



ÖPNV-Zukunftskommission NRW

Zukunft des ÖPNV in NRW

Weichenstellung für 2020/2050

Abschlussbericht der Kommission (Kurzfassung)

– Handlungsbedarf und Empfehlungen –



Dieser Abschlussbericht wurde als Ergebnis der Arbeiten der ÖPNV-Zukunftskommission NRW erstellt. Er wurde finanziert vom Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Bericht basiert auf verschiedenen Ausarbeitungen der im Rahmen der Kommissionsarbeit einberufenen Arbeitsgruppen und den Abstimmungen in Kommissionssitzungen.

Neben der hier vorliegenden Berichtsversion wurde auch eine ausführliche Langfassung mit weiteren Hintergrundinformationen erstellt. Sie ist, ergänzt um Anlagen (Begriffsverzeichnis, Rechtsgutachten, Finanzierungsstudie), auf der Webseite des Ministeriums www.mbwsv.nrw.de zu finden.

Organisatorisch unterstützt wurde die ÖPNV-Zukunftskommission durch eine Geschäftsstelle, bestehend aus KCW GmbH, Berlin, und Rail&Bus Consultants GmbH, Düsseldorf.

Text und Layout des Abschlussberichtes: Marc-Oliver Wille (Geschäftsstellenleiter), Dr. Henning Tegner (beide KCW), Inga Dontsova, Heino Schultze (beide Rail&Bus).

Redaktionsschluss: Juli 2013

Allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z.B. Teilnehmer/Innen, verzichtet und vereinfachend die männliche Sprachform verwendet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

Düsseldorf/Berlin, im August 2013



Inhaltsverzeichnis

Kommissionsmitglieder	4
1 Auftrag an die ÖPNV-Zukunftskommission	5
2 Zusammenfassung	6
3 Ausgangslage und Grundverständnis	10
3.1 Rahmenbedingungen und Herausforderungen.....	10
3.2 Leitbild und Vision	11
3.3 Gesamtmobilität im Fokus.....	14
4 Wesentliche Handlungsfelder: Kernaussagen und Empfehlungen	15
4.1 Mobilitäts- und ÖPNV-Planung.....	15
4.2 Umgang mit dem demografischen Wandel.....	18
4.3 Erhalt und Ausbau der Infrastrukturen.....	20
4.4 Angebotsgestaltung und Produktqualität	22
4.5 Tarif und Vertrieb	26
4.6 Information und Kommunikation.....	28
4.7 Fahrgastrechte und Mobilitätsgarantie	29
4.8 Mobilitätsmanagement	29
4.9 Barrierefreiheit.....	31
4.10 E-Mobilität	32
5 Organisation des ÖPNV: Schlussfolgerungen und Empfehlungen	34
5.1 Organisation im SPNV	34
5.2 Organisation im ÖSPV	35
5.3 Organisation auf Betreiberebene im ÖSPV	37
5.4 Organisation der Fördermittelverteilung im Land	38
6 Finanzierung des ÖPNV: Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
6.1 Einflussfaktoren auf die Kostenentwicklung.....	40
6.2 Einschätzungen zum künftigen Finanzbedarf	43
6.3 Ansätze zur Deckung des Finanzbedarfs	46
6.4 Notwendigkeit der Kosten- und Erläsoptimierung	47
6.5 Sicherung heutiger Mittel: GVFG, Entflechtungs- und Regionalisierungsgesetz ...	49
6.6 Neuer Finanzierungsmodus: Instrumente für Erneuerungsinvestitionen	54
6.7 Ausblick: Prinzipien einer zukünftigen Finanzierung von Verkehr	57



Kommissionsmitglieder

Die folgenden Mitglieder bildeten die ÖPNV-Zukunftskommission NRW:

Kommissionsmitglied	Institution
Prof. Dr.-Ing. Udo Becker	Technische Universität Dresden, Lehrstuhl für Verkehrsökologie
Peter Büddicker	Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen
Rainer Engel	Pro Bahn e. V. Bundesverband
Dr. Markus Faber	Landkreistag NRW
Zunächst Ernst Giesen , danach Roland Thomas	Städte- und Gemeindebund NRW
Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig	Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Prof. Dr.-Ing. Felix Huber	Bergische Universität Wuppertal
Martin Husmann	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR
Dr. Herbert Kemming	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Folkert Kiepe	(ehemals Deutscher Städtetag und Städtetag NRW)
Johannes Krems	Verband Nordrhein-Westfälischer Omnibusunternehmen e. V.
Prof. Dr.-Ing. Adolf Müller-Hellmann	Rheinisch-Westfälisch Technische Hochschule
Gisela Nacken	<i>Kommissionsvorsitzende</i>
Dr. Hermann Paßlick	Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe
Wolfgang Röken	<i>Kommissionsvorsitzender</i>
Dr. Wilhelm Schmidt-Freitag	Zweckverband Nahverkehr Rheinland
Iko Tönjes	Verkehrsclub Deutschland e. V.
Prof. Dr.-Ing. Hermann Zemlin	(ehemals Stadtwerke Bonn)
Dr. Horst Zierold	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.



1 Auftrag an die ÖPNV-Zukunftskommission

Das damalige Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen hatte im Jahr 2011 auf der Grundlage des Koalitionsvertrages von SPD und Bündnis90/Die Grünen die ÖPNV-Zukunftskommission einberufen. Themenschwerpunkte sollten der Investitions- und Sanierungsstau im ÖPNV und die sich gleichzeitig verändernden Finanzierungsgrundlagen, insbesondere die Aufteilung der Regionalisierungsmittel auf Bundesebene und die offenen Fragen zur Entwicklung der GVFG-Mittel sein. Themen wie die Auswirkungen des demografischen Wandels auf den ÖPNV, die Optimierung der Organisationsstrukturen und die Beseitigung der Tarifvielfalt kamen hinzu. In die Kommission wurden Vertreter der Zweckverbände des Landes, der Fahrgastverbände, der Unternehmensverbände, der Gewerkschaften, der kommunalen Spitzenverbände sowie Vertreter aus der Wissenschaft berufen.

Die ÖPNV-Zukunftskommission NRW nahm ihre Arbeit am 22. Februar 2012 auf (erste Kommissionssitzung). Sie hat mehrere Arbeitsgruppen eingerichtet, um sich angemessen mit der Themenvielfalt beschäftigen zu können. Die Arbeitsgruppen diskutierten Inhalte und die Schwerpunkte der Berichterstattung, Kernergebnisse und insbesondere Empfehlungen wurden in den Kommissionssitzungen präsentiert und abgestimmt. Am 11. Januar 2013 wurden dem Verkehrsminister Zwischenergebnisse vorgestellt. Insgesamt kam die Kommission zu 13 Sitzungen zusammen, darunter war eine zweitägige Klausurtagung. Die inhaltlichen Arbeiten wurden im Juli 2013 abgeschlossen und in dem vorliegenden Ergebnisbericht zusammengeführt. Neben dieser Kurzfassung gibt es für den interessierten Leser eine Langfassung des Abschlussberichts.

In Kapitel 2 ist zunächst eine Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse in zehn Thesen zu finden. Kapitel 3 beschreibt die Ausgangslage im ÖPNV Nordrhein-Westfalens und das Selbstverständnis, mit dem die Zukunftskommission ihre Arbeit verband. Es folgen Überlegungen, Schlussfolgerungen und konkrete Empfehlungen der Kommission an das Land. Sie beziehen sich in Kapitel 4 auf zehn wesentliche Handlungsfelder, in den Kapiteln 5 und 6 wegen ihrer besonderen Bedeutung auf die Themenbereiche Organisation und Finanzierung des ÖPNV.



2 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der ÖPNV-Zukunftskommission NRW werden einleitend in den folgenden zehn Kernthesen im Überblick festgehalten. Konkrete Empfehlungen der Kommission zu einzelnen Themen sind in den weiteren Textabschnitten zu finden und dort grafisch hervorgehoben.

- 1) Die Sicherung von Mobilität für die Bürger kann angesichts der Rahmenbedingungen und absehbaren Entwicklungen künftig nur durch eine **Ausweitung des ÖPNV** erreicht werden. Nur so sind gleichzeitig Klima- und Umweltschutzziele, wirtschaftliche Ziele und soziale Ziele zu erfüllen und in Einklang mit den finanziellen Möglichkeiten zu bringen. Dies setzt ein attraktives und optimiertes Leistungsangebot im ÖPNV voraus, das eine 50- bis 100%-ige Steigerung der ÖPNV-Verkehrsleistung ermöglicht, die von der Kommission für nötig gehalten wird. All dies kann nur bei klarer politischer Priorisierung des ÖPNV realisiert werden.

Relevant für diese Forderung sind insbesondere die demografischen, finanziellen, ökologischen und sozialen Entwicklungen, die im Leitbild der ÖPNV-Zukunftskommission zum Ausdruck kommen. Die erweiterte Rolle des ÖPNV und die Ausweitung des Angebots als Voraussetzung für eine verstärkte ÖPNV-Nachfrage haben *herausragende Bedeutung, weil umweltfreundlicher öffentlicher Verkehr Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen, Einkommenschichten, Entfernungsklassen und Räume schaffen kann*. Eine qualitative Weiterentwicklung des Angebots kann zusätzliche Kundenpotenziale (auch bei der älteren Bevölkerung) erschließen und somit wiederum eine Ausweitung des Angebots ermöglichen.

- 2) Eine **integrierte Mobilitäts- und Verkehrsplanung** muss künftig auf Landes-, überörtlicher und lokaler Ebene verkehrsträgerspezifische Einzelplanungen ersetzen und alle Verkehre gesamthaft berücksichtigen. Sie ist mit der (strategischen) ÖPNV-Planung sowie Raum-, Siedlungs-, Finanz- und Fachplanungen (insbesondere Bau- und Schulplanung) zu verzahnen. Planungsinstrumente und Organisationsformen für die unterschiedlichen Handlungsebenen sind hierzu (weiter) zu entwickeln. Prozesse müssen besser aufeinander abgestimmt, Schnittstellen reduziert und Planungen transparenter gemacht werden.

Übergeordnetes strategisches Ziel ist die *Sicherstellung der Mobilität aller Einwohner* des Landes und die Erreichbarkeit aller relevanten Alltagsziele auch ohne eigenes Auto. Mobilitätsdefizite sind zu benennen und – verkehrsmittelübergreifend – zu verringern. Das Verkehrssystem ist insgesamt so zu gestalten, dass Mobilitätsbedürfnisse mit minimalen (Umwelt-)Kosten, mit dem geringstmöglichen Verkehr befriedigt werden.



- 3) Für die Gewährleistung der Mobilität sind **leistungsfähige Infrastrukturen** eine zwingende Grundvoraussetzung. Sichere und moderne Strecken, Stationen und Betriebseinrichtungen mit ausreichender Kapazität, Qualität und Zuverlässigkeit sind die zentrale Basis für einen qualitativ hochwertigen ÖPNV. Sie müssen ergänzt werden um moderne, den Anforderungen der Fahrgäste gerecht werdende Fahrzeuge. Die gesellschaftlichen und gesetzlichen Anforderungen an eine umfassende Barrierefreiheit sind zu erfüllen. Angesichts der bestehenden Engpässe und der Notwendigkeit zur Erweiterung der ÖPNV-Leistungen kann nur ein langfristig gesicherter, an den Kundenbedürfnissen orientierter Ausbau der Infrastruktur zu Fahrgaststeigerungen führen.

Die vom Bund zu gewährleistende Finanzierung des Schienennetzes und andere Finanzierungsinstrumente – auch des Landes – müssen mehr als bisher die besonderen Probleme des Ballungsraums NRW mit einer unzureichenden Kapazität und Qualität der überkommenen Infrastruktur und dem *überproportionalen Bedarf an Verkehrsleistung und Erneuerungsinvestitionen* berücksichtigen.

- 4) Die im ÖPNV identifizierten erforderlichen Vorhaben müssen mit einer **angemessenen Finanzierung** der Verkehre und Infrastrukturen umgesetzt werden. Die Benachteiligung von NRW bei der Verteilung der Regionalisierungsmittel muss beseitigt werden, weitere Mittel vor allem für dringende Erneuerungsinvestitionen sind in der nachgewiesenen Höhe bereitzustellen. Das Erschließen neuer Finanzierungsinstrumente (ggf. in einer Fondslösung) ist dabei unumgänglich. Aus Gründen der sozialen Fairness und des Verursacherprinzips ist eine stärkere Beteiligung der indirekten Nutznießer und Kostenverursacher im Verkehr an der Finanzierung des ÖPNV nötig. Parallelförderungen unterschiedlicher Verkehrsträger widersprechen dem Ziel eines integrierten Verkehrssystems und sollten daher in Zukunft unterbleiben. Großprojekte sind kritischer auf Nutzen und Ausbaustandard zu überprüfen.

Neben der Erschließung neuer Finanzquellen sind auch *auf der Kostenseite weitere Anstrengungen* zu unternehmen, um Verkehrsleistungen möglichst effizient zu erbringen. Dazu müssen an den Prinzipien der nachhaltigen Verkehrsentwicklung orientierte Qualitätsniveaus und Standards definiert werden. Eine Überprüfung von Leistungsumfang, Produktion und Organisation im ÖPNV – insbesondere durch die Aufgabenträger – ist zu gewährleisten.

Daneben ist der Ansatz der *Internalisierung von externen Kosten* im Verkehr anzugehen, wie er von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde. Die hieraus resultierenden Effekte führen nach Ansicht von Experten zu Potenzialen von bundesweit jährlich mehreren Milliarden Euro, die bei geeigneter Ausgestaltung für den ÖPNV zur Verfügung stehen würden.

- 5) Angesichts sich verändernder Kundenbedürfnisse muss der ÖPNV seine Rolle als **multi- und intermodaler¹ Mobilitätsdienstleister** für eine einfach zugängliche Mobilität unter Nutzung aller verfügbaren Verkehrsmittel (weiter) entwickeln und ausbauen, um eine nahtlose Mobilität von Haus zu Haus („Tür-zu-Tür-Bedienung“) sicherzustellen. Flexible Bedienungsformen spielen nicht zuletzt angesichts des demografischen Wandels zunehmend eine Rolle.

¹ „Intermodal“, vereinfacht mit „verkehrsmittelübergreifend“ gleichzusetzen, bezeichnet die Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel bzw. Verkehrsträger im Verlauf eines Weges. „Multimodal“ beschreibt hingegen die Möglichkeit der wechselnden Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel je nach Situation und Zeit; der Nutzer kann also zwischen verschiedenen Alternativen wählen und diese immer wieder neu kombinieren.



Der ÖPNV befindet sich hierbei im Wettbewerb mit anderen Anbietern im Verkehrsmarkt um Kunden, deren Mobilitätsbedürfnisse sich immer weiter ausdifferenzieren. Mit einem *Komplettangebot aus einer Hand für eine nahtlose Mobilität* kommt er den Kundenbedürfnissen entgegen und kann damit Kauf und Besitz eines eigenen Autos überflüssig machen. Zu diesem Komplettangebot sind ergänzend zum ÖPNV-Kerngeschäft mit Bussen und Bahnen, flexiblen Angeboten und Taxis künftig auch Park+Ride, Bike+Ride, Car-Sharing, Fahrgemeinschaftsvermittlungen und Fahrradverleihsysteme zu zählen, wobei sich eigene Produkte des ÖPNV und Produkte von Kooperationspartnern ergänzen.

- 6) Der **Fahrgast** muss noch stärker **in den Mittelpunkt** gerückt werden, um unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnissen gerecht zu werden und nachfragegerechte Angebote zu schaffen. Dies betrifft u.a. die Aspekte Zuverlässigkeit, Platzangebot, Sicherheit, Barrierefreiheit, Kundeninformation (auch bei Störungen), Einfachheit von Tarif und Fahrkartenkauf usw. Die Zukunftskommission begrüßt insofern eine Bildung von NRW-weit nur noch drei Verbundtarifen neben dem NRW-Tarif. Mobilitätsgarantien müssen für die Kunden praktischer handhabbar werden.

Angesichts besonderer Mobilitätsbedürfnisse im Zuge des demografischen Wandels (Alterung!), einer Veränderung von Werten und steigender Ansprüche an den Zugang zur Mobilität (Barrierefreiheit) ist der ÖPNV darüber hinaus gefordert, mit *zielgruppenspezifischen Angeboten* Kunden an sich zu binden und wahlfreie potenzielle Kunden mit attraktiven Angeboten als Kunden zu gewinnen.

- 7) Für ganz NRW soll ein **qualifiziertes Regionalnetz** im ÖPNV definiert werden, das mit Garantieangeboten hinterlegt ist, um für die Bürger die Erreichbarkeit ihrer Ziele zu sichern, auch z.B. abends oder dann, wenn kein Pkw zur Verfügung steht. Das Regionalnetz soll aus dem SPNV-Schiennetz, den bedeutsamen ÖSPV-Schienenwegen² und einem dem Schienenverkehr qualitativ ähnlichen (über)regionalen Busnetz bestehen. Dort, wo vor Ort Linienverkehr wegen geringer Nachfragepotenziale nicht wirtschaftlich betrieben werden kann, müssen flexible Bedienungsformen weiterhin Mobilität sichern. Vernetzte Mobilitäts-, Informations- und Dispositionsangebote sind zu schaffen und zu koordinieren. Dafür müssen entsprechende Finanzmittel bereitgestellt werden.

Darüber hinaus sind landesweite Standards (begriffliche Bezeichnungen, Arten der Nutzung, Konditionen, Buchung per Fahrplanauskunft, Betriebs-Disposition usw.) und entsprechende Leitfäden oder Beratungsangebote für integrierte flexible Bedienformen zu entwickeln. Aus dem Nebeneinander von Fahrdiensten sozialer Träger und des ÖPNV ist ein gemeinsames, effizientes Angebot zu gestalten.

- 8) Für eine noch bessere Ausgestaltung des Leistungsangebotes sind wenige **organisatorische Anpassungen** vorzunehmen. Aus Sicht der Zukunftskommission hat es sich im Grundsatz bewährt, dass die Aufgabenträgerschaft für den öffentlichen Verkehr insgesamt auf der kommunalen Ebene angesiedelt ist. Mit der Zuständigkeit für den SPNV bei heute drei Zweckverbänden ist sichergestellt, dass auch der SPNV lokale Belange berücksichtigt. Einzelne Defizite im Zusammenwirken der SPNV-Aufgabenträger sollten durch bessere Kooperation über-

² Der ÖPNV wird in diesem Bericht differenziert in SPNV (Schiene-personennahverkehr auf Eisenbahnen) und ÖSPV (straßengebundener öffentlicher Personennahverkehr mit Bus, Straßenbahn/Stadtbahn und U-Bahn).



wunden werden; als letzte Möglichkeit zur Überwindung von Differenzen wird eine Schlichtung durch das Land angeregt.

Um die *Abstimmung zwischen den Verantwortlichen* für den SPNV und den ÖSPV sowie zwischen mehreren örtlich zuständigen Aufgabenträgern zu verbessern und damit Brüche und Lücken im Verkehrsangebot aus Sicht des Kunden zu vermeiden, sind weitergehende Regeln über die Zusammenarbeit erforderlich. Ebenso befürwortet die Kommission verstärkte Kooperationen auf der Ebene der Verkehrsunternehmen bis hin zu möglichen Zusammenschlüssen, um so zu mehr Effizienz im Betrieb zu gelangen. Schließlich sind in Teilen die Prozesse der Verteilung der pauschalierten Finanzmittel zu optimieren.

- 9) Das Land wird aufgefordert, Kommunen, Verkehrsunternehmen und die Wirtschaft zu einer Ausschöpfung ihrer jeweiligen **Handlungsmöglichkeiten im Mobilitätsmanagement** zu bewegen, um so zu einer Stärkung der Effizienz und Verträglichkeit des Verkehrs über kommunikative und organisatorische Maßnahmen zu gelangen. Darüber hinaus soll das Land fördernde Rahmenbedingungen für die Nutzung des Umweltverbundes in seinem Zuständigkeitsbereich schaffen (z.B. durch Vorgaben in der Landesbauordnung) und den Bund auffordern, Gleiches in seiner Zuständigkeit zu tun.

Landesseitige Initiativen zur weiteren Verbreitung des Mobilitätsmanagements sind nötig, da Mobilitätsmanagement kein Selbstläufer ist. Die genannten Akteure müssen gezielt angesprochen werden, um ihnen einerseits anhand guter Praxisbeispiele das durch sie abschöpfbare Nutzenpotenzial zu vermitteln und sie andererseits in die Pflicht zu nehmen, ihre jeweiligen Handlungsmöglichkeiten zur Reduktion des motorisierten Individualverkehrs (MIV) auszuschöpfen. Sollte das Prinzip, dass Verkehrserzeuger eine Mitverantwortung für die Lösung der Verkehrsprobleme haben, nicht auf freiwilliger Basis umsetzbar sein, sind ggf. ordnungspolitische Maßnahmen zu ergreifen.

- 10) Die zukunftsfähige Umgestaltung des Mobilitäts- bzw. Verkehrssystems wird durch die Nutzung **neuer und bewährter vorhandener Technologien** geprägt sein. Diese können aus Kundensicht eine zentrale Rolle spielen bei der Vernetzung inter- und multimodaler Angebote, alternativer und flexibler Bedienungsformen sowie insgesamt bei der Vereinfachung der Nutzung des ÖPNV (und der ergänzenden Angebote) durch ein optimiertes Zusammenspiel von Informationen, Buchung und Bezahlung online und mobil. Daneben kann auch die betriebliche Einsatzplanung durch neue Technologien weiter vereinfacht und so die Effizienz gesteigert werden. Schließlich sind Antriebstechnologien durch weitere Forschung zu optimieren.

Neue Technologien müssen aber auch auf den Prüfstand gestellt werden; nur im Falle einer positiven Bewertung, etwa hinsichtlich Kundennutzen und Effizienz, sollten sie eingesetzt werden. Dies gilt zum Beispiel für die flächendeckende Einführung eines elektronischen Fahrgeldmanagements und die Weiterentwicklung von Fahrzeugen und Infrastrukturen im Rahmen der E-Mobilität, für die der ÖPNV eine zentrale Rolle spielt.

Die ÖPNV-Zukunftskommission schlägt ergänzend vor, ihre Arbeit mit ausgewählten Mitgliedern in einem **ÖPNV-Beirat** fortzusetzen, um das Land bei der Diskussion und Umsetzung der Empfehlungen zu begleiten und noch offen gebliebene Fragen zu klären.



3 Ausgangslage und Grundverständnis

3.1 Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Nordrhein-Westfalen ist mit etwa 17,85 Mio. Einwohnern das bevölkerungsreichste deutsche Bundesland und, mit Ausnahme der Stadtstaaten, mit 523 Einwohnern pro km² am dichtesten besiedelt. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist ein wichtiger Eckpfeiler der Mobilität in NRW: Hier legen rechnerisch etwa 2,5 Milliarden Fahrgäste jährlich mehr als 20 Milliarden Kilometer mit Bussen und Bahnen zurück (Stand 2011).³

Die ÖPNV-Zukunftskommission stellt fest, dass das heutige System, das durch viele Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger mit unterschiedlichen verkehrspolitischen Ziel- und Prioritätensetzungen, Initiativen und Fachkenntnissen sowie auf Basis unterschiedlicher Auftragsverhältnisse zwischen öffentlicher Hand und Verkehrsunternehmen entwickelt worden ist, zwar einen hohen Stand erreicht hat, aber keine einheitliche und durchgängige Qualität aufweist. Die Heterogenität des Landes zeigt sich zum Beispiel in einem relativ dichten Leistungsangebot in den meisten Ballungsräumen, wo insbesondere der Berufsverkehr oft an Kapazitätsgrenzen stößt, und einem ausgedünnten Angebot in den eher ländlichen Gegenden, das oft keine Erreichbarkeit mehr in den Abendstunden oder am Wochenende sicherstellt. Für den Fahrgast zeigen sich Zugangshürden, die u.a. in unterschiedlichen Ausprägungen vergleichbarer Produkte, Tarife und Vertriebswege, in nicht geschlossenen Reiseketten oder fehlenden Informationen bestehen. Für die Infrastrukturintensiven ÖPNV-Angebote wie zum Beispiel die Stadtbahnen treten immer deutlicher dramatische Finanzierungslücken bei den erforderlichen Erneuerungsinvestitionen zu Tage. Finanzpolitisch motivierte weitere Kürzungen der Finanzmittel würden die Situation weiter verschlechtern.

Hervorzuheben ist, dass der ÖPNV schon heute als Wirtschafts- und Standortfaktor an Bedeutung gewonnen hat. Für die Ansiedlung neuer Unternehmen gewinnt die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV immer mehr an Bedeutung. Die Verkehrsunternehmen sind bedeutende Arbeitgeber, die eine Vielzahl von Personen beschäftigen. Nicht zu verkennen ist, dass der ÖPNV ein umweltfreundliches und damit volkswirtschaftlich sparsames Verkehrsmittel darstellt.

