

Nahverkehr ohne Stadtgrenzen

***Gutachten zur regionalen
Nahverkehrsplanung
im Ruhrgebiet***

DIE GRÜNEN
RUHRPARLAMENT



Gutachten zur Verwaltungs- und Beteiligungs- struktur bei der Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplans im Regionalverband Ruhr

Heidelberg und Bremen, 22.04.2025

nbsw

nahverkehrsberatung

Blome · Jaißle · Kroll · El-Zahab

Partnerschaftsgesellschaft

www.nbsw.de

Verfasser: Stephan L. Kroll

Wissenschaftliche Mitarbeit: Sina Best, Theresa Hengerer, Johannes Wutte

Galileistraße 2
69115 Heidelberg
info@nbsw.de

**BBG
und
Partner**

Rechtsanwälte

Verfasser:

Rechtsanwältin Dr. Jantje Struß

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Mattea Stelter

BBG und Partner
Contrescarpe 75 A
D-28195 Bremen
T +49 421 33541-0
F +49 421 33541-15
kontakt@bbgundpartner.de
www.bbgundpartner.de

Rechtsanwälte Barth
Baumeister Griem und Partner
Partnerschaftsgesellschaft mbB
PR 216 (AG Bremen)

Sparkasse Bremen
IBAN DE12 2905 0101 0001 0369 46
BIC SBREDE22XXX
USt. ID DE168156931

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis	6
1 Zusammenfassung	7
2 Einleitung.....	9
3 AP 1 – Bestandsaufnahme.....	11
3.1 Aufstellungszeitpunkt.....	11
3.2 Verkehrsbedienung	12
3.3 Verkehrsangebote	16
3.4 Bedienzeiten.....	17
3.5 Bedienungshäufigkeiten und Taktmuster	18
3.6 Erschließung und Haltestelleneinzugsbereich	19
3.7 Reisezeitvergleich.....	20
3.8 Interkommunale Planung.....	23
3.9 Organisatorische Verankerung	23
3.10 Finanzierungsträger	25
4 AP 2 – Beteiligung der Mitwirkenden bei einem gemeinsamen Nahverkehrsplan.....	27
5 AP 4 –Betrachtung von Varianten für die Erstellung und Szenarien für die Umsetzung eines Nahverkehrsplans	30
5.1 Fachplanerische Einschätzung der Umsetzungsvarianten für die Erstellung eines Nahverkehrsplans.....	30
5.1.1 Umsetzungsvarianten 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW).....	31
5.1.2 Umsetzungsvariante 2A: Übergeordneter NVP (RVR), kommunale NVP	32
5.1.3 Umsetzungsvariante 2B: NVP (RVR) für Regionalverkehre, kommunale NVP für Stadtverkehre	33
5.1.4 Umsetzungsvariante 3A: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage durch RVR.....	34
5.1.5 Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR.....	34
5.1.6 Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse	35
5.1.7 Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP)....	36
5.1.8 Bewertung	37
5.2 Szenarien für die Umsetzung eines Nahverkehrsplans.....	39
5.2.1 Vergabeverfahren für die Verkehrsleistung.....	40

5.2.2	Finanzierung und Leistungsproduktion	40
6	AP 5 – Rechtliche Analyse (BBG und Partner).....	51
6.1	Sachverhalt und Fragestellung	51
6.2	Darstellung und Bewertung der Verwaltungs- und Beteiligungsstruktur im Status quo.....	52
6.2.1	Aufgaben des RVR	52
6.2.2	Aufgaben der verbandsangehörigen Kommunen	52
6.2.3	Inhaltliche Anforderungen an den Nahverkehrsplan	53
6.2.4	Aufstellung des Nahverkehrsplans.....	54
6.2.5	Wirkung des Nahverkehrsplans.....	55
6.2.6	Finanzierungslast.....	58
6.3	Rechtliche Möglichkeiten einer Neustrukturierung	58
6.3.1	Übernahme von Aufgaben durch den RVR nach § 4 Abs. 3 RVRG 58	
6.3.2	Bewertung der Umsetzungsvarianten	60
6.4	Fazit.....	64

Abkürzungsverzeichnis

MIV = motorisierter Individualverkehr

NV = Nicht vorhanden

NVP = Nahverkehrsplan

NWL = Nahverkehr Westfalen-Lippe

ÖPNV = Öffentlicher Personen Nahverkehr

ÖSPV = Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr

PKW = Personenkraftwagen

RVR = Regionalverband Ruhr

RVRG = Gesetz über den Regionalverband Ruhr

SPNV = Schienenpersonennahverkehr

VRR = Verkehrsverbund Rhein-Ruhr

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Reisezeitverhältnis ausgewählter Relationen mit interkommunalen Grenzen	21
Abbildung 3-2: Umsteigehäufigkeit ausgewählter Relationen mit interkommunalen Grenzen	22
Abbildung 3-3: Auftraggeber der Nahverkehrspläne.....	24
Abbildung 3-4: Auftragnehmer der Nahverkehrspläne	25
Abbildung 4-1: Aufstellungsverfahren lokaler NVP.....	29
Abbildung 4-2: Aufstellungsverfahren regionaler NVP	29
Abbildung 5-1: Beschlussfassung durch den RVR in den Umsetzungsvariante 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW).....	32
Abbildung 5-2: Aufspaltung der Regelungsinhalte mit jeweiliger Beschlussfassung in der Umsetzungsvariante 2A: Übergeordneter NVP (RVR), kommunale NVP.....	33
Abbildung 5-3: Beschlussfassungen für Regional- und Stadtverkehre in der Umsetzungsvariante 2B: NVP (RVR) für Regionalverkehre, kommunale NVP für Stadtverkehre	34
Abbildung 5-4: Beschlussfassung durch den jeweiligen Stadtrat bzw. Kreistag in der Umsetzungsvariante 3A: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage durch RVR.....	34
Abbildung 5-5: Beschlussfassung durch den jeweiligen Stadtrat bzw. Kreistag in der Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierter Vorlage und Koordination durch RVR.....	35
Abbildung 5-6: Beschlussfassung durch die Stadträte bzw. Kreistage in der Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse....	36
Abbildung 5-7: Transformationsprozess von Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR über Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse zu den empfohlenen Umsetzungsvariante 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW).....	39
Abbildung 5-8: Leistungserbringung im Status Quo (ohne ausreichende interkommunale Verbindungen).....	41
Abbildung 5-9: Erbringung der interkommunalen Verkehrsleistung unter Szenario 1: Abgestimmtes Verkehrsangebot durch verschiedene Verkehrsunternehmen.....	42
Abbildung 5-10: Gemeinsame Fahrbetriebsgesellschaft-Struktur unter Erhalt des steuerlichen Querverbands.....	43
Abbildung 5-11 Erbringung der interkommunalen Verkehrsleistung unter Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal.....	44
Abbildung 5-12: Beispiel für eine gemeinsame Fahrbetriebsgesellschaft	44
Abbildung 5-13: Erbringung der interkommunalen und intrakommunalen Verkehrsleistung unter Szenario 2B: Gesellschafterstruktur.....	45

Abbildung 5-14: Aufbau eines gemeinsamen Stadtwerkeverbands mit einem steuerlichen Querverbund auf regionaler Ebene.....46

Abbildung 5-15: Transformation von Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal zu Szenario 2B: Gesellschafterstruktur.....49

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Aufstellungszeiten der Nahverkehrspläne im RVR.....	12
Tabelle 3-2: Verkehrsangebot der Kommunen und Kreise	16
Tabelle 3-3: Bedienzeiten in den Kommunen und Kreisen.....	18
Tabelle 3-4: Taktmuster in den Kommunen und Kreisen aus dem jeweiligen NVP.....	19
Tabelle 3-5: Zugehörige interkommunale Relationen des ermittelten Reisezeitverhältnis	21
Tabelle 3-6: Zugehörige interkommunale Relationen der ermittelten Umsteigehäufigkeit.....	23
Tabelle 5-1: Bewertungsschema für die Umsetzungsvarianten	37
Tabelle 5-2: Bewertungsmatrix der Umsetzungsvarianten	38
Tabelle 5-3: Bewertungsschema für die Szenarien	47
Tabelle 5-4: Bewertungsmatrix der Szenarien	48

1 Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten analysiert das Verkehrsangebot im Gebiet des Regionalverbandes Ruhr (RVR) und entwickelt Handlungsvorschläge zur Verwaltungs- und Beteiligungsstruktur bei der Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplans, um die erkannten Defizite zu beseitigen. Eine Analyse des gegenwärtigen ÖPNV-Angebots ergibt ein heterogenes Bild der Verkehrsangebote. Die Analyse der Nahverkehrspläne zeigt, dass Unterschiede in der Definition dreier Aspekte bestehen. Erstens sind die Bedienzeiten je nach Aufgabenträger unterschiedlich definiert, außerdem variieren die Taktmuster - auch innerhalb vergleichbarer Raumtypen- und zuletzt sind Haltestelleneinzugsbereiche, welche als Basis für die Bewertung der Zugänglichkeit zum ÖPNV-System dienen, nicht erkennbar einheitlich festgelegt und teils unberücksichtigt.

Der vom Gutachter vorgenommene Reisezeitvergleich als Gradmesser für die Attraktivität des ÖPNV-Systems offenbart Systemschwächen im Gebiet des RVR, insbesondere bei interkommunalen Verbindungen. Hierbei werden dem ÖPNV-Fahrgast teils Reisezeiten abverlangt, die um den Faktor 10 länger sind als PKW-Zeiten und daher als vollständig unattraktiv klassifiziert werden. Ebenso verhält es sich bei der Zahl erforderlicher Umstiege auf interkommunalen Relationen.

Vor diesem Hintergrund entwickelt das Gutachten Vorschläge für eine Attraktivierung des ÖPNV-Systems im RVR, in dem die kommunalen Interessen gleichwohl gewahrt, die Durchlässigkeit des ÖPNV-Systems jedoch durch eine abgestimmte Planung erhöht werden. Aus einer Reihe vorgeschlagener Varianten sticht die Vorzugsvariante eines gemeinsamen verbandsweiten Nahverkehrsplans für den RVR, welcher auch vom RVR beschlossen wird, hervor. Dies kann entweder durch eine freiwillige Übertragung der Aufgabe der Nahverkehrsplanung auf den RVR durch die Verbandskommunen oder durch eine Änderung des ÖPNVG NRW durch den Landesgesetzgeber stattfinden (Umsetzungsvarianten 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW)). Um die Vorzüge einer integrierten Planung bereits kurzfristig zu implementieren, empfiehlt der Gutachter verschiedene Zwischenschritte, die sich in der Erarbeitung einer standardisierten Vorlage des RVR für die Nahverkehrsplanung (mit der Definition von Bedienungs- und Erschließungsstandards) manifestiert sowie in einer Koordination der Aufstellungsverfahren kommunaler Nahverkehrspläne durch den RVR (Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR) bis hin zu einem gemeinsamen NVP (Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse). Hierdurch sind neben einem Abbau der Defizite in der ÖPNV-Qualität auch Synergien und damit Kosteneinsparungen für jede Kommune in Höhe von ca. 20-30 % bei der Erstellung der Nahverkehrspläne zu erwarten.

