftliche Anfrage des Abg. Andreas Baum vom 03.02.2015 im Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 17/15456 vom 18.02.2015. Abgeordnetenhaus von Berlin. Berlin. Online verfügbar unter <https://kleineanfragen.de/berlin/17/15456>, zuletzt geprüft am 19.10.2015.

Seydewitz, Rolf; Tyrell, Markus (1995): Der beitragsfinanzierte Nulltarif. Ein Ansatz zur Finanzierung und Attraktivierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Trier (Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien).

Specht, Norbert; Krietemeyer, Hartmut; Isfort, Adi (2015): Nutzt oder schadet Carsharing dem ÖPNV? Ergebnisse einer TNS-Infratest-Untersuchung für den Münchner Verkehrs- und Tarifverbund zu stationsbasierten und Free Floating Carsharing – Chancen und Risiken für den ÖPNV. In: *Der Nahverkehr* (12), S. 12–17.

Spellerberg, Annette (2011): Städtische und ländliche Lebensstile im demographischen Wandel. ETH Zürich. Zürich, 14.04.2011. Online verfügbar unter http://www.wohnforum.arch.ethz.ch/sites/default/files/tagungen/annette_spellerberg_eth_lebensstile_demwandel.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

SPNV Beirat NRW (2013): Zweiter Bericht des SPNV-Beirats NRW. Maßnahmenkatalog zur langfristigen infrastrukturellen Engpassbeseitigung. Hg. v. MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://www.kcitf-nrw.de/infrastrukturplanung/dokumente/pdf/spnv-beirat-zweiter-abschlussbericht.pdf>, zuletzt geprüft am 23.06.2015.

spurwerk.nrw (Hg.): Über uns – spurwerk nrw. spurwerk.nrw – die Kooperation aller Stadtbahnbetriebe in NRW. Online verfügbar unter <http://www.spurwerk-nrw.de/sp/ueber-uns/>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Botschaften für die Bevölkerungsvorausberechnung 2014. Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, zuletzt aktualisiert am 16.04.2015.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsbehörde (2015): Entwurf LEP. NRW. Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 02.03.2015.

Stackelberg, Friedrich von; Malina, Robert (2016): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Tarifsysteem. Hg. v. Springer Gabler Verlag. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/79545/tarifsysteem-v7.html>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Stadt Bielefeld et al. (Hg.) (2009): Boosted Advanced Public Transport Systems – Informationsbroschüre. Bielefeld. Online verfügbar unter https://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Broschuere_BAPTS.pdf, zuletzt geprüft am 14.08.2015.

Stadt Münster (Hg.) (2006): 2. Nahverkehrsplan Stadt Münster. Münster (Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung, 1/2006).

Stadt Olfen (Hg.) (2016): Bürgerbus Olfen. Bürger fahren für Bürger. Bedarfsorientierter Anrufbürgerbus. Online verfügbar unter <http://www.olfen.de/?id=106>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Stammler, Horst (2015): Strukturen des gegenwärtigen Tarifsystems – Unternehmenssicht. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 24.04.2015. Online verfügbar unter http://landtag.portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP1_HorstStammler_EKIV_Strukturen_des_Tarifsystems_-_Unternehmenssicht_150424.pdf, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Statista – Das Statistikportal (Hg.) (2015): Preisentwicklung im Fernverkehr der Deutschen Bahn im Zeitraum von 2004 bis 2015 (Angaben für Normaltarif). Online verfügbar unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/202967/umfrage/geplante-preiserhoehungen-der-deutschen-bahn-fuer-nah-und-fernverkehr/>, zuletzt geprüft am 28.06.2016.

Steingrobe, Bernd (2016): ElektroMobilität NRW und die Ziele. Hg. v. Projektträger ETN. Jülich. Online verfügbar unter <http://www.elektromobilitaet.nrw.de/elektromobilitaet-in-nrw/elektromobilitaet-nrw-und-die-ziele/>, zuletzt geprüft am 23.02.2016.

Sterzenbach, Rüdiger (1995): ÖPNV-Marketing. Ein Lehr- und Handbuch. Unter Mitarbeit von Ute Köder und Ingrid Münzer. München: Huss-Verlag.

Stilling, Guido; Holthausen, Wolfgang (2015): Die Krefelder Bürgerbahn. Die Krefelder Bürgerbahn: Der Hintergrund (1/2). Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein Westfalen. Landkreistag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 18.09.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_3_Stilling_Holthausen_EKIV_Krefelder_Buergerbahn_150918.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2016.

