



ÖPNV-Zukunftskommission NRW

Zwischenbericht über die bisherige Kommissionsarbeit

Stand: Dezember 2012



Inhaltsverzeichnis

1	Aufgaben und Organisation der ÖPNV-Zukunftskommission	3
2	Aktueller Stand der Kommissionsarbeit.....	4
3	Analyse Status Quo und Zielsystem (AG 1)	5
4	Ergebnisse zur Finanzierung (AG 2)	8
4.1	Öffentliche Finanzierung durch das Regionalisierungsgesetz (RegG)	8
4.2	Öffentliche Finanzierung durch GVFG und Entflechtungsgesetz	12
4.3	Zukünftige Sicherung der ÖPNV-Finanzierung	14
5	Zwischenstand weitere Arbeitsgruppen im Überblick	15
5.1	Fahrgastbezogene Zukunftsthemen (AG 3)	15
5.2	Mobilitätsentwicklungen (AG 4)	17
5.3	Organisationsentwicklung (AG 5).....	18
6	Weiteres Vorgehen	20
	Anlagen.....	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zielsystem im Rahmen der Zukunftskommission.....	7
Abbildung 2: Entwicklung Regionalisierungsmittel und Verwendung	9
Abbildung 3: Organisation der ÖPNV-Zukunftskommission.....	21
Abbildung 4: Mitglieder der ÖPNV-Zukunftskommission	22



1 Aufgaben und Organisation der ÖPNV-Zukunftskommission

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV, seit Juni 2012 MBWSV) hat auf der Grundlage des Koalitionsvertrages 2010-2015 (SPD und Bündnis90/Die Grünen) die ÖPNV-Zukunftskommission einberufen. Themenschwerpunkte sind 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. In der Kommission sollten Vertreter der „Zweckverbände des Landes, der Fahrgastverbände, des VDV sowie der kommunalen Spitzenverbände“ mitwirken.

Bis Mitte 2013 werden Aussagen und Handlungsempfehlungen zu zumindest folgenden Themenblöcken erwartet:

- zukünftige Finanzierung des ÖPNV
- Auswirkungen des demographischen Wandels auf den ÖPNV
- ÖPNV-Gesetz NRW einschließlich der Optimierung der Organisationsstrukturen
- Beseitigung der Tarifvielfalt
- Verbesserung der Fahrgastrechte

Im Koalitionsvertrag 2012-2017 (SPD und Bündnis90/Die Grünen) werden die Kommission und die Schwerpunkte ihrer Arbeit bestätigt.

Die ÖPNV-Zukunftskommission nahm ihre Arbeit am 22. Februar 2012 auf (erste Kommissionssitzung). Auf der Grundlage der politisch vereinbarten Beschlüsse und der in den ersten beiden Kommissionssitzungen erörterten Themen haben sich für eine differenzierte Bearbeitung folgende Arbeitsgruppen (AG) gebildet:

- AG1: Status Quo (Analyse Ausgangslage, Zielsetzung)
- AG2: Finanzierung (sowohl kurz-/mittelfristig als auch langfristig)
- AG3: Fahrgastbezogene Zukunftsthemen/Entwicklungen
- AG4: Mobilitätsentwicklungen/zukünftige Mobilität
- AG5: Organisationsentwicklung

Die Organisation und die aktuelle Besetzung der Kommission mit den Sprechern und Teilnehmern der Arbeitsgruppen sind der Anlage zu entnehmen (Abb. 3 und 4). Vertreter des Ministeriums (MBWSV) nehmen eine Gastrolle in den Sitzungen der Kommission und Arbeitsgruppen ein.

Nach erfolgter Ausschreibung ist die Arbeitsgemeinschaft KCW GmbH / Rail&Bus Consultants GmbH im Mai 2012 als Geschäftsstelle mit der Durchführung administrativer und inhaltlicher Aufgaben beauftragt worden. Insbesondere obliegt ihr die Erstellung des Abschlussberichts. Sie hat eine web-basierte Management-Plattform eingerichtet, auf der alle Protokolle und Arbeitsunterlagen, ebenso alle erforderlichen Zwischenstände der Berichte der Arbeitsgruppen zur Verfügung stehen.



2 Aktueller Stand der Kommissionsarbeit

Die Tätigkeit der Zukunftskommission hat die „Halbzeit“ erreicht. Bisher haben 7 Kommissionssitzungen stattgefunden, weitere 6 sind im Jahr 2013 geplant und terminiert.

Die Kommission hat sich schwerpunktmäßig mit den Themen der eingerichteten Arbeitsgruppen beschäftigt. Die inhaltliche Arbeit findet überwiegend dort statt. Die Arbeitsgruppen (AG) diskutieren die Inhalte und Schwerpunkte der Berichterstattung sowie die möglichen Abstimmungen und Überschneidungen zu den anderen Arbeitsgruppen. Kernergebnisse werden in den Kommissionssitzungen präsentiert, diskutiert und abschließend festgehalten. Unabhängig vom derzeitigen unterschiedlichen Status der Berichte in den einzelnen Arbeitsgruppen ist eine engagierte Mitwirkung der Kommissionsmitglieder zu konstatieren. Ein Überblick über die Sitzungsfolge und die Schwerpunktthemen ist in der Anlage zu finden.

Grundsätzlich ist folgender Arbeitsstand zusammenfassend festzustellen (im Detail unten):

- Die AG 1 hat den Status-Quo-Bericht und die Erstellung eines Zielsystems als Rahmen für die Kommissionsarbeit weitestgehend abgeschlossen
- Die AG 2 hat ihren Bericht zur kurz- und mittelfristigen Finanzierung vorläufig abgeschlossen und wird diesen in der Kommissionssitzung am 11. Januar 2013 vorlegen. Ergänzt wird der Bericht um ein verfassungsrechtliches Gutachten zu Verfassungsfragen von Regionalisierungsgesetz und Entflechtungsgesetz. Die Fragen der langfristigen Finanzierung (ab 2020) sind in Arbeit.
- Die Arbeitsgruppen 3 bis 5 sind noch in der Bearbeitung ihrer vielfältigen Themen und haben jeweils einen Zwischenbericht vorgelegt.

In der 8. Kommissionssitzung am 11.01.2013 ist eine Berichterstattung der Arbeitsgruppen an den Minister beabsichtigt. Im Vordergrund stehen die Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe 2 Finanzierung.

Demgemäß präsentieren wir im Folgenden aus Sicht der Kommission zunächst wesentliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen und ein Zielsystem, das den Rahmen für die Ableitung von Empfehlungen der Kommission geben soll (AG 1). Anschließend stellen wir die Erkenntnisse und Forderungen zur kurz- und mittelfristigen Finanzierung des ÖPNV bis Ende 2019 vor, die flankiert werden durch ein Rechtsgutachten zu Verfassungsfragen im Hinblick auf die Revision des Regionalisierungsgesetzes sowie die Fortführung von GVFG und Entflechtungsgesetz (AG 2).



3 Analyse Status Quo und Zielsystem (AG 1)

Grundlagenarbeit wurde in der Arbeitsgruppe 1 „Status quo“ geleistet. Für die Arbeit der Kommission wurde hier zunächst eine umfassende Untersuchung der **Ausgangslage** im ÖPNV Nordrhein-Westfalens vorgenommen. Die Darstellung gliedert sich in die Bereiche

- Rechtlicher Rahmen
- Gesamtmobilität
- Tarif

sowie wegen ihrer Unterschiedlichkeit jeweils differenziert nach SPNV und ÖSPV

- Organisationsstrukturen
- Markt und Leistungsumfang
- Infrastruktur
- Finanzierung
- Qualität

Erkenntnisse waren u.a., dass die Heterogenität des Landes NRW nicht unterschätzt werden darf (Ballungsräume Rhein-Ruhr, ländliche Gebiete z.B. in Westfalen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen), dass teilweise landesweite Daten im SPNV und ÖSPV nur schwer zu erheben sind und dass Kenntnisse zu den „neuen“ Themen der Gesamtmobilität an der Schnittstelle von ÖV und IV sehr unterschiedlich vorhanden sind.