Zusätzlich entwickelt das Gutachten Vorschläge, um auch auf betrieblicher Ebene Synergien zu heben, die sich in einem abgestimmten Fahrplanangebot und einer durchgängigen Leistungserbringung qualitätssteigernd auswirken. Dies ermöglicht zusätzliche Synergien in der Betriebspraxis und birgt damit Kostensenkungspotenziale. Hierfür wird die Übertragung der Verkehrsleistung auf eine gemeinsame Verkehrsgesellschaft vorgeschlagen, die durch eine verschlankte, überkommunale Planungs- und Produktionsstruktur sowohl die

verkehrlichen Defizite beheben als auch wirtschaftliche Vorteile erzeugen kann. Dabei wird der steuerliche Querverbund auf kommunaler Ebene sichergestellt.

In der rechtlichen Analyse der Umsetzungsvarianten zeigt sich, dass die Realisierbarkeit der Vorzugsvariante eines gemeinsamen Nahverkehrsplans an vergleichsweise hohe rechtliche Anforderungen geknüpft ist. So setzt eine Übertragung der Aufgabe der Nahverkehrsplanung auf den RVR je nach Variante entweder die Zustimmung aller Verbandsgemeinden oder ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers (Änderung des ÖPNVG NRW) voraus. Ein mit letzterer Variante einhergehender Entzug der kommunalen Aufgabe der Nahverkehrsplanung durch den Landesgesetzgeber könnte verfassungsrechtliche Risiken bergen. Demgegenüber erweisen sich die als Zwischenschritte zu einer gemeinsamen Nahverkehrsplanung vorgeschlagenen Varianten – die Erarbeitung einer standardisierten Vorlage oder eines Nahverkehrsplans in Gänze sowie die Koordinierung der Aufstellungsverfahren auf kommunaler Ebene durch den RVR – als rechtlich unbedenklich, da der RVR den Verbandsgemeinden in diesen Varianten keine verbindlichen Vorgaben macht und die Beschlussfassung weiterhin durch die Verbandsgemeinden selbst erfolgt.

Das Gutachten bietet daher verschiedene Handlungsansätze, um den ÖPNV im RVR zukunftssicher aufzustellen und die Folgen aktueller Entwicklungen (gesteigerte Anforderungen an den ÖPNV bei gleichzeitig sinkender Nutzerfinanzierung und Kostensteigerung in der Leistungsproduktion) zu mildern und ihnen aktiv entgegenzuwirken.

2 Einleitung

Der Regionalverband Ruhr (RVR) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes mit Sitz in Essen. Zum Verbandsgebiet des RVR zählen die kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Essen, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen und die Kreise Recklinghausen, Unna, Wesel sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis. Die Städte und Kreise der Metropole Ruhr zählen etwa 5,1 Millionen Einwohner.

Der RVR ist verantwortlich für die staatliche Regionalplanung, Infrastrukturprojekte wie die „Route der Industriekultur“ und den „Emscher Landschaftspark“, sowie den Schutz von Freiflächen und die Wirtschafts- und Tourismusförderung. Der Verband agiert als Netzwerker, Koordinator und Projektträger. Seine Organe sind die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und der Regionaldirektor. Die Rechte und Befugnisse des RVR sind im RVR-Gesetz (RVRG) definiert.

Zur Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der Metropole Ruhr kamen die zwölf Nahverkehrsunternehmen des Ruhrgebiets 2020 zum Konsens eines 11-Punkte-Plans. Dieser enthält u.a. die zeitliche Synchronisation der kommunalen Nahverkehrspläne. Der RVR hat in Absprache mit dem VRR sowie den Städten und Kreisen daraus den Mobilitätsimpuls.RUHR entwickelt. Mit dem Mobilitätsimpuls.RUHR 2023 sind in einem ersten Schritt interkommunale Verbesserungen des ÖPNV erarbeitet worden, die von allen Beteiligten Kommunen beschlossen worden sind. Im nächsten Schritt, dem Mobilitätsimpuls.RUHR 2027 werden auf Grundlage einer Nahverkehrs- und Raumanalyse raumdifferenzierte Qualitätskriterien für den ÖPNV in der Region entwickelt. Der Mobilitätsimpuls.RUHR 2027 endet mit der zeitlich synchronen Befassung der kommunalen Nahverkehrspläne bei den jeweiligen Aufgabenträgern, welche dann ab dem 1. Januar 2028 in die Umsetzung gehen sollen.

Die Verkehrsleistungen im ÖPNV mit 13 Stadtbahn-, 18 Straßenbahn-, einer H-Bahn- und über 750 Buslinien werden gegenwärtig von 23 Verkehrsunternehmen erbracht, davon 15 kommunale getragene Verkehrsunternehmen. Für die Planung und Ausgestaltung des ÖPNV sowie die Aufstellung von Nahverkehrsplänen sind in der Metropole Ruhr elf kreisfreie Städte und vier Kreise als Aufgabenträger für den Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) zuständig. Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) und der Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL) als regionale Aufgabenträger sind für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zuständig. Um sich möglichst unkompliziert durch die dicht besiedelte Städtelandschaft im Ruhrgebiet bewegen zu können, ohne auf unterschiedliche Fahrpläne achten zu müssen oder an Anschlüssen aufgrund von Stadtgrenzen zu scheitern, ist eine durchdachte, regionale Nahverkehrsplanung notwendig. Im Rahmen dieses Gutachtens soll deshalb untersucht werden, welche Möglichkeiten bestehen, um ein verbessertes interkommunales ÖPNV-Verkehrsnetz im Ruhrgebiet zu entwickeln. Dabei liegt der Fokus darauf, geeignete Strukturen für eine effiziente und koordinierte Nahverkehrsplanung im Verbandsgebiet zu identifizieren.

Das Gutachten gliedert sich in fünf Arbeitspakete (AP), die auf Grundlage einer Bestandsaufnahme (AP1), der Beteiligung der Mitwirkung bei einem gemeinsamen Nahverkehrsplan (AP2) und der Bestimmung der Verantwortungs- und Finanzierungsträger der Verkehrsleistungen (AP3; kein eigenes Kapitel) Szenarien

entwickelt (AP4). Diese Szenarien werden in einem letzten Schritt von Fachjuristen der Kanzlei BBG & Partner einer rechtlichen Analyse unterzogen (AP5).

3 AP 1 – Bestandsaufnahme

Dieses Arbeitspaket vergleicht die Nahverkehrspläne (NVP) der kreisfreien Städte und der Kreise im Ruhrgebiet. Sie werden hinsichtlich mehrerer Kriterien betrachtet und untersucht. Die folgenden Unterkapitel stellen diese Kriterien und ihre Ausprägungen in den jeweiligen Nahverkehrsplänen dar und arbeiten die Unterschiede und Gemeinsamkeiten im strukturellen Aufbau und den inhaltlichen Schwerpunktsetzungen heraus. Dementsprechend kann festgestellt werden, ob bereits eine Standardisierung des NVP vorliegt und inwieweit eine interkommunale Planung gegenwärtig stattfindet. Im vierten Arbeitspaket „AP 4 – Betrachtung von Varianten für die Erstellung und Szenarien für die Umsetzung eines Nahverkehrsplans“ dienen die Erkenntnisse aus diesem Kapitel als Grundlage für die Empfehlungen.

3.1 Aufstellungszeitpunkt

Betrachtet man den Zeitpunkt der Erstellungen bzw. Fortschreibungen der Nahverkehrspläne der insgesamt 15 Kreise bzw. kreisfreie Städte so fällt auf, dass der Zeitpunkt der Fortschreibungen zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten stattfand (siehe Tabelle 3-1). Während beispielsweise in der Stadt Hamm der Nahverkehrsplan (NVP) relativ kürzlich, im Jahr 2023 fortgeschrieben wurde, datiert der NVP der Stadt Herne zu großen Teilen aus dem Jahr 2006.

Bereits seit Mai 2020 existiert der 11-Punkte-Plan zur Stärkung des ÖPNV in der Metropole Ruhr. Unter Punkt 2 „Neue Nahverkehrspläne zum gleichen Zeitpunkt“ ist die Synchronisation der Nahverkehrspläne durch Moderation des RVR und VRR vorgesehen. Die Synchronisation soll in zwei Stufen erfolgen: beginnend mit dem Mobilitätsimpuls.RUHR 2023 für die Verbesserung des interkommunalen ÖPNV und mit dem Mobilitätsimpuls.RUHR 2027 zur Entwicklung von raumdifferenzierten Qualitätsstandards, welcher mit der zeitlichen Synchronisation der Erstellung der Nahverkehrspläne enden soll. Die Fortschreibung bzw. die Neuaufstellung der Nahverkehrspläne wird durch den RVR und den teilnehmenden Aufgabenträgern bis zum 1. Januar 2028 vorbereitet.

Der Kreis Unna hat bereits einen Entwurf des Nahverkehrsplans ab 2024 erarbeitet, der voraussichtlich im Dezember 2024 zur Beschlussfassung in den Gremien vorgelegt werden soll und somit im Widerspruch zur geplanten gemeinsamen Synchronisation steht, da die anderen Kommunen und Kreise noch über ältere Nahverkehrspläne verfügen und somit die erforderliche Fortschreibung erst zu einem späteren Zeitpunkt vornehmen werden.

Tabelle 3-1: Aufstellungszeiten der Nahverkehrspläne im RVR

Stadt/Kreis	Beschluss des NVP
Bochum	2017
Bottrop	2018
Dortmund	2016
Duisburg	2017
Essen	2017
Gelsenkirchen	2018
Hagen	2020
Hamm	2023
Herne	2021
Mülheim an der Ruhr	2017
Oberhausen	2017
Ennepe-Ruhr-Kreis	2016
Kreis Recklinghausen	2017
Kreis Unna	2019
Kreis Wesel	2017

3.2 Verkehrsbedienung

Vornehme Aufgabe der Nahverkehrsplanung ist es, die ausreichende Verkehrsbedienung in ihrem Geltungsbereich zu definieren. Dies ist folgerichtig gemäß ÖPNV- Gesetz ein zwingender Bestandteil eines Nahverkehrsplanes. In Paragraf 8 des ÖPNV-Gesetzes des Landes NRW ist dies wie folgt geregelt.