Vorschläge der Kommission für ein Zukunftskonzept des ÖPNV müssen neben dem Status quo auch die zu erwartenden Entwicklungen berücksichtigen, insbesondere den demografischen Wandel, die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur, Veränderungen des Mobilitätsverhaltens sowie enger werdende Finanzspielräume der öffentlichen und der privaten Haushalte. Chancen

³ Quelle: Internetauftritt des Landesbetrieb Information und Technik NRW unter www.it.nrw.de, Zugriff im Juli 2013



und Risiken sowie Herausforderungen für den öffentlichen Verkehr in NRW leiten sich u.a. aus folgenden Entwicklungen ab:

- Der *demografische Wandel* führt überwiegend, aber nicht überall zur Schrumpfung der Bevölkerung und zur Alterung der Bürger und (potenziellen) ÖPNV-Nutzer. Er beinhaltet u.a. die Zunahme von Mobilitätseinschränkungen, eine weitere Individualisierung, die Konzentration auf Wachstumsregionen und die Verringerung des Erwerbspersonenpotenzials; relevant ist insbesondere der erwartete Rückgang der Schülerzahlen mit der Gefahr eines Abbaus der Mobilitäts-Grundversorgung im ländlichen Raum. Er ruft neue qualitative und quantitative Anforderungen an Verkehrsangebote hervor (vgl. Abschnitt 4.2).
- Die *Ansprüche an die Mobilität* wandeln sich: Die Anforderungen an die Barrierefreiheit auch im ÖPNV treten stärker in den Vordergrund (siehe auch Abschnitt 4.9). Fehlende Fahrplanangebote werden zunehmend als Einschränkung der sozialen Teilhabe begriffen.
- *Veränderungen im Mobilitätsverhalten*, überwiegend im städtischen Raum, belegen einen Wertewandel. Er zeigt sich u.a. in einem rückläufigen Pkw-Besitz bei jungen Erwachsenen, der Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie neuartiger Angebote. Verhaltensänderungen lassen sich auch durch Maßnahmen des Mobilitätsmanagements erreichen.
- Die *Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur* beinhaltet heute gleichermaßen Re- und Suburbanisierungsprozesse; sie können insbesondere außerhalb der Zentren teilweise zu Erreichbarkeitsproblemen für Menschen ohne eigenen Pkw führen.
- *Enger werdende Finanzspielräume* sind sowohl auf Seiten der öffentlichen Hand als auch bei den privaten Haushalten festzustellen. Sie beinhalten unter anderem Risiken der Finanzmärkte und der Konjunktur, Anforderungen aus der Schuldenbremse sowie höhere Preise für Treibstoffe und Energie. Viele Bürger werden vor der Notwendigkeit stehen, etwa wegen hinzukommender höherer Ausgaben für Gesundheit oder Alterssicherung, bei den Kosten für den privaten Pkw zu sparen. Hieraus ergeben sich Chancen für eine verstärkte ÖPNV-Nachfrage, wobei Grundversorgung und Bezahlbarkeit von erheblicher Bedeutung sind.
- Dem ÖPNV drohen weitere *Kostensteigerungen* aus verschiedenen Gründen (Abschnitt 6.1).
- Hinzu kommen große Herausforderungen beim Erhalt der bestehenden *Infrastrukturen*, wo einerseits ein Sanierungsstau festzustellen ist (hierzu auch Abschnitt 4.3), andererseits bisher verlässliche Finanzmittel stark in Gefahr geraten sind (vgl. Abschnitt 6.5).

3.2 Leitbild und Vision

Als Rahmen für die weiteren Überlegungen und Vorbereitung für die Ableitung von Empfehlungen an das Land hat die ÖPNV-Zukunftskommission ein **Leitbild** für die künftige Verkehrsentwicklung in NRW entwickelt. Es geht davon aus, dass Mobilität ein Grundbedürfnis von Menschen und eine Voraussetzung für die Teilnahme an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aktivitäten ist. Die Verkehrserschließung durch den ÖPNV sowie den Rad- und Fußverkehr ist Voraussetzung für eine zukunftsfähige Mobilität: Es kommt darauf an, dass die Bedürfnisse, die Ortsveränderungen erfordern, mit wenig finanziellen Ressourcen, wenig Umweltschädigung, wenig sozialen Verwerfungen, wenig Aufwand abgedeckt werden können. Deshalb ist es zwingend, immer Raum- und Verkehrsentwicklung sowie alle Verkehrsträger gemeinsam zu betrachten.



Die Kommission orientiert sich in ihrem Leitbild insbesondere an den Nachhaltigkeitszielen mit den Elementen Ökologie, Ökonomie und Soziales. Die künftige Entwicklung des ÖPNV soll demnach die folgenden Ziele aufgreifen:

- **Soziales:** Die Erfüllung der Mobilitätsbedürfnisse der Einwohner und der Gesellschaft steht im Vordergrund. Zur Sicherung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist eine verkehrliche Grundversorgung zu gewährleisten, auch ohne Nutzung eines eigenen Pkw.
- **Umweltverträglichkeit:** Die Umwelt als Lebensgrundlage ist zu sichern. Ökologische Verträglichkeit umfasst Klimaschutz und -anpassung, Schadstoff- und Lärmreduktion und die Verringerung des Flächenverbrauches. Ziele hierzu sind insbesondere durch die EU, die Bundesregierung und die Landesregierung festgeschrieben und quantifiziert worden;
- **Wirtschaftliche Effizienz** (auch: Finanzierbarkeit): Zur Umsetzung dieses Zieles ist ein kostenminimaler und effizienter Verkehr einzusetzen. Die Bezahlbarkeit der Mobilität bei öffentlichen und privaten Haushalten, für die sich angesichts der Finanzkrise erhöhter Handlungsbedarf ergibt, ist sicherzustellen;

Als umweltfreundliches Verkehrsmittel ist der ÖPNV lange bekannt. Seit einiger Zeit wird auch der wirtschaftliche Beitrag des ÖPNV zur Erreichbarkeit von Standorten verstärkt wahrgenommen. So misst die Wohnungswirtschaft der Erreichbarkeit der Standorte mit dem ÖPNV zunehmend eine ökonomische Bedeutung zu: mit dem ÖPNV erreichbare Wohnungen lassen sich besser und lukrativer vermieten oder verkaufen. Generell können Unternehmen durch gute Erreichbarkeit ihrer Standorte mit dem ÖPNV leichter Beschäftigte gewinnen – ein Gesichtspunkt, der angesichts von Fachkräftemangel und rückläufiger Erwerbsbevölkerung in Teilen des Landes an Bedeutung gewinnt. Der ÖPNV wird damit zunehmend zum Standortfaktor. Ökonomische Bedeutung hat der ÖPNV schließlich auch als Jobmotor: Zurzeit sind im ÖPNV in NRW weit über 41.000 Mitarbeiter beschäftigt.

Eine Besonderheit des ÖPNV ist, dass er im Idealfall allen Bevölkerungsgruppen und -schichten gleichermaßen offensteht, unabhängig von Alter, Fahrzeug- oder Führerscheinbesitz, körperlichen Einschränkungen oder anderen Bedingungen. Dabei übernimmt er vielfältige zusätzliche Aufgaben (z.B. zur Sicherung von Kontakten zwischen verschiedenen Personengruppen) und dient auch der Versorgung von Bevölkerungsgruppen, denen individuelle motorisierte Mobilität nicht zur Verfügung steht. Damit stellt er ein geeignetes Instrument zur Gewährleistung von Mobilität für breite Bevölkerungsschichten dar. Das Leitmotiv für den ÖPNV ist also, eine konkurrenzfähige Alternative zum Privat-Pkw anzubieten.

Wie sieht eine **Vision** für den ÖPNV in NRW aus? Der ÖPNV ist im System des Gesamtverkehrs stärker in den Fokus zu rücken. Er ist – schon heute und verstärkt in Zukunft – eine vollwertige Mobilitätsalternative und soll über die „Daseinsvorsorge“ hinaus aktiv zur Sicherung der Teilhabe, dem Einbezogenen in das gesellschaftliche Leben, dienen. Nur ein Ausbau des ÖPNV kann die vorgegebenen, ambitionierten Klimaschutzziele für die Gesellschaft erfüllen, die Mobilität als Grundbedürfnis der Menschen für alle Bürger sichern und – bei zu erwartenden überproportional steigenden Kosten für die private Pkw-Nutzung – einen bezahlbaren Verkehr sicherstellen.

Zentrale Gedanken der Zukunftskommission bei der Diskussion von Vision und Zielen waren zwei zeitlich unterschiedliche Betrachtungsebenen: ein „Forecast“ ausgehend vom Heute in das Jahr 2020 und ein „Backcast“ aus dem Jahr 2050 ins Jahr 2020, der zu erwartende Entwicklungen vorwegnimmt und von einem Zukunftsszenario ausgehend zurückschaut, welche Maßnahmen im ÖPNV



zur Zielerreichung erforderlich sind. Im Ergebnis ist festzustellen, dass mit der Verabschiedung der Klimaschutzgesetzgebung in NRW zwangsläufig erhebliche Implikationen für den ÖPNV verbunden sind. Das ambitionierte Ziel wird nur erreichbar sein, wenn es gelingt, maßgebliche Verkehrsleistungen, die bisher durch mit Verbrennungsmotoren angetriebenen Individualverkehr erbracht wurden, durch einen mit alternativen Antrieben und Ökostrom betriebenen ÖPNV zu übernehmen.

Abschätzungen in Szenarien⁴ haben ergeben, dass der ÖPNV für die Erreichung der Klimaziele vor allem in den Ballungsräumen deutlich ausgebaut werden muss. Die Verkehrsleistungen (beförderte Personen) sind im Schnitt um mindestens 50 bis 100 Prozent bis 2050 zu erhöhen⁵, der Anteil des ÖPNV an allen Wegen muss sich im Vergleich zu heute mehr als verdoppeln, und die Straßen, Geh- und Radwege müssen zugunsten einer multimodalen Nahmobilität ausgebaut bzw. umgestaltet werden. Die erforderliche Steigerung der ÖPNV-Verkehrsleistung bedeutet in Teilen auch einen Neu- und Ausbau der gegenwärtig vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen. Dies verlangt schon heute politische Weichenstellungen – denn neue Infrastrukturanlagen benötigen oft einen zeitlichen Vorlauf von bis zu 30 Jahren von der Planung bis zur Inbetriebnahme. Andererseits bedeutet das im Umkehrschluss auch, dass andere, weniger effiziente und umweltfreundliche Verkehrsträger als der ÖPNV zukünftig eben nicht mehr mit Steuermitteln attraktiviert werden dürfen.

Die Kommission weist darauf hin, dass sich durch einen Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur Klimakosten für die Gesellschaft an anderer Stelle vermeiden lassen. Nicht zuletzt deshalb, weil eine leistungsfähige ÖPNV-Gleichstrominfrastruktur gerade in NRW auch für den MIV Vorteile bringt und einen schnelleren Umstieg auf die E-Mobilität zulassen wird (vgl. Kapitel 0). In der langfristigen Perspektive und unter Beachtung oben genannter Ziele ist es günstiger, in den ÖPNV zu investieren.

Aus dieser Vision leitet die Zukunftskommission für den ÖPNV **Handlungsziele** ab, die sich aus den genannten „externen“ Nachhaltigkeitszielen und der Forderung, dass die Stellung des ÖPNV im System des Gesamtverkehrs zu stärken ist, ergeben. Die Berücksichtigung von Rahmenbedingungen wie beispielsweise der demografische Wandel in Verbindung mit der Raumentwicklung sowie absehbar steigende Treibstoffpreise bei tendenziell sinkenden verfügbaren Einkommen der Haushalte und der öffentlichen Hand verstärken die Bedeutung des ÖPNV. Die Kommission sieht daher als ein wichtiges Ziel, den ÖPNV als Kernelement des Mobilitätsangebotes durch multi- und intermodale Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern und Verkehrsmitteln (u.a. mit MIV, Rad- und Fußverkehr, Car-Sharing) zu etablieren. Die Ziele im Einzelnen:

- Sicherung der Mobilität, die für alle Bürger die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleistet, insbesondere durch ÖPNV (auch im ländlichen Raum)
- Stärkung des ÖPNV als wesentliches Element des Gesamtverkehrs
- Einbindung und gegenseitige Unterstützung von Fahrradverkehr, Fußgängerverkehr und öffentlichem Verkehr (sowie aller Formen gemeinsamer PKW-Nutzung)
- Ausbau kombinierter Angebote an der Schnittstelle MIV/ÖPNV
- finanzielle Stärkung des ÖPNV insgesamt, ggf. auch zu Lasten des MIV.

Die Kommission fasst ihre Empfehlungen im Überblick wie folgt zusammen:

⁴ Durch das Wuppertal-Institut und andere Forschungseinrichtungen; zusammengestellt vom Kommissionsmitglied Prof. Huber

⁵ Wie sich die Szenarien, die an der Verkehrsleistung (Nachfrage) ansetzen, auf den Umfang der Betriebsleistungen (Angebot) auswirken, ist noch zu untersuchen.



Empfehlungen

- Zur Erfüllung der politisch beschlossenen Ziele – Sicherstellung von Mobilität, Umweltentlastung und Bezahlbarkeit des ÖPNV – muss sich das Verkehrssystem in Richtung einer Stärkung und deutlichen quantitativen Erweiterung von ÖPNV und Nahmobilität entwickeln. Letztlich bedeutet das auch eine spürbare Verlagerung von Verkehr zum ÖPNV. Die Landesregierung soll die merkliche Erhöhung der ÖPNV-Verkehrsleistung (Nachfrage) um 50 bis 100 Prozent gegenüber heute und eine selbstverständliche Multi- und Intermodalität im Personenverkehr als wesentliche Eckpunkte aufgreifen.
- Dem ÖPNV, aber auch dem Fußgänger- und Fahrradverkehr sind Priorität in der Verkehrspolitik einzuräumen im Hinblick auf Planung, Umsetzung und Finanzierung. Parallelförderung von ÖPNV und MIV muss zugunsten des ÖPNV abgebaut werden. Für den ÖPNV müssen, abgeleitet aus der Vision der Kommission, konkrete quantitative und qualitative Ziele im Rahmen einer Verkehrswende gesetzt werden.
- Da genauere Daten zu dem in der Vision beschriebenen Szenario insbesondere hinsichtlich des Umfangs der künftig erforderlichen Betriebsleistungen (Angebot) nicht vorliegen, regt die Kommission vordringlich weitere Untersuchungen hierzu an.

3.3 Gesamtmobilität im Fokus

Die Zukunftskommission NRW stellt fest, dass die verkehrsträgerübergreifende Kombination von ÖPNV und Individualverkehr eine rasant zunehmende Bedeutung erfährt und weiter erfahren wird. Das betrifft insbesondere die Verstärkung von Angeboten im Bereich Bike & Ride, Park & Ride oder die Verknüpfung von Carsharing- und ähnlichen Produkten mit dem ÖPNV-Angebot. Solche Angebote können helfen, den ÖPNV auch für ganz neue Nutzergruppen zu erschließen. Immer wichtiger wird, ganzheitliche, vernetzte und attraktive Mobilitätskonzepte für den Bürger zu entwickeln (Tür-zu-Tür-Konzepte) und hierbei die Finanzierbarkeit, die lokalen und regionalen Gegebenheiten sowie politische Forderungen (z.B. Umweltgerechtigkeit) zu berücksichtigen. Die Gesamtmobilität rückt also weiter in den Vordergrund.

Auf diese „intermodale Mobilität“ sind die ÖPNV-Verantwortlichen heute sehr unterschiedlich vorbereitet. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen haben künftig als Mobilitätsdienstleister zunehmend die Aufgabe, Verkehrsmittel unterschiedlicher Art in ein bedarfsgerechtes Angebot zu integrieren. Die umfangreichen Kundenkontakte der Verkehrsunternehmen (Abonnenten) eröffnen Perspektiven zur Erweiterung ihrer mobilitätsspezifischen Geschäftsfelder bzw. für Kooperationen mit in den entsprechenden Segmenten tätigen Partnern. Die Aufgabenträger nehmen neben ihren gesetzlichen Aufgaben eine ordnende, strukturierende, empfehlende und umsetzende Rolle zwischen Unternehmen und Bürgern ein und werden künftig stärker auch die Aufgabe übernehmen müssen, zukunftsweisende Trends, gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und technische Entwicklungen im Hinblick auf das Mobilitätsbedürfnis der Bürger zu beobachten und in der politisch gewünschten Ausgestaltung voranzutreiben.

Empfehlungen

- Vernetzte integrierte Mobilität muss Grundlage der Verkehrspolitik im Land NRW sein. Zur Sicherstellung der Mobilitätsbedürfnisse der Bürger sind intermodale Angebote auf allen Planungsebenen zu berücksichtigen.



4 Wesentliche Handlungsfelder: Kernaussagen und Empfehlungen

Die Zukunftskommission hat in ihrer Arbeit verschiedene Handlungsfelder definiert, die im Folgenden – auf Basis des Leitbildes – jeweils mit ihrer Ausgangssituation, ihrem Handlungsbedarf und konkreten Empfehlungen an das Land NRW skizziert werden. Ausführlichere Erläuterungen gibt es in der Langfassung zu diesem Bericht. Schlussfolgerungen in den Bereichen Organisation und Finanzierung werden wegen ihrer Bedeutung in den Kapiteln 5 und 6 herausgehoben behandelt.

4.1 Mobilitäts- und ÖPNV-Planung

Ausgangssituation

Die Notwendigkeit einer Verkehrsträger-übergreifenden Mobilitätsplanung und einer besseren Verzahnung von Verkehrs-, Raum- und Siedlungsplanung sowie weiterer Fachplanungen wird aus Sicht der Zukunftskommission vom Land bisher in der Planungspraxis nicht genügend berücksichtigt und in der Gesetzgebung, die sich an die Fachplanungsressorts richtet, nicht deutlich genug formuliert. Stattdessen werden Fachplanungen sektoral vorgenommen; Die Ausweisung von Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe oder die Festlegung von Standorten beispielsweise für Schulen oder Alteneinrichtungen werden, obwohl sie Verkehr erzeugen bzw. umfassende verkehrliche Erreichbarkeit benötigen, nicht in enger Abstimmung mit der Verkehrs-/ÖPNV-Planung (und umgekehrt) vorgenommen. Selbst innerhalb des Verkehrsbereichs werden Planungen von Verkehrsanlagen oder Verkehrsangeboten zu oft isoliert voneinander durchgeführt, nicht aufeinander abgestimmt oder nicht ausreichend kommuniziert.

In der Folge werden Ziele bezogen auf die Gesamtmobilität in NRW von der Politik nicht wahrgenommen. In der Öffentlichkeit besteht weder ein angemessenes Bild über die Bedeutung des ÖPNV im Rahmen der Gesamtmobilität noch über die Zielvorstellungen des Landes beim ÖPNV-Angebot und ÖPNV-Netz. Im Detail stellt die Kommission Mängel durch fehlende Netzschlüsse im SPNV und fehlenden Straßen-ÖPNV (Schnellbuslinien), nicht abgestimmte Angebote von MIV und ÖPNV sowie ein zu gering vorhandenes Wissen über multimodale Angebote fest.

Das Land entwickelt (außer beim RRX) anscheinend keine eigenen gesamthaften Zielvorstellungen über ein landesweites ÖPNV-Angebot; die Planungen der nachgeordneten Ebenen werden nicht genügend sichtbar zu einem Landeskonzept zusammengeführt. Eine Angebotsplanung auf Straßen mit überregionalem Busverkehr findet auf keiner Organisationsebene wirksam statt.

Öffentlicher Personenverkehr ist meist das Ergebnis extern geschaffener Fakten (Siedlungen, Gewerbegebiete, Schulen usw.); er wird oft isoliert, ohne Integration in eine auf das gesamte Ver-



kehrssystem ausgerichtete Verkehrsplanung (einschließlich MIV, Angebote wie Car-Sharing, Fahrgemeinschaften etc.) geplant. Der Bestand an „ÖPNV-fähigen“ Straßen und Eisenbahninfrastrukturen und das darauf mögliche Angebot des öffentlichen Verkehrs ist in der Regel kein Faktor, der siedlungsstrukturelle Entscheidungen vor Ort beeinflusst. Die Erschließung von Siedlungsflächen oder Einzelstandorten bezieht sich nach geltendem Recht lediglich auf die Erschließung durch Straßen, ohne Verpflichtung zu einer angemessenen Erschließung durch ÖPNV. Es fehlt eine Verbindlichkeit von ÖPNV-Planungen für die Planung von verkehrserzeugenden Elementen (Bebauungspläne, Schulorganisationen u.ä.) und umgekehrt. Insgesamt fehlt eine integrierte Entwicklung von ÖPNV-Infrastruktur, ÖPNV-Angeboten und Siedlungsstruktur – abgesehen von einigen Modellprojekten und bei einigen weitsichtigen Städten. Die gegenseitige Abhängigkeit von Fahrplanangebot, Linien und Geschwindigkeit einerseits sowie Siedlungsentwicklung und raumwirksamen Fachplanungsentscheidungen andererseits wird nicht berücksichtigt.

Handlungsbedarf

Eine übergreifende **Mobilitätsplanung** muss künftig Verkehrsträger-spezifische Einzelplanungen ersetzen bzw. ergänzen; sie sollte mit jeweils unterschiedlichem Detaillierungsgrad auf Landes-, Regional- und kommunaler Ebene angelegt sein. Die Landesebene muss den Rahmen vorgeben, darunter ist stärker zu differenzieren. Übergeordnetes strategisches Ziel ist dabei – als Ableitung aus der Vision – die Sicherstellung der Mobilität aller Einwohner. Dazu ist das Verkehrssystem insgesamt so zu gestalten, dass Mobilitätsbedürfnisse mit minimalen Aufwänden befriedigt werden. Die Idee der über alle Verkehrsarten abgestimmten Gesamtverkehrsplanung bedarf im Bewusstsein der Verkehrspolitik der Erneuerung bei Konzeptionierung, Planung und Umsetzung. Die Gesamtmobilität der Menschen ist in den Vordergrund zu rücken; multimodale Ansätze sind einzubinden. Für Bürger und Lokalpolitiker sind in der Umsetzung verständliche Darstellungen von Angebotskonzepten, Zielnetzen u.ä. im Lichte der Gesamtmobilität – mit den nötigen Begründungen – hilfreich.

Künftig sind ÖPNV-Planungen besser mit den übrigen verkehrlichen Planungen (insbesondere zum MIV, d.h. auf regionaler und kommunaler Ebene bei der Verkehrsentwicklungsplanung) und den Raum-, Siedlungs-, Finanz- und Fachplanungen zu verzahnen; Bau- und Finanzierungsentscheidungen sind abgestimmte integrierte Verkehrskonzepte zugrunde zu legen. Auf diese Weise kann eine sowohl für den Gesamtverkehr und den ÖPNV als auch für Raum- und Siedlungsplanung sowie weitere Fachplanungen optimierte Gesamtplanung erzielt werden, die den Ressourcenverbrauch minimiert. Die Entwicklung von Plänen erfordert nicht eine Hierarchie von „oben nach unten“, sondern auf allen Ebenen ein „Gegenstromprinzip“, das die regionalen und lokalen Bedingungen aufgreift, zusammenführt und als Gesamtkonzept sichtbar und wirksam macht. Im Übrigen sind auch eine bessere Verzahnung der Planungen Straße/Schiene und die entsprechenden Kommunikationsschritte (auch zur Deutschen Bahn) nötig.

Für die strategische **Planung und Weiterentwicklung des ÖPNV** ist durch das Land und die zuständigen Aufgabenträger ein schlüssiges landesweites (= überregionales) Grundnetz für ein attraktives Verkehrsangebot ohne Brüche und Lücken herzustellen. Als Grundnetz soll ein „qualifiziertes Regionalnetz“ definiert werden, das aus dem SPNV-Schienenetz, den bedeutsamen ÖSPV-Schienenwegen und einem schienenähnlichen regionalen Busnetz besteht. Mit der Aufnahme regional bedeutsamer Buslinien soll vermieden werden, dass Regionen bei Städteschnellverbindungen benachteiligt werden, die historisch bedingt eher zufällig keinen Schienenanschluss mehr besitzen.



Das qualifizierte Regionalnetz soll als Basis für die Maßnahmen- und Investitionsplanung im ÖPNV (langfristiges „Zielkonzept“, mit daraus abgeleitetem „Bedarfsplan“) dienen. Dies ist insbesondere für die Umsetzung der erforderlichen deutlichen Zunahme der ÖPNV-Leistung nötig. Für die Entwicklung des qualifizierten Regionalnetzes ist eine (räumlich konkretisierte) Feststellung des Bedarfs an ÖPNV, der vorhandenen Defizite und der (technischen) Machbarkeit ihrer Beseitigung erforderlich. Das Planungsziel muss die Bedürfnisse und den Nutzen für die Menschen und nicht die Infrastruktur im Fokus haben.

ÖPNV-Nahverkehrspläne sollen – über die Gestaltung von Angebot und Fahrplan hinaus – künftig einerseits Aspekte der Mobilitätsplanung, andererseits Aspekte der Siedlungsentwicklung beinhalten. Gegenüber den neben- oder nachgeordneten Plänen (Bebauungspläne, Straßenplanung, Schulstandortplanung usw.) sind Vorstellungen zu konzipieren und zu kommunizieren. Die Nahverkehrsplanung sollte mit den anderen Planungen – und umgekehrt – stärker abgestimmt und rückgekoppelt werden; sie ist mit der Mobilitätsplanung eng zu vernetzen. Hier sind Bund und Land aufgerufen, entsprechend verlässliche normative Rahmenbedingungen dafür zu schaffen.

Ein solches Planungskonzept würde auf allen Ebenen dem öffentlichen Verkehr und dem dadurch ausgelösten Finanzbedarf der öffentlichen Hand einen deutlich größeren Stellenwert geben. Wenn der ÖPNV bei langfristig angelegten Plänen und nachfolgenden Planungsschritten angemessen Berücksichtigung findet (z.B. bei Erschließung, Schulanfangszeiten), können für den ÖPNV notwendige Ressourcen optimiert und Kosten für die Verkehrsleistungserbringung eingespart werden.