Stitterich, Nadine (2015): Anforderungen an den SPNV in Sachsen. Hg. v. Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL). Leipzig, zuletzt geprüft am 27.01.2016.

Streit, Tatjana; Chlond, Bastian; Weiß, Christine; Vortisch, Peter (2015): Deutsches Mobilitätspanel (MOP). Wissenschaftliche Begleitung und Auswertungen. Bericht 2013/2014: Alltagsmobilität und Fahrleistung. Hg. v. Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Institut für Verkehrswesen. Karlsruhe. Online verfügbar unter http://mobilitaetspanel.ifv.kit.edu/downloads/Bericht_MOP_13_14.pdf, zuletzt geprüft am 10.07.2015.

Striefler, Katja (2009): Chancengleichheit beim Zugang zu Mobilität. Auswertung der Untersuchung „MID 2002“ unter Gender-Aspekten. Hg. v. Region Hannover. Hannover (Beiträge zur regionalen Entwicklung, 116).

Ströker, Kerstin (2015a): Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung 2014 bis 2040/2060. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 19.06.2015. Online verfügbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_2_KerstinStroeker_Karten_Bevoelkerungsvorausberechnung_2014_150619.pdf, zuletzt geprüft am 12.08.2015.

Ströker, Kerstin (2015b): Kartographische Darstellung der Bevölkerungsvorausberechnung 2014 bis 2040/2060. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 19.06.2015.

Templiner Kurstadt Journal (2008): Fahrscheinfrei, aber nicht umsonst! In: *Templiner Kurstadt Journal* (5/2008), S. 12.

Uerpmann-Witzack, Robert (2006): GG Art. 87e Rn. 1ff. Grundgesetz Kommentar Art. 87e Rn. 1ff. Hg. v. v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.). Beck-Online. Online verfügbar unter https://mobile-beck-online.beck.de/default.aspx?v-path=bibdata%2fkomm%2fMaunzDuerigKoGG_57%2fGG%2fcont%2fMaunzDuerigKoGG.GG.a87e.htm, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Unger-Azadi, Evelin; Lwowski, Harald (2015): Zukunftsnetz Mobilität NRW – zur nachhaltigen Mobilitätsentwicklung in Kommunen. In: *Eildienst Städtetag NRW* (5/2015), S. 6–7.

Vanselow, Achim (2015): Stellungnahme 16/3008 DGB NRW Zur Kritik am Vorgehen des BRH – Berechnungsart, Maßstäbe. „Landesregierung muss innovative Modelle zur Finanzierung und zum Bau von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen“. Anhörung A 02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Landtag Düsseldorf, zuletzt geprüft am 17.06.2015.

VCD – Verkehrsclub Deutschland (Hg.) (2012): ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen. Berlin (VCD-Hintergrund).

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2005): Nutzerfinanzierte Tarifstrategien. Arbeitsgruppe „Nutzerfinanzierte Tarifstrategien“ des Ausschusses für Preisbildung und Vertrieb. Köln (VDV-Mitteilungen, 9715).

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2008): Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren für marktorientierte Tarifmaßnahmen. Köln (VDV-Mitteilungen, 9717).

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2009): Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025. Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages, der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Köln. Online verfügbar unter <https://www.vdv.de/finanzierungsbedarf-des-oepnv-bis-2025.pdf?...tru>, zuletzt geprüft am 08.04.2015.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2012): VDV-Jahresbericht 2011/2012. Köln.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (23.05.2012): Pressemitteilung Nr. 17 vom 23.05.2012: VDV bezweifelt den Nutzen des Nulltarifs im Nahverkehr. Köln. Online verfügbar unter <http://www.mvbn.net/vdv-bezweifelt-den-nutzen-des-nulltarifs-im-nahverkehr/>, zuletzt geprüft am 17.08.2015.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2014a): Grundlagen elektronischer Tarife. Allgemeiner Ausschuss für Preisbildung und Vertrieb. Köln (VDV-Mitteilungen, 9720).