*„(3) In den Nahverkehrsplänen sind auf der Grundlage der vorhandenen und geplanten Siedlungs- und Verkehrsstrukturen sowie einer Prognose der zu erwartenden Verkehrsentwicklung Ziele und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot und seine Finanzierung sowie die Investitionsplanung festzulegen. Der Rahmen für das betriebliche Leistungsangebot hat die für die Abstimmung der Verkehrsleistungen des ÖPNV **notwendigen Mindestanforderungen** für Betriebszeiten, Zugfolgen und Anschlussbeziehungen an wichtigen Verknüpfungspunkten, für die **angemessene Verkehrsbedienung nach § 2 Abs. 3 Satz 1***

*und den Qualifikationsstandard des eingesetzten Personals **darzustellen** sowie die Ausrüstungsstandards der im ÖPNV eingesetzten Fahrzeuge und die Entlohnung des eingesetzten Personals bei den Verkehrsunternehmen nach Maßgabe einschlägiger und repräsentativer Tarifverträge vorzugeben. (...)*

Laut **§ 2 Abs. 3 Satz 1** ist die angemessene Verkehrsbedienung dabei wie folgt definiert:

„In allen Teilen des Landes ist eine angemessene Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV zu gewährleisten; angemessen ist eine Verkehrsbedienung, die den Bedürfnissen der Fahrgäste nach hoher Pünktlichkeit und Anschlussicherheit, fahrgastfreundlich ausgestalteten, barrierefreien, sicheren und sauberen Fahrzeugen sowie Stationen und Haltestellen, bequemem und barrierefreiem Zugang zu allen für den Fahrgast bedeutsamen Informationen, fahrgastfreundlichem Service und einer geeigneten Verknüpfung von Angeboten des ÖPNV mit dem motorisierten und nicht motorisierten Individualverkehr sowie multimodalen Mobilitätsangeboten Rechnung trägt.

Aus den gesetzlichen Grundlagen wird deutlich, dass die Ausgestaltung, bzw. die konkrete Umsetzung der „angemessenen Verkehrsbedienung“ in der Verantwortung der Aufgabenträger liegt und diese individuell auszugestalten und zu definieren ist. Nachfolgend ist kurz dargestellt, wie die angemessene Verkehrsbedienung in den aktuell gültigen Nahverkehrsplänen der einzelnen Kreise bzw. Städten des Regionalverbandes definiert wird:

Ennepe-Ruhr-Kreis

Es werden Mindeststandards für die Bedienungs- und Verbindungsqualität in Abhängigkeit der Raumkategorien dargestellt, die an die zentral örtliche Gliederung (Oberzentrum, Mittelzentrum, Grundzentrum, etc.) angelehnt ist. Die Bedienungsqualität bezieht sich auf die Häufigkeit und Regelmäßigkeit des verfügbaren ÖPNV-Angebots, gemessen an einem festgelegten Mindesttakt in den jeweiligen Gebietskategorien. Die Verbindungsqualität wird durch die maximale Anzahl an erforderlichen Umstiegen definiert, um zentrale Ziele und wichtige Orte zu erreichen.

Kreis Recklinghausen

Im Nahverkehrsplan des Kreises Recklinghausen wird die ausreichende Verkehrsbedienung hinsichtlich der Quantität (Bedienzeiten und Taktfrequenz) als auch punktuell in der Qualität abgebildet. In einem dreistufigen Bewertungsrasster wird das Bestandsangebot überprüft.

Kreis Unna

Die Richtwerte für eine ausreichende Verkehrsbedienung basieren auf der in der Fortschreibung 2013 entwickelten Kategorisierung der Kommunen und Ortsteile im Kreis Unna. Dabei wurden größere Ortsteile (z. B. Lünen-Brambauer) oder solche mit besonderen Siedlungsstrukturen (z. B. Bergkamen-Oberaden) bei Bedarf in mehrere Siedlungsbereiche unterteilt. Ziel ist es, in Kommunen mit ähnlichen Strukturen vergleichbare Angebote zu schaffen. Die Vorgaben zur ausreichenden Verkehrsbedienung beziehen sich dabei stets auf Relationen und nicht auf einzelne Buslinien. Da der neue NVP für den Kreis Unna, dessen Entwurf

bereits vorliegt, bei Erstellung dieses Gutachtens noch nicht beschlossen worden ist, beziehen sich diese Aussagen auf den NVP von 2019.

Kreis Wesel

Der NVP des Kreis Wesel beschreibt, dass das betriebliche Leistungsangebot den Grundsätzen einer ausreichenden Verkehrsbedienung (hier insbesondere Merkmale Erschließungs- und Verbindungsqualität sowie Betriebszeiten) zu genügen hat.

Stadt Bochum

Der Rat der Stadt Bochum verpflichtet seine Verkehrsunternehmen unter anderem dazu, auch in Schwachverkehrszeiten Fahrten zu erbringen. Die Verkehrsbedienung in Bochum wird durch die Darstellung des Liniennetzes, die in einem gesonderten Kapitel im Nahverkehrsplan dargestellt wird, definiert. Außerdem wird erwähnt, dass die verkehrlichen Verflechtungen Umstiegs- und Reisezeiten optimieren, sowie einen zuverlässigen Betrieb ermöglichen. Die Vergabe als Gesamtleistung stellt des Weiteren sicher, dass die Raumerschließung flächendeckend stattfindet. Diese Definition weicht von denen der anderen Städte bzw. Kreise deutlich ab, da beispielsweise keine Qualitätsstandards festgelegt werden.

Stadt Bottrop

Aufgrund der raumstrukturellen Änderungen und dem aktuellen bzw. abzusehenden Mobilitätsverhalten ist die ausreichende Bedienung zu aktualisieren. Dies geschieht durch das Festlegen von Qualitätsstandards (Takt, Bedienzeiten, etc.).

Stadt Dortmund

Das Thema wird im Nahverkehrsplan wie folgt kurz zusammengefasst: Das aktuelle Verkehrsangebot im Stadtgebiet entspricht den Anforderungen einer „ausreichenden Verkehrsbedienung“ in Qualität und Umfang. Es wird als bedarfsgerecht angesehen und dient als Mindeststandard für die Beauftragung der Verkehrsunternehmen im Stadtgebiet.

Stadt Duisburg

Laut NVP der Stadt Duisburg muss auch zu nachfrageschwachen Zeiten und in weniger dicht besiedelten Gebieten ein Mindestangebot sichergestellt werden. Des Weiteren ist die Verknüpfung mit Verkehrsmitteln außerhalb der Stadt wichtig, um die Ansprüche zu erfüllen. Die Stadt Duisburg setzt sich das Ziel, mindestens 95% der Bevölkerung zu erschließen (gemäß festgelegter Erschließungsradien), unter anderem mit dem Einsatz von flexiblen Bedienungsformen. Weiterhin soll die Attraktivität des ÖPNV verbessert werden und die Qualität gesichert werden mithilfe von Qualitätsstandards.

Stadt Essen

Die Stadt Essen ist dafür verantwortlich, einen ausreichenden und finanziell

tragfähigen ÖPNV anzubieten. Dabei bevorzugt sie ein gut abgestimmtes Leistungsangebot, das ein durchgängiges Netz aus Stadtbahn-, Straßenbahn- und Busverbindungen umfasst. Wichtig ist der Stadt dabei, den Zugang zum ÖPNV für die Fahrgäste möglichst unkompliziert zu gestalten, um die Attraktivität des Angebots zu erhöhen.

Stadt Gelsenkirchen

Die Stadt Gelsenkirchen definiert in ihren NVP im Sinne der ausreichenden Bedienung fünf Aspekte. Dabei sind der Umfang, die Qualität des Verkehrsangebotes, die Umweltqualität, die verkehrsmittelübergreifende Integration sowie die Barrierefreiheit maßgeblich für eine ausreichende Verkehrsbedienung.

Stadt Hagen

Eine ausreichende Verkehrsbedienung wird im NVP der Stadt Hagen definiert mit der Erschließung von mindestens 90% der Bevölkerung gemäß den festgelegten Erschließungsradien je Haltestelle sowie einer Mindestbedienungshäufigkeit je nach Verkehrszeit gemäß den festgelegten Achsen zwischen den Raumkategorien Haupt- und Nebenzentren.

Stadt Hamm

Es werden keine eindeutigen Aussagen hinsichtlich einer konkreten Definition zur ausreichenden Verkehrsbedienung getroffen.

Stadt Herne

Laut NVP der Stadt Herne ist die Erschließungswirkung des Liniennetzes in Herne insgesamt zufriedenstellend, aber in einigen Bereichen ist die Verfügbarkeit des ÖPNV-Angebots unzureichend. Besonders bei der nur stündlichen Bedienung und den unterschiedlichen Verkehrszeiten gibt es in bestimmten Stadtteilen (wie beispielsweise Bickern und Röhlinghausen) Mängel. Verbesserungen durch modifizierte Linienführungen sind nur im Einzelfall notwendig. Der Zeitraum der öffentlichen Verkehrsbedienung muss weiter gefasst werden, um eine bessere Erreichbarkeit für alle Stadtteile zu gewährleisten.

Stadt Mülheim an der Ruhr

Im NVP der Stadt Mülheim an der Ruhr werden Qualitätskriterien definiert, die die ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen sollen. Die Qualitätsstandards definieren dabei je nach Verkehrszeit und Raumkategorie den Takt und die erlaubte Anzahl an Umstiegen.

Stadt Oberhausen

Im NVP der Stadt Oberhausen werden Qualitätskriterien definiert, die die ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen sollen, ähnlich der Stadt Mülheim an der Ruhr. Die Qualitätsstandards definieren dabei je nach Verkehrszeit und

Raumkategorie den Takt sowie ggf. die erlaubte Anzahl an Umstiegen.