Empfehlungen

- Das Land muss ein integriertes Mobilitätskonzept für NRW vorlegen und kommunizieren. Als Grundlage hierfür soll es eine verkehrsträgerübergreifende Mobilitätsplanung auf Landesebene sowie methodisch-inhaltliche Grundlagen für die regionale und lokale Ebene mit jeweils unterschiedlichem Differenzierungsgrad entwickeln. Auf allen Planungsebenen sollen verkehrsträgerspezifische Einzelplanungen und Finanzierungen vermieden und für die Gewährleistung der Mobilität Planungen zwischen den Verkehrsträgern jeweils untereinander abgeglichen werden. Multimodale Angebote sind dabei zu berücksichtigen.
- Alle mobilitätsbezogenen Planungen sollen in enger Abstimmung mit der Raum- und Siedlungsplanung sowie weiteren relevanten Fachplanungen (u.a. Standortplanungen für Alteinrichtungen) erfolgen. Das Land hat die außerordentlich wichtige Integration der Entwicklung von Siedlungsplanung (insbesondere Wohnen, Gewerbe), Standortplanung (u.a. Schulstandorte) und einer angemessenen ÖPNV-Erschließung zu fördern. Dafür muss es sicherstellen, dass Flächen- und Standortausweisungen nur da erfolgen, wo eine Erreichbarkeit durch einen angemessenen ÖPNV gegeben ist. Dieses Konzept soll das Land auch seinen förderpolitischen Entscheidungen zu Grunde zu legen.
- Ein „qualifiziertes Regionalnetz“ soll landesweit als Basis für ein langfristiges Zielkonzept im ÖPNV entwickelt werden. Hierzu sind zügig Planungsstudien durchzuführen, die in Anbetracht der erforderlichen Verdopplung der Verkehre im ÖPNV erhebliche Relevanz haben.
- Die ÖPNV-Nahverkehrspläne müssen integraler Bestandteil der Mobilitätsplanung werden; sie sollen Wechselwirkungen innerhalb des Verkehrssystems und mit anderen Fachplanungen berücksichtigen. Im Gegenzug sollen sie von anderen Fachplänen, die die Nachfrage nach Angeboten des ÖPNV beeinflussen, berücksichtigt werden.



- Auf der operativen Ebene werden, etwa im Rahmen von Beteiligungsverfahren, mehr „Runde Tische“ bei den regionalen und lokalen Planungen von MIV und ÖPNV angeregt.
- Die Aufgaben des Landesbetriebs Straßenbau NRW (Straßen.NRW) sollen in Richtung einer Sicherstellung von Mobilität neu ausgerichtet werden. Auf dieser Grundlage soll er rechtzeitig ÖSPV-Planungen und -Maßnahmen in seine Tätigkeit einbeziehen. Ergänzend empfiehlt die Kommission, die Belange und die Effizienz des ÖPNV als Ziel für den Straßenbau im Straßen- und Wegegesetz des Landes (StrWG) zu berücksichtigen.

4.2 Umgang mit dem demografischen Wandel

Ausgangssituation

Der demografische Wandel in NRW wird sich räumlich und zeitlich differenziert sowie mit einer Gleichzeitigkeit gegenläufiger Entwicklungen, beispielsweise von Wachstum und Schrumpfung, vollziehen.

- Entsprechend den vorliegenden Prognosen wird die **Schrumpfung** der Bevölkerung bis 2030 langsam einsetzen und danach progressiv zunehmen. Betroffen davon sind vor allem der ländliche Raum und das Ruhrgebiet, moderater die Rheinschiene. Einer geringen Zahl wachsender Großstädte (Münster, Bonn, Köln, Düsseldorf) und ihrer Umlandkreise werden zum Teil stark schrumpfende Großstädte (u.a. Remscheid, Hagen) und ländliche Kreise (u.a. Kreis Höxter, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis) gegenüberstehen.
- Voll eingesetzt hat bereits die **Alterung** der Bevölkerung, vor allem im Ruhrgebiet. Mittelfristig werden auch die übrigen Landesteile folgen.
- Simultan zur Alterung werden sich **Zahl und Anteil junger Menschen** kontinuierlich verringern, massiv im ländlichen Raum und – abgeschwächt – im Ruhrgebiet, am geringsten in den eher wachsenden Stadtregionen (z.B. an der Rheinschiene).
- Das **Erwerbspersonenpotenzial** wird sich im Zuge des Älterwerdens der geburtenstarken Jahrgänge bereits bis 2030 und verstärkt danach deutlich reduzieren, vor allem im ländlichen Raum und in großen Teilen des VRR-Gebiets, abgeschwächt auch in den Stadtregionen, die insgesamt noch mit einem Bevölkerungszuwachs rechnen können.
- Weiter zunehmende **individualisierte Lebensweisen** werden insgesamt den Mobilitätsbedarf erhöhen und eine Grundversorgung der zunehmenden Zahl allein lebender älterer Menschen mit Mobilität durch den ÖPNV erforderlich machen.

Die Schrumpfung der Bevölkerung insgesamt, insbesondere bei den jungen Menschen, sowie die Verringerung des Erwerbspersonenpotenzials werden die Nachfrage nach Mobilität und konkret beim ÖPNV die Fahrgastzahlen und Einnahmen weiter verringern. Besonders stark betroffen wird hierbei der ländliche Raum sein, aber beispielsweise auch das Ruhrgebiet.

Geht man davon aus, dass Fachkräftemangel und schrumpfendes Erwerbspersonenpotenzial zu verstärkten Anwerbungen von Arbeitskräften aus dem Ausland führen werden, ist damit zu rechnen, dass diese sich vor allem in den wachsenden – oder nur gering schrumpfenden – Städten bzw. Stadtregionen niederlassen werden. Insgesamt kann man davon ausgehen, dass sich dadurch Berufs- und Wirtschaftsverkehr im Zulauf auf diese Städte verstärken, auch im ÖPNV, was bei diesem



Überlasterscheinungen und Ausbaubedarf verursachen könnte. Diese Entwicklungen könnten wirtschaftliche Nachteile der vom Wachstum nicht profitierenden Räume und ihres ÖPNV bedingen.

Eng mit der Demografie sind die beiden folgenden Aspekte verbunden:

- Bei der **Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur** werden Reurbanisierungsprozesse zu Gunsten der größeren Städte dem ÖPNV dort zusätzliche Fahrgäste und Einnahmen bringen, ggf. aber auch Überlasterscheinungen zu Spitzenzeiten und Investitionsbedarf verursachen. In diesen Städten sind auch weitere Steigerungen der Immobilienpreise und – in der Folge – möglicherweise eine Verdrängung der angestammten Bevölkerung in den suburbanen Raum sowie eine Verstärkung der Suburbanisierungsprozesse zu erwarten. Die Wirkungen auf den ÖPNV werden wesentlich davon abhängen, ob die Wanderungsströme in Gebiete erfolgen, die eine gute ÖPNV-Erreichbarkeit aufweisen. Insbesondere im ländlichen Raum bedingt die Abwanderung vor allem junger Menschen eine weitere Ausdünnung der Siedlungs- und Versorgungsdichte. Eine dadurch zu erwartende Verringerung des ÖPNV würde die Erreichbarkeitsprobleme für Menschen ohne eigenen Pkw verstärken.
- Überwiegend im städtischen Raum sind **Veränderungen im Mobilitätsverhalten** junger Erwachsener anzutreffen, die auf einen Wertewandel und Bedeutungsverlust des eigenen Autos hinweisen. Das zeigt sich u.a. in rückläufigem Pkw-Besitz und abnehmenden Pkw-Fahrleistungen bei jungen Erwachsenen zu Gunsten flexibler Verkehrsmittelnutzung, der Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie neuer multimodaler Angebote. Hier liegen erhebliche Chancen für einen ÖPNV, der – ggf. unter Einbeziehung externer Partner – zunehmend ein multimodales Angebot aus einer Hand bereitstellt. Auch von einem offensiv angebotenen Mobilitätsmanagement kann der ÖPNV in erheblichem Maße profitieren (siehe 4.8).

Handlungsbedarf

Angesichts der großen Bedeutung der Ausbildungsverkehre für eine ÖPNV-Grundversorgung im ländlichen Raum ist mit rückläufigen Beförderungszahlen bei den Schülern auch eine Gefährdung der ÖPNV-Grundversorgung im ländlichen Raum gegeben. Hieraus folgt ein deutlicher Handlungsbedarf für die Politik einerseits im Sinne einer stärkeren Verzahnung von Mobilitäts-, Siedlungs- und Standortplanung beispielsweise für Schulen, andererseits im Sinne der Definition der sicherzustellenden Grundversorgung und ihrer Finanzierung.

Von der Alterung der Bevölkerung wird der ÖPNV nur dann nennenswert profitieren, wenn er älteren Menschen attraktive Angebote macht, Barrierefreiheit (siehe auch Abschnitt 4.9) und guten Service bietet. Ältere Menschen werden in Zukunft weit mehr als in der Vergangenheit autoorientiert und damit hinsichtlich ihrer Verkehrsmittelwahl relativ frei sein; das trifft insbesondere auf Frauen zu, die ihren Führerscheinbesitz und die Nutzung des Autos mit ins Alter nehmen. Hochbetagte werden ggf. auf Angebote der Automobilindustrie zurückgreifen, um weiterhin das Auto nutzen zu können.

Insgesamt können die Auswirkungen des demografischen Wandels auf ÖPNV-Verkehrsleistungen und ÖPNV-Finanzierung bei gegebenem Wissensstand derzeit nicht konkret abgeschätzt werden, da sie von weiteren veränderlichen Rahmenbedingungen (bspw. Entwicklungen von Haushaltsgrößen und Siedlungsstruktur, Priorisierung von Nahversorgung und -mobilität, Energiepreise) und politischen Entscheidungen (u.a. Weichenstellungen der Verkehrs- und Haushaltspolitik zugunsten einer Priorisierung des Umweltverbundes oder Bevölkerungs- und Immigrationspolitik) abhängen.



Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt der Landesregierung daher, mehr Forschung zu den Chancen und Risiken des demografischen Wandels sowie insbesondere zu den Auswirkungen auf den Umfang der künftigen ÖPNV-Leistungen zu ermöglichen, insbesondere

- im Rahmen der für erforderlich gehaltenen Entwicklung einer Planungsmethodik für eine integrierte Mobilitätsplanung die Entwicklung von Modellen zur Abschätzung der Wirkungsmechanismen relevanter Einflussgrößen auf den ÖPNV im Rahmen eines Szenarioansatzes,
- die Prüfung, durch welche staatlichen und politischen Entscheidungen die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels auf den ÖPNV gemindert bzw. die positiven Auswirkungen auf den ÖPNV gestärkt werden können und wie der Beitrag des ÖPNV zur Minderung der Folgen des demografischen Wandels optimal genutzt werden kann,
- Fallstudien für Städte bzw. Räume unterschiedlicher Entwicklung und mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, räumlicher Sozialstruktur etc. zur Identifizierung der unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnisse und zur kleinräumigen Abschätzung des Handlungsbedarfs hinsichtlich der Infrastruktur und des Verkehrsangebotes zum Beispiel auf Quartiersebene.

Der zu entwickelnde Planungsansatz muss aus Sicht der Kommission alle Verkehrsträger und Verkehrsmittel, eine Integration von Raum-, Siedlungs- und Mobilitätsplanung sowie Fachplanungen, bspw. die Planung von Schulstandorten oder Betreuungseinrichtungen für Senioren, einschließen.

4.3 Erhalt und Ausbau der Infrastrukturen

Ausgangssituation

Der Nutzung der Infrastruktur kommt im SPNV eine hohe Bedeutung zu. Im Jahr 2011 umfasst die Schieneninfrastruktur in NRW eine Streckenlänge von 4.669 km (Netz der DB AG). Gerade in den wichtigen Ballungsräumen herrscht im Bundes- und internationalen Vergleich eine geringe Infrastrukturdichte vor. Die stärksten Belastungen des Schienennetzes konzentrieren sich auf die Verkehrsachsen in drei Korridoren, in denen sich auch die stark belasteten Knoten Köln, Essen, Duisburg, Dortmund, Hamm, Oberhausen, Gelsenkirchen und Düsseldorf befinden. Für die starken Belastungen sind sowohl Personenverkehre als auch (transeuropäische) Güterverkehre verantwortlich, in Ballungsregionen und in Peak-Zeiten dominiert der Personennahverkehr (Ursache: enge Vertaktung des Nahverkehrs zur Bewältigung der Pendlerströme).

Die Belastung im NRW-Schienennetz durch Personen- und Güterverkehr nimmt spürbar zu. Die Engpassanalyse⁶ für 2025 kommt zu 53 überlasteten Streckenabschnitten (gegenüber 24 in 2011). Das Schienennetz muss im Vergleich zu 2011 einen Anstieg der durchschnittlichen Zugzahlen von 17,2 % pro Streckenabschnitt und Tag bewältigen. Auf die Infrastrukturen der Deutschen Bahn, die in der Verantwortung des Bundes liegen, hat das Land dabei nur einen begrenzten Einfluss. Positiv anerkannt wird in diesem Zusammenhang, dass das Land aktuell nicht genutzte Infrastrukturen auf Erhaltungswürdigkeit überprüft und die Sicherung der für eine Reaktivierung geeigneten Trassen nach einheitlichen Kriterien vornimmt.

⁶ Quelle: Verkehrsverband Westfalen e.V.



Das Thema Infrastruktur ist im ÖSPV insbesondere für die Kommunen von Bedeutung, die Stadtbahnsysteme vorhalten. Hier gibt es einen erheblichen Investitionsstau, der in den nächsten Jahren aufgelöst werden muss, wenn die Systeme nicht kollabieren sollen. Besonders problematisch stellt sich die Situation im Rhein-Ruhr-Raum dar. Ohne finanzielle Unterstützung durch Land und Bund wird das Problem nicht lösbar sein (vgl. Kapitel 6).

Handlungsbedarf

Für die Sicherung der Mobilität sind leistungsfähige und sichere Infrastrukturen zwingende Grundvoraussetzung. Dem Erhalt – und ggf. einer moderaten Ausweitung – ist schon für das bestehende Angebot mit dem Abbau der belegten Kapazitätsengpässe hohe Priorität einzuräumen. Moderne, den Anforderungen der Fahrgäste und dem Stand der Technik gerecht werdende Fahrzeuge sollen das Angebot ergänzen. Eine zusätzliche Erweiterung der Infrastrukturen wird erforderlich sein, um den zum Erreichen der Klimaschutzziele zusätzlich erforderlichen ÖPNV abdecken zu können.

Grundlage eines funktionierenden ÖPNV-Angebotes wird auch zukünftig eine aufeinander abgestimmte Infrastruktur der einzelnen Verkehrsmittel im ÖPNV sein (SPNV, U-Bahn, Stadt- und Straßenbahn, Bus), ergänzt um neue Infrastrukturen im Bereich der Multimodalität wie z.B. multimodale Mobilstationen zur optimierten Verknüpfung des ÖPNV mit ergänzenden Angeboten wie Car-Sharing, Fahrgemeinschaften, Fahrrad oder Taxi. Stadt- und Straßenbahnen sind dabei neben dem SPNV in den Großstädten und Ballungsräumen auch zukünftig das Rückgrat des ÖPNV.

Grundsätzlich müssen verkehrliche Infrastrukturen in Zukunft stärker an die gewandelten Anforderungen eines sich ändernden Zuschnittes der Wohnbevölkerung angepasst werden. Während der Anteil von Schülern am ÖPNV zukünftig landesweit abnehmen wird, ist in den meisten Landesteilen in NRW ein deutlicher Anstieg des Anteils älterer Mitbürgerinnen und Mitbürger zu erwarten. Dies führt dazu, dass an den Bau von Infrastrukturen, sowohl im SPNV als auch im ÖSPV, in Zukunft geänderte Anforderungen – insbesondere bei Stationen und Haltestellen – im Hinblick auf ältere und tendenziell in größerem Umfang von Mobilitätsbeschränkungen betroffene Fahrgäste zu stellen sind. Die bedarfsgerechte Sicherung und Erneuerung der Infrastrukturen (und Fahrzeuge) ist eine für die Funktionsfähigkeit des ÖPNV unabdingbare Gegenwarts- und Zukunftsaufgabe.

Empfehlungen

- Dem Erhalt und der Erneuerung notwendiger ÖPNV-Infrastrukturen ist aus Sicht der Kommission zunächst Priorität einzuräumen. Für die gemäß der Vision erforderlichen Leistungsausweitungen sind neue Infrastrukturen mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung bedarfsgerecht zu gestalten. Insbesondere sind vordringlich die genannten Engpässe auf der Schiene zu beseitigen.
- Nur mit den notwendigen Erneuerungsinvestitionen kann der ÖPNV leistungsfähig bleiben oder werden. Bund, Land und Aufgabenträger sind gefordert, die hierfür erforderlichen Finanzmittel vordringlich bereitzustellen.
- Bei allen Infrastrukturprojekten des ÖPNV müssen der Nutzen für den Fahrgast, die Netz- und Systemwirkung innerhalb des ÖPNV und zwischen dem ÖPNV und den ergänzenden multimodalen Mobilitätsangeboten entscheidende Beurteilungskriterien sein. Integrierte Planungen und Förderkonzepte (MIV, ÖPNV, Städtebau) sollen diese Integration unterstützen. Nicht begonnene Großprojekte sind einer kritischen Bewertung zu unterziehen.



4.4 Angebotsgestaltung und Produktqualität

In diesem Abschnitt werden verschiedene Aspekte der Angebotsgestaltung beleuchtet.

A) Zum Angebot allgemein

Ausgangssituation

Die heutige Angebotsgestaltung des öffentlichen Nahverkehrs in NRW ist das Ergebnis jahrzehntelanger Entwicklungs-, Anpassungs- und Optimierungsprozesse. In vielen Räumen gibt es ein gutes Grundangebot, auf dem aufgebaut werden kann. In der räumlichen und zeitlichen Bedienung jedoch werden öfters Lücken und Mängel mit dem entsprechenden Verbesserungsbedarf festgestellt.

Die Menschen verlangen in allen Altersstufen, sozialen Schichten und Regionen Nordrhein-Westfalens nach einer adäquaten und gerechten Teilhabe am Leben; hierzu muss ein Mobilitäts-Grundangebot mit einer angemessenen Bedienung gewährleistet sein. Die weiter steigende Individualisierung und multilokale Lebensstile, d.h. die Nutzung mehrerer, zum Teil weit entfernter Wohnstandorte im Alltagsleben, sowie die hier im Leitbild formulierten Vorstellungen machen neue Bedienungsangebote in Art, Umfang und Qualität notwendig.

Handlungsbedarf

Im Abschnitt 3.2 wurde dargelegt, dass die Mobilitäts- und Klimaschutzziele eine höhere ÖPNV-Nachfrage bewirken und einen Ausbau des ÖPNV notwendig machen. Um die Mobilitätsbedürfnisse besser abdecken zu können, muss der individuelle Fahrgast im ÖPNV (noch) stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Obwohl sich Nutzergruppen (z.B. Schüler, Auszubildende, Erwerbstätige, Nicht-Erwerbstätige, Senioren, Touristen) in vielen Eigenschaften und Bedürfnissen unterscheiden und in ihrer Unterschiedlichkeit bei der Ausgestaltung des ÖPNV Berücksichtigung finden müssen, sind viele Anforderungen auch übereinstimmend, zum Beispiel hinsichtlich der Verbesserung von Pünktlichkeit, Serviceleistungen, Freundlichkeit, verkehrssicherer Fahrweise, Platzangebot, Umsteigequalität, Verständlichkeit von Informationen und Tarifen.

Empfehlungen

- Erreichte Angebote und Qualitäten bei Verkehr und Infrastrukturen sind durch Erneuerung zu halten und an aktuelle bzw. zukunftsweisende (Qualitäts-, Bau-, Bedienungs-)Standards, an die veränderte Nachfrage (z.B. alternde Gesellschaft, schrumpfende Regionen), aber auch an sich entwickelnde Anforderungen (z.B. Multilokalität, höhere Umweltstandards) anzupassen.
- Die Ausgestaltung des ÖPNV-Systems inklusive der erforderlichen Ausweitung des ÖPNV-Angebots muss den unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnissen Rechnung tragen. Zielgruppenspezifische Angebote müssen den unterschiedlichen Gruppen eine attraktive Alternative zum eigenen Auto bieten und die Bezahlbarkeit des ÖPNV sicherstellen. Hierzu sind weitere Forschungs- und Modellvorhaben erforderlich.



B) Angebotsplanung

Ausgangssituation

Der Status quo im Leistungsangebot in NRW ist sehr differenziert zu betrachten. In Ballungsräumen gibt es in Spitzenzeiten eine hohe Nachfrage und deshalb Kapazitätsprobleme, die teilweise aufwändige Kapazitätserweiterungen erforderlich machen. Das SPNV-Netz zeichnet sich durch hohe Qualität und hohe zeitliche Verfügbarkeit auf Hauptlinien aus. Auf den Schienennebenstrecken gibt es hingegen vornehmlich abends grundlegende Mängel im Angebotsumfang. Abseits der Schiene sind Lücken im Regionalnetz und Mängel in der zeitlichen Erreichbarkeit festzustellen, insbesondere im ländlichen Raum. Buslinien mit Lückenschlusscharakter sind oft zu langsam, schlecht verknüpft, mit geringer zeitlicher Verfügbarkeit oder gar nicht vorhanden.

Die Zukunftskommission hat zudem festgestellt, dass teilweise Brüche zwischen dem SPNV- und dem Bus-Angebot bestehen, beispielsweise in der Raumerschließung entlang ehemaliger Schienenstrecken oder bei der Ausrichtung von Anruftaxi-Diensten auf Taktknoten des SPNV. Dies dürfte auf Defizite bei Aufgabenträger-übergreifenden Planungen und auf lokale Kosteneinsparungen zu Lasten des Gesamtnetzes zurückzuführen sein. Buslinien mit schienen-ähnlicher Qualität werden nicht zusammen mit dem Schienennetz geplant (Beispiele siehe Langfassung des Berichts).

Handlungsbedarf

Die Menschen wünschen sich von einem zukunftsweisenden ÖPNV-Angebot eine verlässliche und nahtlose Tür-zu-Tür-Bedienung. Diese bezieht sich auf die Gewährleistung der räumlichen und zeitlichen Erreichbarkeit auch entfernterer Ziele im ganzen Land und die lückenlose Bedienung auch auf der sogenannten „letzten Meile“. Solch ein „Tür-zu-Tür“-Angebot in Stadt und Land könnte bestehen aus einem abgestimmten System von

- starken regionalen Achsen im Schienen- oder Busverkehr (in regionaler Verantwortung),
- Zwischen- und Innerortsangeboten im Linienverkehr,
- öffentlichen Bedarfssystemen (Rufbus, Bürgerbus, AST, Taxi usw.),
- ergänzenden individuellen Zu-/Abbringerdiensten (Rad/Pedelecs, Bike-/CarSharing usw.).

Um im ÖPNV zu einem „Angebot aus einem Guss“ ohne Brüche und Zugangshemmnisse und zu einer dem MIV möglichst gleichwertigen Bedienungsqualität zu kommen, sind landesweit hochwertige (Mindest-)Bedienungsstandards (Grundstandards) oder Garantieangebote wichtig, die zwar für verschiedene Raumkategorien Nordrhein-Westfalens unterschiedlich hoch angelegt werden können, dem Nutzer für vergleichbare Regionen aber vergleichbare Angebote etwa bezogen auf Bedienungsdauern (z.B. abends) und -häufigkeiten offerieren. Es ist noch zu klären, wie durch rechtliche Rahmensetzungen und Förderbedingungen die Standards landesweit garantiert werden können, ohne in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung einzugreifen.

Aus Sicht der Kommission bietet sich als Rückgrat des künftigen ÖPNV-Angebotes in NRW ein geschlossenes Netz („qualifiziertes Regionalnetz“, vgl. 4.1) aus Schiene und ergänzenden regionalen Buslinien mit einer verlässlichen Verfügbarkeit an sieben Tagen der Woche von früh bis spät-abends (letzte Ankunft) an, um Bürgern ohne eigenes Auto die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu sichern. Die regionalen Buslinien sollen dabei eine dem Schienennetz ähnliche Qualität hinsichtlich Bedienungsstandards, Geschwindigkeit und Verknüpfung aufweisen. Die Mehrkosten solch eines verlässlichen Netzes, das die Erreichbarkeit sichert (bis zu dem Punkt, an dem flexible Bedienungsformen oder andere Beförderungsmöglichkeiten vor Ort greifen), sind im Vergleich zu



den Gesamtkosten der öffentlichen Hand für die Bewältigung der Mobilitätsnachfrage vergleichsweise gering und grundsätzlich aus Regionalisierungsmitteln zu finanzieren.

Aus Sicht der Kommission kann die (frühzeitige) Beteiligung von Bürgern und Nutzergruppen bei der ÖPNV-Planung wesentlich zur Effizienz des öffentlichen Verkehrs beitragen. Mängel im Angebot können zum Beispiel vorab erkannt werden. Diese Beteiligung und die ständige Kommunikation mit Aufgabenträgern und Unternehmen, etwa über Fahrgastbeiräte, sind daher sicherzustellen.