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2014b): Statistik 2013. Köln. Online verfügbar unter <https://www.vdv.de/statistik-2013.pdf?forced=true>, zuletzt geprüft am 22.06.2015.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2015a): Mobi-Wissen: Busse und Bahnen von A bis Z. Querverbund. Online verfügbar unter <http://www.mobi-wissen.de/begriff/querverbund>, zuletzt geprüft am 23.06.2015.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2015b): VDV-Jahresbericht 2014/2015. Köln.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hg.) (2016a): Praxis der ÖPNV-Finanzierung. VDV-Mitteilung 9063. Köln.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (27.01.2016): E-Busse im ÖPNV weiter fördern. Berlin. Wagner, Lars. Online verfügbar unter <https://www.vdv.de/pressemitteilungen.aspx?id=397806b7-5ebb-4fdc-896d-5320456c51d8&mode=detail>, zuletzt geprüft am 23.02.2016.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (2016b): Zukunftsfähige ÖPNV-Finanzierung. Fortführung des Konsenses zur politischen Verantwortung für Busse und Bahnen. Positionspapier. Hg. v. VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. Köln, zuletzt geprüft am 14.06.2016.

VDV eTicket Service GmbH & Co. KG (Hg.) (2015): IPSI. einfach grenzenlos – grenzenlos einfach. Online verfügbar unter <http://oepnv.eticket-deutschland.de/produkte-und-services/ipsi/>, zuletzt aktualisiert am 09.12.2015, zuletzt geprüft am 19.01.2016.

VDV eTicket Service GmbH & Co. KG (Hg.) (2016): Das technologische Herzstück: Die VDV-Kernapplikation. Online verfügbar unter <http://oepnv.eticket-deutschland.de/produkte-und-services/vdv-kernapplikation/>, zuletzt aktualisiert am 19.01.2016, zuletzt geprüft am 01.02.2016.

Verkehrsministerkonferenz (2012): Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre-Kommission). Berlin. Online verfügbar unter <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-abschlussbericht-komm-zukunft-vif.html>, zuletzt geprüft am 08.04.2015.

Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (Hg.) (2016): SchokoTicket. Das Aboticket für Schülerinnen und Schüler. Online verfügbar unter <http://www.vrr.de/de/tickets/vielfahrer/schokoticket/>.

Verkehrsverbund Rhein-Sieg (Hg.) (2016): Infobroschüre: SchülerTicket (Stand: 01.01.2016). Online verfügbar unter http://www.vrsinfo.de/fileadmin/Dateien/downloadcenter/Folder_SchuelerTicket01012016.pdf.

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 2. Senat, Urteil vom 21.03.2012, Aktenzeichen 2 S 1418/11.

VG Düsseldorf 25. Kammer, Urteil vom 02.12.2011, Aktenzeichen 25 K 342/11.

VG Freiburg (Breisgau) 5. Kammer, Urteil vom 22.09.2015, Aktenzeichen 5 K 686/14.

VGS – Verkehrsmanagement Gesellschaft Saar mbH (Hg.) (2016a): Auftrag – Wir planen Bewegung. Online verfügbar unter <http://www.vgs-online.de/unternehmen/auftrag/>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

VGS – Verkehrsmanagement Gesellschaft Saar mbH (Hg.) (2016b): Unternehmen – Organisation. Online verfügbar unter <http://www.vgs-online.de/unternehmen/organisation/>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Vidal, Alexandra; Dhomme, Laurence (2012): PPP und Schiene: High Speed Rail Tours-Bordeaux: ConVent, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

VMV – Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH (Hg.) (2016): Zügig durch Land Der Auftrag der VMV – Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH. Online verfügbar unter <http://www.vmv-mbh.de/die-vmv.html>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

Volgmann, Kati (2014): Raumstruktur und Pendelverkehr. Neue Trends im Metropolraum Rhein-Ruhr. Hg. v. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH. Dortmund (ILS Trends, 1/2014). Online verfügbar unter <http://www.ils-forschung.de/files/publikationen/pdfs/ils-trends-01-14.pdf>, zuletzt geprüft am 23.06.2015.

Völklein, Marco (2015): Nächster Halt: Gerichtshof. München: Klagen gegen den Bau der zweite Stammstrecke. Hg. v. Süddeutsche.de. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/zweite-stammstrecke-naechster-halt-gerichtshof-1.2595028>, zuletzt geprüft am 14.10.2015.

Vollmer, Klaus (2014): NRW-TarifReport 2013/14. Die neue NRW Tariflandschaft nimmt Formen an. Tariflandschaft – Entwicklungen und Perspektiven. Hg. v. KCM NRW, Kompetenzzentrum Marketing NRW bei der Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH. Köln. Online verfügbar unter <http://busse-und-bahnen.nrw.de/tickets-tarife/hintergrund-nrw-tarif/nrw-tarifreport/>, zuletzt geprüft am 01.03.2016.

VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (Hg.): Wettbewerb im SPNV. Vorteile durch VRR-Fahrzeugfinanzierungsmodell. Online verfügbar unter <http://www.vrr.de/de/vrr/verbund/betaetigungsfelder/wettbewerb/>, zuletzt geprüft am 08.04.2016.

VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (Hg.): YoungTicketPLUS. Das Aboticket für junge Leute in der Ausbildung. Online verfügbar unter <http://vrr.de/de/tickets/vielfahrer/youngticketplus/index.html>, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (Hg.) (2014a): Leihfahrrad-Angebote. Online verfügbar unter <http://www.vrr.de/de/fahrten/haltestelle/fahrrad/leihangebote/>, zuletzt aktualisiert am 2014, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (Hg.) (2014b): Machbarkeitsstudie Cico im VRR. Kompetenzcenter EFM. Umstellung des Vertriebes auf Check-in Check-out. Unter Mitarbeit von BLIC – KCW Konsortium BLIC GmbH – KCW GmbH. Gelsenkirchen. Online verfügbar unter http://kcefm.de/fileadmin/user_upload/images/Dokumente/Gesamttext_Machbarkeitsstudie.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2016.

VRR – Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (22.05.2015): VRR beschließt Taktumstellung bei S-Bahn-Linien ab Ende 2019. Gelsenkirchen. Tkatzik, Sabine. Online verfügbar unter https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjFjPzUwavKAhWEkw8KHbKxCd0QFgggMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.vrr.de%2Fimperium%2Fmd%2Fcontent%2Fdervrr%2Fpresse%2Fpm_150522_taktumstellung_s-bahn.pdf&usq=AFQjCNEiNY92ThuLgQOLSdXSynm6PUUjLQ&sig2=UI4jeL3j-kSZFC8HqneuHw, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

VRS – Verkehrsverbund Rhein-Sieg (Hg.) (2015): EU Projekt SmartMove. Online verfügbar unter <https://www.vrsinfo.de/der-vrs/projektpartner-und-organisationen/smartmove.html>, zuletzt geprüft am 14.08.2015.

Waldhoff, Christian (2015): Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen. Information 16/249. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Berlin.

Waluga, Gregor (2009): Zentrenreichbarkeit mit öffentlichem Nahverkehr in Rheinland-Pfalz. Entwicklung von Qualitätsstandards für den ÖPNV als wichtiges Kriterium zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Diplomarbeit. Johannes Gutenberg Universität Mainz, Mainz. Geographisches Institut. Online verfügbar unter http://diplomarbeit.waluga.de/Diplomarbeit-Gregor_Waluga-Zentrenreichbarkeit-RLP.pdf, zuletzt geprüft am 16.12.2016.

Waluga, Gregor (2014a): Das solidarische Bürgerticket als Baustein einer zukunftsfähigen Nahverkehrsfinanzierung. Gewinn für Klimaschutz und Bevölkerung am Beispiel der Stadt Wuppertal. In: *Raumplanung* (173), S. 36–41. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-54025>.

Waluga, Gregor (2014b): Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs durch ein Bürgerticket. In: Frank Baranowski (Hg.): *Verbraucherpolitik in der kommunalen Praxis*. Düsseldorf: Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW, S. 161–173. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-52861>.

Waluga, Gregor (2016): Flexibilisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertation. Tag der mündlichen Prüfung 26.09.2016. Im Erscheinen. Wuppertal.

Waßmuth, Carl (2015): Stellungnahme 16/3009 – Gemeingut in BürgerInnenhand. ÖPP. Anhörung A02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Wehling, Axel, LL.M.; Ockenga, Tim (2014): Positionspapier zur Verbesserung der Bedingungen für Investitionen in Infrastruktur. Hg. v. GDV. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. Berlin. Online verfügbar unter www.gdv.de, zuletzt geprüft am 16.06.2016.

Weiß, Marga (2016): Kostendeckung im ÖPNV. Öffentlicher Personennahverkehr bleibt auf öffentliche Finanzierung angewiesen. In: *Der Nahverkehr* (9), S. 70–73.