3.3 Verkehrsangebote

Bei der Untersuchung der Nahverkehrspläne im Ruhrgebiet wurden die Verkehrsangebote der Kommunen und Kreise untersucht und in Tabelle 3-2 vergleichend dargestellt. Die fehlende einheitliche Bezeichnung der verschiedenen Verkehrsangebote in den Kommunen und Kreisen erschwerte dabei die Vergleichbarkeit. Die Verkehrsangebote sind in Bus und Schiene gegliedert, wobei sich der Teil „Bus“ in folgende Angebote unterteilt:

- Stadtbus
- Regionalbus
- Schnellbus
- Nachtbus
- On-Demand-Verkehr / Anruf-Sammel-Taxi / Bürgerbus
- Taxibus

Die in den Nahverkehrsplänen unterschiedlich bezeichneten Angebote der „kommunalen Schiene“ werden in die folgenden Angebote gegliedert

- Straßenbahn
- Stadtbahn
- S-Bahn
- Regionalbahn

Tabelle 3-2: Verkehrsangebot der Kommunen und Kreise

	Bus						Kommunale Schiene			
	Stadtbus	Regionalbus	Schnellbus	Nachtbus	AST/ODV	Taxibus	Straßenbahn	Stadtbahn	S-Bahn	RE/RB/RRX
Stadt Bochum	55 Linien	s. allg. Li.	s. allg. Li.	s. allg. Li.	-	s. allg. Li.	5 Linien	1 Linie	-	-
Stadt Bottrop	26 Linien	-	ja	ja	-	ja				
Stadt Dortmund	8 Hauptlinien + 45 Linien	s. allg. Li.	s. allg. Li.	s. allg. Li.	-	s. allg. Li.	-	8 Linien	4	ja (11)
Stadt Duisburg	ja	ja	ja	ja	-	ja	ja	ja		
Stadt Essen	31 Linien	-	ja	16 Linien	-	1 Linie	8 Linien	3 Linien	ja	ja (9)
Stadt Gelsenkirchen	ja	-	ja	-	ja	ja	ja	ja	2	ja (5)
Stadt Hagen	56 Linien	-	-	16 Linien	-	3 Linien	-	-	2	ja (8)
Stadt Hamm	18 Linien	3 Linien	2 Linien	6 Linien	Geplant (2025)	-	Ausbau vorhandener Schienenstrecken + neue Haltepunkte			
Stadt Herne	18 Linien	-	2 Linien	6 Linien	1 Linie	-	1 Linie	1 Linie	1	ja (5)
Stadt Mülheim an der Ruhr	15 Linien	-	-	-	-	1 Linie	4 Linie	1 Linie	-	-
Stadt Oberhausen	24 Linien	-	7 Linien	11 Linien	-	-	1 Linie	-	2	ja (6)
Ennepe-Ruhr-Kreis	88 Linien	-	-	-	12 Bürgerbusse, 10 Bedarfslinien	-	2 Linien	-	3	ja (6)
Kreis Recklinghausen	78 Linien	-	11 Linien	11 Linien	10 Linien	11 Linien	-	-	2	ja (7)
Kreis Unna	41 Linien	14 Linien	4 S-Linien, 4 Direktbusse	-	5 Bürgerbusse	-	-	1	-	ja (12)
Kreis Wesel	3 Linien, (insg. 75 Linien)	-	8 Linien	2 Linien	4 Linien; 7 Bürgerbusse	17 Linien	1 Linie	-	-	ja (5)

In den Kommunen und Kreisen werden verschiedene und differenzierte Verkehrsangebote vorgehalten, jedoch sind die Produkte und ihre Bezeichnungen in den Nahverkehrsplänen nur teilweise definiert und eindeutig ausgeführt. Die Produkte und deren Bezeichnung unterscheiden sich zwischen den Nahverkehrsplänen der Aufgabenträger. Über die vergleichende Analyse wurde

deutlich, dass eine interkommunal einheitliche Bezeichnung der Verkehrsmittel von Vorteil wäre, um die Angebote und ihre jeweilige Angebotscharakteristik sowohl besser vergleichen als auch effizienter gegenüber dem Endnutzer darstellen und ausgestalten zu können.

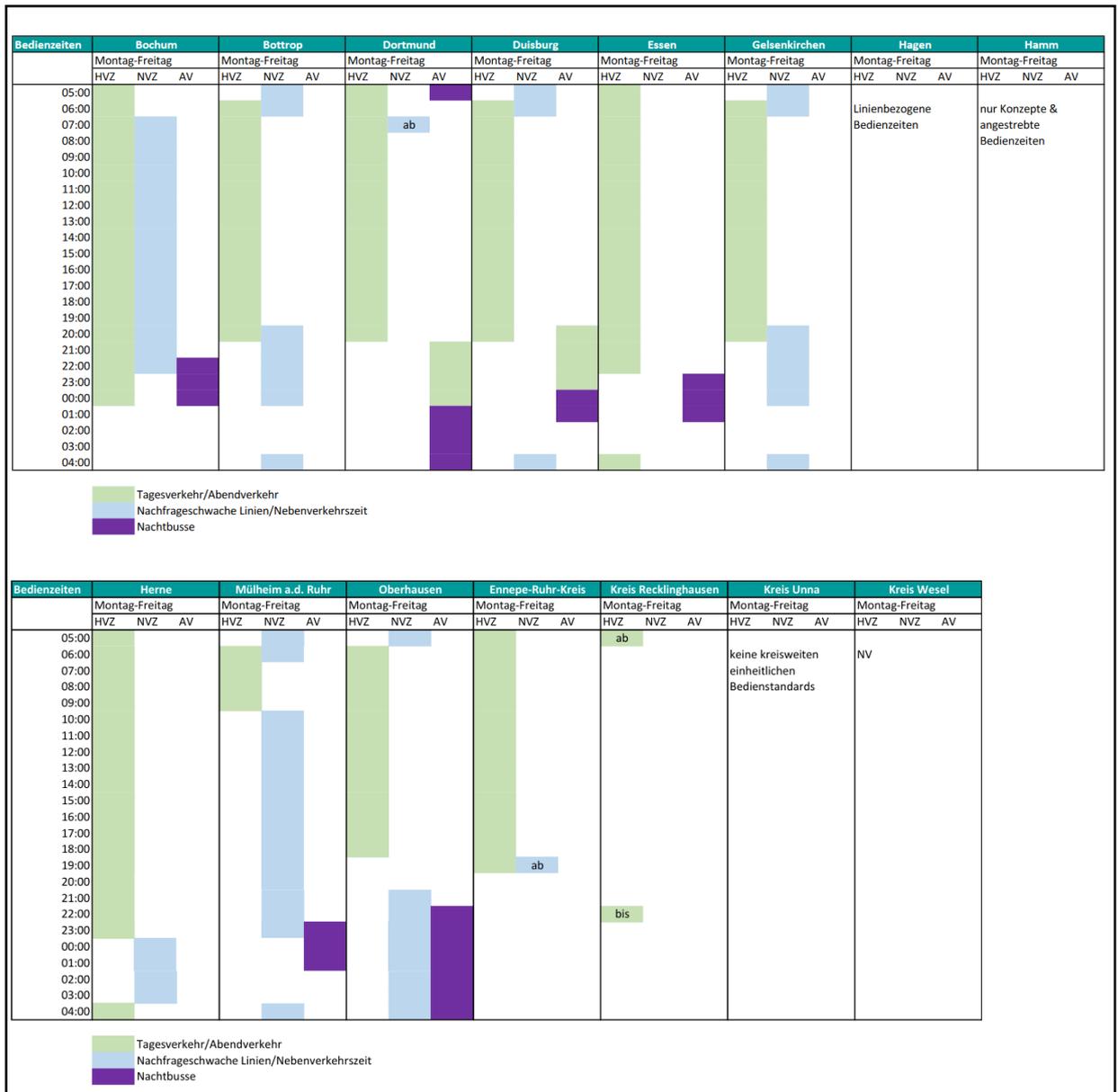
Beispielsweise wird im Nahverkehrsplan der Stadt Hagen nicht klar ersichtlich, wie viele der Buslinien Stadtbuslinien sind oder der Kategorie von Regionalbuslinien entsprechen, bzw. bleibt letztlich unklar, ob es die Kategorie der Regionalbuslinien überhaupt in der Stadt Hagen gibt. Ähnlich im Nahverkehrsplan des Ennepe-Ruhr-Kreis. Darüber hinaus variieren die On-Demand-Angebote zwischen den Kommunen und Kreisen stark. Während in manchen Kommunen noch keine On-Demand-Verkehre angeboten werden, wird in Gelsenkirchen sowohl ein Anruf-Sammel-Taxi als auch ein Taxibus angeboten.

3.4 Bedienzeiten

Die Bedienzeiten des ÖPNV werden jeweils eigenständig in den Kommunen definiert und sind im Ergebnis uneinheitlich; zudem tragen gleiche Verkehrs- oder Bedienzeiten unterschiedliche Bezeichnungen (siehe Tabelle 3-3). So wird in Bottrop in Schwachverkehrszeiten und Tagesverkehrszeiten unterschieden, in Gelsenkirchen in Schwach-, Haupt-, Normal- und Nachtverkehrszeit, während in einigen Nahverkehrsplänen nur die Abkürzungen wie „NVZ“, „SVZ“ und „HVZ“ zu finden sind. Im Vergleich erschwert das die einheitliche Darstellung, wenn zum Beispiel in einem Kreis von „Nebenverkehrszeiten“ gesprochen wird, im anderen von „Normalverkehrszeiten“ und wieder in einer anderen Kommune von „Nachtverkehrszeiten“ – welche alle unter die Abkürzung „NVZ“ fallen können.

In der Stadt Hagen sind die Bedienzeiten komplett linienbezogen, also anscheinend nicht mit den Festlegungen anderen Nahverkehrsplänen zu vergleichen. Die Stadt Hamm verweist im Nahverkehrsplan nur auf angestrebte Konzepte und Bedienzeiten, aber definiert den Ist-Zustand nicht einzeln. Im Kreis Wesel sind Bedienzeiten nicht definiert und damit nicht vorhanden (NV), es wird lediglich ein liniengebundener Schülerverkehr zwischen 6 und 18 Uhr erwähnt.

Tabelle 3-3: Bedienzeiten in den Kommunen und Kreisen



Anmerkungen:

HVZ = Hauptverkehrszeit; NVZ = Nebenverkehrszeit, AV=Abendverkehrszeit

ab/bis = jeweilige Bedienung beginnt/endet zu diesem Zeitpunkt, eine sogenannte Verkehrszeit ist jedoch nicht definiert

3.5 Bedienungshäufigkeiten und Taktmuster

In allen Nahverkehrsplänen werden Aussagen zu den Bedienungshäufigkeiten und Taktmustern der unterschiedlichen Linien /Produktarten getroffen. Die Vorgaben und Festlegungen zu den Takten der einzelnen Verkehrsprodukte variieren dabei sehr stark. Eine systematische Struktur bei Betrachtung aller Städte bzw. Gemeinden ist nicht erkennbar. Selbst innerhalb einiger Städte ist festzustellen, dass die Takte nicht aufeinander abgestimmt und uneinheitlich sind. Eine Auflistung der Taktmuster in den Kommunen und Kreisen für den Busverkehr und die kommunale Schiene ist in Tabelle 3-4 aufgeführt, wenn möglich

unterteilt in die verschiedenen Bedienzeiten.