Jenseits des Status quo zeigte die Kommission relevante sozio-ökonomische **Rahmenbedingungen** auf, die die weitere Entwicklung des ÖPNV beeinflussen werden. Diese sind

- der demographische Wandel (überwiegend Schrumpfung der Bevölkerung, Konzentration auf Zentren/Wachstumsregionen, Alterung, Zunahme von Mobilitätseinschränkungen, weitere Individualisierung, Internationalisierung, Verringerung des Erwerbspersonenpotenzials)
- die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur (Re- und Suburbanisierungsprozesse, Erreichbarkeitsprobleme für Menschen ohne eigenen Pkw, Konzentration von Schulstandorten)
- Veränderungen des Mobilitätsverhaltens, überwiegend im städtischen Raum (rückläufiger Pkw-Besitz bei jungen Erwachsenen, Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, neuartige Angebote bis hin zum Mobilitätsmanagement)
- enger werdende Finanzspielräume der öffentlichen Hand und privaten Haushalte (sinkende Steuereinnahmen, Schuldenbremse, höhere Preise für Treibstoffe und Energie etc.)

Aus der Analyse der dargestellten Rahmenbedingungen wurden **Folgerungen für ein ÖPNV-Zukunftskonzept** abgeleitet. Zentrale Folgerung ist, dass eine langfristige, verlässliche, effiziente und angemessene Finanzierung und Gestaltung des ÖPNV vor allem einer entsprechenden Gestaltung von Angebotsparametern und Rahmenbedingungen bei den anderen Verkehrsmitteln, insbesondere beim MIV bedarf. Ausgehend von den Qualitäts- und Angebotsverbesserungen in der Vergangenheit muss sich der ÖPNV selbst weiter verändern und attraktiver werden: Er muss sich als Mobilitätsanbieter verstehen, der nicht nur die eigenen Produkte anbietet, sondern eine



integrierte multi- bzw. intermodale Produktpalette mit Fahrradverleih, Car-Sharing-Fahrzeugen, Fahrgemeinschaftsplattformen und ggf. weiteren Angeboten vermarktet, ihre Nutzung durch passgenaue Echtzeitinformationen und einfache Abrechnungssysteme unaufwändig gestaltet und an zentralen Punkten mit hoher Nachfrage bereitstellt. Unterschiedliche Siedlungsstrukturen sind dabei zu beachten, wobei verstärkt eine gleichzeitige, abgestimmte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung angestrebt werden sollte. Im Bereich (freiwilliger) Verhaltensänderungen liegt zudem ein erhebliches Potenzial für den Umweltverbund, das genutzt werden sollte.

Festzuhalten ist, dass der ÖPNV heute schwerpunktmäßig als Standortfaktor an Bedeutung gewonnen hat und nicht mehr nur rein unter dem Label der Daseinsvorsorge zu sehen ist. Für die Ansiedlung neuer Unternehmen gewinnt die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV immer mehr an Bedeutung. Die folgenden Überlegungen sollen insofern auch auf eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes NRW hinwirken.

Neben der Analyse des Status quo und der relevanten Rahmenbedingungen wurden als Vorbereitung für die Ableitung von Empfehlungen der ÖPNV-Zukunftskommission an die Landesregierung ein **Leitbild und Ziele** einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in NRW entwickelt. Mobilität ist dabei ein Grundbedürfnis von Menschen und eine Voraussetzung für die Teilnahme an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aktivitäten. Die Verkehrserschließung insbesondere durch den ÖPNV sowie den Rad- und Fußverkehr sind die Voraussetzungen 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 heute und in Zukunft abgedeckt werden können. Deshalb ist es zwingend, immer Raum- und Verkehrsentwicklung sowie alle Verkehrsträger gemeinsam zu betrachten.

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

- **Umweltverträglichkeit**, die Klimaschutz und -anpassung, Schadstoff- und Lärmreduktion und die Verringerung des Flächenverbrauches einschließt und insbesondere durch die EU, die Bundesregierung, die Landesregierung quantifiziert worden sind,
- **Finanzierbarkeit**, die sich wesentlich auf die Bezahlbarkeit der Mobilität durch öffentliche und private Haushalte bezieht, für die sich angesichts der Finanzkrise erhöhter Handlungsbedarf ergibt, und
- **Erfüllung der Mobilitätsbedürfnisse** und Kundenwünsche, abgeleitet u.a. aus dem Grundgesetz, vor allem aber aus der ÖPNV-Gesetzgebung.

Für die Zielstellungen des ÖPNV ist der ÖPNV im System des Gesamtverkehrs in den Fokus zu rücken. Er ist eine vollwertige Mobilitätsalternative. Nur ein Ausbau des ÖPNV kann beispielsweise die vorgegebenen, ambitionierten Klimaschutzziele erfüllen und die Mobilität für alle Bürger sichern. Zentrale Gedanken der Zukunftskommission bei der Zieldiskussion waren zwei zeitlich unterschiedliche Betrachtungsebenen: ein „Forecast“ ausgehend vom Heute in das Jahr 2020 und ein „Backcast“ aus dem Jahr 2050, der zu erwartende Entwicklungen vorwegnimmt und von einem



Zukunftsszenario ausgehend zurückschaut, welche Maßnahmen im ÖPNV zur Zielerreichung erforderlich sind. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass mit der Verabschiedung der Klimaschutzgesetzgebung in NRW zwangsläufig erhebliche Implikationen für den ÖPNV verbunden sind. Die damit verbundene Steigerung der Verkehrsleistung verlangt schon heute politische Weichenstellungen – denn neue Infrastrukturen benötigen einen zeitlichen Vorlauf von bis zu 30 Jahren.

Für den ÖPNV sind **Oberziele** definiert worden, etwa eine (finanzielle) Stärkung des ÖPNV insgesamt, eine bessere Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen ÖV und IV sowie ein Hinwirken auf eine (weitere) Effizienzsteigerung bei der ÖPNV-Produktion. Diese Oberziele sollen noch durch Detailziele ergänzt werden, die sich auf einzelne Aspekte des ÖPNV beziehen, etwa auf den Angebotsumfang, die notwendigen Infrastrukturen und Fahrzeuge, die Qualität, den Tarif, die Kundeninformation, die Multi-/Intermodalität und letztlich die künftige Organisation des Verkehrs.

Das Zielsystem der ÖPNV-Zukunftskommission zeigt das folgende Schaubild im Überblick:

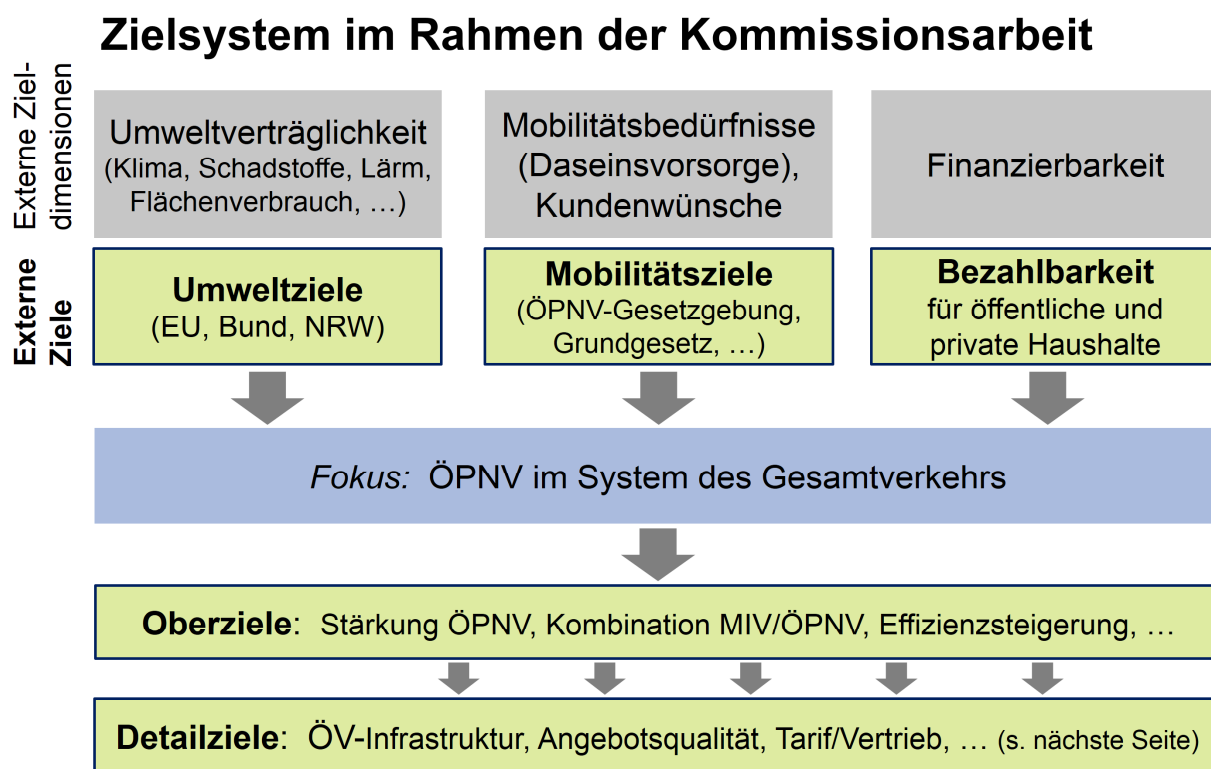


Abbildung 1: Zielsystem im Rahmen der Zukunftskommission

Da die Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven in den Ballungsräumen und ländlichen Regionen unterschiedlich sind, werden die Lösungen auf die Probleme jeweils anders aussehen müssen. Dies ist bei den folgenden Arbeiten zu berücksichtigen.



4 Ergebnisse zur Finanzierung (AG 2)

Die Kosten des ÖPNV beliefen sich im Jahr 2011 bundesweit auf etwa 23 Mrd. €¹. Sie werden zu einem signifikanten Anteil öffentlich kofinanziert. Wesentliche Quellen sind neben den Mitteln des Landes und der Kommunen die Regionalisierungsmittel des Bundes mit 6,98 Mrd. € sowie die GVFG-Mittel (333 Mio. € im Bundesprogramm) bzw. Mittel nach Entflechtungsgesetz (EntflechtG) mit 1,335 Mrd. €. Aufgabenstellung der ÖPNV-Zukunftskommission war es, Empfehlungen für die anstehende Revision der Regionalisierungsmittel nach 2014 sowie für die Fortführung von GVFG/Entflechtungsgesetz bis Ende 2019 zu geben. Des Weiteren sind ergänzende Möglichkeiten der zukünftigen ÖPNV-Finanzierung zu prüfen.

4.1 Öffentliche Finanzierung durch das Regionalisierungsgesetz (RegG)

4.1.1 Anpassung von Höhe und Struktur

Für die Finanzierung des ÖPNV sind die Mittel des Regionalisierungsgesetzes² ein maßgeblicher Baustein. Das Regionalisierungsgesetz stattete die Länder im Zuge der Bahnreform von 1994 mit 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 Abs. 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.

Für die Festsetzung der Mittel ist nach Auffassung der ÖPNV-Zukunftskommission zu berücksichtigen, dass aufgrund der Kostenentwicklung des 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 angemessen in Netzausbau und -erhalt reinvestiert worden wären. Zuletzt hat DB Station & Service für den VRR – auf Basis des neuen Stationspreissystems – eine Stationspreiserhöhung um 5,6% ab 1.1.2013 angekündigt. Insgesamt machen die Infrastrukturentgelte mittlerweile – sowohl bundesweit als auch in NRW – mehr als die Hälfte der Gesamtkosten des SPNV aus, im NWL-Gebiet sogar fast 2/3.

Die folgende Grafik zeigt, dass die für den SPNV-Betrieb verfügbaren Anteile an den Regionalisierungsmitteln in Folge der Infrastrukturkostensteigerungen immer weiter zurückgehen:

¹ Wert ursprünglich für 2009 vom VDV angegeben; weitere Angaben in diesem Absatz aus 2011

² Sie machen in NRW etwa 75% der im Landeshaushalt veranschlagten öffentlichen Kofinanzierung des ÖPNV aus.

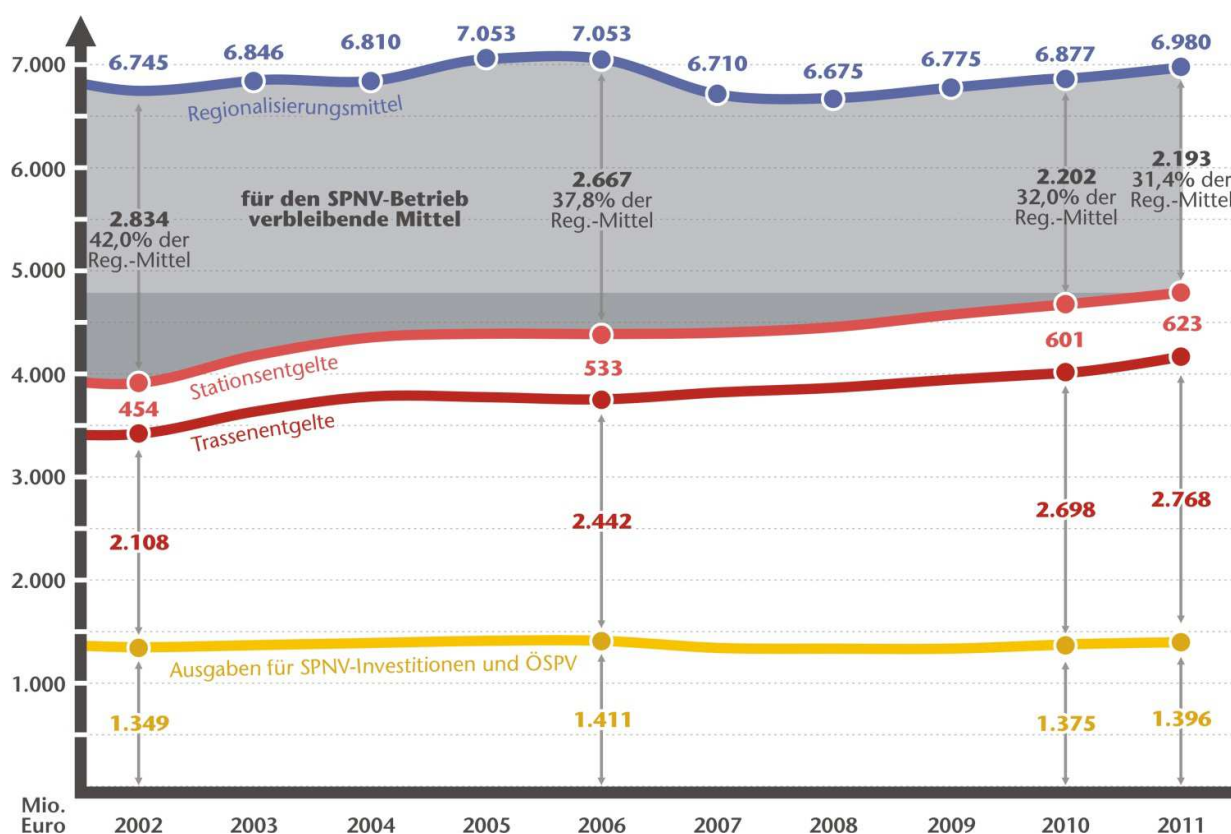


Abbildung 2: Entwicklung Regionalisierungsmittel und Verwendung
Quelle: Wettbewerber-Report Eisenbahn (Daten aktualisiert), KCW (2011)

Hinzu kommen in der Vergangenheit deutlich angestiegene Fahrzeugkosten aufgrund technischer Normen, Lohnkostensteigerungen aufgrund tarifvertraglicher Anpassungen (z.B. Einführung Lokomotivführer-Tarifvertrag) und überproportionale Energiekostensteigerungen. Tariftreuegesetze wie das des Landes NRW sowie das Ziel der vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV nach dem am 1.1.2013 in Kraft tretenden Personenbeförderungsgesetz (PBefG) wirken für die Zukunft weiter kostensteigernd. Zur Umsetzung der Klimaschutzziele ist aus Sicht der Kommission zudem eine Leistungsausweitung im ÖPNV erforderlich, die zusätzlich finanziert werden muss. Effizienzgewinne durch Produktivitätssteigerungen bei den Unternehmen oder abgesenkte Bestellerentgelte durch wettbewerbliche Vergaben von Verkehrsverträgen scheinen demgegenüber in Teilbereichen, aber insgesamt nur noch begrenzt möglich.