Empfehlungen

- Auf Basis von Erreichbarkeitsanalysen sind – ggf. räumlich differenzierte – Bedienungs- und Qualitätsstandards (im Sinne von „Garantieangeboten“) zu definieren, die den Bürgern landesweit eine verlässliche Erreichbarkeit von Zielen mit dem ÖPNV ermöglichen sollen.
- Für die Entwicklung der nachhaltigen Mobilität ist auf Basis von Engpassanalysen der Bedarf an Verkehrsleistungen regelmäßig nachfrageseitig zu analysieren und es sind notwendige Kapazitätserweiterungen für erforderliche Angebote festzulegen.
- Das Land soll ein landesweites „qualifiziertes Regionalnetz“ aus Schienenverbindungen und gleichwertigen (überregionalen) Bus- oder Schnellbuslinien auf Basis nachvollziehbarer verkehrsgeografischer Kriterien definieren, das mit einer zeitlichen (Mindest-)Verfügbarkeit, Qualität und Verknüpfung auszustatten ist. Die Ausgestaltung des qualifizierten Regionalnetzes soll durch die Aufgabenträger des SPNV auch für die überregionalen Buslinien dieses Netzes erfolgen (Netzgedanke).
- Da eine stärkere Fahrgastbeteiligung bei der Angebotsplanung vor Ort sinnvoll erscheint, soll geprüft werden, ob ein NRW-Fahrgastbeirat eingerichtet werden oder die Einbindung der Fahrgäste über lokale/regionale Beiräte erfolgen soll.

C) Flexible Bedienformen

Ausgangssituation

Im ländlichen Raum und in Ballungsrandbereichen, wo wegen geringer Nachfragepotenziale Linienverkehr nicht (mehr) wirtschaftlich betrieben werden kann, muss der Linienverkehr ergänzt werden durch räumlich, zeitlich und organisatorisch flexible Bedienformen. Hierzu gehören bedarfsgesteuerte Bedienformen (z.B. Anruf-Linien-Taxi, Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxi) und alternative Bedienformen „neben dem ÖPNV“ (Bürgerbus, Mitfahrgelegenheiten bei privaten und dienstlichen Fahrten (Lieferservice, Pflegedienst) usw.), die einen gesteigerten Koordinationsaufwand erfordern. Diese flexiblen Bedienformen können als eigene Bedienungsebene zur flächenhaften Bedienung, zur Bedienung (nur) in Schwachlastzeiten und/oder in der Zuführung zu den Linienangeboten im Rahmen der nahtlosen Tür-zu-Tür-Bedienung (Feeder-Angebote) ausgestaltet werden.

Flexible Bedienformen werden seit langem als Pilotprojekte gefördert und erforscht. Eigentlich sollte das für ihren breiten Einsatz notwendige Fachwissen zur Verfügung stehen. In der Wirklichkeit erweist sich die Verbreitung flexibler Bedienformen in NRW dagegen als nicht flächendeckend und unsystematisch. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen verfügen nicht immer über die nötigen praktischen Kenntnisse.



Handlungsbedarf

Aus Sicht der Kommission soll das Land NRW dafür Sorge tragen, dass sich flexible (bedarfsge- steuerte und alternative) Bedienungsformen als einheitliche und standardisierte Produkte darstel- len, wobei in Abhängigkeit der Bedürfnisse vor Ort ein gewisses Maß an Individualisierung und die Möglichkeit zu Experimenten zugelassen werden sollten. Die flexiblen Formen müssen in Angebot, Fahrgastinformation und Tarif als wesentlicher Teil der nahtlosen Tür-zu-Tür-Bedienung in das Gesamtangebot des ÖPNV integriert werden. Als Grundlage dafür sind die Kenntnisse über flexib- le Bedienungsformen bei Aufgabenträgern zu entwickeln. Ziel soll es sein, im Land NRW Stan- dardprodukte zu entwickeln, um einheitliche Benutzeroberflächen anbieten zu können. Im Interes- se der Fahrgäste ist eine Wiedererkennung wichtig. Die Chancen und Möglichkeiten organisato- risch gebündelter Fahrdienste oder von nachbarschaftlich oder genossenschaftlich organisierten Mitfahrpools sollen darüber hinaus erprobt und analysiert werden.

Empfehlungen

- Für die Sicherstellung der Mobilität im ländlichen Bereich und im nachfrageschwachen Bal- lungsrand bieten sich flexible Bedienformen als vernetzte Mobilitäts-, Informations- und Dis- positionsangebote an. Die derzeitigen und denkbare zukünftige Angebotsformen sind zu analysieren und strukturieren. Auf dieser Grundlage ist eine landesweite Empfehlung für die Ausgestaltung und den Einsatz verschiedener Angebote zu entwickeln, die – soweit möglich und sinnvoll – landesweite Standards setzt. Ziel ist eine einheitliche Marke für „flexible Be- dienformen in NRW“, die einen hohen Wiedererkennungsgrad besitzt.
- Auch wenn die Ausgestaltung der flexiblen Bedienung vor Ort erfolgen muss, ist es sinnvoll, im Land NRW zentrale Ansprechpartner für solche Bedienformen für interessierte Kommunen und Verkehrsunternehmen zu institutionalisieren (entsprechend dem Beispiel Bürgerbus), die ggf. „Starthilfe“ geben oder „typische“ Ausgestaltungsvarianten anbieten können. Ein Überblick über im Land entwickelte Pilotanwendungen sollte hier angesiedelt werden.

D) Produktqualität

Ausgangssituation

Auf Landesebene gibt es schon einige Qualitätsinitiativen: das NRW-Kundenbarometer, die Schlaue Nummer, die Mobilitätsgarantie, SPNV-Qualitätsberichte – aber wenig Qualitätsanreize für die Unternehmen im täglichen Betrieb. Vor Ort fehlt häufig eine konsequente Qualitätsorientie- rung, aus Sicht des Fahrgastes werden erhebliche Qualitätsmängel festgestellt. Eine hohe Qualität ist aber Voraussetzung für die Akzeptanz und den Erfolg von Bahn und Bus. Hierzu gehören ne- ben der Angebotsqualität (Haltestellen, Netz, Fahrplan u.a.) die Reisequalität (Zuverlässigkeit und Anschlüsse, Reisegeschwindigkeit, Platzangebot, Reise-/Wartekomfort), die Erlebnisqualität, die Barrierefreiheit und Informationsqualität.

Handlungsbedarf

Die Qualität der Dienstleistung ÖPNV soll systematisch erhöht und gesichert werden, um die Attrak- tivität merklich zu steigern. Dabei geht es für die wachsende Zahl älterer Menschen z.B. besonders um Barrierefreiheit, Direktverbindungen, wohnungsnaher Haltestellen etc., aber auch um allgemeine Kriterien wie Zuverlässigkeit, Platzangebot, Sicherheit, Erscheinungsbild und Reisekomfort. Weitere Aspekte sind eine lückenlose und gut aufbereitete Fahrgastinformation (siehe Abschnitt 4.6) und



eine fahrgastfreundliche, praktikable Mobilitätsgarantie (siehe 4.7). Schließlich muss das Fahrpersonal serviceorientiert sein und die Beförderung sollte in modernen Fahrzeugen erfolgen.

Empfehlungen

- Aufnahme finanzieller Anreize als „Belohnung“ für Qualitätsverbesserungen; z.B. könnten Kundenzufriedenheit und Qualitätskennzahlen als Verteilungskriterien dienen.
- Förderung flächenhafter Qualitätsprogramme (Haltestellen, Strecken, Information, ...).
- Pflicht zur Veröffentlichung von jährlichen Qualitäts-Berichten durch die Aufgabenträger des SPNV und ÖSPV im Rahmen der erforderlichen Berichte gemäß EU-Verordnung 1370/2007; dazu ggf. Vorgabe von Mindestinhalten für eine weitgehende Vereinheitlichung der Berichte, Das Land soll die Erfüllung der Anforderungen überprüfen.
- Weiterentwicklung der Instrumente des Qualitätsmanagements und Know-how-Vermittlung.

4.5 Tarif und Vertrieb

Ausgangssituation

Tarifeinnahmen bilden eine wesentliche Säule der ÖPNV-Finanzierung. Derzeit sind acht verschiedene regionale Verbund- bzw. Gemeinschaftstarife in NRW vorzufinden, hinzu kommt der NRW-Tarif für landesweite verbundübergreifende Verbindungen. Jeder Tarif ist mit einer eigenen Benutzeroberfläche verbunden, es gibt unterschiedliche Fahrpreisgestaltungen, Tarifbestimmungen und Tarifergiebigkeiten. Hinter jedem Tarif steht eine eigene Tariforganisation, die nach eigenen Regeln arbeitet. Dadurch haben insbesondere Gelegenheitskunden Schwierigkeiten beim Ticketerwerb und der Ticketnutzung. Grundsätzlich ist festzustellen, dass „Flatrates“ (Abos) und Pauschal-Tickets (Job-, Semester-, Kombi-Tickets u.ä.) bei den Kunden beliebt sind und die ÖPNV-Nutzung fördern.

Im Vertrieb fällt auf, dass der NRW-Tarif nicht landesweit gesichert ist, also entsprechende Fahrscheine nicht an allen Stellen im Land erworben werden können. Die Vertriebswege sind heute unternehmensgesteuert und differieren stark. Fahrscheinautomaten und andere auch moderne Vertriebskanäle stellen für manche Nutzer eine Zugangshürde dar. Das Handy-/E-Ticket befindet sich erst im Aufbau; der Vertrieb über Ticketautomaten ist technisch störungsanfällig und wird von den Kunden teilweise als benutzerunfreundlich angesehen.

Das in der Diskussion befindliche elektronische Fahrgeld-Management (EFM) besteht aus mehreren Stufen: EFM 1, dem bargeldlosen Bezahlen; EFM 2, dem elektronischen Fahrschein; und EFM 3, der automatisierten Fahrpreisfindung durch die exakte Erfassung der Fahrten von Personen. Mit den ersten beiden Stufen lassen sich unter Beibehaltung des bisherigen Tarifgefüges bereits nachhaltige Verbesserungen in Tarif und Vertrieb realisieren.

Handlungsbedarf

Ziel aus Sicht der Kommission muss die Weiterentwicklung der acht regionalen Gemeinschaftstarife zu nur noch drei Verbundtarifen (Rheinland, Rhein-Ruhr und Westfalen-Lippe) mit einheitlicher Benutzeroberfläche und verbleibenden lokalen/regionalen Tarifangeboten bis zum Jahr 2014/2015 und die Ertüchtigung des NRW-Tarifs zu einem vollwertigen landesweiten Gemeinschaftstarif für langlaufende Verbindungen sein, unabhängig von der DB (vgl. § 5 Abs. 3 ÖPNVG NRW). Die



jeweilige lokale und regionale Tarifoheit (für Binnenverkehre) soll vor Ort erhalten werden zur Sicherstellung von kundenorientierten und finanziell auskömmlichen Tarifen sowie zur Abschöpfung von Zahlungsbereitschaften unter Beachtung der Rahmenvorgaben des Verbundtarifes („Dach“). Einfach nutzbare Flatrate-Tarife (= Abo-Tickets) sind weiterzuentwickeln und kundenfreundlich einzusetzen; die Wirtschaftlichkeit der Tarifeinnahmen ist dabei natürlich sicherzustellen.

Im Hintergrund ist eine effektive Tariforganisation je Verbundraum zu schaffen, die die Tarifeinheit im Verbundraum sicherstellt, unter Beteiligung der regionalen Tarifakteure der Verkehrsunternehmen, der Aufgabenträger und der Politik.

Handlungsbedarf ergibt sich vor allem im Vertrieb. Der Tarif soll für den Fahrgast auf allen Vertriebswegen einfach und verständlich nutzbar sein. Er soll sich darauf verlassen können, in NRW auf allen, landesweit angeglichenen Vertriebswegen ein Ticket für die Fahrt zu jedem beliebigen Ort in NRW zu bekommen. Eine möglichst landesweit einheitliche kundenfreundliche Benutzeroberfläche für die Gemeinschaftstarife und den NRW-Tarif ist entscheidend, nicht aber „ein Tarif“ im Rechtssinne. Das Handy-/E-Ticket ist voll zu etablieren, es muss landesweit (und darüber hinaus) leicht einsetzbar sein. „Multimodale Angebote“ sollen künftig in das Tarif- und Vertriebssystem integriert sein.

Beim elektronischen Fahrgeldmanagement ist es Ziel von EFM 3, neue Kunden zu gewinnen, mehr Fahrten bei Gelegenheitskunden zu generieren, die Tarife leistungsgerechter und ergiebiger zu gestalten und die Vertriebskostenquote zu senken.⁷ Es gibt allerdings auch Akzeptanz- und Einnahmen-Risiken, etwa mangelnde Akzeptanz bei Abo-Kunden (Zusatzaufwand), Abrechnungsprobleme (bei technischen oder Bedienungsfehlern), Anreize zu reduzierter Nutzung bei fahrtgenauer Abrechnung oder Nutzungs-Barrieren für Ältere oder Kinder. Derzeit befindet sich EFM 3 noch im Projektstadium, so dass eine endgültige Bewertung derzeit nicht möglich ist. In der Langfassung des Berichts sind die Interessen und die Vor- und Nachteile für die Verkehrsunternehmen dargestellt.

Empfehlungen

- Für die Reduzierung auf nur noch drei Gemeinschaftstarife in NRW – mit einheitlicher Benutzeroberfläche und verbleibenden lokalen/regionalen Tarifangeboten – sind die eingeleiteten Prozesse zur Entwicklung je eines Verbundtarifs und einer effektiven Tarif-Organisationsstruktur in Westfalen-Lippe und im Rheinland zu fördern und zu beschleunigen. Der NRW-Tarif ist zu einem vollwertigen Flächenzonentarif (inklusive Vertrieb) für langlaufende Verbindungen fortzuentwickeln.
- Für den Fahrgast ist eine weitgehend einheitliche Benutzeroberfläche bzw. Bedienoberfläche für die ÖPNV-Nutzung in ganz NRW bei transparenter und nachvollziehbarer Tarifstruktur zu schaffen; Tarifbedingungen sind zu vereinheitlichen und Tarifinformationen überall zugänglich zu machen. Vertriebswege sollen einheitlich und unternehmensübergreifend aufgebaut sein.
- Bei den Tarifen selbst sollen Rabatt- und Pauschalpreissysteme mit dem Ziel der Kundenbindung ausgebaut und multimodale Mobilitätsangebote in das ÖPNV-Tarifierungssystem integriert werden. U.a. sollte über erweiterbare Mitnahme- und Familienangebote analog zur Pkw-Kostenstruktur nachgedacht werden.

⁷ Vgl. VRR 2011: Einsteigen und Losfahren. Perspektiven für ein Check-in/Check-out-System im VRR



- Die Weiterentwicklung des Elektronischen Fahrgeldmanagements (EFM) ist voranzutreiben und durch Fördermaßnahmen zu unterstützen. Dabei sind Risiken und Probleme in Machbarkeitsstudien und Pilotprojekten zu identifizieren und zu beseitigen, bevor unter Kenntnis und Abwägung der Chancen und verbleibenden Risiken über eine flächendeckende Einführungsstrategie entschieden wird.

4.6 Information und Kommunikation

Ausgangssituation

Eine lückenlose Fahrgastinformation vor und während der Fahrt ist eine Grundvoraussetzung für die Verfügbarkeit und Akzeptanz des ÖPNV. Die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien hat auch im ÖPNV ein starkes Wachstum erfahren, es wird aber durchaus noch Potenzial für die Entwicklung und die Marktdurchdringung von Techniken gesehen. Positive Entwicklungen in der Fahrgastinformation sind z.B. die integrierte Verbundinformation, die landesweite „schlaue Nummer“, dynamische Anzeigen an Haltestellen, Smartphone-Apps. Bereiche, in denen solche Technologien genutzt werden und noch stärker eingesetzt werden sollen, sind:

- Online-Information: Die elektronische Fahrplanauskunft im Internet ist inzwischen aus der ÖPNV-Reiseplanung nicht mehr wegzudenken. Sie entwickelt sich weiter: erweiterte und interaktive Kartendarstellungen, Ist-Fahrzeiten und -Statusmeldungen, intermodales Routing (inkl. Bestellung von Bedarfsverkehr und Leihfahrzeugen), Zusatzinformationen (z.B. barrierefreie Wege, Auslastungsgrad, Webcams). Wichtige Punkte sind die systematische Kontrolle der Datenqualität und ein geregelter Datenaustausch.
- Mit den modernen Kommunikations- und Informationstechnologien ist es möglich, die unterschiedlichen Verkehrsmittel (Füße, Fahrrad, ÖPNV, Auto) und die Angebote unterschiedlicher Anbieter (Verkehrsunternehmen, Leihfahrrad-Anbieter, Carsharing-Anbieter, Taxigewerbe, Mitfahrangebote) darzustellen.
- Das Smartphone ist der Schlüssel für eine vernetzte Mobilität. Allerdings dürfen Fahrgäste nicht vergessen werden, die auch in näherer Zukunft kein Smartphone besitzen werden bzw. nicht in der Lage sind, es zu nutzen. Daher sind weiterhin entsprechende Serviceangebote vorzuhalten.

Handlungsbedarf

Ausfallsicherheit, Datenqualität und Nutzerfreundlichkeit der elektronischen Auskunft sind noch zu verbessern. Benutzeroberflächen sind sehr unterschiedlich, die Orientierung im Straßenraum und an Knotenpunkten ist häufig mangelhaft, die Information über Angebot und Tarif ist zum Teil schwer verständlich – an diesen Informationsdefiziten ist anzusetzen.

Empfehlungen

- Für die Durchsetzung multimodaler Mobilität sind standardisierte IT-Lösungen und Datenstrukturen sowohl für die Verkehrsunternehmen als auch für die Fahrgäste zu entwickeln. Verkehrsunternehmen (VDV) und Land müssen auf die Entwicklung standardisierter Reiseassistent-Lösungen hinsteuern.
- Landesweite Daten- und Informationskoordination und deren Qualitätssicherung müssen sichergestellt werden.



4.7 Fahrgastrechte und Mobilitätsgarantie

Ausgangssituation

Die Fahrgastrechte nach EU-Recht sind unvollständig und betreffen im Wesentlichen nur Eisenbahnen und Fernbusse. Die weiter gehende Mobilitätsgarantie in NRW hingegen ist im Grundsatz vorbildlich, indem sie Rechte bereits bei einer Verspätung von 20 Minuten am Abfahrtsort bietet und nur wenige Ausschlussgründe kennt. Die Mobilitätsgarantie hat aber noch einige Mängel: es gibt keine Ankunftsgarantie, sie gilt bei einigen Verkehrsunternehmen nicht, sie ist kein fester Bestandteil der Tarife in NRW. Die bestehenden Fahrgastrechte leisten kaum praktische Hilfestellung an der Haltestelle.

Handlungsbedarf

Mobilitätsgarantien sollen Vertrauen der Fahrgäste in die Zuverlässigkeit des Angebots des ÖPNV schaffen, Hilfestellung bei Mängeln geben und enttäushtes Vertrauen durch Erstattung von Mehraufwendungen kompensieren. Die Geltung der „Mobilitätsgarantie“ sollte so erweitert werden, dass ausnahmslos alle Fahrten mit Fahrscheinen nach den in NRW geltenden Nahverkehrstarifen eingeschlossen sind. Sie sollte sich nicht darauf beschränken, im Nachhinein nur durch Erstattung von Geld zu „reparieren“. Eine Anlaufstelle mit landesweit einheitlichen Kontaktdaten für Fahrgäste, deren Verkehrsmittel am Abfahrtsort nicht verfügbar ist, sollte von überall telefonisch erreichbar sein, die Rufnummer auf den Abfahrtsplänen ersichtlich sein. Eine solche Stelle kann Beschwerden festhalten, Taxifahrten oder Ersatzfahrten organisieren. Die Organisation kann mit der Fahrplanauskunft unter der landeseinheitlichen „Schlaun Nummer“ verknüpft sein.

Empfehlungen

- Das Land soll darauf hinwirken, dass letzte Lücken in der Geltung der Mobilitätsgarantie beseitigt werden. Sie soll zum festen Bestandteil der Tarife in NRW gemacht werden.
- Hilfreich ist darüber hinaus das Angebot einer „praktischen Mobilitätsgarantie“, z.B. durch die Möglichkeit einer Stellung von Taxen, Ersatzfahrten usw. im Fall einer Nichtbeförderung. Ein Vorbild könnte das Auskunftssystem mit der „Schlaun Nummer“ sein.
- Fahrgastrechte, insbesondere auch die praktische Hilfestellung bei Mängeln wie Verspätungen, sollten als Teil der Qualitätssicherung des öffentlichen Verkehrs verstanden und auch so in den Zielen der Verkehrspolitik verankert werden.

4.8 Mobilitätsmanagement

Ziel des Mobilitätsmanagements ist die nachhaltige Gestaltung des Personenverkehrs, vor allem durch freiwillige Änderungen des Mobilitätsverhaltens der Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Im Vordergrund stehen hierbei „weiche“ Maßnahmen wie Informationen, Anreize, Kampagnen oder auch Schnuppertickets sowie neue attraktive und komfortabel zu nutzende, verkehrsmittelübergreifende multimodale Angebote für die unkomplizierte Zurücklegung von Wegen von Haus zu Haus. Im Gegensatz zu „harten“ Maßnahmen, wie z.B. dem Ausbau der Infrastruktur oder Verkehrsregelungen, haben Maßnahmen des Mobilitätsmanagements eine hohe Wirkung bei sehr günstiger Nutzen-Kosten-Relation, was gerade angesichts knapper Kassen bedeutsam erscheint.



Ausgangssituation

Attraktive Mobilitätsangebote von Verkehrsunternehmen und Kommunen können deutliche Verhaltensänderungen zugunsten des Umweltverbundes bewirken. Sowohl Kommunen als auch Verkehrsunternehmen profitieren vom daraus resultierenden Anstieg der Fahrgastzahlen und Einnahmen. Kommunen haben dabei mit der Notwendigkeit der Vernetzung des Mobilitätsmanagements u.a. mit infrastrukturellen Maßnahmen, mit Entscheidungen zu planungs- und baurechtlichen Fragen, der Ausgestaltung des – eher technisch ausgerichteten – Verkehrsmanagements sowie flankierender Maßnahmen wie Parkraumbewirtschaftung im Rahmen des kommunalen Mobilitätsmanagements insgesamt eine Koordinierungs- und Querschnittsaufgabe zu bewältigen, die nur mit Unterstützung des Landes durch Qualifizierung und Förderung besser geleistet werden kann. Aufgabe der Verkehrsunternehmen – und der Verbünde – ist die Bereitstellung eines attraktiven multimodalen Angebotes.

Große Betriebe, die als Verkehrserzeuger auch für Negativwirkungen des Verkehrs Verantwortung tragen, können einen erheblichen Beitrag zur Erhöhung der Nachhaltigkeit des Berufs- und Wirtschaftsverkehrs leisten, u.a. durch Bereitstellung von Jobtickets, kostenpflichtige Firmenparkplätze, die Unterstützung des Fahrradverkehrs (trockene und sichere Abstellanlagen etc.) und von Fahrgemeinschaften. Darüber hinaus versprechen auch Angebote wie die Flexibilisierung der Arbeitszeiten oder ein Umzugsservice für Mitarbeiter positive Verhaltenswirkungen mit der Folge einer Verringerung der Spitzenbelastungen im Verkehr bzw. eine Verringerung der MIV-Verkehrsleistung. Betriebliches Mobilitätsmanagement unterstützt demzufolge Verkehrsunternehmen und Kommune.

Handlungsbedarf

Kommunen und Verkehrsunternehmen sind ideale Partner, den Personenverkehr durch Verhaltensänderungen der Verkehrsteilnehmer nachhaltiger zu gestalten. Dabei können sie

- Verkehrsteilnehmer u.a. durch Informationen, Anreize, neue Mobilitätsangebote oder Kampagnen direkt ansprechen (z.B. durch Neubürgerpakete),
- Unternehmen dazu bewegen, in deren eigenem Interesse Mobilitätsmanagement im Berufs- oder Wirtschaftsverkehr umzusetzen (z.B. durch Wettbewerbe oder Beratungsleistungen), und
- Mobilitätsmanagement im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren (Neubau und Bestand) vertraglich absichern.

Allerdings sind trotz der nachgewiesenen positiven Wirkungen des Mobilitätsmanagements und trotz guter Beispiele aus Kommunen, Verkehrsunternehmen und der Wirtschaft Wissen und Bewusstsein über die Vorteile des Mobilitätsmanagements bislang nicht ausreichend vorhanden. Daher bedarf es zusätzlicher, unterstützender Initiativen des Landes, um Mobilitätsmanagement breit umzusetzen. Erfahrungen zeigen, dass regionale Koordinierungsstellen dabei eine bedeutende Schnittstellenfunktion zwischen Land und Kommunen übernehmen können, wie das beispielsweise im Rahmen des Netzwerkes „Verkehrssicheres NRW“ bereits erfolgreich praktiziert wird. Sie können als regionale Ansprechpartner agieren und Informationsweitergabe, Erfahrungsaustausch, Qualitätssicherung und Beratung übernehmen. Die vorhandenen Koordinierungsstellen könnten um die Koordination zum Mobilitätsmanagement erweitert werden; erste Erfahrungen gibt es hierzu bereits in einem Pilotprojekt des VRS.

Ausgehend von niederländischen Erfahrungen mit einer Task Force Mobilitätsmanagement, bei der der niederländische Staat in einen Dialog mit der Wirtschaft getreten ist, um deren Beitrag zur



Lösung der Verkehrsprobleme einzufordern, sollte auch NRW den Dialog mit der Wirtschaft suchen, um die hier vorhandenen Potenziale des Handelns von Unternehmen nutzbar zu machen.