Weitnauer, Wolfgang (2014): Kommentar zum Kapitalanlagegesetzbuch und zur Verordnung über Europäische Risikokapitalfonds mit Bezügen zum AIFM-StAnpG. KAGB Weitnauer/Boxberger/Anders. KAGB – Kurz Kommentar. Begründet von Wolfgang Weitnauer, Lutz Boxberger und Dietmar Anders. München: C.H. Beck.

Welsch, Janina (2015): Alltagsmobilität und Mobilitätssozialisation von Menschen aus verschiedenen Herkunftsländern. Ergebnisse einer Pilotstudie in Offenbach am Main. In: Joachim Scheiner und Christian Holz-Rau (Hg.): *Räumliche Mobilität und Lebenslauf. Studien zu Mobilitätsbiografien und Mobilitätssozialisation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 199–220.

Weltrich, Ortwin (2015): Stellungnahme 16/3005 Handwerkskammer zu Köln. Finanzierung Bundesfernstraßenprojekte. A02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

Wente, Volker (2015a): Zukunft der ÖPNV-Finanzierung. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 23.01.2015. Online verfügbar unter http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_4_VolkerWente_EKIV_Zukunft_OepnV-Finanzierung_150123.pdf, zuletzt geprüft am 29.06.2015.

Wente, Volker (2015b): Subunternehmerquote im ÖPNV. Köln, 02.10.2015. E-Mail an Evelyn Hepp. lokal.

Werner, Jan (2015): Ziele, Logik und Probleme des bestehenden Rechtsrahmens Mobilität und Daseinsvorsorge. Zukunftsschmiede Mobilität. über. Berlin, 19.11.2015.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hg.) (2012): Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Gutachten WD 4-3000-268/12. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2013): Verkehrsfinanzierungsreform. Integration des kommunalen Verkehrs – Stellungnahme. Berlin.

Wittowsky, Dirk (2013): Alltagsmobilität von Migrantinnen und Migranten. Wie mobil sind Migrantinnen und Migranten? Aktuelle Ergebnisse aus Forschung und Praxis. ILS-Workshop. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH. Dortmund, 08.11.2013.

Witzke, Sarah; Meier-Berberich, Jörn (2015): ÖPNV und Carsharing: Ergänzung oder Substitution? Erste Marktforschungsergebnisse zu diesem Thema im Rahmen des Projekts Stuttgart Services. In: *Der Nahverkehr* (4), S. 12–15.

Zeino-Mahmalat, Nils (2016): Digitale Vernetzung und elektronische Tickets im ÖPNV. Enquete-Kommission zu Finanzierungsoptionen des ÖPNV in NRW, Landtag NRW. Düsseldorf, 22.01.2016.

Zimmer, Christoph (2015a): Grundlagen und Lösungsansätze für einen ÖV-Beitrag. Enquetekommission FINÖPV. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 08.05.2015. Online verfügbar unter http://landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/TOP_3_ChristophZimmer_EKIV_Finanzierung_OePNV-Beitraege_150508_ergaenzt.pdf, zuletzt geprüft am 18.05.2015.

Zimmer, Christoph (2015b): Bedarfe und Potenziale bei Angebot und Organisation im ÖPNV Nordrhein-Westfalens. Vortrag im Rahmen der Gutachtenpräsentation in der Enquetekommission IV. Enquete-Kommission zu Finanzierungsoptionen des ÖPNV in NRW, Landtag NRW. Düsseldorf, 18.12.2015, zuletzt geprüft am 30.12.2015.

Zoch, Thomas (2010): Freifahrschein kommt gut an. In: *Südkurier*, 09.06.2010. Online verfügbar unter <http://www.suedkurier.de/region/kreis-konstanz/kreis-konstanz/Freifahrschein-kommt-gut-an;art372432,4325577>, zuletzt geprüft am 14.08.2015.

Zukunftsnetz Mobilität NRW (2014): Handbuch. Carsharing Nordrhein-Westfalen. Köln.

Zukunftsnetz Mobilität NRW (2015): Handbuch Mobilstationen Nordrhein-Westfalen. Köln.

Zülch, Annette (2015): Stellungnahme 16/3006 Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e. V. Finanzierung Bundesfernstraßenprojekte. Anhörung A02 – 22.09.2015. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 17.06.2016.

Zyweck, Michael (2015): Fahrgemeinschaften als Beitrag der inter- und multimodalen Vernetzung. In: *Nahverkehrspraxis* (9/10-2015), S. 63–65.