Die Kommission empfiehlt daher:

1. Die zukünftige Höhe der Regionalisierungsmittel muss die Kostensteigerungen der letzten Jahre sowie künftig notwendige bzw. bereits in Umsetzung befindliche Infrastrukturvorhaben und Leistungserweiterungen angemessen berücksichtigen.
2. Wegen der erwarteten künftigen Kostensteigerungen, insbesondere bei den Infrastruktur-entgelten, muss bei den Regionalisierungsmitteln die Dynamisierungsrate von 1,5% auf 2,5% angehoben werden (Quelle: BAG-SPNV (2010): Die Finanzierung des SPNV sichern – nachhaltige Mobilität ermöglichen).



3. Aufgrund des eingetretenen Übergewichts der Infrastrukturkosten empfiehlt die Kommission eine europa- und eisenbahnrechtskonforme Übernahme der Infrastrukturnutzungskosten oder deren Erstattung zugunsten der Aufgabenträger durch den Bund zu prüfen, um dem Gemeinwohlaufrag des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 GG im Hinblick auf Ausbau und Erhalt des Schienennetzes Rechnung zu tragen.
4. Die Kommission spricht sich für das Einführen wirksamer Instrumente der Eisenbahnregulierung aus, um eine weitere unkontrollierte Steigerung der Infrastrukturkosten und somit eine weitere Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Länder und Aufgabenträger zu verhindern. Dabei ist wichtig, dass sämtliche Kostenbestandteile und kalkulatorische Vorgaben (z.B. angesetzte Eigenkapitalverzinsung etc.) einer regulierungsbehördlichen Kontrolle unterworfen werden und die Interessen der Akteure im Schienenpersonennahverkehr ausdrücklich Berücksichtigung finden.
5. 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.
6. Da der SPNV in NRW im bundesdeutschen Vergleich zurzeit unterfinanziert ist, muss der Verteilungsschlüssel auf die Länder neu festgelegt werden (dazu im Folgenden).

4.1.2 Verteilung der Regionalisierungsmittel: Verfassungsfragen und Folgen

Zur Frage eines sachgerechten Verteilungsmaßstabs für die Regionalisierungsmittel hat die Kommission ein Rechtsgutachten über „Verfassungsfragen von Regionalisierungsgesetz / Entflechtungsgesetz“ bei Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht, beauftragt (im folgenden „Waldhoff-Gutachten“). Zwischenergebnisse wurden im November 2012 vorgelegt.

Das Waldhoff-Gutachten untersucht, welche Vorgaben aus der verfassungsrechtlichen Grundlage der Regionalisierungsmittel (bzw. des Regionalisierungsgesetzes), nämlich Art. 106a Grundgesetz³ (GG), für den *Gesetzgebungsprozess (A)*, *die Höhe der Mittel (B)* und *die horizontale Verteilung (C)* folgen.

Ergebnis zu A):

Der Bund ist aufgerufen, von seinem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch zu machen.

Die Entstehungsgeschichte der Norm – Kompromissfindung im Rahmen der Bahnstrukturreform – muss bei der Auslegung der Norm „steuernd“ berücksichtigt werden („Kontextgebundenheit der Norm“). Der Kompromiss war damals nur möglich, weil der Bund den Ländern für die Übernahme der Gemeinwohlaufgabe „Schienenpersonennahverkehr“ Mittel in ausreichender Höhe zusicherte. 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

³ „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.“



bzw. *bei zu regelnden Verteilungen proportional nach einem sachgerechten Kriterium behandeln*⁴ müsse. In Anwendung bzw. Übertragung der Erfahrungen, die bezüglich der allgemeinen Finanzausgleichsproblematik gewonnen wurden, ist die *Pflicht zur Maßstabsbildung durch Bundesgesetz* zu betonen. Als „gerechter Schiedsrichter“ hat der Bund sicherzustellen, dass das Gesetzgebungsverfahren nicht von einer Ländermehrheit dominiert wird („Mittler-Rolle“). Der Bund muss im Gesetzgebungsverfahren zur Revision des RegG konkrete Vorschläge machen und eine aktive Rolle einnehmen; ihm obliege die Pflicht, konkrete Maßstäbe im Gesetzgebungsverfahren bzw. seiner Vorphase zu präsentieren.⁵ Art. 106a GG erweist sich damit als *Verfassungsauftrag zur Gesetzgebung*, nicht lediglich als Kompetenznorm, die ausgefüllt werden kann oder auch nicht. Da Bundesgesetzgebungskompetenz angeordnet ist, ist der Bund aufgerufen, von seinem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch zu machen.

Ergebnis zu B): 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 zugestimmt haben, wenn die Kosten, die durch die Regionalisierung für sie entstehen, im Wesentlichen vom Bund getragen werden. Bei aller gebotenen Vorsicht⁶ kann im Rahmen der anstehenden Novellierung auf die im Regionalisierungsgesetz von 1996 verankerten Summen (einschließlich ihrer Dynamisierung) als Anhaltspunkt für die *Untergrenze* der auszureichenden Mittel zurückgegriffen werden.

Ergebnis zu C): Aus der (auszulegenden) 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, sei – so sachgerechte verkehrswissenschaftliche Kriterien nicht vorliegen oder kein Konsens über diese Kriterien besteht – ein naheliegender Maßstab die „ungewichtete Bevölkerungszahl“ der einzelnen Länder. Dieser „Bevölkerungsmaßstab“ kann mit verkehrswirtschaftlichen Indikatoren kombiniert werden. Das Waldhoff-Gutachten stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht insgesamt fünf Anforderungen für die Verteilungsregeln auf:

- Die Verteilungsregeln müssen systemgerecht sein.
- Die Höhe der Mittel ist nicht frei von Rechtsbindungen, ist aber nicht in der gleichen Weise vorgezeichnet wie die horizontale Verteilungsentscheidung.
- Die Verteilungsentscheidung muss die Ziele der Bahnreform berücksichtigen.
- Die Auswahl verkehrswissenschaftlicher Indikatoren darf keine falschen Anreize setzen.
- Aus Programmsätzen wie der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet lässt sich bei der Festlegung der Verteilungskriterien zu diesen speziellen Finanzausweisungen verfassungsrechtlich grundsätzlich kein Verteilungsmaßstab gewinnen.

⁴ Zitiert wird hier Pleyer (2005), Hervorhebung wie im Gutachten.

⁵ Dies ist bisher nicht erfolgt.

⁶ Bei der Konkretisierung von Verfassungsrecht durch einfaches Gesetzesrecht (Regionalisierungsgesetz) ist Vorsicht geboten.



Bisher bestehende Angebote auf Grundlage früherer Verkehrsverträge sind nach Aussage des Verfassungsrichters in jedem Fall kein geeigneter objektiver Maßstab für die Verteilung nach Bedarfen.

Das verfassungsrechtliche Gutachten schlussfolgert, dass der Bund als (einfacher) Gesetzgeber in der Pflicht ist, Maßstäbe für die Verteilung zu bilden. Konkrete Verteilungsmaßstäbe oder Parameter für die Mittelverteilung lassen sich allerdings aus Art. 106a GG nicht ableiten. Dies ist eine Aufgabe für die Verkehrswissenschaft.