Empfehlungen

- Die Landesregierung sollte das Mobilitätsmanagement durch regionale Koordinierungsstellen vorantreiben und durch Information, Qualifizierung und Finanzierung fördern. Diese können in Erweiterung bestehender Strukturen kostengünstig geschaffen werden. Vorhandene Plattformen wie das im Aufbau befindliche multimodale Verkehrsinformationsportal („Verkehr NRW“) sowie die Transferstelle Mobilitätsmanagement (www.mobilitaetsmanagement.nrw.de) sollten dabei den Informations- und Erfahrungsaustausch, auch zu den Kommunen, unterstützen.
- Mit der Wirtschaft sollte die Landesregierung in einen Diskurs eintreten, damit diese ihre Möglichkeiten ausschöpft, den MIV und damit die Belastungen im Personenverkehr zu reduzieren. Pilotvorhaben und ihre Evaluation können eine Konsensfindung bezüglich der MIV-Reduktionsziele erleichtern. Ultima Ratio sind ordnungspolitische Maßnahmen, durch die Verkehrserzeuger ggf. angehalten werden, ihren Beitrag für einen nachhaltigeren Verkehr zu leisten.
- Die Landesregierung sollte fördernde Rahmenbedingungen für erfolgreiches Mobilitätsmanagement entwickeln (Weiterentwicklung Landesbauordnung, Vorgaben für Stellplatzsatzungen, Einflussnahme auf kommunales Handeln im Rahmen von Baugenehmigungen). Darüber hinaus sollte sie auf den Bund einwirken, kontraproduktive Rahmenbedingungen wie etwa das Dienstwagenprivileg oder die Bewertung von Jobtickets als geldwerten Vorteil im Gegensatz zu kostenlos zur Verfügung gestellten Firmenstellplätzen zu streichen.

4.9 Barrierefreiheit

Barrierefreiheit ist von zunehmender Bedeutung für die Akzeptanz des ÖPNV. Dazu gehört nicht nur die motorische Barrierefreiheit (Stufenlosigkeit, Bedienungshöhen), sondern auch die sensorische Barrierefreiheit (Rücksicht auf Seh- und Hörschwächen) sowie die kognitive Barrierefreiheit (ÖPNV nutzbar auch für Menschen, die nicht deutsch sprechen, nicht lesen können oder kognitiv beeinträchtigt sind). Auch der Weg zur Haltestelle und Qualitätsmängel können sich schnell zu Barrieren entwickeln. So sind viele Umstände mit Barrierewirkung nicht nur historisch gewachsen, sondern werden laufend neu geschaffen. Neuartige Techniken und Werbenutzung von Oberflächen sind die Hauptgründe für erschwerte Bedienung und Wiedererkennung.

Von einem barrierefreien Ausbau profitieren nicht nur Menschen mit Behinderungen im eigentlichen Sinne, auch ältere und unfallbedingt eingeschränkte Menschen, Reisende mit Gepäck oder Kleinkindern, Fremdsprachler und Menschen mit verminderter intellektueller Leistungsfähigkeit wird ein vereinfachter und angenehmerer Zugang zum ÖPNV gewährt. Davon profitieren letztendlich alle Nutzer im ÖPNV. Daher steht die Realisierung eines barrierefreien Zuganges in unmittelbarem Zusammenhang zur Mobilität „für Alle“.

Ausgangssituation

Im SPNV ist der Eigentümer der Strecken und insbesondere Stationen zuständig für die Ausgestaltung der Barrierefreiheit. Wegen der unterschiedlichen Fahrzeugtypen im SPNV kommt es nach wie vor – je nach Fahrzeugeinsatz und Bahnsteiggestaltung – zu Höhen- und Spaltdifferenzen zwischen Fahrzeugboden und Bahnsteigniveau. Insbesondere durch den in NRW überwiegend vorhandenen Mischverkehr (S-Bahnen, Nahverkehr, Regionalexpress) auf den Eisenbahnstrecken ist es auch in



Zukunft schwer möglich, einen barrierefreien Zugang vom Bahnsteig in alle Fahrzeuge grundsätzlich zu gewährleisten. Derzeit stellt das NRW-Verkehrsministerium gemeinsam mit den Zweckverbänden und unter Beteiligung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen ein Bahnsteignutzlängen- und -höhenkonzept NRW auf⁸. Weiterhin sind bei weitem nicht alle Anlagen (Zugänge, Bahnsteige) stufenfrei über Rampen oder Aufzüge zu erreichen. Der Ausbaustandard ist unbedingt weiter zu verbessern.

Die Barrierefreiheit im ÖSPV ist nach der seit 1.1.2013 geltenden Fassung des PBefG bis zum 1.1.2022 herzustellen (§ 8 Absatz 3 Satz 3); Ausnahmen sind ggf. möglich. Die Verbesserungsvorschläge für den baulichen Bereich einschließlich Fahrzeuge sind allgemein bekannt und in vielfältiger Form in Normen und Gesetzen bereits beschrieben. Verkehrsunternehmen beschaffen neue Fahrzeuge auf der Grundlage der vorhandenen Gesetze und nach den jeweils neuesten Erkenntnissen. In den jeweiligen Teilsystemen müssen die Bahnsteighöhen und die Fußbodenhöhen in den Fahrzeugen aufeinander abgestimmt werden.

Der größte Bedarf an finanziellen Mitteln wird sich im Ausbau der Haltestellen der Stadtbahn- bzw. Straßenbahn-Systeme ergeben. Beim Ausbau der Haltestellen im Straßenraum sowohl im Busbereich als auch im Bahnbereich ergibt sich ein erheblicher Handlungsbedarf. Im Zuge des Ausbaus der Haltestellen und Straßen können jedoch weitere den ÖSPV positiv beeinflussende Kriterien verbessert werden wie die grundsätzliche Erreichbarkeit der Haltestellen (z.B. auch durch Querungshilfen) und Umsetzung von Beschleunigungseffekten z.B. in der Betriebsabwicklung (z.B. Verkürzung der Fahrgastwechselzeiten). Darum profitieren alle Nutzer des ÖSPV und auch die Unternehmen von der Aufstellung und Umsetzung entsprechender Barrierefreiheits-Programme.

Handlungsbedarf

Zuständig ist gemäß PBefG der Aufgabenträger für den ÖSPV (§ 3 Abs. 3 Satz 3 und § 62 Abs. 2). In den Nahverkehrsplänen müssen Barrierefreiheits-Programme aufgestellt werden. Entsprechende Ausbauprogramme sollten eine Priorisierung der Maßnahmen vorsehen, um vorrangig möglichst vielen Nutzern einen verbesserten Ausbaustandard zu Gute kommen zu lassen. Hierzu müssen die entsprechenden Mittel bereitgestellt werden.

Empfehlungen

- Barrierefreiheits-Programme sollen in die Nahverkehrspläne mit einer Priorisierung der umzusetzenden Maßnahmen aufgenommen werden; die öffentlichen Haushalte müssen entsprechende Programme finanziell sichern. Barrierefreiheit des ÖPNV im Straßenraum muss auch zur Aufgabe der Straßenbauverwaltungen werden.
- Informationen über Umfang und Wirkungen der Barrierefreiheit sind im Land besser und einheitlich bereitzustellen. Ein gleichartiges Selbstverständnis über den Umgang mit der Barrierefreiheit und insbesondere mit der Umsetzung baulicher Maßnahmen ist anzustreben.

4.10 E-Mobilität

Ausgangssituation

Elektromobilität (E-Mobilität) ist der Teil der Wege, für den elektrische Energie genutzt wird. Dies sind sowohl Fahrten mit elektrisch angetriebenen Bahnen und Bussen als auch elektrisch unterstütz-

⁸ Veröffentlichung unter www.busse-und-bahnen.nrw.de/oeppnvg



te Fahrräder (Pedelecs) etc. Im heutigen Fokus stehen insbesondere elektrisch angetriebene Pkw. Geladen wird eine Batterie, die das Fahrzeug elektrisch antreibt. Relevant wird die E-Mobilität vor allem in den Zeiten der erwarteten Verknappung und Verteuerung von Öl und fossilen Kraftstoffen.

ÖPNV und Elektromobilität ergänzen sich besonders gut. Einerseits dienen Elektro-Busse dazu, die gesetzten Umwelt- und Lärmschutzziele bei Erfüllung der Mobilitätsbedürfnisse der Bürger zu erreichen. Andererseits bildet der ÖPNV in Deutschland mit seiner leistungsfähigen Gleichstrominfrastruktur in mehr als 40 Städten mit Schienenbahnen eine kostengünstige Basis zur Errichtung einer schnellladefähigen Ladeinfrastruktur mit einer Vielzahl von Ladestationen für den städtischen Personen- und Güterverkehr (also auch den MIV). Der ÖPNV kann damit einen signifikanten Beitrag sowohl zur Verbesserung der Energieeffizienz als auch zur Reduzierung von Schadstoff- und Lärmemissionen des Verkehrs insgesamt leisten. In NRW werden Gleichstromnetze von Straßenbahn- und Stadtbahn-Systemen betrieben, die eine hohe Verfügbarkeit in immerhin 14 Städten in NRW sicherstellen.

Entwicklungsmöglichkeiten

ÖSPV (1): Die Ladeleistung eines batteriebetriebenen Busses reicht heute für ca. 200 km; daher ist es erforderlich, Busse im laufenden täglichen Betrieb nachzuladen. Dieses kann durch sog. Schnell-Ladestationen erfolgen. Interessant sind vor allem sog. Hybride (Fahrzeuge mit Verbrennungs- und kleinem Elektromotor) und Plug-in-Hybride (PHEV, Hybride mit der Möglichkeit, die Batterie am Elektrizitätsnetz zu laden und damit eine höhere Reichweite im elektrischen Fahrmodus zu realisieren). Die Stromkosten für den Betrieb von Bussen mit elektrischen Antrieben sind wegen des hohen Wirkungsgrades dieser Antriebe geringer als die Kraftstoffkosten von Antrieben mit Verbrennungsmotoren. Bei steigendem Anteil regenerativer Energien sind auch geringe Emissionen als Vorteil zu benennen. Die Erprobung von Batteriebussen soll bei Einführung größerer Elektro-Fahrzeug-Flotten auch zu günstigeren Beschaffungspreisen (gegenüber heute) beitragen.

ÖSPV (2): Wird eine vorhandene Schienenbahn durch Streckenverlängerungen erweitert oder ein ganz neues System geschaffen (Straßenbahn, Stadtbahn), können gleichzeitig schnellladefähige Ladestationen geschaffen werden. Diese können sowohl dem ÖPNV als auch dem Individualverkehr bereitgestellt werden. Der Ausbau des ÖSPV ermöglicht also auch für den MIV einen schnellen Umstieg auf E-Mobilität in den NRW-Städten.

SPNV: Eine Elektrifizierung von mit Dieselfahrzeugen betriebenen Eisenbahnstrecken oder die Anwendung neuer Technologien im Eisenbahnverkehr muss in diesem Zusammenhang ausdrücklich genannt werden.

Empfehlungen

- Um energieeffiziente und umweltfreundliche Antriebstechniken zur Anwendungsreife zu bringen, müssen weitere Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie Pilotversuche durchgeführt werden. Hierfür wäre eine Zusammenarbeit von Bund, Land, Forschungsinstituten, Industrie und Verkehrsunternehmen sinnvoll. Dieses beinhaltet eine geeignete Fahrzeugförderung.
- In Machbarkeitsstudien und Pilotprojekten sollen Möglichkeiten der Nutzung der Gleichstrominfrastruktur für Elektrofahrzeuge ausgelotet werden. Dabei sind auch bau- und planungsrechtliche Fragen zu klären sowie städtebauliche Lösungen für diese Nutzung zu entwickeln.
- Die notwendigen Investitionsmittel für die weitere Elektrifizierung von SPNV-Strecken sollten zeitnah bereitgestellt werden, da sich hieraus hohe Einspareffekte ergeben.



5 Organisation des ÖPNV: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Historisch lag die Organisation des ÖPNV in den Händen der Verkehrsunternehmen. Seit Jahren nimmt die Bedeutung des Landes und der Kommunen für die Organisation vor allem bei der Planung, aber auch über die Gewährung von Zuschüssen kontinuierlich zu, was u.a. in der Regionalisierung des SPNV im ÖPNV-Gesetz des Landes seinen Niederschlag gefunden hat. Die PBefG-Novelle von Anfang 2013 hat die Möglichkeiten der Aufgabenträger erneut erweitert, so dass der Ausgestaltung der Zuständigkeiten eine große Bedeutung zukommt.

5.1 Organisation im SPNV

Ausgangssituation

Der SPNV in NRW wird heute durch drei Aufgabenträger (Zweckverbände NVR und NWL, VRR AöR) in den definierten Kooperationsräumen verantwortet. Das von ihnen jeweils betreute Leistungsvolumen in Zug-km ist größer als das Gesamtvolumen in den meisten deutschen Bundesländern. Beim gegenwärtigen Organisationsmodell werden verschiedene Probleme gesehen, in Kürze:

- In einzelnen Fragen unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Kooperationsräumen, insbesondere Defizite bei der Ausschreibung raumübergreifender SPNV-Verkehre einschließlich der Koordination und der konkreten Ausgestaltung der Ausschreibungen
- Zum Teil Schwierigkeiten bei der Einigung über gemeinsame vertragliche Standards/Inhalte oder ein einheitliches Modell einer risikogerechten Fahrzeugfinanzierung
- Bei der SPNV-Nahverkehrsplanung fehlende Koordinierungsebene, die im Falle des endgültigen Scheiterns einer Abstimmung zwischen den jeweiligen Kooperationsräumen eine verbindliche letzte Entscheidung treffen kann
- Unzureichende Abstimmung bei der Koordinierung von Tarifen zwischen den Aufgabenträgern.

Auf der anderen Seite werden Vorteile des heutigen dezentralen Modells wahrgenommen:

- Kommunale Ebene als Aufgabenträger unmittelbar über die Kooperationsräume mit Einfluss auf die Ausgestaltung des SPNV-Verkehrsangebotes in den einzelnen Regionen unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse und Anforderungen
- Geeignete Koordination zwischen den verkehrlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten im SPNV und ÖSPV; integrierte Planung beider Verkehrsebenen auf effizientem Wege
- Gewährleistung einer gemeinsamen (horizontalen) Tarifstruktur von SPNV und ÖSPV in den jeweiligen Kooperationsräumen



- Prinzip der Federführung bei der Vergabe von SPNV-Leistungen durch mehrere Aufgabenträger hat sich bewährt; Grundlagen der Kooperation könnten präziser formuliert sein.

Handlungsbedarf

Unter Abwägung der genannten Defizite und Vorteile des bisherigen Aufgabenträgermodells im SPNV zieht die Kommission den Schluss, dass eine institutionalisierte Zentralisierung („Landeseisenbahngesellschaft“) unter Aufgabe der regionalisierten und kommunalen Aufgabenträgerschaft im SPNV in NRW nicht sinnvoll ist. Vorzuziehen ist eine Lösung, die das heutige Modell der drei dezentralen Aufgabenträger im SPNV weiter entwickelt („optimierte Zweckverbandslösung“). Um den Defiziten abzuhelpfen, dürfte es sinnvoll, aber auch ausreichend sein, dem bestehenden dezentralen Aufgabenträgermodell eine stärkere verbindliche Kooperationsobliegenheit und die Möglichkeit einer „Schlichtung“ hinzuzufügen. Im Grundsatz ist dies in § 6 Abs. 1 und 2 des ÖPNV-Gesetzes NRW (Stand Anfang 2013) bereits angelegt.

Zur Behebung der Defizite im SPNV wird eine dreistufige Eskalationsreihenfolge bei Abstimmungsproblemen zwischen den Aufgabenträgern als sinnvoll erachtet:

- Erste Stufe: Freiwillige koordinative Lösung
- Zweite Stufe: Dort, wo zur Erlangung rechtssicherer oder praktischer Lösungen erforderlich, freiwillige Einigung auf einen Federführer mit ggf. Zuordnung der finanziellen Verantwortung
- Dritte Stufe (wenn Einigung zwischen Aufgabenträgern nicht möglich ist): Einleitung eines Koordinierungsverfahrens, das zunächst einvernehmlich, in bestimmten notwendigen Fällen (insb. Ausschreibung kooperationsraumübergreifender SPNV-Linien) auch verpflichtend zu einem bindenden Ergebnis kommen kann. Das Land (Ministerium) soll dann eine Schlichter-Funktion übernehmen und muss auch Entscheidungen treffen können.

Empfehlungen

- Koordinationsprobleme zwischen SPNV-Aufgabenträgern sind durch klare, institutionalisierte Regeln für die Konfliktlösung (Zusammenarbeit, Zuweisung von Aufgaben über Zuständigkeitsgrenzen hinaus, Schlichtung und Entscheidung durch das Land) zu lösen. In das ÖPNVG NRW sollte neben der vorhandenen Regelung einer allgemeinen Kooperationspflicht ein (klarstellender) Verweis auf die Möglichkeit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung untereinander aufgenommen werden. Das Land soll im Streitfall als höchste Instanz entscheiden können.
- Für eine optimierte Koordination untereinander und übergreifende Aufgaben der Netz- und Angebotsgestaltung benötigen die SPNV-Aufgabenträger eine verbesserte landesplanerische Grundlage (z.B. landesweiter Verkehrsentwicklungsplan, qualifiziertes Regionalnetz, vgl. 4.1, 4.4) sowie erweiterte Kompetenzen zur Koordinierung des SPNV mit dem ÖSPV, die über die Anforderungen bei der Beachtung der Nahverkehrspläne (§ 8 Abs. 2 ÖPNVG) hinausgehen.

5.2 Organisation im ÖSPV

Ausgangssituation

Die Zusammenarbeit von ÖSPV-Aufgabenträgern erfolgt bisher im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung im Wesentlichen freiwillig. Bei ÖSPV-Verkehren über die Zuständigkeitsgrenzen



von einzelnen ÖSPV-Aufgabenträgern hinweg, aber auch bei parallelen oder konkurrierenden Regional- und Stadtverkehren kommt es zu Abstimmungsbedarf und Konfliktfällen. Für den Fahrgast treten an den Zuständigkeitsgrenzen der Aufgabenträger öfter Brüche und Defizite im Verkehrsnetz und Unterschiede in der Benutzeroberfläche zu Tage.

Das ÖPNV-Gesetz sieht bisher keine Regeln vor, die im Konfliktfall eine Abstimmung zwischen den beteiligten ÖSPV-Aufgabenträgern, eine Schlichtung oder andere Lösung von Problemen vorsieht. Probleme entstehen teilweise daraus, dass bei eigenwirtschaftlichen Verkehren die Aufgabenträger nur ein geringeres Gestaltungsrecht haben und die Verantwortung für die Verkehre bei den Unternehmern liegt.

Vergleichbar gibt es Brüche und Lücken im Angebot zwischen dem SPNV (Verbindungsfunktion) und ÖSPV (Sammel- und Verteilfunktion). SPNV und ÖSPV sollen im Idealfall ein zusammenhängendes Verkehrsangebot ergeben, das dem Bürger gegenüber als einheitliches, lückenloses, integriertes Gesamtnetz erscheint; das gegenwärtige Verkehrsangebot ist jedoch in dieser Hinsicht in Teilen mangelhaft (z.B. Netzlücken, fehlende Fahrplanabstimmung, nicht abgestimmte Betriebszeiten, lückenhaftes Wegeleitsystem an Verknüpfungsstellen, Mängel in der Anschlusssicherung).

Das geltende ÖPNV-Gesetz enthält nur Programmsätze, aber kein Instrumentarium, mit dem die Koordination gefördert und notfalls auch gegen Widerstände durchgesetzt werden kann.

Handlungsbedarf

Ein durchgehendes und attraktives, aber auch wirtschaftliches Verkehrsangebot „aus einem Guss“ ist anzustreben. Hierzu müssen einzelne ÖSPV-Aufgabenträger besser zusammenarbeiten und sich nicht auf die oft nur zwischen den Verkehrsunternehmen abgestimmten oder nicht abgestimmten Angebote verlassen. Die Schaffung von Regeln über die Zusammenarbeit bzw. Abstimmung im Einzelfall analog denen für die Zusammenarbeit der SPNV-Aufgabenträger ist sinnvoll.

Die kommunalen Aufgabenträger müssen sich ihrer (auch durch das neue PBefG) gestärkten Rolle bewusst werden und die Koordination des Verkehrs stärker „in die Hand nehmen“. Defizite in dieser Hinsicht sollen beseitigt werden. Der Nahverkehrsplan sollte stärker genutzt werden, um die öffentlichen Verkehrsinteressen durchzusetzen. Festlegungen in untereinander abzustimmenden Nahverkehrsplänen sollten stärker genutzt werden, um mögliche Konflikte im Tagesgeschäft zwischen ÖSPV-Aufgabenträgern im Vorfeld zu vermeiden. Die Kommission weist auf die Wichtigkeit der Kooperation und regionalen Zusammenarbeit besonders mit Blick auf attraktive und vernetzte Mobilitätsangebote, aber auch im Sinne einer Angebotsoptimierung und Effizienzsteigerung hin.

Auch die Schnittstelle zwischen ÖSPV- und SPNV-Angeboten ist günstiger zu gestalten. Dabei ist eine Erweiterung der Zuständigkeit der SPNV-Aufgabenträger anzustreben, nämlich das Setzen von Rahmenbedingungen für den gesamten ÖPNV (auch den ÖSPV) mit dem Ziel der Entwicklung eines schlüssigen „durchgehenden“ Angebots und der dafür erforderlichen Infrastruktur. Die Koordination der Angebote ist zwar im Grundsatz im ÖPNV-Gesetz angelegt, Schwächen im Vollzug zeigen aber, dass ein verbessertes Instrumentarium zur Koordination und Durchsetzung vonnöten ist. Dass die SPNV-Nahverkehrspläne als Richtlinie für die ÖSPV-Ausgestaltung dienen müssen, wird von der Kommission bekräftigt. Darüber hinaus appelliert sie an die Beteiligten, auch über die Nahverkehrspläne hinaus eine Abstimmung für ein optimiertes, fahrgastfreundliches, aber auch effizientes Angebot zu realisieren. Die Umsetzung der vorn genannten Vision kann nur gemeinsam erfolgen.



Empfehlungen

- ÖSPV-Aufgabenträger sollen verpflichtet werden, intensiver zusammenzuarbeiten, um abgestimmte, für den Fahrgast nutzbringende Angebote zu schaffen, die auch neue multimodale Angebotsformen enthalten. Dies sollte über eine Abstimmung der Nahverkehrspläne hinaus auch auf weiteren Planungsebenen erfolgen. Ob diese verstärkte Kooperationspflicht ggf. mit entsprechenden finanziellen Anreizen hinterlegt werden sollte, soll vom Land geprüft werden. Gleiches gilt für die Kooperation zwischen SPNV- und ÖSPV-Aufgabenträgern.
- Sofern es bereits etablierte Abstimmungsprozeduren gibt, appelliert die Kommission, die vorhandenen Möglichkeiten stärker zu nutzen. Die heutige Gesetzgebung (ÖPNVG) muss weiter gestärkt werden, insbesondere in Bezug auf die Rahmensezung der Nahverkehrspläne.
- Zuständigkeiten der SPNV-Aufgabenträger an der Schnittstelle zum ÖSPV sollen in dem Sinne erweitert werden, dass sie Rahmenbedingungen setzen können, die letztlich ein Angebot ohne Lücken und Brüche erwarten lassen. Sofern die Kompetenzen zur Koordinierung des SPNV mit dem ÖSPV bereits gesetzlich vorhanden sind, sollten sie von den Akteuren besser genutzt werden.

5.3 Organisation auf Betreiberebene im ÖSPV

Ausgangssituation

Die Unternehmenslandschaft im ÖSPV Nordrhein-Westfalens weist in weiten Teilen historisch gewachsene, nicht optimale Strukturen auf: In zusammenhängenden Verkehrsräumen gibt es unterschiedliche Spurweiten, nicht kompatible Zugsicherungssysteme, individuelle Fahrzeugflotten, unterschiedliche Fahrkartenautomaten, uneinheitliche Vertriebssysteme, zu wenig durchgängige Tarifsysteme, uneinheitliche Fahrgastinformationssysteme usw. – oft begünstigt durch staatliche Förderung. Aus Sicht der Kommission kann das sowohl unter wirtschaftlichen Aspekten als auch unter qualitativ funktioneller Betrachtung kein zukunftsfähiger Weg sein.

Wie die Erfahrungen z.B. bei den Unternehmen Via Verkehrsgesellschaft mbH und RNV (Rhein-Neckar-Verkehr GmbH) zeigen, lassen sich durch verstärkte Kooperationen oder Zusammenschlüsse kommunaler Verkehrsunternehmen erhebliche Synergiepotenziale und damit Kostensenkungen erreichen. Aus überwiegend sachfremden Erwägungen heraus sind die notwendigen Projekte bisher aber nicht ernsthaft genug verfolgt worden. Lediglich das Kooperationsprojekt der Verkehrsunternehmen in Duisburg, Essen und Mülheim (Via) wird vertieft vorangetrieben. Eine andere Art der Kooperation besteht in der Einbindung von privaten, meist mittelständischen Omnibusbetrieben, die oft eine niedrigere Kostenstruktur und flache Hierarchien vorweisen können, durch die Hauptauftragnehmer.