Tabelle 3-4: Taktmuster in den Kommunen und Kreisen aus dem jeweiligen NVP

Taktmuster	Bus	Kommunale Schiene
	je nach Auslastung der Linie: NVZ*: Grundtaktschema 10-20-60 Minuten (Ausnahme: 4 Linien 30-Min-Takt) SVZ: Grundtaktschema 15-30-60 Minuten	
Stadt Bochum		
Stadt Bottrop	in Abhängigkeit von der Nutzungsdichte (hoch, mittel, gering) TVZ: 30-Min-Takt (hoch, mittel); 60-Min-Takt (gering) SVZ: Mo-Fr: 10- (hoch), 20- (mittel); Sa: 15- (hoch), 30- (mittel); So: 30 (hoch, mittel) 60-Min-Takt (gering)	-
Stadt Dortmund	TVZ: (je nach Auslastung der Linie) Hauptlinien: 10-30-Min-Takt Verbindungs-/Erschließungslinien: 20-60-Min-Takt Abend- und Wochenendsverkehr: 30-Min-Takt (z.T. 60-Min-Takt) Nachtexpress: 60-Min-Takt	TVZ: 10-Min-Takt Abend- und Wochenendsverkehr: 15-Min-Takt H-Bahn: 5-10-Min-Takt, abends/sonntags Rufbetrieb HVZ:
Stadt Duisburg	HVZ und NVZ**: Grundtakt 60-30-15 (linienspezifisches, nachfrageorientiertes Angebot) SVZ: Grundtakt 30-60 NE: 60-Min-Takt	Stadtbahn: 10-Min-Takt Straßenbahn: 7,5-Min-Takt SVZ: 30-Min-Takt NVZ: 15-Min-Takt
Stadt Essen	HVZ: 20-Min-Takt SVZ: 30-Min-Takt SB und NE: 60-Min-Takt	HVZ: 5-10-Min-Takt NVZ***: 10-Min-Takt SVZ: 15-Min-Takt NaVZ***: 30-Min-Takt
Stadt Gelsenkirchen	HVZ: Grundtakt 10-(15)-20/30-60 NVZ*: (15)-20/30-60 (Mo-Sa) SVZ: Mo-Fr: Grundtakt 10-20/30-60 Sa-So: Grundtakt 30-60 SB und NE: Grundtakt 30-60	HVZ: Grundtakt 10-20 NVZ*: Grundtakt 10-20 oder 15-30 SVZ: Mo-Fr: Stadtbahn 20-Min-Takt, Straßenbahn Grundtakt 10-30 Sa-So: Grundtakt (15)-30
Stadt Hagen	HVZ: Grundtakt 15-30-60 SVZ: NE 60-Min-Takt	-
Stadt Hamm	HVZ: 30-Min-Takt	-
Stadt Herne	HVZ: 20- oder 30-Min-Takt (vereinzelt 60-) SB: 10-Min-Takt NVZ***: deutlich reduziert, ohne Muster	HVZ: 5-Min-Takt sonst: 10-Min-Takt
Stadt Mülheim an der Ruhr	HVZ: Grundtakt 30-60 NE: 60-Min-Takt	HVZ: 15-Min-Takt
Stadt Oberhausen	HVZ: je nach Funktion im 20-, 30-, oder 60-Min-Takt Schnellbus: Grundtakt 10-20 Nachtexpress: 60-Min-Takt	HVZ: 10-Min-Takt
Ennepe-Ruhr-Kreis	HVZ: Grundtakt 15-30-60 Nachtverkehrszeit: 60-Min-Takt	-
Kreis Recklinghausen	HVZ: i.d.R. 30- oder 60-Min-Takt (je nach Nutzerstruktur) NE: 60-Min-Takt	-
Kreis Unna	HVZ: variabel Grundtakt 30-60	HVZ: 20-Min-Takt sonst: 30-Min-Takt
Kreis Wesel		HVZ: variabel Grundtakt 15-30-60

Anmerkungen: *NVZ = Normalverkehrszeit; **NVZ=Nebenverkehrszeit; ***NaVZ und NVZ=Nachtverkehrszeit; HVZ=Hauptverkehrszeit; SVZ=Schwachverkehrszeit; TVZ=Tagesverkehrszeit; NE=NachtExpress; SB=SchnellBus

3.6 Erschließung und Haltestelleneinzugsbereich

Das Thema der Erschließung und der Haltestelleneinzugsbereiche wird in den Nahverkehrsplänen der Städte und Kreise im Regionalverbund Rhein-Ruhr unterschiedlich behandelt. 12 der 14 Kreise bzw. Städte definieren in ihren Nahverkehrsplänen konkrete Haltestelleneinzugsbereiche für verschiedene Verkehrsmittel (Bus, Bahn) und Raumkategorien. Dabei variieren jedoch die Bezeichnung und die Anzahl der Raumkategorien erheblich. Oft orientieren sich die Bezeichnungen der Raumtypen nicht an einheitlichen Definitionen, wie sie etwa vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung vorgegeben werden. Während der gleiche Raumtyp gemeint ist, wird er in den Nahverkehrsplänen unterschiedlich bezeichnet. Neben der Bezeichnung der Raumkategorien ist zusätzlich die Anzahl der definierten Raumkategorien uneinheitlich. So definiert der Kreis Recklinghausen beispielsweise sechs verschiedene Raumkategorien,

(„zentr. Bereich Innenstadt, sonst. Gebiet Innenstadt, zentr. Bereich Stadtbereich 1k-5k EW, sonst. Gebiet Stadtbereich 1k-5k EW, Stadtbereich < 1k EW, Nachtverkehr“), während in anderen Städten und Kreisen nur zwei Kategorien verwendet werden, wie beispielsweise in Oberhausen mit den Bereichen „Kernbereiche“ und „Kernrandbereiche“. In einigen Fällen werden auch drei oder vier Raumtypen unterschieden, wie beispielsweise in Duisburg bzw. Mülheim an der Ruhr.

Zudem orientieren sich auch die festgelegten Radien der Haltestelleneinzugsbereiche nicht an einheitlichen Standards. Teilweise ist auch der Haltestellenradius einer Raumkategorie zwischen den Aufgabenträgern unterschiedlich definiert. So kann zum Beispiel der Radius für die gleiche Raumkategorie einmal 250 Meter und im nächsten Nahverkehrsplan 300 Meter betragen. Der Kreis Unna hingegen beschreibt seine Erschließung lediglich anhand der mittleren Wegedauer zur nächsten Haltestelle. Diese Inkonsistenz erschwert die Vergleichbarkeit und Standardisierung der Erschließung.

Die konkrete Erschließung der Bevölkerung in Prozent wird in weniger als der Hälfte der Fälle angegeben – nur 6 von 14 Nahverkehrsplänen enthalten diese Information. Besonders auffällig ist, dass im Kreis Wesel und der Stadt Hamm das Thema Haltestelleneinzugsbereiche und Erschließung gar nicht behandelt wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die meisten Städte und Kreise im Ruhrgebiet sich mit dem Thema Haltestelleneinzugsbereiche befassen, allerdings variiert die Ausarbeitung erheblich. Eine detaillierte Analyse des Erschließungsgrads wird nur in etwa der Hälfte der Nahverkehrspläne vorgenommen. Zudem sind sowohl die Raumkategorien als auch die Radien der Haltestelleneinzugsbereiche nicht einheitlich definiert.

3.7 Reisezeitvergleich

Wie vom RVR schon bei der Erarbeitung des Mobilitätsimpuls.RUHR 2023 festgestellt worden ist, sind die interkommunalen Verbindungen im Ruhrgebiet unterdurchschnittlich ausgebaut. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurden deshalb Reisezeitverhältnisse auf vorab eindeutig definierten Relationen gebildet, zwischen der Wegedauer bei Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel im Vergleich zur Fahrzeit mit einem Personenkraftwagen (Pkw). Hierbei wurden sowohl intrakommunale als auch interkommunale Relationen betrachtet. Die dabei ermittelten Werte werden in Abbildung 3-1 und Tabelle 3-5 dargestellt.

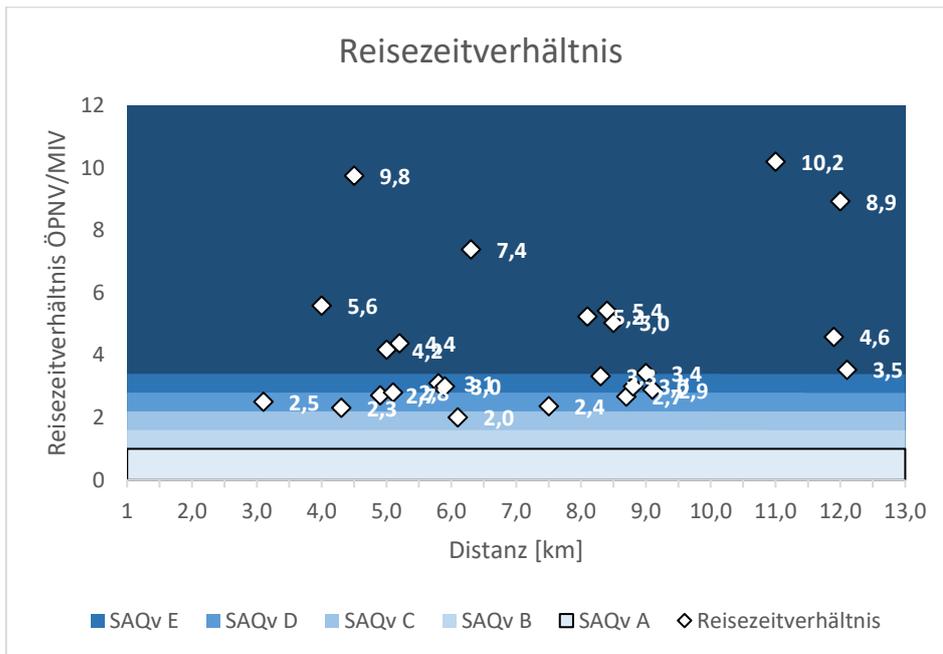


Abbildung 3-1: Reisezeitverhältnis ausgewählter Relationen mit interkommunalen Grenzen

Tabelle 3-5: Zugehörige interkommunale Relationen des ermittelten Reisezeitverhältnis

von	nach	Reisezeitverhältnis
Mülheim	Mintard, Am Biestenkamp	2,4
Dortmund	Lanstrop Gürtlerstraße	4,6
Mülheim	Uhlenhorst	10,2
Bochum	Wattenscheid, August-Bebel-Platz	9,8
Dortmund	Dortmund-Wickede S-Bahnhof	4,4
Dortmund	Brechten Zentrum	8,9
Schwerte	Ergste Kirchstraße	7,4
Oberhausen	Königshardt, Falkestraße	5,6
Schwerte	Westhofen Sparkasse	5,4
Dortmund	Lanstrop Gürtlerstraße	5,2
Hamm	Pelkum Amtshaus	5,0
Bönen	Bönen Bahnhof (Lürgenböge)	4,2
Essen	Katernberger Markt	3,1
Herdecke	Ender Mitte	3,5
Bochum	Langendreer Markt	3,4
Bochum	Stiepel-Dorf	3,3
Bochum	Gerthe Mitte	3,0
Gelsenkirchen	Resse, Am Markt	3,0
Essen	Essen-Frohnhausen (S)	2,9
Ennepetal	Voerde Mitte	2,8
Dortmund	Dortmund-Aplerbeck (Bhf)	2,7
Essen	Kupferdreh Bahnhof	2,7
Essen	Dellwig Bahnhof	2,5
Wetter	Volmarstein Dorfplatz	2,3
Bochum	Stiepel-Dorf	2,0