Folgerungen für die Verteilung der Regionalisierungsmittel:

Nach den Ergebnissen des Waldhoff-Gutachtens sollte – wenn keine sachgerechten verkehrswissenschaftlichen Kriterien zur Verfügung stehen – eine Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die Länder die Bevölkerungszahl als Verteilungsmaßstab maßgeblich berücksichtigen. Eine isolierte Anwendung dieses Maßstabs würde den Anteil Nordrhein-Westfalens an den Regionalisierungsmitteln von 15,76 % auf 21,8 % deutlich anheben.

Dieser Bevölkerungsmaßstab kann 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.

Die Kommission empfiehlt:

1. Der momentane Verteilungsschlüssel für die Verteilung der Regionalisierungsmittel stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht keinen sachgerechten Maßstab dar und basiert zudem auf veralteten Ausgangsdaten. Schon allein deshalb muss ein neuer Verteilungsschlüssel entwickelt werden, der die heutige Benachteiligung von NRW beseitigt.
2. 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.
3. 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.
4. Die Kommission favorisiert mehrheitlich eine Verteilung auf Basis des Einwohnerschlüssels.

4.2 Öffentliche Finanzierung durch GVFG und Entflechtungsgesetz

Einflussfaktoren

Der Öffentliche Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) unterliegt auf der Kostenseite vergleichbaren Herausforderungen wie der SPNV. Hinzu kommt, dass der Erneuerungsbedarf der U- und Straßenbahnsysteme in NRW bis 2016 ca. 1,1 Mrd. € beträgt (inkl. kommunaler Reinvestitionsbedarf von 200 Mio. €), ab 2017 bis 2025 sind weitere 2 Mrd. € für Erneuerungsmaßnahmen erforderlich. Damit verbleibt für den Zeitraum bis 2016 eine Deckungslücke von 0,66 Mrd. € bzw. ca. 75%. Zudem sind die steigenden Fahrzeugkosten mit „infrastrukturähnlichem“ Charakter zu beachten. Hier



sind bis 2025 Reinvestitionen in der Größenordnung von rund 1,9 Mrd. € erforderlich.⁷ Im Zeitraum von 2012 bis 2016 sind nur 32% und im Zeitraum 2017 bis 2025 nur 25% des Reinvestitionsbedarfs gedeckt. Wesentliche Finanzierungsquellen stellen hier Mittel aus dem Bundesprogramm GVFG sowie Mittel nach dem EntflechtG dar.⁸

Verfassungsfragen

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 GG⁹ (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“).

Folgerungen

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 dem Deutschen Städtetag¹⁰ folgende Empfehlungen aus:

1. Gegenüber dem Bund ist eine Aufstockung der Entflechtungsgesetz-Mittel nach 2013 auf den nachgewiesenen Bedarf von rd. 1,960 Mrd. Euro p.a. zu fordern; eine Abschmelzung der Mittel ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.
2. Daneben ist eine Erhöhung des Bundesprogramms für Großvorhaben im ÖPNV (derzeit 333 Mio. Euro p.a.) zur Finanzierung des nachgewiesenen Grundsanierungsbedarfs 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.

⁷ Vgl. Intraplan Consult GmbH (2012): Bedarf an Reinvestitionen für den schienengebundenen ÖSPV in Nordrhein-Westfalen

⁸ Diese Mittel stehen nicht ausschließlich dem ÖSPV zu Verfügung, zum Teil fließen etwa GVFG-Mittel auch in SPNV-Vorhaben.

⁹ Art. 143c GG lautet: „(1) Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;

2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpaket II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

¹⁰ Vgl. VDV (2009) et al.: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025.



3. Die Landesregierung NRW ist gefordert,
 - diese Position gegenüber der Bundesregierung und im Bundesrat zu unterstützen,
 - die Zweckbindung der Entflechtungsmittel des Bundes für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur auch nach 2013 sicherzustellen,
 - die Entflechtungsmittel auch für die Grundsanierung zu nutzen und
 - die Bundesfinanzhilfen durch eigene Komplementärmittel zu ergänzen.

4.3 Zukünftige Sicherung der ÖPNV-Finanzierung

4.3.1 Stabile Finanzierung durch öffentliche Mittel und gesteigerte Tarifeinnahmen

Systemerhalt, Angebotsverbesserungen, punktueller Ausbau und Anpassungen des ÖPNV an wirtschaftliche, soziale und demografische Entwicklungen bedürfen einer dauerhaft abgesicherten Finanzierung. Hierzu ist eine stabile öffentliche Finanzierung unverzichtbar. Des Weiteren sind Fahrgeldeinnahmen, auch wenn sie derzeit im Regelfall nur 35 bis 50% der anfallenden Betriebskosten abdecken, als Baustein der ÖPNV-Finanzierung unverzichtbar. Ein Nulltarif der ÖPNV-Nutzung ist abzulehnen, weil dieser zu erheblichen Fehlsteuerungen und einer finanziellen Schwächung des ÖPNV führt. Weitere maßvolle Steigerungen der Tarifeinnahmen – insbesondere zur Kompensation von Kostensteigerungen – unter Berücksichtigung der Zahlungsbereitschaft der Nutzer sind jedoch für die Finanzausstattung des ÖPNV unverzichtbar. Die Kommission spricht sich für eine *kongruente Finanzierung* der Infrastruktur als Aufgabe der Daseinsvorsorge aus, bei welcher die Infrastruktur- und infrastrukturähnlichen Kosten grundsätzlich durch öffentliche Mittel, die Betriebskosten hingegen durch Tarifeinnahmen und Surrogate nutzerfinanziert werden sollten.

Weiterhin regt die Kommission an, dass die entstehenden, politisch beschlossenen Mehrbelastungen im ÖPNV von den Verursachern stärker mitgetragen werden sollen. Der Bund ist beispielsweise Auslöser für die durch eine vollständige Umsetzung der Barrierefreiheit bis 2022 (Forderung aus neuem PBefG) entstehenden höheren Kosten. Auch das Land NRW wird hier zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen müssen.

4.3.2 Flankierung durch planerische Maßnahmen

Die Nachfrage nach Verkehrsleistungen im ÖPNV wird in den nächsten Jahren in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens in erheblicher Weise von demografischen Wandlungsprozessen geprägt sein. Diese können räumlich betrachtet zu mehr oder weniger Verkehr führen. Trotz regional unterschiedlich verlaufender Entwicklungen sollten im Hinblick auf die Anpassung der Verkehrsleistungen zu definierende Mindeststandards im ÖPNV in jeder Region gewährleistet sein, um die Erreichbarkeit der Regionen und die Attraktivität des Gesamtsystems zu sichern. Eine verstärkte Abstimmung von Raum-/Siedlungs- und Verkehrsplanung ist anzustreben, um Mehrbelastungen durch ungünstige Raumentwicklungen zu verhindern.

Auf der anderen Seite werden die Aufgabenträger kontinuierlich die Angebotsstrukturen und Bedienungsformen überprüfen. In Bezug auf die Infrastruktur sollten Investitionen in die Erhaltung und den Bestand Vorrang haben. Rückbau und Aufgabe von Infrastrukturen sollten Einzelfälle



bleiben; das Kernnetz muss gesichert, modernisiert und leistungsfähiger gemacht werden. Die Förderprozesse sollten eine Ausrichtung auf regionale Kooperationen und vereinheitlichte Standards zum Ziel haben.