Handlungsbedarf

Eine Strategie zur Realisierung von Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen im ÖSPV, die von vielen Unternehmen in unterschiedlichen Formen verfolgt wird, deren Möglichkeiten aber bei weitem noch nicht ausgereizt sind, ist die Kooperationsstrategie. Die ökonomische Begründung liegt in der Realisierung von Größendegressionseffekten. Im Zusammenwirken der Unternehmen können z.B. Einkaufsvorteile durch gemeinsame Ausschreibungen erzielt werden. Die Kooperation „Spurwerk“, in



der sich die Bahn betreibenden ÖSPV-Unternehmen in NRW zusammengeschlossen haben, kann hier handfeste Erfolge z.B. beim Einkauf von Fahrtreppen und Fahrkartenautomaten vorweisen. Neben den unmittelbaren Einspareffekten beim Einkauf sind die sekundären Wirtschaftlichkeitseffekte durch zunehmende Standardisierung und Erfahrungsaustausch von wesentlicher Bedeutung.

Diese von den Unternehmen initiierten Ansätze zu unterstützen, sie z.B. bei Förderungen mit Priorität zu versehen, wäre eine wichtige landespolitische Maßnahme zur Erreichung von mehr Effizienz im ÖSPV. Neben den Problemen, die bei der Zusammenführung von Unternehmen mit unterschiedlichen Unternehmenskulturen und Einbindungen in städtische Strukturen zwangsläufig bewältigt werden müssen, zeigen die Erfahrungen, dass eine Reihe von Rahmenbedingungen diese Form konsequenter Effizienzsteigerung erschwert. Dies sind insbesondere steuerrechtliche (z.B. Querverbund), kartellrechtliche, arbeitsrechtliche (z.B. Mitbestimmungsmodell) und EU-rechtliche Rahmenbedingungen, die mit einem Kooperationsvorhaben schwer vereinbar sind und Hürden darstellen, die nur mühsam überwunden werden können. Auch hier wäre Hilfestellung des Landes erforderlich, um solche Zusammenschlüsse nicht an solchen Schwierigkeiten scheitern zu lassen.

Da auch die Setzung gemeinsamer Standards und Förderbedingungen zu Kostensenkungspotenzialen auf Seiten der Unternehmen führen wird (siehe dazu hinten bei 6.3), muss regionale Koordination und Kooperation, soweit möglich, insbesondere bei künftigen Investitionen gefördert werden.

Empfehlungen

- Das Land sollte Kooperationen und abgestimmtes Handeln von Verkehrsunternehmen, insbesondere wenn sie nicht über den Ausschreibungswettbewerb beauftragt werden, durch die Setzung geeigneter Rahmenbedingungen und durch die Berücksichtigung bei der Verteilung von Fördermitteln weitgehend unterstützen. Soweit möglich, sollen Anreize für mehr gemeinsames Agieren gesetzt werden.

5.4 Organisation der Fördermittelverteilung im Land

Ausgangssituation

Grundsätzlich war die Entscheidung der Landesregierung und des Landesgesetzgebers, die Bewilligungsbehörden zur Förderung von ÖSPV/SPNV-Investitionen bei den drei Aufgabenträgern des SPNV (VRR, NVR und NWL) anzusiedeln, gut und richtig. Dadurch ist eine Bündelungswirkung zwischen Aufgabenträgerschaft (insbesondere SPNV) und Investitionsförderung geschaffen worden, und sowohl Schnittstellen als auch Personalaufwand konnten reduziert werden. Die Einflussmöglichkeiten auf den regionalen ÖSPV sind jedoch – je nach Organisation und Struktur der Zweckverbände – auf die Investitionsförderung unterschiedlich ausgeprägt bzw. begrenzt.

Verschiedene Fördermittel werden im ÖPNV-Gesetz betrachtet:

- § 11 ÖPNV-Pauschale (Abs. 1 an Zweckverbände, Abs. 2 an kommunale Aufgabenträger)
- § 11a Ausbildungsverkehr-Pauschale
- § 12 Pauschalierte Investitionsförderung (an die Zweckverbände)
- § 13 Investitionsmaßnahmen im besonderen Landesinteresse
- § 14 Sonstige Förderung



Handlungsbedarf

Das Prinzip der Pauschalierung der Fördermittel nach §§ 11 (1) und 12 und Weiterleitung an die Zweckverbände ist wegen der flexiblen Verwendbarkeit und der zentralen Verantwortung sinnvoll und hat sich – nach Aussage der Zweckverbände – grundsätzlich bewährt. In den verschiedenen Regionen wenden die Zweckverbände allerdings unterschiedliche Regelungen bei der Investitionsförderung an, die teilweise unterschiedliche investive Maßnahmen zulassen oder auch nicht. Bei den Unternehmen – insbesondere bei denen, die in mehreren Kooperationsräumen aktiv sind – führe dies zu Mehraufwand. Bei den Pauschalierungen nach §§ 11 (2) und 11a an die ÖSPV-Aufgabenträger wird sowohl auf Seiten der Aufgabenträger als auch bei den Unternehmen ein hoher bürokratischer Aufwand festgestellt; die zuständigen Aufgabenträger haben sehr unterschiedliche Ausführungsbestimmungen erlassen. Hier besteht jeweils noch Verbesserungsbedarf.

Bei der Beurteilung der Maßnahmen nach den §§ 13 oder 14 wird eine transparente Fördermittelverteilung, auch von den Kommunen bzw. Aufgabenträgern, eingefordert. Teilweise wird kritisiert, dass Zweckverbände nicht bis zum 30. Juni des Folgejahres verausgabte Mittel an das Land erstatten müssen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass sich eine Überprüfung der Höhe der Mittelzuweisungen und des gewählten Verteilungsschlüssels an die Bewilligungsbehörden (90 % Betriebsleistung, 9 % Einwohnerzahl, 1 % Fläche) anbietet, sowohl wegen der zu erwartenden demografischen Veränderungsprozesse und deren Einfluss auf die Höhe der Mittel für die Kommunen als auch wegen der zu Grunde liegenden Betriebsleistung unter Einbeziehung bedarfsorientierter Verkehre. Auch die Einführung der Möglichkeit einer Mittelumverteilung zwischen den §§ 11 (1) und 12 eigenverantwortlich durch die Zweckverbände soll untersucht werden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass eine Umverteilung von SPNV-Pauschale zu Investitionsförderung sehr weitreichend nach geltendem ÖPNVG möglich, umgekehrt nicht wegen investiver Bindung insbesondere der Entflechtungsmittel.

Empfehlungen

- Die Pauschalierung der Fördermittel hat sich im Grundsatz bewährt. Dennoch sollten die geleisteten Pauschalförderungen analysiert und überprüft werden, auch mit Blick auf geänderte Anforderungen im Kontext mit zu erwartenden demografische Veränderungen und wirksamen Effizienzreizen. Zum Beispiel sollte diskutiert werden, ob der § 11a mittelfristig auch eine demografische Komponente zur ÖPNV-Finanzierung im ländlichen Raum umfassen soll. Ebenso ist zu untersuchen, ob bzw. wie der gewählte Verteilungsschlüssel anzupassen ist.
- Kurzfristig sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten bestehen, Verwaltungsmehraufwand zu reduzieren und landesweit eine Vereinheitlichung von Förderrichtlinien vorzunehmen.



6 Finanzierung des ÖPNV: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

ÖPNV-Angebote tragen maßgeblich zur Sicherung der Mobilitätsbedürfnisse aller Bürger bei. Unter den heutigen Rahmenbedingungen können einige dieser Leistungen nicht betriebswirtschaftlich kostendeckend erbracht werden, da solche Angebote oftmals zusätzliche soziale Leistungen und Dienste erbringen. Systemerhalt, Angebotsverbesserungen, punktueller Ausbau und Anpassungen des ÖPNV an wirtschaftliche, soziale, klimapolitische und demografische Entwicklungen bedürfen einer dauerhaft abgesicherten Finanzierung. Die Fahrgeldeinnahmen, auch wenn sie derzeit im Regelfall nur 35 bis 50 % der anfallenden Betriebskosten abdecken, sind und bleiben ein wesentlicher Baustein der ÖPNV-Finanzierung. Daneben ist darum eine stabile Co-Finanzierung aus öffentlichen Mitteln unverzichtbar.

Um den künftigen Finanzierungsbedarf für NRW festzustellen, ist eine grobe Abschätzung der Faktoren vorzunehmen, die auf die Kostenseite der Leistungserbringung wirken (Abschnitt 6.1) und die aus den erwarteten Entwicklungen und den Empfehlungen der Kommission resultieren (Abschnitt 6.2). Zur Deckung des Finanzbedarfs (Abschnitt 6.3) sind einerseits möglichst Kosten der Produktion zu senken und Erlöse aus dem Angebot zu steigern (Abschnitt 6.4) sowie die erforderlichen öffentlichen Mittel zu sichern und neu zu generieren (siehe Abschnitte 6.5 und 6.6).

6.1 Einflussfaktoren auf die Kostenentwicklung

Zunächst werden die Entwicklungen bei den für den ÖPNV maßgeblichen Kostentreibern dargestellt, die sich unabhängig von den Untersuchungen und Empfehlungen der Zukunftskommission erwartungsgemäß in den nächsten Jahren einstellen werden.

a) Energiekostenentwicklung

Für die kommenden Jahre ist u.a. aufgrund der eingeleiteten Energiewende, der abnehmenden Ölvorräte und der weltweit steigenden Nachfrage nach Energieprodukten mit steigenden Energiepreisen zu rechnen; dies betrifft sowohl den Verbrauch von Dieselmotoren für Straßenfahrzeuge und dieselbetriebene Schienenfahrzeuge wie auch den Verbrauch von Fahrstrom für Straßenbahnen, Stadtbahnen und elektrisch betriebene Schienenfahrzeuge.

Fahrzeughersteller und Verkehrsunternehmen sind angesichts dieser Entwicklung gefordert, Energieeinsparpotentiale bei den zu entwickelnden Fahrzeugflotten und im Betrieb nutzbar zu machen. Der Einsatz von Brennstoffzellen- und Hybridbussen erfolgt inzwischen bei verschiedenen Unternehmen. Eine Serienreife, die zu wirtschaftlichen Anschaffungs- und Betriebskosten führt, liegt bislang nicht vor, wird aber für die Zukunft angestrebt.



b) Infrastrukturkostenentwicklung (im SPNV)

Von den in NRW zur Verfügung stehenden bundesweiten Regionalisierungsmitteln wird ein großer Teil für die Nutzung der Trassen und Stationen der DB Netz bzw. DB Station & Service verwendet. Im Jahr 2011 entfielen rund 41 % der verausgabten Regionalisierungsmittel auf die Trassen-, rund 9 % auf die Stationsentgelte. Die Steigerungsraten der Infrastrukturkosten, die deutschlandweit um etwa 1 % über der Steigerung der Regionalisierungsmittel um 1,5 % pro Jahr liegen, sind für den SPNV bedrohlich – zumal die Aufgabenträger praktisch keine Möglichkeit zur Gegensteuerung haben. Es besteht die Gefahr, dass die stetig weniger werdenden Mittel für den Betrieb der Züge die Aufgabenträger zu Leistungskürzungen zwingen.

Die Zukunftskommission spricht sich für die Einführung einer wirksamen, umfassenden und unabhängigen Regulierung der Infrastrukturnutzungsentgelte der DB AG aus, verbunden mit der nötigen Transparenz. Verantwortlich hierfür ist der Bund. Wenn dieser Weg scheitern sollte, ist der Bund aufgefordert, das Steigerungsrisiko der Infrastrukturnutzungsentgelte maßgeblich mit zu tragen. Dies wäre auch denkbar, indem der Bund die nutzungsunabhängigen Kosten der Infrastruktur direkt über die Länder an die EIU ausreicht, so dass die Trassen- und Stationspreise entsprechend abgesenkt werden können. Nur eine deutliche Senkung der Trassen- und Stationspreise bietet die Möglichkeit, im erforderlichen Ausmaß (vgl. die übergeordneten mobilitätspolitischen Zielsetzungen) Mehrverkehre zu bestellen bzw. zu generieren.

c) Personalkostenentwicklung

Steigende Personalkosten auf Grund von Anpassungen bei Löhnen und Gehältern sind den Unternehmen bekannt. Am 1.05.2012 ist zudem das Tariftreue- und Vergabegesetz NRW (TVgG) in Kraft getreten, das auch für den ÖPNV gilt. Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales hat eine Rechtsverordnung zum Tariftreuegesetz erlassen, die absehbar zu weitergehenden Personalkostensteigerungen im ÖSPV führt. Bei Vergaben von Dienstleistungsaufträgen (auch Direktvergaben) im Bereich des ÖPNV i. S. d. VO (EG) Nr. 1370/2007 sind im SPNV die Branchentarifverträge und im ÖSPV allein der Tarifvertrag Nahverkehr (TV-N) anzuwenden. Der für das private Gewerbe geltende NWO-Tarifvertrag wurde aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Repräsentativitätskriterien nicht berücksichtigt. Da der TV-N ein höheres Lohnniveau als der NWO-Tarifvertrag vorsieht und heute der NWO-Tarifvertrag bei vielen privaten Unternehmen in NRW Anwendung findet, hat eine Umsetzung des Gesetzes entsprechende Kostensteigerungen beim Personal im ÖSPV zur Folge.

Zur Frage der Mehrkosten weist die Kommission auf den Konnexitätsausgleich hin. Dieser ist nach dem Konnexitätsausführungsgesetz und auch nach dem Tariftreuegesetz selber vorgesehen. Er sagt aus, dass das Land und die Gemeinden grundsätzlich gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, und dass das Land für neue Aufgaben der Gemeinden, wie hier die Anwendung der Tariftreuregelung, diesen einen finanziellen Ausgleich für die dadurch entstehenden Mehrkosten gewährt.

d) Entwicklung Fahrzeugkosten

Ein weiterer Einflussfaktor wird in künftig höheren Fahrzeugkosten gesehen. Einerseits steigt das investive Kostenniveau wegen neuer gesetzlicher Anforderungen etwa an Barrierefreiheit, Emissionsfreiheit und Sicherheit. Andererseits werden sich die konsumtiven Ausgleichsbeträge durch die in NRW jetzt nicht mehr vorhandene Fahrzeugförderung absehbar erhöhen.



e) Kosten für Umsetzung der Barrierefreiheit nach PBefG

Zusätzliche Investitionen sind für die Umsetzung der Barrierefreiheit (siehe 4.9) erforderlich. Im ÖSPV ist zu differenzieren zwischen Stadt- und Straßenbahnanlagen sowie Bushaltestellen: In NRW sind insbesondere auch die Stadtbahnzulaufstrecken bzw. oberirdischen Straßenbahnstrecken finanziell gefördert worden, so dass der Ausbaugrad in den Städten mit Straßen- bzw. Stadtbahnsystemen zwar unterschiedlich hoch ist, sich gleichwohl aber auf einem insgesamt hohem Niveau bewegt. Die notwendige Investitionssumme für Stadtbahn- und Straßenbahnhaltestellen in NRW wird auf ca. 0,6 Mrd. € geschätzt. Über den Ausbaugrad der Bushaltestellen gibt es jedoch keine allgemeinen und auch auf die ländlichen Regionen übertragbaren Daten. Die Summe der Investitionen für einen Ausbau aller Bushaltestellen wird daher vorsichtig mit ca. 2 Mrd. € prognostiziert. Im SPNV dürften die Stationspreise infolge der Umbaumaßnahmen an Bahnhöfen umso weiter steigen, je mehr der barrierefreie Umbau von der DB AG (Bund) finanziert wird. Alternativ sind auch hier investive Zuschüsse durch das Land zu leisten.

f) Prinzipielles

Grundsätzlich besteht das Problem, dass die finanziellen Belastungen für die Aufgabenträger ständig steigen, weil nur etwa die Hälfte der Kosten zur Durchführung der Fahrleistungen und zur Bewirtschaftung der Infrastruktur durch die direkten ÖPNV-Erlöse gedeckt sind und die Inflationseffekte der Kostenseite in der Regel nicht in voller Höhe durch die Fahrgeld-Tarifsteigerungen kompensiert werden können. Ohne strukturelle Optimierungen führt dieser Schereneffekt zu einem jährlichen Anstieg des öffentlichen Deckungsbeitrags für den Nahverkehr. Mittelfristig ist nach den dargestellten Einflussfaktoren zu erwarten, dass verschiedene Kostenbestandteile auch ohne eine Erweiterung des Leistungsumfangs eine Erhöhung erfahren. Bei gleichbleibendem Leistungsangebot und gleichbleibend steigenden Erlösen wird sich der Schereneffekt mit dem Ergebnis eines zunehmenden Ausgleichsbetrages verstärken.

Empfehlungen

- Um eine weitere unkontrollierte Steigerung der Infrastrukturkosten und somit eine weitere Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Länder und Aufgabenträger zu verhindern, ist der Bund aufgefordert, entweder eine wirksame und unabhängige Regulierung der Infrastrukturnutzungsentgelte einzuführen oder den Anstieg der Infrastrukturkosten anderweitig zu begrenzen. Die Interessen der Akteure im SPNV haben bei der Einführung wirksamer Instrumente ausdrücklich Berücksichtigung zu finden. Im Hinblick auf übergeordnete umwelt- und energiepolitische Ziele muss der Bund mittelfristig sogar darauf hinwirken, die Trassenpreise abzusenken.
- Für alle politischen Beschlüsse, die Kostensteigerungen im ÖPNV verursachen, sind den Kommunen als Aufgabenträger bzw. den Verkehrsunternehmen Finanzhilfen zuzuweisen, die die entstehenden Mehrkosten ausgleichen. Für die Mehrkosten hat die politische Ebene aufzukommen, die den entsprechenden Beschluss gefasst hat.
- Die Kommission empfiehlt demgemäß, dass der im Tariftreuegesetz verankerte Konnexitätsausgleich vom Land an die Betroffenen gewährt wird. Analog sollte der Bund Finanzhilfen für die vollständige Herstellung der Barrierefreiheit bis 2022 und die damit einhergehenden Kosten leisten, da er diese Verpflichtung über das novellierte PBefG selbst vorgegeben hat. Das Land NRW hat darauf hinzuwirken und wird hier ggf. zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen müssen.



6.2 Einschätzungen zum künftigen Finanzbedarf

In diesem Abschnitt werden, nach Themen sortiert, die Schlussfolgerungen aus den vorstehenden Untersuchungen und Empfehlungen der ÖPNV-Zukunftskommission dargestellt, die auf die Kosten- oder Erlösseite wirken können. Der künftige Finanzbedarf ergibt sich dabei prinzipiell aus der Formel Kosten minus Erlöse. Da bisher oft noch kein belastbares Datenmaterial vorliegt, sind in der Regel nur qualitative Tendenzaussagen möglich, aber keine Quantifizierungen.

Auswirkungen des demografischen Wandels

Mittelfristig wird die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens in erheblicher Weise von *demografischen Wandlungsprozessen* geprägt sein (v.a. Rückgang Schüler- und Fahrgastzahlen; höherer Seniorenanteil). Erwartet werden gegensätzliche, sich überlagernde oder verstärkende Entwicklungen, so dass der Umfang des künftigen Leistungsumfangs im ÖPNV nicht seriös abschätzbar ist (vgl. Abschnitt 4.2). Isoliert betrachtet, können dort Kosten sinken, wo ein Ersatz von Linienverkehren durch flexible Bedienformen und eine Abflachung von Beförderungsspitzen (morgendlicher Berufs- und Schülerverkehr) umsetzbar ist; andererseits besteht die Gefahr von Kostenremanenzen (nicht abbaubare Fixkosten) und teilweisen Mehrkosten wegen längerer Fahrten. Die Erlöse aus der Schülerbeförderung dürften abnehmen. Die Entwicklung der Erlöse und damit des Finanzbedarfs hängt sonst aber ab v.a. von der künftigen ÖPNV- oder MIV-Nutzung durch die jungen Alten und Alten. Insgesamt besteht grundsätzlich die Chance, dass sich durch den demografischen Wandel die Erlöse etwa proportional zu den Kosten entwickeln und kein zusätzlicher Ausgleich zu finanzieren ist. Im ländlichen Raum werden solche Prognosen grundsätzlich pessimistischer gesehen.

Änderung des Leistungsumfangs (abgeleitet aus der Vision)

Um die *klimaschutzpolitischen Ziele* zu erreichen und die *Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen* auch unabhängig vom Pkw und unter sich zukünftig verändernden Rahmenbedingungen sicherzustellen, ist nach den skizzierten Szenarien und der vorn beschriebenen Vision langfristig eine deutliche Zunahme an ÖPNV-Leistungen in NRW um 50 bis 100 Prozent zu erwarten. Diese Entwicklungen können zusammen mit den Auswirkungen des demografischen Wandels zu insgesamt mehr oder weniger Verkehr (Verkehrsleistungen in Pkm) führen; sie überlagern sich vielfältig, so dass gesamthafte Prognosen schwierig sind. Das Verhältnis der Zunahme von Betriebsleistung (Angebot) und Verkehrsleistung (Nachfrage) ist offen.

Eine Erweiterung des ÖPNV-Leistungsumfangs und der damit einhergehenden Nachfragesteigerung wird Auswirkungen auf die Kosten- und Erlösseite haben – das Verhältnis zueinander ist schwer abzuschätzen. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass aufgrund der heutigen Kosten- und Finanzierungsstrukturen mit einer Angebotsmehrung zwar eine Erlöszunahme, aber auch ein deutlich zunehmender Bedarf an öffentlicher Co-Finanzierung eintritt. Relevant ist u.a., in welchem Umfang und an welchen Stellen der Auf- bzw. Ausbau von (kostenintensiven) Infrastrukturen erforderlich ist, um die Angebotsausdehnung umsetzen zu können. Fraglich ist, ob eher SPNV-Infrastrukturen der DB bzw. des Bundes oder aber landesseitige bzw. kommunale Infrastrukturen (Stadt-/Straßenbahn, Bus) betroffen sind. Tendenziell wird es sich lohnen, in strukturell wachsenden Ballungsräumen, wo schon heute Kapazitätsgrenzen erreicht sind, in mehr Infrastruktur zu investieren.

Eine Steigerung des Verkehrsangebotes um 50 % oder mehr wird in fast allen Städten nicht ohne Erweiterung und Neubau von Infrastruktur möglich sein. In manchen Städten in NRW besteht die Notwendigkeit zur Beseitigung infrastruktureller Engpässe schon bei einer Steigerung von 10 % in



der Verkehrsspitze, z.B. durch die Leistungsfähigkeit eines Tunnels, eines Knotenpunktes usw. In Essen beispielsweise ist die Leistungsfähigkeit des Tunnels unter dem Hauptbahnhof in Hauptverkehrszeiten schon heute weitgehend ausgereizt. Da es bei der Erweiterung der großstädtischen Verkehrsinfrastruktur oft um die Neuanlage von Stadt- und Straßenbahnlinien geht, liegen die dafür benötigten Investitionsmittel pro Stadt schnell im dreistelligen Millionenbereich.

Insgesamt dürfte aus diesem Themenkomplex ein bedeutender zusätzlicher Finanzbedarf im ÖPNV entstehen. Allerdings werden dadurch Umweltkosten an anderer Stelle der Gesellschaft gespart.

Verzahnte Mobilitätsplanung

Eine verstärkte Abstimmung von Raum-/Siedlungs- und Verkehrsplanung ist anzustreben, um Mehrbelastungen durch ungünstige Raumentwicklungen zu verhindern (z.B. teurer Anschluss neuer Gewerbegebiete, unkoordinierte Schulanfangszeiten u.v.m.). Zwischen der Nahverkehrsplanung und verkehrspolitisch relevanten Fachplanungen (v.a. Schulentwicklungs-, Bauleitplanung etc.) sollte ein „intersektorales Gegenstromprinzip“ etabliert werden. Fachplanungen sollten die Prüfung der Auswirkungen ihrer Pläne auf die verkehrlichen Gegebenheiten und insbesondere auf die Nachfrage im ÖPNV in ihre Entscheidungen (v.a. Standortentscheidungen) verpflichtend mitaufnehmen müssen – und umgekehrt (vgl. 4.1). Da der Aufwand zur Umsetzung dieses Vorschlags gering ist und mittelfristig von sinkenden Kosten oder zunehmenden Erlösen durch verbesserte, abgestimmte Angebote auszugehen ist, dürfte kein zusätzlicher Mittelbedarf entstehen.

Garantieangebote und qualifiziertes Regionalnetz

Trotz regional unterschiedlich verlaufender Entwicklungen sollten im Hinblick auf die Anpassung der Verkehrsleistungen einerseits zu definierende Mindeststandards (Garantieangebote) im ÖPNV in jeder Region gewährleistet sein, um die Erreichbarkeit der Regionen und die Attraktivität des Gesamtsystems zu sichern, mehr Fahrgäste zu gewinnen und damit die Erlösseite zu verbessern (vgl. 4.4). Dabei brauchen Ballungsräume andere Konzepte als der ländliche Raum. Andererseits soll ein „qualifiziertes Regionalnetz“ auf den wichtigsten Relationen des Landes ein verlässliches Mindestangebot für den Nutzer bereitstellen. Schließlich sollen multimodale Angebote dafür sorgen, dass die Reisekette von Haustür zu Haustür für den Fahrgast auch neben dem ÖPNV-Grundangebot (in der Regel Linienverkehre) geschlossen wird. Da die Mehrkosten für diese Maßnahmen vermutlich höher sind als die Mehrerlöse, ist zusätzlicher Mittelbedarf zu erwarten. Erste Schätzungen aus der Kommission gehen für eine Umsetzung einer landesweiten Erreichbarkeit mit dem SPNV bzw. alternativen Buslinien bis 22.30 Uhr (Abfahrt vom Zentrum in die Region) von einem Mehrbedarf von etwa 5 Mio. € p.a. aus.