Die Relation Uhlenhorst – Duisburg-Wedau (Bhf) (Mülheim – Duisburg) weist, mit einem Wert von 10,2, das ungünstigste Reisezeitverhältnis der Tabelle auf. Dies bedeutet, dass die Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Durchschnitt 10,2-mal länger dauert als mit dem Pkw. Konkret entspricht das in diesem Fall einer Fahrzeit von 51 Minuten mit dem ÖPNV im Vergleich zu lediglich 5 Minuten mit dem Auto.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Reisezeitverhältnisse allesamt zugunsten des motorisierten Individualverkehrs (MIV) ausfallen. Alle der

Tabelle 3-6: Zugehörige interkommunale Relationen der ermittelten Umsteigehäufigkeit

von	nach	Umstiege
Lanstrop Gürtlerstraße	Kamen-Methler (Bhf)	2,5
Brechten Zentrum	Preußen Bahnhof	2,5
Ergste Kirchstraße	Fley Mitte	2,5
Westhofen Sparkasse	Herdecke Schanze	2,5
Uhlenhorst	Duisburg-Wedau (Bhf)	2
Königshardt, Falkestraße	Taubenstraße	2
Lanstrop Gürtlerstraße	Bergkamen Busbahnhof	2
Langendreer Markt	Dortmund-Kruckel	2
Stiepel-Dorf	Bommern Mitte	2
Essen-Frohnhausen (S)	Grenze Borbeck	2
Pelkum Amtshaus	Bergkamen Busbahnhof	1,5
Gerthe Mitte	Holthausen Mitte	1,5
Dortmund-Aplerbeck (Bhf)	Geisecke, Bahnhof	1,5
Dellwig Bahnhof	Osterfeld-Mitte	1,5
Mintard, Am Biestenkamp	Flurstraße	1
Wattenscheid, August-Bebel-Platz	Kray Mitte	1
Dortmund-Wickede S-Bahnhof	Kamen-Methler (Bhf)	1
Bönen Bahnhof (Lürgenböge)	Rhynern Mitte	1
Katernberger Markt	Buerer Straße	1
Ender Mitte	Bommern Mitte	1
Resse, Am Markt	Recklinghausen Süd (Bhf)	1
Voerde Mitte	Westerbauer Schleife	1
Kupferdreh Bahnhof	Kettwiger Straße	1
Volmarstein Dorfplatz	Haspe Zentrum	1
Stiepel-Dorf	Hattingen Mitte	0

Auch die Umsteigehäufigkeit stellt für viele Fahrgäste einen wesentlichen Faktor bei der Nutzung des ÖPNV dar. Während ein einmaliger Umstieg in der Regel noch akzeptiert wird, sinkt die Akzeptanz mit jedem weiteren Umstieg signifikant. Mehr als die Hälfte der gewählten Relationen können nur mit mehr als einem Umstieg zurückgelegt werden, wodurch die Attraktivität der Verbindungen gemindert wird.

3.8 Interkommunale Planung

Wie im Kapitel 2.7 dargestellt bestehen im Bereich der interkommunalen Planung und der daraus resultierenden ÖPNV-Angebote im Gebiet des RVR zahlreiche Defizite. In den Nahverkehrsplänen wird dieses Thema der interkommunalen Verkehrsbeziehungen nicht hinreichend oder nicht betrachtet. Der Regionalverband Ruhr veröffentlichte im September 2023 mit dem Mobilitätsimpuls.RUHR 2023 ein regionales Aktionsprogramm zur Verbesserung des interkommunalen ÖPNV in der Metropole Ruhr. Dort werden zahlreiche Beispiele aufgeführt an dem die Buslinien an den jeweiligen Stadtgrenzen enden und keine interkommunalen Relationen vorhanden sind, was teilweise zu sehr hohen ÖPNV/MIV Reisezeitverhältnissen führt.

3.9 Organisatorische Verankerung

Die Aufgabenträger für den ÖPNV (kreisfreie Städte oder Kreise) sind verantwortlich für die Aufstellung der Nahverkehrspläne in ihrem jeweiligen Bereich. Die konkrete Wahrnehmung dieser Aufgabe fällt innerhalb der Kommunen jedoch unterschiedlichen organisatorischen Einheiten zu (siehe Abbildung 3-3). Diese Abbildung zeigt die organisatorische Verankerung der

Nahverkehrsplanung zum Zeitpunkt der Erarbeitung der entsprechenden Nahverkehrspläne. In einigen Kommunen ist die organisatorische Verankerung der Nahverkehrsplanung seitdem auf andere Verwaltungseinheiten übergegangen. So ist in der Stadt Bochum zum Beispiel das Tiefbauamt mit der Nahverkehrsplanung beauftragt, während der Nahverkehrsplan des Ennepe-Ruhr-Kreises über den Fachbereich Finanzen, Kreisentwicklung und Bildung aufgestellt wurde. Die meisten mit der Aufgabe der Nahverkehrsplanung betrauten Stellen sind den Bereichen Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehrsplanung und Mobilität zuzuordnen.

Organisatorische Verankerung der Nahverkehrsplanung			
Stadt Bochum	Tiefbauamt	Stadt Herne	Fachbereich Tiefbau und Verkehr
Stadt Bottrop	Stadtplanungsamt	Stadt Mülheim an der Ruhr	Stadt Mülheim
Stadt Dortmund	Stadtplanungs- & Bauordnungsamt	Stadt Oberhausen	Verkehrsplanung, Signalwesen
Stadt Duisburg	Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement	Ennepe-Ruhr-Kreis	Fachbereich Finanzen, Kreisentwicklung und Bildung
Stadt Essen	Amt für Stadtplanung und Bauordnung	Kreis Recklinghausen	Kreis Recklinghausen
Stadt Gelsenkirchen	Referat Verkehr	Kreis Unna	Stabsstelle Planung und Mobilität
Stadt Hagen	Fachbereich Stadtentwicklung, -planung & Bauordnung	Kreis Wesel	Kreis Wesel
Stadt Hamm	Stadtplanungsamt		

Abbildung 3-3: Auftraggeber der Nahverkehrspläne

Oftmals bedienen sich die Aufgabenträger bei der Erstellung der Nahverkehrspläne externer Gutachterbüros (siehe Abbildung 3-4). Bei den Auftragnehmern handelt es sich um verschiedene unabhängige Unternehmen. In der Stadt Dortmund ist der Auftragnehmer, abweichend zu den anderen Städten und Kreisen, das Stadtplanungs- und Bauordnungsamt.

Die fachplanerische Begleitung bei der Nahverkehrsplanerstellung wird dabei in der Regel durch die Aufgabenträger in wettbewerblichen Vergabeverfahren ausgelobt. Die Verfahrensauswahl und -führung unterfällt dabei den Regeln des Vergaberechts. Erfolgt die Gutachterausswahl im Wege eines offenen Verfahrens, so bedarf es vor Verfahrenseröffnung eines differenzierten Lastenheftes, welches die Leistungen abschließend beschreibt. Bereits die Erstellung eines solchen Anforderungsprofils erfordert die Abstimmung mit den politischen Mandatsträgern über die Bearbeitungsschwerpunkte sowie umfangreiches Fachwissen innerhalb der Verwaltung, um die Leistungen zutreffend, hinreichend und eindeutig zu beschreiben.

Während sich das eigentliche Vergabeverfahren sodann schlank mittels der zentralen Vergabestelle über europaweite Vergabeportale führen lässt, ist es teilweise erforderlich, die fachplanerische Leistung im Wege eines Verhandlungsverfahrens zu vergeben. Dieses Verfahren ist immer dann angeraten, wenn der Leistungsgegenstand noch nicht abschließend beschrieben werden (kann) und erlaubt den bietenden Fachplanungsbüros eigenes Know-How bereits in das Verfahren einfließen zu lassen, um so ggf. das vorhandene fachplanerische Wissen in den Verwaltungen zu ergänzen. Somit entschlackt das Verhandlungsverfahren die Vorbereitung einer europaweiten Vergabe, führt jedoch dann in der konkreten Verfahrensführung zu erheblichem Aufwand und teils mehreren

Verfahrens- und Verhandlungsrunden.

Bei einem gemeinsamen Nahverkehrsplan könnten durch die Bündelung der unterstützenden Tätigkeiten für die Nahverkehrsplanerstellung bei einem (oder wenigen ausgewählten) Auftragnehmer(n) Kosten sowohl für das Auswahlverfahren für deren Findung als auch in der Bearbeitungsphase eingespart werden.

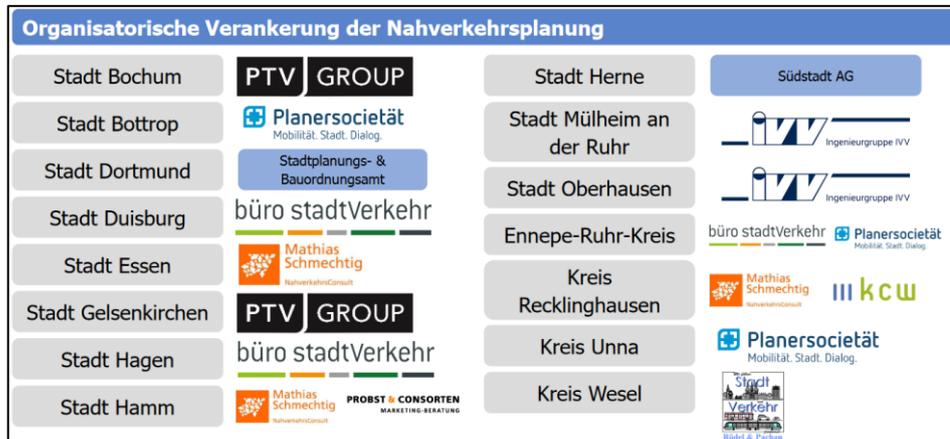


Abbildung 3-4: Auftragnehmer der Nahverkehrspläne

3.10 Finanzierungsträger

Nahezu der gesamte Regionalverbund Ruhr gehört zum Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR), mit Ausnahme der Stadt Hamm und des Kreises Unna, welche zum Gebiet des NWL (Nahverkehr Westfalen-Lippe) zählen. Gemäß der Zweckverbandssatzung des VRR, § 5 Abs. 2, übernimmt der VRR für seine Verbandsmitglieder die Aufgabe, die Finanzierung und Sicherstellung von Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen der Verkehrsunternehmen.