4.3.3 Weiterentwicklung des Finanzierungsinstrumentariums

Da der direkten Nutzerfinanzierung Akzeptanzgrenzen gesetzt sind und der finanzielle Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte ebenfalls begrenzt ist, sind durch neue Finanzierungsinstrumente und dabei auch über die Beteiligung der indirekten Nutznießer neue Finanzierungsquellen für den ÖPNV zu erschließen. Die Zukunftskommission prüft daher die Einführung von Instrumenten, die spätestens nach 2019 zur Sicherung der ÖPNV-Finanzierung notwendig sind, darunter u.a.:

- Zweckbindung eines Anteils der Mineralölsteuer/Energiesteuer¹¹
- Straßenbenutzungsgebühren: a) Ausweitung der seit 2005 erhobenen LKW-Maut auf das gesamte Straßennetz, b) Ausdehnung der LKW-Maut auf weitere Fahrzeugklassen
- Allgemeine Nahverkehrsabgabe der Unternehmen (Arbeitgeberabgabe)
- Umfassende Parkraumbewirtschaftung
- Erweiterung des Erschließungsbegriffs im BauGB für alle erschlossenen Grundstücke (einmalige Abgabe)
- Zuschlag auf die Grundsteuer (laufende Grundbesitzabgaben)
- Umwandlung des Solidaritätszuschlags in einen Infrastrukturbeitrag

Die Prüfung ist, auch vor dem Hintergrund des für die 2. Dezemberhälfte zu erwartenden Berichts der Daehre-Kommission, noch nicht abgeschlossen. Im Rahmen der Würdigung sind neben der Ergiebigkeit auch mögliche verkehrliche Verlagerungseffekte und sozial unerwünschte Verteilungswirkungen zu berücksichtigen.

5 Zwischenstand weitere Arbeitsgruppen im Überblick

5.1 Fahrgastbezogene Zukunftsthemen (AG 3)

Die Arbeitsgruppe 3 behandelt **fahrgastbezogene Zukunftsthemen** und spricht damit die Bedürfnisse der Hauptzielgruppen im ÖPNV an. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen sind gefordert, die Kundenwünsche zu antizipieren und umzusetzen, um die Daseinsvorsorge zu sichern und aufgrund einer Attraktivierung des Angebotes über eine höhere Nachfrage mehr Erlöse zu generieren. Vor dem Hintergrund der künftigen (insbesondere demografischen) Entwicklungen werden v.a. die folgenden Themen untersucht:

¹¹ Anmerkung: 3 Ct ergäben ein Volumen von ca. 1,96 Mrd. €



- Raumbedienung und Angebotsgestaltung: Hier sollen, da heute einerseits Kapazitätsengpässe und andererseits Bedienungslücken im Status quo bestehen, für die Kunden ein verlässliches zeitlich-räumliches Angebot in der nahtlosen „Tür-zu-Tür“-Bedienung in städtischen Regionen einerseits und ländlichen Regionen andererseits sowie hochwertige Bedienungsstandards bzw. Grundstandards für ganz NRW konzipiert werden. Ein Ansatz ist – über den RRX hinaus – ein geschlossenes Netz aus Schiene und ergänzenden Buslinien („qualifiziertes Regionalnetz“) in ähnlicher Qualität hinsichtlich Geschwindigkeit, Qualität, Verknüpfung und zeitlicher Verfügbarkeit. Außerdem ist von der Angebotsseite ein qualifizierter Beitrag zu den politischen Zielen für Klimaschutz, Energieeffizienz etc. durch eine stark erweiterte ÖPNV-Leistung vonnöten.
- Tarif und Vertrieb: Die Tarifeinnahmen werden weiterhin eine wesentliche Säule der ÖPNV-Finanzierung bilden. Als Ziele für die Weiterentwicklung wurden bisher benannt ein Tarif, der für den Fahrgast auf allen Vertriebswegen einfach und verständlich nutzbar ist, eine einheitliche kundenfreundliche Benutzeroberfläche für die Gemeinschaftstarife und den NRW-Tarif, ein voll etabliertes und landesweit einsetzbares Handy- bzw. E-Ticket sowie die Integration von „multimodalen Angeboten“ in das Tarif- und Vertriebssystem. Die Anzahl der Tarifräume soll auf 3 reduziert werden (bereits in Vorbereitung).
- Produkt- und Angebotsqualität: Um die Qualität aus Sicht der Fahrgäste zu verbessern, werden in der Arbeitsgruppe die Verpflichtung, Qualitätsberichte zu veröffentlichen, eine stärkere Fahrgastbeteiligung vor Ort, die kundenorientierte Bewertung großer Investitionsprojekte inkl. möglicher Alternativen, die Einführung von Qualitätskennzahlen als wichtige Verteilungskriterien bei der Weiterreichung von pauschalisierten Fördermitteln sowie eine Weiterentwicklung der Instrumente des Qualitätsmanagements diskutiert.
- Mobilitätsgarantie und Fahrgastrechte: Bei der positiv bewerteten Mobilitätsgarantie in NRW, die die Fahrgastrechte nach EU-Recht deutlich verbessert, sind letzte Lücken in der Geltung zu beseitigen und die praktische Abwicklung kundenfreundlicher zu gestalten.
- Verbesserung der Fahrgastinformation: Wichtig ist eine lücken- und fehlerlose Informationskette von der Reiseplanung bis zur Ankunft am Zielort für alle Nutzergruppen, insbesondere auch bei Störungen und Verspätungen. Fahrgastinformation soll multimedial und bewusst redundant sein. Hier besteht noch Nachholbedarf.
- Barrierefreiheit: Das Thema wird durch das neue PBefG eine neue Dimension bekommen (vollständige Umsetzung bis 2022 gefordert). „Barrierefreiheit“ sollte als „Reisesicherheit“ in einem erweiterten Sinne verstanden werden, nämlich als Sicherheit, mit dem öffentlichen Verkehr das gewünschte Ziel sicher, also irrtumsfrei, ohne Angst und ohne Hindernisse zu erreichen. Diesen Elementen muss eine weit höhere Priorität bei der Gestaltung des öffentlichen Verkehrs, des öffentlichen Raumes und der Fußwege der Fahrgäste und der Fahrbahnen auch im öffentlichen Straßenraum eingeräumt werden.
- Flexible Bedienung: Das Land NRW soll flexible Bedienungsformen als eigene, öffentlich organisierte und systematisch strukturierte Bedienungsebene fördern und standardisieren. Kenntnisse über flexible Bedienungsformen und Einsatzmöglichkeiten sind bei Aufgabenträgern und Ver-



kehrsteilnehmern fortzuentwickeln. Flexible Bedienungsformen sind in Angebot, Fahrgastinformation und Tarif als wesentlicher Teil der Tür-zu-Tür-Bedienung in das Gesamtangebot des ÖV zu integrieren. Die Möglichkeiten organisatorisch gebündelter Fahrdienste oder nachbarschaftlich oder genossenschaftlich organisierter Mitfahrpools sollen erprobt und analysiert werden.

5.2 Mobilitätsentwicklungen (AG 4)

Der Wandel von Alters- und Raumstrukturen erfordert eine Anpassung des ÖPNV-Angebotes. Multimodale Verkehrsnutzung wird an Bedeutung zunehmen, auch wegen neuer IT-Intelligenz (Smartphone als Schlüsseltechnologie). Technische Entwicklungen sollen Effizienz und Kundenorientierung des ÖPNV steigern.