Angebote flexibler Bedienformen

Mit dem geeigneten Ersatz von Linienverkehren durch flexible Bedienformen etwa in strukturschwachen Regionen lassen sich in der Regel Kosten sparen, so dass hieraus eine Senkung des Mittelbedarfs möglich erscheint. Auch eine Ausdehnung der flexiblen Formen auf andere Beförderungsarten (Güter, Krankentransporte u.ä.) zur Kostenteilung bzw. Erlösgenerierung ist denkbar.

Optimierung Tarife und Vertrieb (Systemzugang)

Nach den erforderlichen Einmalinvestitionen in neue, einfache, kundenfreundliche Tarif- und Vertriebssysteme sind durch diese Maßnahme mittelfristig mehr Erlöse durch mehr Fahrgäste bzw. einen besseren Zugang zum ÖPNV-System zu erwarten. Dies führt langfristig tendenziell zu einer Senkung des Mittelbedarfs.



Einführung neuer Technologien

Durch die Einführung neuer Technologien z.B. bei Fahrzeugen (Investitionen in „saubere“ Verkehrsmittel) und den Ausbau der E-Mobilität (inkl. Elektrifizierung von Strecken) sind Mehrbelastungen zu erwarten, die durch Mehrerlöse etwa durch ein positives Image des ÖPNV nicht aufgewogen werden dürften. Von daher ist zusätzlicher Finanzbedarf anzunehmen, dem allerdings die Einsparung von Umweltkosten an anderer Stelle gegenübersteht. Für die Elektrifizierung von SPNV-Strecken in NRW geht die Kommission von einmaligen Investitionen in Höhe von etwa 600 Mio. € aus. Neue Technologien im Bereich der Betriebsorganisation sollten zu wesentlichen Kosteneinsparungen und Angebotsoptimierungen führen, so dass hierdurch der Finanzbedarf zurückgehen würde.

Verstärkter Einsatz Mobilitätsmanagement

Durch einen verstärkten Einsatz von Mobilitätsmanagement gemäß Abschnitt 4.8 besteht aus Sicht der Kommission die Chance von deutlichen Mehrerlösen bei einem relativ geringen Aufwand. Dadurch könnte der Finanzbedarf für den ÖPNV landesweit sinken.

Organisatorische Änderungen

Die Anregungen aus dem Bereich der Organisation (siehe Kapitel 5) sind kostengünstig ohne wesentliche Investitionen umsetzbar. Bei erfolgreicher Umsetzung ist mittelfristig entweder von einer Kostensenkung (durch optimierte Prozesse, Reduktion des Mittelbedarfs bei Verkehrsunternehmen) oder von einer Erlösverbesserung (durch attraktivere, abgestimmte Angebote) auszugehen. Insgesamt kann hierdurch der Finanzbedarf reduziert werden.

Sonstiges

Weitere Mehrkosten werden sich aus den in Abschnitt 6.1 genannten Aspekten ergeben. Hier geht die Hoffnung der Kommission dahin, dass die Mehrbelastungen aus dem Tarifreuegesetz und der Umsetzung der Barrierefreiheit von den Verursachern (Land, Bund) getragen werden und insbesondere eine tragfähige Lösung für die Infrastrukturkosten (Trassen- und Stationspreise) im SPNV gefunden wird. Da steigende Energiekosten auch den MIV betreffen, wird hier die Chance auf Mehrerlöse im ÖPNV und insgesamt keine Notwendigkeit eines weiteren Finanzbedarfs gesehen.

Die Abschätzung der Kosten für die Umsetzung der Barrierefreiheit wurde in 6.1 vorgenommen.

Insgesamt sollte der Finanzbedarf des ÖPNV nur im Zusammenhang mit den verschiedenen, daraus resultierenden positiven volkswirtschaftlichen Effekten (höhere Energieeffizienz, vermiedene Umweltschäden, Verbesserung Standortfaktor usw.) gesehen werden, die ebenso nicht voll quantifiziert werden können. Teilweise betrifft der festgestellte Bedarf auch nicht nur den ÖPNV: Investitionen in E-Mobilität und Multimobilität (z.B. Mobilstationen) sind Teil von Programmen der Energiewende, die Umsetzung einer Verkehrsvision mit einer Erweiterung des ÖPNV-Angebots wäre einer neu zu definierenden Gesamtaufgabe "Mobilitätssicherung für Alle" zuzuordnen.

Empfehlungen

- Die Kommission stellt fest, dass in vielen Bereichen – vor allem im Zusammenhang mit den sehr komplexen demografischen Veränderungen – zum heutigen Zeitpunkt keine genauen Zahlen zum künftigen Finanzbedarf genannt werden können. Die Kommission spricht insofern eine Empfehlung zur Vergabe weiterer vertiefter Studien hierzu aus.



- Die Kommission empfiehlt, Maßnahmen ohne wesentlichen Investitionsbedarf, die eine Prozessverbesserung, Kostensenkung oder Erlöszunahme erwarten lassen, zügig anzugehen. Ggf. sind Anschubfinanzierungen durch das Land dafür erforderlich.

6.3 Ansätze zur Deckung des Finanzbedarfs

Der Finanzbedarf im ÖPNV resultiert, vereinfacht dargestellt, aus den Investitionskosten für die Infrastruktur und den Betriebskosten für die eigentliche Leistungserbringung. Kosten, die nicht durch Tarif- und ähnliche Erlöse gedeckt werden können, müssen durch öffentliche Co-Finanzierung ausgeglichen werden. Für die weitere Systematisierung im Folgenden sollen die Investitionskosten unterschieden werden in Zwecke der Erneuerung und Modernisierung vorhandener Infrastrukturen und Zwecke des Neu- und Ausbaus (siehe folgendes Schaubild).

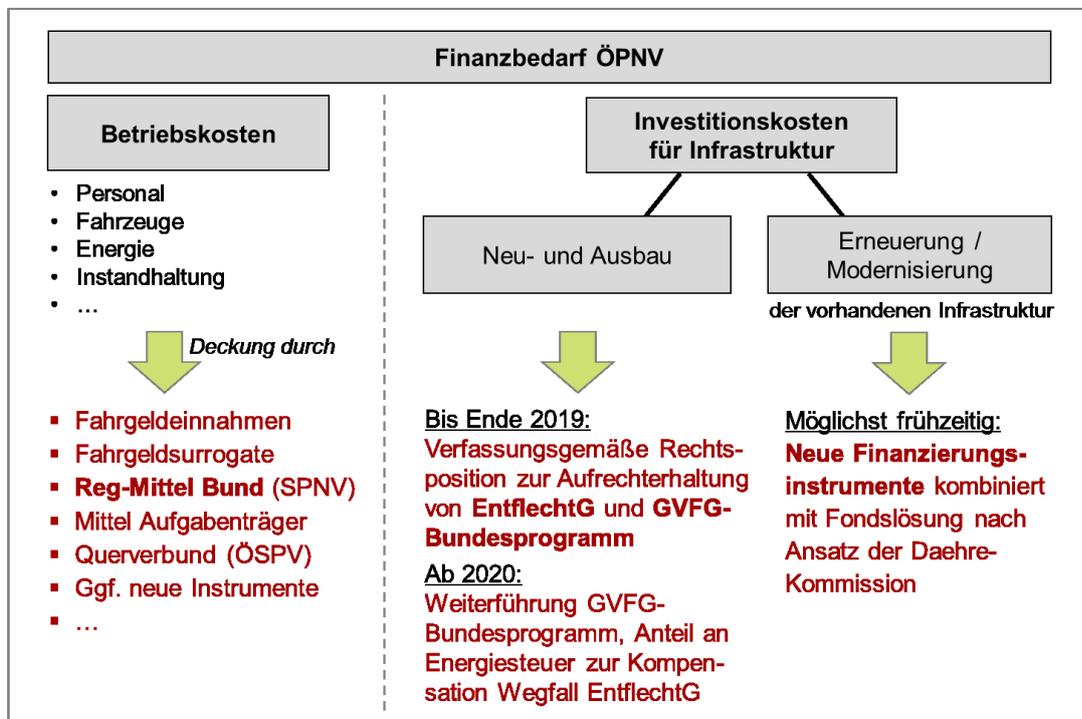


Abb. 1: Zukünftige Finanzierung des ÖPNV, Übersicht über Instrumente (schematisch, vereinfacht)

Die Kommission spricht sich im Grundsatz für eine kongruente Finanzierung der Infrastruktur als Aufgabe der Daseinsvorsorge aus, was bedeutet, dass die Infrastruktur- und infrastrukturähnlichen Fahrzeugkosten grundsätzlich durch öffentliche Mittel, die Betriebskosten hingegen durch Tarifeinnahmen und Tarifersatzzahlungen (Surrogate) finanziert werden sollten. Weitere maßvolle Steigerungen der Tarifeinnahmen – insbesondere zur Kompensation von Kostensteigerungen – bleiben unter Berücksichtigung der Zahlungsbereitschaft der Nutzer für die Finanzausstattung des ÖPNV unverzichtbar. Wesentliche öffentliche Finanzquellen sind heute die Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz (Reg-Mittel) sowie die Mittel nach dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG) und dem GVFG (Bundesprogramm).

Um die Finanzbedarfe in einem überschaubaren Rahmen zu halten, ist zunächst eine Begrenzung der Kosten (für Investitionen und Betrieb) und eine Steigerung der (Fahrgeld-)Erlöse im ÖPNV (für den Betrieb) eine zwingende Voraussetzung. Dies soll in Abschnitt 6.4 behandelt werden.



Die Co-Finanzierung unterteilt sich gemäß der gewählten Systematik vereinfacht

- in die Sicherung bestehender öffentlicher Mittel, einerseits für die Betriebskosten im SPNV (Regionalisierungsmittel) und für den Neu- und Ausbau von Infrastrukturen (vorwiegend GVFG- und Entflechtungsmittel⁹, siehe dazu 6.5), sowie
- in die Erschließung neuer Finanzquellen, die vor allem der dringend nötigen Erneuerung der bestehenden Infrastrukturen dienen soll. Hier hat die Daehre-Kommission Vorarbeit geleistet (mehr in 6.6).

Entflechtungsmittel können, sofern die Länder dies (wie NRW) zulassen, auch für Investitionen in den Erneuerungsbedarf verwendet werden. Regionalisierungsmittel können – neben ihrer überwiegend konsumtiven Verwendung – ggf. auch für Investitionen eingesetzt werden.

6.4 Notwendigkeit der Kosten- und Erläsoptimierung

Um Kosten zu senken und (Tarif-)Erlöse zu steigern, sind verschiedene Maßnahmen denkbar:

Maßnahmen auf Unternehmensseite:

- Einen Einflussfaktor auf den Finanzbedarf im ÖPNV stellt das Produktivitätsniveau der ÖPNV-Unternehmen dar. Die Frage ist, ob durch Produktivitätssteigerung (und damit Kostensenkung) der Finanzbedarf deutlich reduziert werden kann. Während im Bereich der Verkehre, die ausgeschrieben werden, der Wettbewerb für Effizienz sorgen soll, unterliegen die kommunalen Unternehmen, die ohne Wettbewerb beauftragt sind, nur einer sehr eingeschränkten Kontrolle der Effizienz z.B. durch das Beihilfeverbot nach EU-Recht.

Für die SPNV-Betreiber hat der in den letzten Jahren erfolgte Ausschreibungswettbewerb einen entsprechenden Effizienzdruck erzeugt. Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft nur Unternehmen auf dem SPNV-Markt bestehen können, die wettbewerbsfähige Angebote abgeben und diese mit entsprechend effizienten Strukturen erfüllen können. Voraussetzung dafür ist eine Ausschreibungspraxis, die Wettbewerb fördert und dafür sorgt, dass eine ausreichende Zahl von Betreibern im Markt bleibt. Diesen Weg haben Land und Aufgabenträger in NRW eingeschlagen.

Die überwiegend kommunalen ÖSPV-Unternehmen sind von ihren Aufgabenträgern meist längerfristig mit der ÖSPV-Leistung betraut. Die Kommunen, die als Eigentümer für den Verlustausgleich aufkommen müssen, haben aufgrund ihrer in NRW überwiegend desolaten Haushaltssituation bereits hohen Konsolidierungsdruck auf ihre Verkehrsunternehmen ausgeübt. Diese haben daraufhin Strategien zur Effizienzsteigerung entwickelt. Da sie meist nicht im direkten Wettbewerb stehen, spielt Benchmarking (oder: zwischenbetrieblicher Vergleich) eine wichtige Rolle als „Wettbewerbssurrogat“. Hierdurch ist eine Standort- und Potenzialbestimmung der Wirtschaftlichkeit des Betreibers möglich, Produktivitätsdefizite und Effizienzziele werden bestimmt. Durch eine von vielen Unternehmen erfolgreich absolvierte Strategie der Überprüfung aller Wertschöpfungsprozesse auf Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung wurden bereits wesentliche Wirtschaftlichkeitsverbesserungen erreicht. Inwiefern noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen, ist unsicher.

- Die Strategie der Kostensenkung durch Kooperationen wurde bereits in Abschnitt 5.3 erwähnt.

⁹ Entflechtungsmittel können auch für Maßnahmen der Erneuerung/Modernisierung verwendet werden.



- Instrumente für eine betriebliche Effizienzsteigerung sind u.a.
 - Fahrt-Beschleunigung (Vorrang an Lichtzeichenanlagen, stufenloser Einstieg, eigene Trassen usw.)
 - Angebotsoptimierung und Nachfragesteuerung zum Abbau von Parallelverkehren und Leerleistungen sowie zur Vermeidung von extremer Spitzenlast (v.a. Entzerrung Morgenspitze)
 - Nutzung technischer Innovationen (Fahrzeugantrieb, IT-Steuerung usw.)
 - Durchführung von Schulungen etwa zum energiesparenden Fahren.

Empfehlungen

- Zur Kostenreduktion soll das Thema Effizienz- und Produktivitätssteigerung trotz erreichter Erfolge bei den Unternehmen weiter verfolgt werden. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um Verkehrsleistungen bei jedem Verkehrsträger möglichst kostengünstig zu erbringen.
- In Zukunft müssen öffentliche Kennzahlen-Vergleiche (Benchmarking) für Unternehmen, die nicht dem Ausschreibungswettbewerb unterliegen, einen hohen Stellenwert haben, um den notwendigen Effizienzdruck zu erzeugen bzw. aufrecht zu erhalten. Die öffentliche Hand hat darauf hinzuwirken, zumal sie die Kontrolle einer Überkompensation durchführen muss.

Maßnahmen bei der öffentlichen Hand:

- Aufgrund der zu erwartenden demografischen Veränderungen und des hergeleiteten Mehrbedarfs an ÖPNV wird es notwendig sein, dass die Aufgabenträger kontinuierlich Angebot und Nachfrage im ÖPNV überprüfen und ggf. Schlussfolgerungen zum erforderlichen (kostenrelevanten) Leistungsumfang ziehen. Dabei ist der Sachverstand der Unternehmen hinzuzuziehen. Die Ergebnisse dieser Prüfung sind bei Bedarf in die Nahverkehrspläne aufzunehmen.
- In den Fällen, in denen bestimmte Verkehre im ÖPNV unter Berücksichtigung der Nachfrageentwicklung in ihrer bisherigen Bedienungsform nicht mehr wirtschaftlich vertretbar aufrecht erhalten werden können, ist ein Wechsel von regelmäßigen Linienverkehren auf bedarfsgesteuerte Bedienungsformen oder ggf. von Bahnverkehren auf Schnellbuslinien zu prüfen und einem vollständigen Wegfall der Verkehrsbedienung durch den ÖPNV vorzuziehen.
- Ebenso wie Verkehrsleistungen müssen auch Infrastrukturen künftig in stärkerem Umfang proaktiv an die veränderten Rahmenbedingungen und die damit einhergehende Veränderung der Verkehrsnachfrage angepasst werden – mit dem Ziel der Kostensenkung/-vermeidung. Investitionen in den Neubau von Infrastrukturen können punktuell sinnvoll sein, wenn ein Bedarf dafür konkret nachgewiesen wird (z.B. im Zuge des RRX). Grundsätzlich sollten aber bei Infrastrukturen im SPNV wie im ÖSPV zunächst Investitionen in den Bestand Vorrang vor einem Neubau haben – zumindest solange der aufgelaufene Sanierungsstau bei bestehenden Anlagen und (bekannte) Kapazitätsengpässe nicht abgebaut sind. Parallelinvestitionen in ÖPNV und MIV sollen, soweit nicht begründet, vermieden werden.
- Die Setzung gemeinsamer Standards und Förderbedingungen wird zur Verringerung von Investitionsbedarfen bzw. zu Kostensenkungspotenzialen, letztlich auf Seiten der Unternehmen, führen. Soweit möglich muss regionale Koordination und Kooperation bei künftigen Investitionen gefördert werden. Sinnvoll wäre z.B. eine Vereinheitlichung der Anforderungen und Lastenhefte,



die den Ausschreibungen zugrunde liegen (Standardisierung). Das Hinwirken auf gemeinsame Standards und abgestimmtes Vorgehen bei den allseits nötigen (Erneuerungs-)Investitionen muss einerseits durch Vorgaben in der Rahmengesetzgebung deutlicher gemacht werden, andererseits bei der Vergabe von Fördermitteln Berücksichtigung finden. In die Förderbestimmungen des Landes ist aufzunehmen, dass ÖPNV-Fördermaßnahmen für einen Standort auf ihre Wirkungen zu überprüfen sind, die sie auf andere Standorte in der Region haben (Angebotsverknüpfungen, technische/qualitative Systemzusammenhänge, wirtschaftliche Effizienz etc.).

- Nicht begonnene Großinvestitionen sind einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Zu prüfen ist, welche Erkenntnisse durch eine optimierte Methodik für standardisierte Bewertungen zu gewinnen wären. Bei Investitionen sind immer auch die Folgekosten zu berücksichtigen.
- Letztlich kann eine verbesserte Konzeption und Durchführung von Vergabeverfahren des Aufgabenträgers günstige Ergebnisse im Sinne eines geringeren Finanzbedarfs erzielen. Dies trifft Ausschreibungsverfahren wie Direktvergaben gleichermaßen. Im ersten Fall ist es z.B. wichtig, die gewünschten Leistungen geeignet zu beschreiben und möglichst viele Bieter zu einer Teilnahme zu bewegen; die Variante einer Budgetausschreibung mit Freiheiten für die Unternehmen sollte bedacht werden. Bei der Direktvergabe kommt es z.B. darauf an, einen geeigneten Bezug zwischen Leistung, Nutzen für den Fahrgast und Zuschussbedarf herzustellen und geeignete Anreizsysteme zu entwickeln. Eine bessere „Aufstellung“ des Aufgabenträgers kann zu einer Einflussnahme auf die Effizienz des Unternehmens führen und so den nötigen Druck für Veränderungen erzeugen (z.B. über eine effektive Überkompensationskontrolle und die Veröffentlichung von Leistungs- und Qualitätsberichten gemäß der VO 1370/2007).

Empfehlungen

- Das Land soll darauf hinwirken, dass eine regionale Abstimmung Voraussetzung für die Förderfähigkeit von Maßnahmen werden soll. Bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Verkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträgern in der Region sind vom Antragsteller Lösungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der regionalen Zusammenhänge aufzuzeigen. Maßnahmen, die regionalen oder überregionalen Standards entgegenstehen, sind nicht förderfähig.
- Es soll geprüft werden, ob und wie die aufgelisteten Instrumente zur Kosten- und Erläsoptimierung noch mit Leistungsanreizsystemen ergänzt werden können.

6.5 Sicherung heutiger Mittel: GVFG, Entflechtungs- und Regionalisierungsgesetz

A) Regionalisierungsmittel

Ausgangssituation

Für die öffentliche Finanzierung des ÖPNV sind die Mittel des Regionalisierungsgesetzes ein maßgeblicher Baustein. Das Regionalisierungsgesetz (RegG) stattete die Länder im Zuge der Bahnreform von 1994 verbunden mit der Regionalisierung des SPNV ab 1996 im Rahmen der Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips mit Finanzmitteln auf der Basis des Fahrplans 1993/94 aus, damit sie die ihnen übertragene Verantwortung für den SPNV wahrnehmen können. Nach § 5 RegG nehmen Bund und Länder die Festsetzung der Höhe der Mittel nach dem Verfahren des Art. 106a Satz 2 GG vor; demnächst wird dies für den Zeitraum ab dem Jahr 2015 erfolgen.



Handlungsbedarf

Für die Festsetzung der Mittel ist nach Auffassung der ÖPNV-Zukunftskommission zu berücksichtigen, dass aufgrund der Entwicklung der Infrastrukturentgelte für den SPNV der vergangenen Jahre eine erhebliche Schieflage entstanden ist: Während die Regionalisierungsmittel bundesweit zwischen 2000 und 2011 nur um gut fünf Prozent gestiegen sind, haben sich allein die Trassen- und Stationspreise um mehr als 33 % bzw. fast 40 % verteuert, ohne dass die daraus entstehenden Gewinne bei DB Netz und DB Station&Service angemessen in Netzausbau und -erhalt reinvestiert worden wären. Darüber hinaus ist zu reklamieren, dass das Land NRW zwar 21,8 % der Einwohner Deutschlands aufweist, aber nur einen Anteil von 15,76 % an den Regionalisierungsmitteln bekommt. Aus Sicht der Zukunftskommission ist der ÖPNV in NRW damit unterfinanziert.

Empfehlungen

- Die zukünftige Höhe der Regionalisierungsmittel muss die Kostensteigerungen der letzten Jahre insbesondere bei der Infrastruktur sowie künftig notwendige bzw. bereits in Umsetzung befindliche Infrastrukturvorhaben und Leistungserweiterungen angemessen berücksichtigen.
- Wegen der erwarteten künftigen Kostensteigerungen, insbesondere bei den Infrastrukturentgelten, muss die jährliche Dynamisierungsrate von 1,5 % auf 2,5 % angehoben werden.
- Die von der Zukunftskommission geforderte wirksame Begrenzung der Infrastrukturnutzungsentgelte im SPNV ist zwingend erforderlich, damit die Aufgabenträger auch künftig die notwendigen SPNV-Leistungen bestellen können (vgl. Empfehlung unter 6.1).
- Mit dem Ziel einer besseren Planungssicherheit für Bund und Länder befürwortet die Kommission eine Streckung des Revisionszeitraums nach § 5 Abs. 5 RegG auf 15 Jahre.
- Da der SPNV in NRW im bundesdeutschen Vergleich zurzeit unterfinanziert ist, muss der Verteilungsschlüssel auf die Länder neu festgelegt werden (dazu im Folgenden).

Exkurs: Rechtsgutachten zu Verfassungsfragen

Zur Frage eines sachgerechten Verteilungsmaßstabs für die Regionalisierungsmittel des Bundes hat die Kommission ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht, beauftragt. Es untersucht, welche Vorgaben aus der verfassungsrechtlichen Grundlage der Regionalisierungsmittel (bzw. des Regionalisierungsgesetzes), nämlich Art. 106a Grundgesetz¹⁰ (GG), folgen.

Im Ergebnis ist der Bund ist aufgerufen, von seinem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch zu machen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist hier als *Pflicht zum Erlass eines Regionalisierungsgesetzes* auszulegen. Aus dem „Postulat föderaler Gleichheit“ ist hinsichtlich seiner *verfahrensrechtlichen Dimension* zu schlussfolgern, dass der Bund die Bundesländer „grundsätzlich gleich bzw. *bei zu regelnden Verteilungen proportional nach einem sachgerechten Kriterium behandeln*“ müsse. In Anwendung bzw. Übertragung der Erfahrungen, die bezüglich der allgemeinen Finanzausgleichsproblematik gewonnen wurden, ist die *Pflicht zur Maßstabbildung durch Bundesgesetz*

¹⁰ „Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.“



zu betonen. Dem Bund obliege die Pflicht, konkrete Maßstäbe im Gesetzgebungsverfahren bzw. seiner Vorphase zu präsentieren. Dies ist bisher nicht erfolgt. Art. 106a GG erweist sich damit als *Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung*.

Art. 106a GG legt die Höhe der den Ländern zur Verfügung zu stellenden Mittel nicht selbst fest, sondern weist dies dem Gesetzgeber zu. Er habe zu berücksichtigen, dass die Länder der Bahnreform seinerzeit nur unter der Bedingung zugestimmt haben, dass die Kosten, die durch die Regionalisierung für sie entstehen, vom Bund getragen werden. Aus der Stellung des Art. 106a GG im System der bundestaatlichen Finanzverfassung sei zu folgern, dass es sich bei diesem Artikel um eine besondere Regelung der Finanzierungslast für die den Ländern übertragene Aufgabe „SPNV“ handle und Art. 106a GG damit eine Ausnahme von Art. 104a GG darstelle. Die Verteilungsnorm sei damit an *Bedarfen* auszurichten.

Da Art. 106a GG auf Bedarfe und nicht auf den allgemeinen Finanzausgleich ziele, seien hierfür sachgerechte verkehrswissenschaftliche Kriterien heranzuziehen oder – so diese nicht vorliegen oder kein Konsens darüber besteht – als naheliegender Maßstab die „ungewichtete Bevölkerungszahl“ der einzelnen Länder zu wählen. Bisher bestehende Angebote auf Grundlage früherer Verkehrsverträge sind nach Aussage des Verfassungsrichters in jedem Fall kein geeigneter objektiver Maßstab für die Verteilung nach Bedarfen. Eine isolierte Anwendung der Bevölkerungszahl als Verteilungsmaßstab würde den Anteil Nordrhein-Westfalens an den Regionalisierungsmitteln von 15,76 % auf 21,8 % deutlich anheben. Er könnte allerdings durch geeignete verkehrswissenschaftliche Indikatoren flankiert werden; hierzu bieten sich z.B. die Auslastung der Züge bzw. Parameter wie Zug-km (Angebot) und Personen-km (Nachfrage) und siedlungsstrukturelle Faktoren an.