Die Regelungen zur Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen orientieren sich an den Vorgaben der EU-Verordnung 1370/2007. Die Grundlagen dieses EU-konformen Finanzierungssystems sind auf den Seiten des VRR verfügbar.

Der ÖPNV wird überwiegend durch Fahrgeldeinnahmen, Fahrgeldsurrogate sowie durch Zahlungen für den nicht durch Einnahmen gedeckten Teil (sog. Ausgleich für die Übernahme von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen) finanziert. Die nicht durch Fahrgeldeinnahmen bzw. -surrogate gedeckten Aufwendungen müssen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen von dem Aufgabenträger finanziert werden, auf dessen Bedienungsgebiet diese Leistungen erbracht werden. Da die Fahrgeldeinnahmen nicht hinreichend hoch sind, um die für die Verkehrsleistung zu erbringenden Kosten zu decken, sind weitere Finanzierungsquellen durch die kommunalen Aufgabenträger bereitzustellen.

In den Städten des Verbundgebietes, die über ein eigenes Stadtwerk verfügen, wird dabei diese Finanzierungssystematik angewendet: Vor einer eventuellen Verlustübernahme für die Verkehrsleistung durch den Aufgabenträger werden die Kosten für die Verkehrsleistung aus den Erträgen der Energiesparte durch einen internen Leistungsausgleich getragen. Hierdurch können die Vorteile des steuerlichen Querverbundes genutzt werden, da die Aufrechnung der Verluste aus der Verkehrssparte mit den Gewinnen aus der Energiesparte den zu

versteuernder Überschuss des Gesamtunternehmens schmälert und damit die Steuerlast senkt.

In den Kreisen des Verbundgebietes wird oftmals eine andere Finanzierung gewählt, die im Kern eine direkte Kostenübernahme für den ÖPNV durch entsprechenden Aufwandspositionen im kommunalen Haushalt des betreffenden Aufgabenträgers vorsieht. So erbringt die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna (VKU) ihre Leistungen im Kreis Unna auf Basis eines gemeinwirtschaftlichen Auftrags und erhält dafür einen Kostenausgleich vom Kreis. Seit dem 1. Januar 2017 gilt dort ein Finanzierungsmodell, in dem sich Kreis und die bedienten Kommunen die Kosten nach einem einheitlichen Verteilungsschlüssel aufteilen.

In den Nahverkehrsplänen der Kreise und Städte wird das Thema Finanzierung in nahezu allen NVPs behandelt. Der Umfang der Erläuterung variiert dabei stark.

4 AP 2 – Beteiligung der Mitwirkenden bei einem gemeinsamen Nahverkehrsplan

Im Arbeitspaket 2 wird die Beteiligung der Kommunen und Kreise an der Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplans durch den Regionalverband Ruhr (RVR) untersucht. Dabei werden die bestehenden Beteiligungsmechanismen, Mitspracherechte und die Verwaltungsstruktur des RVR analysiert. Auf dieser Basis werden Szenarien für eine zukünftige Beteiligungsstruktur entwickelt und ein Konzept zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen dem RVR und den Kommunen sowie Kreisen erstellt.

Zunächst werden die Beteiligungsmechanismen der Kommunen und Kreise im Prozess der Erstellung eines lokalen NVPs skizziert und denen der regionalen Aufstellungsverfahren vergleichend gegenübergestellt.

Lokaler NVP

Die Beteiligung von unterschiedlichen Gremien bei der Erstellung eines lokalen Nahverkehrsplans ist rechtlich in unterschiedlichen Gesetzestexten verankert. Dazu zählen das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) des Bundes, Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) des Bundes und die ÖPNV-Gesetze der Länder, in diesem Fall das ÖPNVG NRW. Die Beteiligung bei der Erstellung eines lokalen Nahverkehrsplan ist im ÖPNV-Gesetz des Landes wie folgt festgelegt:

„(1) Der Nahverkehrsplan wird im Benehmen mit den betroffenen Gebietskörperschaften aufgestellt. Soweit kreisangehörige Städte und Gemeinden Aufgabenträger gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 sind oder nach § 4 Aufgaben wahrnehmen, ist ihr Einvernehmen zu den ihr Aufgabengebiet betreffenden Inhalten des Plans erforderlich. Über die Einleitung des Aufstellungsverfahrens ist die Bezirksplanungsbehörde unverzüglich zu unterrichten.“

*(2) Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die **vorhandenen Unternehmen** frühzeitig zu beteiligen. Soweit vorhanden sind **Behindertenbeauftragte** oder **Behindertenbeiräte**, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen.*

*(3) **Benachbarte Kreise** und **kreisfreie Städte** haben sich bei der Aufstellung ihrer Nahverkehrspläne abzustimmen. Dies gilt entsprechend für Zweckverbände.*

(4) Über den Nahverkehrsplan entscheidet die Vertretungskörperschaft der in § 8 Abs. 1 genannten Aufgabenträger. Der Beschluss ist der nach § 16 Abs. 3 zuständigen Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Der Plan ist in geeigneter Weise bekanntzumachen und zur Einsichtnahme bereitzuhalten.“

Demnach ist eine Absprache mit folgenden Gremien zwingend erforderlich:

- Betroffenen Gebietskörperschaften
- Unternehmen
- Behindertenbeauftragte
- Behindertenbeiräte
- Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten

- Fahrgäste
- Fahrgastverbände
- Benachbarte Kreise/kreisfreie Städte

Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung bei der Erstellung oder Fortschreibung eines Nahverkehrsplans ist es üblich, auch weitere Akteure in den Prozess einzubeziehen. Eine frühzeitige Einbindung der Bürger:innen bietet die Gelegenheit, sie über den Planungsprozess zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich aktiv einzubringen. Dies fördert Transparenz und stärkt das Vertrauen zwischen Bürger:innen, Verwaltung und Politik.

Zudem kann die Akzeptanz der Planung von ÖPNV-Maßnahmen in der Bevölkerung durch eine umfassende Beteiligung deutlich erhöht werden. Eine hohe Akzeptanz bildet die Grundlage dafür, gezielt die Qualität des öffentlichen Nahverkehrs weiterzuentwickeln, auszubauen und bestehende Mängel systematisch zu beheben.

Ebenso ist es wichtig, die betroffenen Kommunen eng in die Planung einzubeziehen, um ihre Wünsche und Anmerkungen zu berücksichtigen und sie aktiv an der Erstellung des Plans zu beteiligen. Obwohl die Beteiligung von Städten und Bürger:innen üblich ist, ist sie rechtlich nicht verpflichtend. Das formale Anhörungsverfahren hingegen ist gesetzlich vorgeschrieben. Dieses Verfahren muss unabhängig davon durchgeführt werden, ob es sich um einen lokalen oder regionalen Nahverkehrsplan handelt.

Im Rahmen des formalen Anhörungsverfahrens wird der Entwurf des Nahverkehrsplans mit ausreichend zeitlichem Abstand (circa 6-8 Wochen) vor der Beschlussfassung veröffentlicht. Verschiedene Akteure wie Fraktionen, benachbarte Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, Interessenvertretende und -verbände (z. B. Beiräte, Behindertenverbände, Seniorenbeiräte) werden eingeladen, Stellungnahmen abzugeben. Nach Ablauf der Frist für Stellungnahmen werden alle Anregungen geprüft, und berechtigte Hinweise fließen in den überarbeiteten Entwurf ein.

Im nächsten Schritt wird die Beschlussvorlage für die politischen Gremien vorbereitet. Danach erfolgt eine Beratung in den Bezirksvertretungen und Beiräten, gefolgt von einer Vorberatung in den Fachausschüssen der Kommunen und Kreise. Ziel ist eine möglichst einstimmige Beschlussfassung im Rat oder Kreistag. Nach der politischen Beschlussfassung tritt der Nahverkehrsplan in Kraft und die Umsetzung erfolgt schrittweise.

Das oben beschriebene Verfahren bei dem Beschluss eines lokalen Nahverkehrsplans ist in Abbildung 4-1 dargestellt.

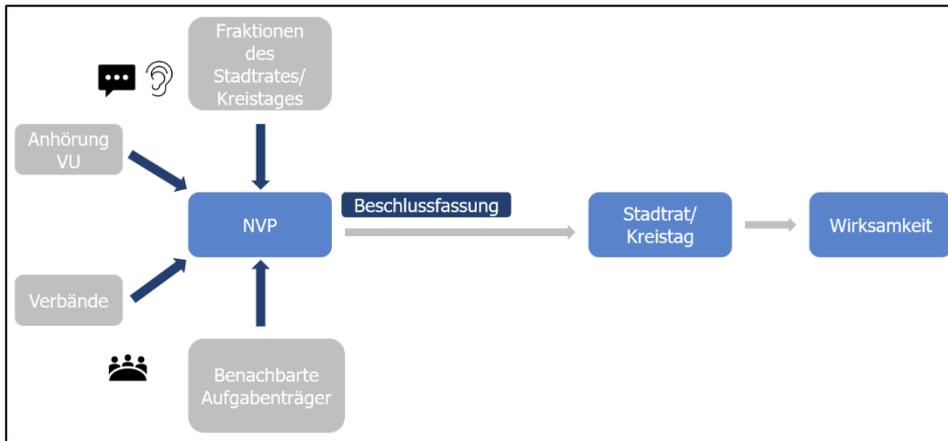


Abbildung 4-1: Aufstellungsverfahren lokaler NVP

Bei der Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplan wäre die Beteiligung ähnlich. In nachfolgender Abbildung ist der Beschlussprozess bei einem gemeinsamen Nahverkehrsplan dargestellt.

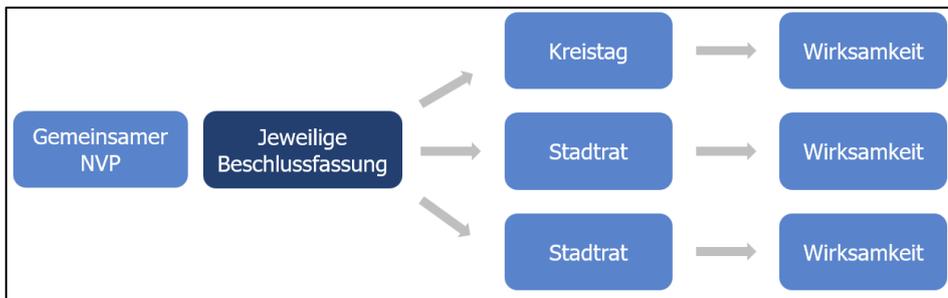


Abbildung 4-2: Aufstellungsverfahren regionaler NVP

Nach der Entwurfsfassung würde es ebenfalls Beteiligungsmöglichkeiten bei der Erstellung eines gemeinsamen, regionalen NVP durch den RVR geben:

- Vorgezogene Beteiligung während der Erstellung des NVP
- Formale Beteiligung und Beschlussfassung des NVP in den jeweiligen Stadträten und Kreistagen

Da der gemeinsame Nahverkehrsplan von allen betroffenen Stadträten und Kreistagen beschlossen werden muss, bleibt die Mitwirkungsmöglichkeit der politischen Mandatsträger im Vergleich zur Aufstellung einzelner Nahverkehrspläne unverändert erhalten.