Erste Lösungsansätze wurden bereits erarbeitet:

- **Infrastruktur:** Sanierung, Modernisierung, barrierefreier Umbau (gem. PBefG-Novelle) und gezielter Kapazitätsausbau sind die materielle Basis des ÖPNV. Knotenpunkte des ÖPNV (Bahnhöfe, Stadtteilzentren) werden zu Mobilstationen, an denen alle weiteren Verkehrsangebote verfügbar sind: Rufverkehre, E-CarSharing, B+R, Leihräder, E-Ladestation etc.
- **Elektro-Mobilität:** Durch weitere Elektrifizierung des Schienenverkehrs, Einführung von weiterentwickelten Elektro-Bussen (abschnittsweise ohne Oberleitung) und die Nutzung der Gleichstromnetze des ÖPNV wird die Basis für die Ladeinfrastruktur des Elektro-IV vorangetrieben. Andere Kraftstoffe und Antriebe im ÖPNV (von Gas über Hybrid bis Brennstoffzelle) und optimierte Konstruktionen (z.B. Leichtbau, Optimierung des Dieselantriebs, Innendesign) können Energie- und Kosteneffizienz sowie Fahrkomfort steigern.
- **IT-Innovationen:** Umfassende Ist-Daten, online-Reiseinformationen, interaktive Karten, multimodale Online-Portale und mobile Apps, Leih- und Bestellsysteme, Abruf der Mobilitäts-Garantie unterstützen den Kunden vor, während und nach der Reise. IT-Innovationen sind auch für die Betriebsoptimierung wichtig: Angebotsoptimierung, moderne Betriebsleitsysteme, unternehmensübergreifende Anschlusssicherung, DV-gestütztes Störungsmanagement, flexibles Strecken-Management zur Kapazitätserhöhung (Bahn), intelligente Lichtsignalanlagen (Straße), optimale Disposition von bedarfsgesteuerten Verkehren u.a.m.
- **Tarif und Ticketing:** Neue differenzierte und integrierte Tarifmodelle werden durch elektronisches Fahrgeld-Management (EFM, CheckIn-CheckOut) möglich. Flatrates (Zeitkarten-Abos) und Superflatrates (Pauschale Gruppentarife wie Job-, Semester- und KombiTickets) werden in der Bedeutung weiter zunehmen. Kunden wünschen sich intermodale, transparente und nutzungsfördernde Tarife mit einheitlicher Bedienoberfläche.
- **Flexible Bedienungsformen:** Neue Technische Möglichkeiten verbessern die Integrationsmöglichkeit von Taxis, Sammeltaxen, Rufbussen, Bürgerbussen und ggf. auch mobilen Dienstleistern (z.B. Liefer- und Pflegedienste) in den ÖPNV und verbessern die Wirtschaftlichkeit.



- Kombinationen des ÖPNV mit dem IV: Für den Radverkehr gibt es hochwertige Radparkplätze (B+R) und (E-)Leihräder, in begrenztem Maß auch Mitnahme; der MIV wird über P+R, (E-) CarSharing, Taxi, Mitfahrbörsen u.a.m. integriert.
- Kommunales und betriebliches Mobilitätsmanagement: Durch eine breite Palette von Maßnahmen in Kommunikation, kundenorientiertem Angebot, Infrastruktur, Service, Flotten-Management und Finanzinstrumenten (Parkraumwirtschaft, JobTickets) soll nachhaltiger Verkehr integriert gefördert werden. Ein verkehrsoptimierendes Flächenmanagement gehört dazu. ÖPNV-Unternehmen können eine Schlüsselfunktion als Mobilitätsdienstleister übernehmen.

Der wirtschaftliche Nutzen und die Bewertung der nicht-monetären Kriterien auf Grundlage der technologischen und strukturellen Entwicklungen für Kunden, Verkehrssektor und Gesellschaft müssen dargestellt werden. Geeignete langfristige organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen sind für diese Anforderungen zu entwickeln.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Empfehlungen und Maßnahmen der Zukunftskommission im Hinblick auf die Umsetzung fahrgastbezogener Themen und zur Mobilitätsentwicklung zusätzliche finanzielle Mittel erfordern.

5.3 Organisationsentwicklung (AG 5)

Ziel der Arbeitsgruppe 5 Organisationsentwicklung ist, den ÖPNV durch eine Optimierung von Organisationen, Prozessen und Rahmenbedingungen strukturell weiterzuentwickeln, die Kosten- und Erlössituation zu verbessern, geeignet auf Kundenwünsche einzugehen und Planungsprozesse zu vereinfachen bzw. zu verbessern. Die Themen sind überwiegend noch in Bearbeitung, so dass nachfolgend nur die behandelten Inhalte skizziert werden.

- Organisation der Gesamtverkehrsplanung: Eine isolierte Planung von MIV einerseits und ÖV andererseits führt nach Einschätzung der Arbeitsgruppe zu suboptimalen Lösungen. Es müsse künftig vielmehr eine Mobilitätsplanung in den Vordergrund gerückt werden, die das Angebot verschiedener Verkehrsträger für die Bürger verknüpft. Zu prüfen ist u.a., inwiefern ein übergreifender, verlässlicher Gesamtverkehrsplan für NRW zu erstellen ist und wer ggf. für die Koordination der Mobilitätsplanung verantwortlich sein sollte.
- Organisation der SPNV-Aufgabenträgerschaft: Hier ist die grundsätzliche Weichenstellung zu treffen, ob der wettbewerblich organisierte SPNV künftig eher zentral durch eine Landeseisenbahngesellschaft oder durch eine – optimierte – Zweckverbandsorganisation auszugestaltet ist. Die Arbeitsgruppe favorisiert momentan die zweite Lösung unter Einbeziehung des Landes als "Schlichter". Zu beachten ist dabei neben der Effizienz künftiger Vergabeverfahren auch die Einbindung der lokalen Ebene und die Koordination zwischen SPNV und ÖSPV. Außerdem soll thematisiert werden, inwiefern künftig regional bedeutsame Buslinien, die Gebietskörperschaften-übergreifend laufen und hinsichtlich Funktion und Geschwindigkeit den Schienenverkehren ähnlich sind, vergleichbar den regulären SPNV-Leistungen organisiert (und finanziert) werden könnten.



- Organisation der ÖSPV-Aufgabenträgerschaft: Hier stellt sich die Frage, wie die lokalen Aufgabenträger für den Bus- und Stadtbahnbereich ihre gesetzlich legitimierten Aufgaben künftig wahrnehmen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass einerseits die Kompetenzen und Qualifikationen der Aufgabenträger in NRW heute extrem unterschiedlich sind, andererseits in Zukunft die Zuständigkeiten, aber auch die Anforderungen an die ÖSPV-Aufgabenträger durch die Umsetzung des neuen PBefG tendenziell zunehmen werden (auch bei der Direktvergabe). Beispielsweise sind künftig höhere Anforderungen an die Aufstellung der Nahverkehrspläne zu stellen. Auch die Fragen nach einer umfangreicheren Zusammenarbeit der ÖSPV-Aufgabenträger untereinander sollen beantwortet werden.
- Zusammenarbeit SPNV – ÖSPV: Für den Fahrgast ist die interne Organisation zwischen verschiedenen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen irrelevant. Er will komfortabel, schnell und sicher auf attraktiven Verbindungen reisen und benötigt dafür die entsprechenden Informationen. An der Schnittstelle zwischen SPNV und ÖSPV werden heute öfter Brüche festgestellt, die vor allem aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Philosophien herrühren. Die Planungen sind teilweise nicht aufeinander abgestimmt, wobei den SPNV-Fahrplänen grundsätzlich ein Vorrang zukommt. Zu betrachten ist, durch welche Maßnahmen die Schnittstellen zwischen SPNV und ÖSPV insbesondere aus Kundensicht verbessert werden können.
- Tarif-Organisation: Während die Tarifsystematik in der AG 3 behandelt wird, geht es hier um die Frage, wer im Zusammenspiel zwischen den gesetzlich für die Aufstellung des Tarifs legitimierten Verkehrsunternehmen und den aus Gründen der Finanzierung und sozialen Gesichtspunkten am Tarif interessierten Aufgabenträgern künftig „den Hut auf haben“ soll. Zu beachten sind dabei unterschiedliche Raumstrukturen und Besteller-Ersteller-Verhältnisse, die etwa zwischen dem VRR-Gebiet und dem westfälischen Raum deutliche Unterschiede aufweisen. Auf Aufgabenträgerseite würde es künftig nur noch drei Verantwortliche für den jeweiligen Gemeinschaftstarif geben (siehe AG 3).
- Organisation einer Mobilitätsplattform: Der Fahrgast benötigt über die Verkehrsleistung des ÖV hinaus viele Nebenleistungen zur Erledigung seiner Mobilitäts- und Transportbedürfnisse. Sie reichen von Wegeleitsystemen über Abstellmöglichkeiten für Pkw und Fahrräder bis zu öffentlichen Toiletten und Kurierdiensten. Die klassische Aufgabe von Verkehrsunternehmen umfasst bisher weder diese Dienstleistungen noch die Information hierüber. Finanzstarke Unternehmen der Privatwirtschaft verfolgen mit dem Aufbau solcher Mobilitätsplattformen eigene wirtschaftliche Ziele, in erster Linie den Vertrieb von Pkw, und sehen den ÖV nicht als Kern der Mobilitätskette. Der Betrieb einer umfassenden Mobilitätsplattform, die alle Dienstleistungen einschließt, muss organisiert werden. Auch Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen sind hier gefordert.
- Zusammenspiel Raum-, Bau- und Verkehrsplanung: Die zurzeit in NRW angewendeten Planungsinstrumente leisten nur eine geringfügige Weiterentwicklung des ÖV. Die integrierte Gesamtverkehrsplanung (IGVP) liefert kein Gesamtkonzept, sondern lediglich die Bewertung von Einzelvorhaben des Aus- und Neubaus, eine systematische Planung des Netzes und Aufdeckung von Defiziten des ÖPNV wird nicht geleistet; die Wirksamkeit der Nahverkehrspläne ist begrenzt. Ziel der Verkehrspolitik sollte ein raumordnerisch wirksames öffentliches Verkehrs-