Empfehlungen

- Der momentane Verteilungsschlüssel für die Verteilung der Regionalisierungsmittel stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht keinen sachgerechten Maßstab dar und basiert auf veralteten Ausgangsdaten. Schon allein deshalb muss ein neuer Verteilungsschlüssel entwickelt werden, der die heutige Benachteiligung von NRW beseitigt.
- Der Bund ist aufzufordern, aktiv zu werden, den Ländern konkrete Vorschläge zur Novellierung des Regionalisierungsgesetzes zu unterbreiten und auch eine Entscheidung bezüglich der Verteilungsschlüssel vorzubereiten.
- Der neue Verteilungsschlüssel muss den verfassungsrechtlichen Ansprüchen standhalten. Die – zu entwickelnden – Maßstäbe sollen unter zentraler Berücksichtigung der Einwohnerzahl erarbeitet werden und können geeignete verkehrswissenschaftliche Kriterien enthalten. Die Kommission favorisiert mehrheitlich eine Verteilung auf Basis des Einwohnerschlüssels.

B) Mittel nach GVFG-Bundesprogramm und Entflechtungsgesetz

Ausgangssituation

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurde zwischen Bund und Ländern das Auslaufen der bisherigen Fördermittelkulisse für die ÖPNV-Infrastruktur Ende 2019 beschlossen. Dann sollen sowohl die bisherigen Mittelaufkommen aus dem Entflechtungsgesetz als auch aus dem GVFG-Bundesprogramm entfallen. Beide Programme werden bis dahin noch für dringliche Vorhaben im



kommunalen Bereich (Straße und ÖPNV) eingesetzt. Das Auslaufen der beiden Programme würde zu einer spürbaren Finanzierungslücke für Länder und Kommunen führen; schon heute erscheinen die Mittel zu gering, um erforderliche Investitionen zu tätigen.

Im ÖSPV ist ein erheblicher Sanierungsstau festzustellen. Die ÖPNV-Zukunftskommission NRW hat, basierend auf einer Untersuchung von Intraplan¹¹, für das Land Nordrhein-Westfalen einen Erneuerungsbedarf für die Verkehrsanlagen der U- und Straßenbahnsysteme von 2012 bis 2025 in Höhe von ca. 3,1 Mrd. € festgestellt. Auf den Zeitraum bis 2016 entfallen davon ca. 1,1 Mrd. €¹², von 2017 bis 2025 sind weitere 2 Mrd. € 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. € (entspricht ca. 75 %) bzw. von 2017 bis 2025 von 1,23 Mrd. € (ca. 71 %). Hinzu kommt ein Reinvestitionsbedarf bei Stationsbauwerken und Tunnelanlagen mit knapp 23 Mio. € pro Jahr oder 0,3 Mrd. € 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. € 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.

Wesentliche Finanzierungsquellen für Investitionen in den ÖSPV stellen neben kommunalen Haushaltsmitteln die Mittel aus dem GVFG-Bundesprogramm (für Neuinvestitionen in Großvorhaben größer als 50 Mio. €) sowie die Mittel nach dem Entflechtungsgesetz dar¹³. Diese Mittel sollten nach dem Willen des Bundes ursprünglich zwischen 2013 und 2019 abgeschmolzen werden, was eine empfindliche Finanzierungslücke auch für die Kommunen in NRW nach sich gezogen hätte.

Zum geplanten Abschmelzen dieser Mittel wurde in der Kommission auch die Verfassungsfrage diskutiert: Art. 143c GG (und das ausführende sogenannte Entflechtungsgesetz) dokumentieren laut Waldhoff-Gutachten den zwischen Bund und Ländern gefundenen Kompromiss bei der Veränderung der Mischfinanzierungen, der nur vor dem Hintergrund der Entstehung und Entwicklung der Mischfinanzierungstatbestände sowie der späteren Entflechtung dieser Mischfinanzierungen zu verstehen ist. Auszulegen sei Art. 143c GG (und das Entflechtungsgesetz) als abschließende Übergangsbestimmung dahingehend, dass bis Ende 2019 eine *grundgesetzliche Garantie* auf entsprechende Leistungen des Bundes für die übertragene Aufgabe besteht („verfassungsrechtlicher Anspruch der Länder“) und eine Abschmelzung der Mittel verfassungsrechtlich nicht zulässig ist.

Im Juni 2013 hat der Deutsche Bundestag im Rahmen des Aufbauhilfegesetzes (Artikel 4, siehe Drucksache 17/14078) auch über die Beibehaltung der Entflechtungsmittel in der bisherigen Höhe von bundesweit 1,335 Mrd. € pro Jahr bis zum Jahr 2019 entschieden, so dass hier nun insoweit – allerdings ohne die notwendige Erhöhung – Planungssicherheit besteht. Zuvor hatte das Land NRW die Zweckbindung der Entflechtungsmittel für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur auch nach 2013 sichergestellt.

¹¹ Vgl. Intraplan Consult GmbH (2012): Bedarf an Reinvestitionen für den schienengebundenen ÖSPV in Nordrhein-Westfalen

¹² Ca. 900 Mio. € bei den Verkehrsunternehmen, ca. 200 Mio. € bei den Kommunen.

¹³ Diese Mittel stehen nicht ausschließlich dem ÖSPV zur Verfügung. Zum Teil fließen GVFG-Mittel auch in SPNV-Vorhaben, Entflechtungsmittel werden umfangreich auch für Maßnahmen im MIV verwendet.



Handlungsbedarf bis 2019

Die Kommission stellt fest, dass die Entflechtungsmittel in Höhe von bundesweit 1,335 Mrd. € pro Jahr nicht ausreichend sein werden, um die anstehenden Maßnahmen umzusetzen. Da sich die investiven Prioritäten für die ÖPNV-Infrastrukturen in den nächsten Jahren stark von Neubaumaßnahmen zu Erneuerungsinvestitionen verschieben werden, ist darauf hinzuwirken, dass die Entflechtungsmittel auch für die Sanierung und Erneuerung verwendet werden. Daneben dürfen aber die GVFG-Bundemittel für nötige Neu- und Ausbauten nicht vernachlässigt werden.

In Bezug auf die Mittelausstattung von GVFG und EntflechtG bis 2019 spricht die Kommission unter Hinweis auf das bekannte Gutachten von 13 Ländern, VDV und Deutschem Städtetag¹⁴, in dem die Finanzierungslücken bundesweit festgestellt wurden und das von der Verkehrsministerkonferenz als Grundlage für die Verhandlungen mit dem Bund akzeptiert wurde¹⁵, folgende Empfehlungen aus.

Empfehlungen

- Gegenüber dem Bund ist eine Aufstockung der Entflechtungsgesetz-Mittel nach 2013, zumindest bis 2019, auf den nachgewiesenen Bedarf von etwa 1,96 Mrd. € p.a. zu fordern.
- Daneben ist eine Erhöhung des GVFG-Bundesprogramms für Großvorhaben im ÖSPV (derzeit bundesweit 333 Mio. € p.a.) auch zur Finanzierung des nachgewiesenen Grundsanierungsbedarfs¹⁶ für die seit den 1970er Jahren entstandenen Infrastruktureinrichtungen (insbesondere Brücken und Tunnel) anzustreben und dieses Bundesprogramm für jetzt begonnene bzw. noch zu beginnende Großvorhaben über das Jahr 2019 hinaus fortzuführen.
- Die Landesregierung NRW ist gefordert,
 - diese Position gegenüber der Bundesregierung und im Bundesrat zu unterstützen,
 - die Entflechtungsmittel auch für die Grundsanierung zu nutzen und
 - die Bundesfinanzhilfen durch eigene Komplementärmittel zu ergänzen.

Handlungsbedarf ab 2020

Neu- und Ausbauvorhaben im ÖSPV sollen aus Sicht der Zukunftskommission generell weiter mit Unterstützung von GVFG- und anderen Bundesfinanzierungsmitteln über die jeweiligen Haushalte der Aufgabenträger finanziert werden (im SPNV über den Bund), nicht über haushaltsferne Fondslösungen (siehe dazu Abschnitt 6.6). Große Relevanz hat diese Finanzierung vor allem dann, wenn zusätzliche Infrastrukturen erforderlich werden, um den vom hergeleiteten Mehrbedarf an ÖPNV abzudecken.

Für Großvorhaben im ÖSPV (größer als 50 Mio. €), die wegen ihrer überregionalen Relevanz und ungleichmäßigen Verteilung im Bundesgebiet Aufgabe des Bundes sind und auch weiterhin auf dieser Ebene bewältigt werden müssen, soll das bis 2019 bestehende GVFG-Bundesprogramm auf der Grundlage des Art. 104b GG für zunächst 20 Jahre fortgeführt werden. Die Länder haben hierzu im Bundesrat am 3.05.2013 den Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des GVFG-

¹⁴ „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“, Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern, 2009

¹⁵ Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz vom 10.01.2011

¹⁶ Grundsanierung im Sinne von Neu- und Ausbau, wodurch eine wesentliche Verbesserung des Status quo erzielt wird



Bundesprogramms beschlossen (BR-Drs. 312/13); dies entspricht den Überlegungen der Zukunftskommission. Die Bundesregierung hat den eingebrachten Gesetzentwurf bisher abgelehnt.

Für die anderen Vorhaben im ÖSPV sollen – im Hinblick auf die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Gebietskörperschaften und als Ersatz für die nach 2019 entfallenden Mittel aus dem EntflechtG – 3 Cent am Energiesteuer-Aufkommen für kommunale Verkehrsinvestitionen (ÖPNV und Straßen) zweckgebunden werden. Dies würde den Kommunen ein Aufkommen generieren, das dem heutigen Bedarf an Entflechtungsmitteln von etwa 1,9 Mrd. € entspricht.

Empfehlungen

- Der Neu- und Ausbau im ÖSPV soll, wo erforderlich, mittelfristig nicht über einen Fonds, sondern weiterhin über die Haushalte finanziert werden. Das Land NRW soll sich dafür einsetzen, dass die Länder bzw. kommunalen Gebietskörperschaften dazu ab 2020 als Kompensation für die entfallenden EntflechtG-Mittel einen eigenen Anteil an der Energiesteuer im Umfang von etwa 3 Cent erhalten und dass das (GVFG-)Bundesprogramm für die Großvorhaben weitergeführt wird.

6.6 Neuer Finanzierungsmodus: Instrumente für Erneuerungsinvestitionen

Ausgangssituation

Länder und Kommunen stehen heute vor der Aufgabe, dass für viele der einstmals geförderten Infrastrukturen umfassende Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Das Auslaufen der Finanzierungsinstrumente (s.o.) fällt in eine Zeitspanne, in der bedeutende Ersatzinvestitionen für die in den 1970er und 1980er Jahren erbauten Infrastrukturen anstehen und bereits ein Sanierungsstau aufgelaufen ist.

Der Grund dafür, dass die nötigen Finanzmittel für Erneuerungsinvestitionen heute nicht vorhanden sind, liegt vor allem in der Systematik der Bildung von Rücklagen bei den Verkehrsunternehmen begründet. Die in den Unternehmen erwirtschaftete Abschreibung reicht bei weitem nicht aus, um den Erneuerungsbedarf für Infrastruktur und Fahrzeuge zu finanzieren. Während bei der Neuanlage z.B. der Stadtbahnen früher in der Regel etwa 90 % der Investitionen durch Bundes- und Landesmitteln (GVFG) gefördert wurden, müssen heute die Erneuerungen dieser Anlagen weitgehend ohne Fördermittel erfolgen. Abgeschrieben werden konnten in der Vergangenheit nur die Eigenanteile (oft etwa nur 10 %), so dass eine systematische Unterfinanzierung der Erneuerungsinvestitionen aus den erwirtschafteten Abschreibungen besteht. Ausreichende Rücklagen konnten weder über Gewinn- noch Kapitalrücklagen gebildet werden (mehr dazu in der Langfassung des Berichtes).

Handlungsbedarf

Nicht nur für den Erhalt der ÖPNV-Infrastrukturen sind zusätzliche Mittelaufkommen notwendig. Von der „Daehre-Kommission“ ist unlängst für alle Verkehrsinfrastrukturen (Straße, Schiene, Wasserwege von Bund, Ländern und Kommunen) eine deutliche Unterfinanzierung festgestellt worden¹⁷. Die Daehre-Kommission schätzt den Gesamtfinanzierungsbedarf¹⁸ für alle Verkehrsinfrastrukturen auf mindestens 7,2 Mrd. € pro Jahr. Für die für den ÖPNV maßgebliche Infrastruktur

¹⁷ Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Bericht Dezember 2012

¹⁸ Ersatz- und Nachholbedarf



ergibt sich ein Defizit von 1,4 Mrd. € pro Jahr bei der Schiene (Bundesschienenwege und NE-Bahnen) und von 0,6 Mrd. € pro Jahr beim ÖSPV. Wenn die bestehenden Infrastrukturen im ÖPNV langfristig weiter in einem guten Zustand nutzbar sein sollen, müssen Länder und Kommunen in die Lage versetzt werden, diese Infrastruktur zu erneuern. Hierfür sind neue Finanzierungsinstrumente erforderlich, die über die heute genutzten Instrumente hinausgehen.

Angesichts der strukturellen Defizite und rückläufigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ist dies aus Sicht der ÖPNV-Zukunftskommission NRW nur dann möglich, wenn neben der Nutzerfinanzierung (Fahrgäste) verstärkt eine Nutznießerfinanzierung im Verkehrsbereich auf- und ausgebaut wird und die dort generierten Mittelaufkommen auch wieder in den Verkehrssektor zurückfließen (Motto „Verkehr finanziert Verkehr“). Nutznießer können dabei z.B. Unternehmen, Beschäftigte, Grundstückseigentümer sowie im weiteren Sinne Verursacher externer Kosten (Lkw, Pkw) sein. Darüber hinaus sind weitere verkehrsnah Instrumente zur Finanzierung zu prüfen.

Kurzfristig gilt es, den Sanierungsstau so schnell wie möglich zu beseitigen. Langfristig müssen aber sowohl Erhalt als auch Neubau parallel erfolgen, um die postulierten Ziele im ÖPNV erreichen zu können. Diese beiden Prozesse müssen parallel finanziert werden und dürfen bei der Mittelzuweisung nicht in Konkurrenz gegeneinander geraten.

Zur kurzfristigen Finanzierung des Mittelbedarfs für die Erhaltung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur hat die Daehre-Kommission die Einrichtung von Infrastrukturfonds vorgeschlagen. Dieses Konzept wird von der ÖPNV-Zukunftskommission als grundsätzlich geeignete Organisationsform für die langfristige Sicherstellung der Verfügbarkeit der Verkehrsinfrastrukturen in Deutschland erachtet. Der Vorteil der Fondslösung liegt darin, dass die Finanzierung unabhängig von der jährlichen Zuweisung aus dem Haushalt erfolgt; sie kann – über 2019 hinaus – zeitlich begrenzt aufrecht erhalten werden (bis der Sanierungsstau behoben ist).

Bereits die Daehre-Kommission hat eine Reihe von Instrumenten aufgezeigt, die für die Finanzierung des Infrastrukturerhalts grundsätzlich dienlich sein könnten. Die ÖPNV-Zukunftskommission hat darüber hinaus untersucht und anhand verschiedener Kriterien (Relation aus Aufkommen und Erhebungsaufwand, Anreiz- bzw. Lenkungswirkung, Nutzenbezug/Nutznießerfinanzierung, Möglichkeiten der Umsetzung sowie Akzeptanz/politische Machbarkeit) bewerten lassen¹⁹, welche Instrumente insbesondere für Erneuerungsmaßnahmen aus Sicht von NRW leistungsfähig und vielversprechend sein könnten. Neben den bei der Daehre-Kommission genannten Instrumenten wurden die Maßnahme der Umwandlung des Solidaritätszuschlages in einen Infrastrukturzuschlag und weitere Vorschläge ergänzend in die Untersuchung aufgenommen.

Empfehlungen

Die ÖPNV-Zukunftskommission empfiehlt, schnell in eine vertiefte Diskussion über die Anforderungen und Rahmenbedingungen bei der Schaffung eines Infrastrukturfonds mit den folgenden, grundlegenden Eigenschaften einzusteigen:

- Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von Erneuerungsinvestitionen der Verkehrsinfrastrukturen von Bund, Ländern und Kommunen. Der bundesweite Fonds wird haushaltsunabhängig durch verschiedene (jährliche) Aufkommen gespeist und bedarfsbezogen auf die jeweiligen Vorhaben in den Ländern, also nicht nach festen Länderquoten aufgeteilt.

¹⁹ KCW-Studie im Rahmen der ÖPNV-Zukunftskommission NRW „Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur“



- Für die Ausstattung des Fonds empfiehlt die Zukunftskommission aufgrund ihrer positiven Bewertung die folgenden „neuen Finanzierungsinstrumente“ vorrangig zu untersuchen:
 - teilweise Verwendung der Einnahmen aus der *Mineralöl-/Energiesteuer*
 - Ausweitung der *Lkw-Maut* auf weitere Fahrzeug- und Straßenklassen (ab 3,5 t / alle Bundesstraßen, alle Landesstraßen, Kommunalstraßen)
 - Umwandlung eines Teils des Solidaritäts- in einen *Infrastrukturzuschlag*
- Die im Infrastrukturfonds gesammelten Aufkommen sind zweckgebunden für Erneuerungsinvestitionen der Verkehrsinfrastrukturen einzusetzen. Fördervoraussetzung ist der objektive Bedarf für eine Erneuerungsinvestition.
- Die Erneuerungsmaßnahmen auf Ebene Land / Kommunen werden von diesen durch hinreichende Eigenfinanzierungsanteile co-finanziert. Länder und Kommunen können hierfür separate Finanzierungsinstrumente auflegen.

Über die oben ausgewählten Finanzierungsinstrumente hinaus wurden von der ÖPNV-Zukunftskommission NRW weitere mögliche Instrumente geprüft, die zunächst für die prioritäre Ausstattung des bundesweiten Infrastrukturfonds nicht ausgewählt wurden, durchaus aber als zusätzliche Finanzierungsinstrumente auf der Ebene des Landes oder der Städte/Kreise/Gemeinden genutzt werden können. Hiermit könnten die nötigen Eigenanteile an Maßnahmen finanziert werden, entweder bei der Erneuerung, aber auch beim Neu-/Ausbau von Infrastrukturen, oder sie könnten auch für die Finanzierung von Betriebskosten benutzt werden.

Empfehlungen

- Die Zukunftskommission regt an, dass die Landesregierung die Instrumente Nahverkehrsabgabe²⁰, differenzierte Grundsteuer²¹ sowie Parkraum- und Stellplatzbewirtschaftung weiter prüft und ggf. die Rahmenbedingungen, auch gesetzlicher Natur, für eine Umsetzung auf Landesebene schafft.

Detaillierte Begründungen sind der KCW-Studie „Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur“ zu entnehmen, die im Rahmen der Kommissionsarbeit erstellt wurde.

²⁰ Unter einer Nahverkehrsabgabe wird in der Regel – dem prominenten Beispiel des Versements Transports aus Frankreich folgend – ein Finanzierungsinstrument verstanden, das bei Unternehmen erhoben wird. Es sind in Bezug auf Deutschland verschiedene Modelle einer Nahverkehrsabgabe denkbar (z.B. Abgabe auf Lohnsumme oder Anzahl der Angestellten des Unternehmens), die ihre Rechtfertigung prinzipiell aus dem Nutzen von öffentlichen Verkehren für die eigene Standortattraktivität zieht.

²¹ Eine differenzierte Grundsteuer, die auf den in Einzelfällen gut messbaren Mehrwert von Immobilien durch eine nahe ÖPNV-Anbindung abhebt, ist ein interessantes Instrument zur Abschöpfung von bisher nicht internalisierten privaten Nutzen aus öffentlichen Investitionen. Die Grundsteuer selbst ist eine wichtige Finanzierungsquelle der Kommunen in Deutschland.



6.7 Ausblick: Prinzipien einer zukünftigen Finanzierung von Verkehr

Der Abschlussbericht der ÖPNV-Zukunftskommission NRW schließt mit einem Ausblick. Nach dem bisher Gesagten lässt sich zusammenfassend festhalten, dass angesichts der absehbaren bzw. wahrscheinlichen Entwicklungen und Rahmenbedingungen die Lösung nicht in weniger, sondern in mehr, attraktiverem und integriertem ÖPNV liegt. Dazu ist eine stabile Finanzierung vor allem (aber nicht nur) aus Bundesmitteln notwendig, und zusätzlich müssen weitere Finanzmittel erschlossen werden.

Neben der dringend notwendigen kurzfristigen Nutzung der von der Kommission vorgeschlagenen konkreten Finanzierungsinstrumente zur Stärkung des ÖPNV sollten unbedingt die noch vorhandenen Effizienzpotenziale erschlossen und außerdem die Internalisierung ungedeckter externer Kosten in Angriff genommen werden:

1. Effizienzpotenziale müssen auf allen planenden und ausführenden Ebenen ermittelt und genutzt werden. Geld muss dort eingesetzt werden, wo mit den vorhandenen Mitteln die größte Mobilität erreicht wird. So müssen beispielsweise in der Verkehrswegeplanung des Bundes und der Länder parallele oder konkurrierende Planungen, die heute noch aufgrund der verschiedenen verkehrsträgergebundenen Budgets möglich sind, zukünftig verhindert werden. Deshalb sind diese staatlichen Mittel zusammenzufassen, möglichst gemeinsam zu verwalten und nach Effizienzkriterien verkehrsträgerübergreifend einzusetzen. Dabei müssen Mitnahmeeffekte, die z.B. durch eine 100%-Förderung des Bundes oder der Länder entstehen, möglichst vermieden werden. Zuwendungen des Bundes an die Länder sollten möglichst nach der Einwohnerzahl geschlüsselt werden.

Auf der kommunalen Ebene sind mittelfristig weitere Effizienzpotenziale z.B. bei der Optimierung der Betriebsgrößen im ÖPNV zu realisieren.

2. Die Internalisierung der ungedeckten externen Kosten²² wurde von der EU-Kommission mehrfach, zuletzt im November 2011 im Weißbuch zum Verkehr als entscheidender Ansatz zur effizienten Mittelverwendung im Verkehrsbereich benannt. Experten schätzen die finanziellen Auswirkungen der Internalisierung als sehr hoch ein. Sozialverträglich umsetzbar erscheinende Maßnahmen wie die Verlagerung einzelner Umweltkosten auf die Verursacher könnten in Deutschland Milliardenbeträge für effiziente Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger freimachen. Bis zum Jahr 2020 soll nach Auffassung der EU-Kommission in allen EU-Ländern eine vollständige Internalisierung der externen Kosten umgesetzt sein. Da die Internalisierung nur schrittweise erfolgen kann, sollten unbedingt kurzfristig die ersten Schritte eingeleitet werden, damit das Ziel der vollständigen Internalisierung in 2020 erreichbar bleibt.

²² Externe Kosten des Verkehrs sind Folgekosten, die durch Mobilität entstehen, aber nicht von den Verursachern getragen werden. Stattdessen werden diese Kosten von der Allgemeinheit oder von kommenden Generationen bezahlt, etwa durch Krankenversicherungsbeiträge oder Steuern. Zu den externen Kosten zählen ungedeckte Unfallkosten, Staukosten, Kosten für Gesundheitsschäden als Folge von Lärm und Umweltbelastungen sowie Kosten, die durch Schäden an Natur und Landschaft entstehen. Auch die Kosten des Klimawandels, an dem der Verkehrssektor durch seine CO₂-Emissionen in hohem Maße beteiligt ist, zählen zu den externen Kosten.

Auf EU-Ebene wird derzeit diskutiert, den EU-Mitgliedsstaaten zu erlauben, die externen Kosten des Verkehrs den jeweiligen Verursachern anzulasten, z.B. im Straßengüterverkehr durch einen Aufschlag auf die Lkw-Maut. Eine solche Anlastung – auch Internalisierung externer Kosten genannt – würde umweltschonendere Verkehrsträger wie die Schiene preislich begünstigen und somit auch einen finanziellen Anreiz zur Verkehrsverlagerung schaffen.



Die Internalisierung der externen Kosten ist auch Voraussetzung, wenn eine stärkere Nutzer- und Nutznießerfinanzierung bei allen Verkehrsträgern angestrebt wird. Dazu sind kostenwahre Preissignale für die Nutzer aller Verkehrsträger erforderlich, die nur auf der Internalisierung der externen Kosten und der möglichst vollständigen Deckung der eigenen Kosten für die Erstellung der Infrastruktur und für den gesamten Betrieb als Grundlage ermittelt werden können.

Zur zukünftigen Finanzierung von Verkehr und Verkehrswegen, die dem Anspruch genügen sollte, auf breiter Basis als gerecht empfunden zu werden, stellen die Erschließung der Effizienzpotenziale und die Internalisierung der externen Kosten den Schlüssel bereit: Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere auch im ländlichen Raum, mit möglichst wenig Kosten, geringem Energieverbrauch und geringer Umweltbelastung zu sichern.

Empfehlungen

- Zur Stärkung des ÖPNV sollte eine sozialverträgliche Internalisierung der ungedeckten externen Kosten in Schritten, die für die Bevölkerung akzeptabel erscheinen, begonnen werden. Die Wirkungen auf den ÖPNV sind genauer zu beschreiben.