netz sein. Das vorhandene Raumordnungsrecht mit seinen Planungsinstrumenten und die Prinzipien der zentralörtlichen Gliederung bieten einen hervorragenden Rahmen für die Darstellung eines Sollzustandes des ÖV, eine Zielplanung für die Entwicklung des ÖV aus landesplanerischer Sicht und damit eine gute Grundlage für die nachgeordneten Nahverkehrspläne.

Weitere Untersuchungsthemen im Bereich der Organisation betreffen die (evtl. zu verstärkende) Zusammenarbeit von Verkehrsunternehmen auf der operativen Ebene, eine höhere Bürgerbeteiligung bei der Verkehrsplanung, die künftige Ausprägung der Genehmigungsbehörden, die Organisation der Fördermittelverteilung und die Einbindung der Schulträger in die Planung des ÖPNV.

6 Weiteres Vorgehen

An der nächsten Kommissionssitzung am 11. Januar 2013 wird der Verkehrsminister Herr Groschek teilnehmen. Schwerpunkt sind hier die Aussagen zur Finanzierung des ÖPNV und insbesondere die künftige Verteilung der Bundesmittel auf die Länder. Die Forderungen von NRW sollen anschließend in die Öffentlichkeit getragen werden.

Die weitere inhaltliche Bearbeitung in der Kommission wird fortgesetzt über die Arbeitsgruppen und Kommissionssitzungen geleistet. Im Mai 2013 ist eine zweitägige Klausurtagung geplant, um dem Plenum genügend Zeit einzuräumen, besondere Themenschwerpunkte abschließend erörtern zu können und den Abschluss der Arbeiten Mitte des Jahres 2013 sicherzustellen. Die letzte Kommissionssitzung am 02.10.2013 soll genutzt werden, um den zwischenzeitlich erarbeiteten Abschlussbericht insgesamt zu präsentieren.



Anlagen

ÖPNV-Zukunftskommission NRW: Projektorganisation

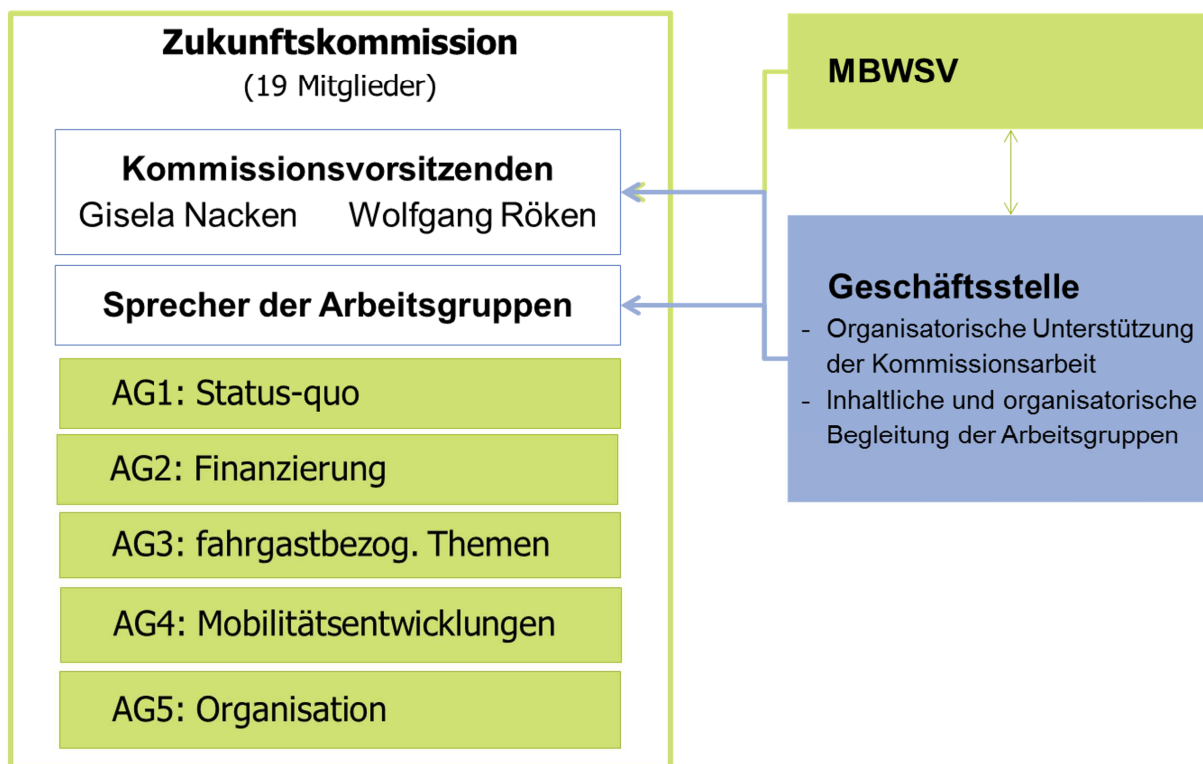


Abbildung 3: Organisation der ÖPNV-Zukunftskommission



Mitglieder der ÖPNV-Zukunftskommission NRW

(S = Sprecher der Arbeitsgruppe)

Kommissionsmitglied	Institution	Arbeitsgruppen				
		AG1	AG2	AG3	AG4	AG5
Prof. Dr.-Ing. Udo Becker	Technische Universität Dresden	x			x	
Peter Büddicker	Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen		x			
Reiner Engel	Pro Bahn e. V. Bundesverband			x		S
Dr. Markus Faber	Landkreistag NRW		x			x
Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig	Westfälische Wilhelms-Universität Münster		x			
Prof. Dr.-Ing. Felix Huber	Bergische Universität Wuppertal			S		
Martin Husmann	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR	x	x			
Dr. Herbert Kemming	Institut für Landes- und Stadtent- wicklungsforschung GmbH	S			x	
Folkert Kiepe	(ehemals Deutscher Städtetag und Städtetag NRW)		S			
Johannes Krems	Verband Nordrhein-Westfälischer Omnibusunternehmen e. V.		x			
Prof. Dr.-Ing. Adolf Müller- Hellmann	Rheinisch-Westfälisch Technische Hochschule	x			x	
Gisela Nacken	<i>Kommissionsvorsitzende</i>					x
Dr. Hermann Paßlick	Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe		x	x		x
Wolfgang Röken	<i>Kommissionsvorsitzender</i>					x
Dr. Wilhelm Schmidt-Freitag	Zweckverband Nahverkehr Rhein- land		x			x
Roland Thomas	Städte- und Gemeindebund NRW					
Iko Tönjes	Verkehrsclub Deutschland e. V.			x	S	
Prof. Dr.-Ing. Hermann Zemlin						x
Dr. Horst Zierold	Verband Deutscher Verkehrsunter- nehmen e. V.		x		x	

Abbildung 4: Mitglieder der ÖPNV-Zukunftskommission