5 AP 4 –Betrachtung von Varianten für die Erstellung und Szenarien für die Umsetzung eines Nahverkehrsplans

Im vierten Arbeitspaket werden zunächst insgesamt acht Varianten für die Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplans entwickelt und anschließend bewertet. Zusätzlich werden in diesem Arbeitspaket vier Vorschläge für eine abgestimmte Umsetzung der im Nahverkehrsplan definierten Verkehrsleistungen entwickelt und anschließend bewertet. Diese Umsetzungsvarianten umfassen einen gemeinsamen, verbandsweiten NVP durch den RVR, einen übergeordneten NVP durch den RVR, Vorlagen durch den RVR, sowie die „Business as usual“-Variante. Des Weiteren wird in Kapitel 5.2 die Umsetzung eines Nahverkehrsplans näher betrachtet und auf das Vergabeverfahren, die Finanzierung und Leistungsproduktion eingegangen. Dabei werden insgesamt vier Szenarien vorgestellt für die Umsetzung eines Nahverkehrsplans und anschließend bewertet. Diese Szenarien umfassen ein abgestimmtes Verkehrsangebot, eine Gesellschafterstruktur und einen regionalen Stadtwerkeverbund.

5.1 Fachplanerische Einschätzung der Umsetzungsvarianten für die Erstellung eines Nahverkehrsplans

Im Folgenden werden Umsetzungsvarianten für eine Neuordnung der Erstellung eines Nahverkehrsplans vorgestellt und fachplanerisch eingeordnet. Dabei ergeben sich:

- Umsetzungsvariante 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung
- Umsetzungsvariante 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW)
- Umsetzungsvariante 2A: Übergeordneter NVP (RVR), kommunale NVP
- Umsetzungsvariante 2B: NVP (RVR) für Regionalverkehre, kommunale NVP für Stadtverkehre
- Umsetzungsvariante 3A: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage durch RVR
- Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR
- Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse
- Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP)

Diese sind durch sechs Kriterien gekennzeichnet. Die Kriterien umfassen

- die Berücksichtigung von regionalen und lokalen Interessen,
- den organisatorischen Aufwand,
- die Harmonisierungserfordernisse bezüglich des NVPs sowie des Verkehrsangebotes,
- die Betrachtung der Kosten (sowohl der Gesamtkosten als auch der Kostengerechtigkeit zwischen den Verbandsgemeinden) und schließlich
- die Wahrscheinlichkeit für einen mehrheitlichen Beschluss

Bei der Harmonisierung des Verkehrsangebotes ist das Ziel, ein vergleichbares Angebot in vergleichbaren Raumstrukturen anzubieten. Die unterschiedlichen Ausprägungen der Kriterien werden für alle Varianten am Ende des Kapitels zusammenfassend in einer Bewertungsmatrix dargestellt.

5.1.1 Umsetzungsvarianten 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW)

In diesen Untervarianten 1A und 1B wird ein gemeinsamer, verbandsweiter NVP durch den RVR erstellt. Dies ermöglicht eine starke Vertretung interkommunaler Interessen in der Nahverkehrsplanung. Bei diesen Varianten liegt auch die Entscheidung über die Beschlussfassung beim RVR (siehe Abbildung 5-1). Hierzu bedarf es entweder einer freiwilligen Übertragung dieser Aufgabe incl. der Beschlussfassung auf den RVR durch die Gebietskörperschaften (**Variante 1A**) oder einer Änderung des ÖPNVG NRW (**Variante 1B**) durch den Landesgesetzgeber. Die Wahrscheinlichkeit für die Zustimmung und damit Wirksamkeit des verbandsweiten NVPs ist hier dadurch höher, jedoch könnten lokale Interessen durch den RVR zurückgestellt werden. Trotzdem bieten sich für jede Verbandskommune Möglichkeiten, die Umsetzung teilweise nach individuellen Anliegen zu gestalten. Auch die Zusammensetzung des Ruhrparlaments als regional getragenes und direkt gewähltes beschlussfassendes Gremium des NVP wirkt dem Interessenverlust der Städte und Kreise entgegen.

Der organisatorische Aufwand ist einmalig hoch, da zunächst die Aufgabe freiwillig übertragen werden muss (Variante 1A) bzw. das ÖPNVG NRW durch den Landesgesetzgeber geändert werden muss (Variante 1B), sodass die Aufgabe der Nahverkehrsplanung auf den RVR übertragen werden kann. Ein Mitwirken der Verbandskommunen wäre nur bei der freiwilligen Übertragung der Aufgaben an den RVR erforderlich, jedoch nicht bei einer Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber.

Für die Umsetzung müssen innerhalb des RVRs Strukturen für die Erstellung des NVP geschaffen werden. Aufgrund der unterschiedlichen Akteure, welche am NVP mitwirken, kommt es zu organisatorischen Anforderungen. Die Erstellung des NVPs selbst ist jedoch weniger aufwendig im Vergleich zu Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP).

Auch die Gesamtkosten sind geringer als in Variante 4, da es zu einer Zusammenlegung von Ressourcen für die Erstellung des NVPs kommt. Die Kostengerechtigkeit ist abhängig von vorher festgelegten Kriterien für die Aufteilung der Kosten.

Damit ein gemeinsamer NVP erstellt werden kann, bedarf es einer Harmonisierung des Aufstellungs- und Gültigkeitszeitraumes zwischen den Kommunen. Für eine Harmonisierung der inhaltlichen Festlegungen zu den Regelungen einer ausreichenden Verkehrsbedienung müssen zunächst die Kommunen nach Raumstrukturen kategorisiert werden und Angebotsstandards je Raumstruktur festgelegt werden.

Die Umsetzungsvarianten 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW) unterscheiden sich damit in der Erreichung eines gemeinsamen NVPs, jedoch nur geringfügig in ihrer Ausführung.

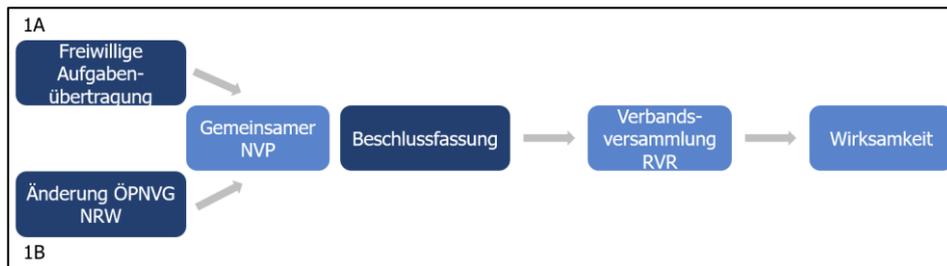


Abbildung 5-1: Beschlussfassung durch den RVR in den Umsetzungsvariante 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW)

5.1.2 Umsetzungsvariante 2A: Übergeordneter NVP (RVR), kommunale NVP

Umsetzungsvariante 2A umfasst die Möglichkeit einen übergeordneten NVP durch den RVR zu erstellen, neben dem weiterhin die NVPs der Verbandskommunen existieren. Dies bedeutet, dass die Regelungsgehalte aufgesplittet werden müssen zwischen RVR-NVP-Inhalten und denen der Verbandsmitglieder (siehe Abbildung 5-2), beispielsweise nach Produktgruppen. Dies wäre angemessen, wenn es eines neuen Angebotsnetzes bedürfte bzw. wenn die Verbindung zwischen den Städten durch ein eigenes ÖPNV-Netz geschaffen werden sollten. Dies ist jedoch oftmals nicht der Fall, da die Analyse (siehe AP 1 – Bestandsaufnahme) zeigte, dass es lediglich Verbindungslücken zwischen den Randbereichen der Städte sind, welche geschlossen werden sollten.

Die geteilte Zuständigkeit im Falle eines die kommunalen NVPs ergänzenden RVR-NVP würde eine starke Vertretung von sowohl regionalen als auch lokalen Interessen in den jeweiligen NVPs ermöglichen. Die Entscheidungsmacht über die kommunalen NVPs der Verbandskommune verbleiben bei den Kommunen selbst, während der RVR den übergeordneten NVP beschließen würde. Die Wahrscheinlichkeit für einen mehrheitlichen Beschluss ist daher für die kommunalen und den übergeordneten NVP hoch.

Der organisatorische Aufwand ist einmalig hoch, da die Aufgabe teilweise auf den RVR übertragen werden muss, der hierfür erst die erforderlichen Strukturen schaffen und das inhaltliche Know-How aufbauen muss. Außerdem ist der Aufwand im Vergleich zu Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP) gesteigert, da es ein weiteres Planungsorgan neben den bisherigen und weiter existierenden Planungen durch die Verbandsmitglieder gibt. Für die Verbandskommunen sinkt der Aufwand jedoch möglicherweise. Danach kommt es wie bei den Varianten 1 aufgrund der unterschiedlichen Akteure, welche am NVP mitwirken, zu organisatorischen Anforderungen.

Die Gesamtkosten sind wahrscheinlich gesteigert im Vergleich zu Variante 4, da ein weiteres Planungsorgan hinzukommt. Die Kostengerechtigkeit ist wie in den vorherigen Varianten abhängig von vorher festgelegten Kriterien für die Aufteilung der Kosten.

Damit ein übergeordneter NVP erstellt werden kann und die lokalen NVPs inhaltlich darauf abgestimmt sind, bedarf es einer Harmonisierung des Aufstellungs- und Gültigkeitszeitraumes zwischen den Kommunen. Für eine Harmonisierung des Angebotes müssen zunächst die Kommunen nach Raumstrukturen kategorisiert werden und Angebotsstandards je Raumstruktur festgelegt werden.



Abbildung 5-2: Aufspaltung der Regelungsinhalte mit jeweiliger Beschlussfassung in der Umsetzungsvariante 2A: Übergeordneter NVP (RVR), kommunale NVP

5.1.3 Umsetzungsvariante 2B: NVP (RVR) für Regionalverkehre, kommunale NVP für Stadtverkehre

Basierend auf der Trennung der Zuständigkeiten vom RVR und den Verbandsgemeinschaften in Regional- und Stadtverkehr wurde Umsetzungsvariante 2B erstellt. Dies ermöglicht eine starke Vertretung der beiden Interessen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Die Beschlussfassung für den Regionalverkehr würde dabei dann der Verbandsversammlung zufallen, beim Stadtverkehr verbliebe es bei den jeweiligen lokalen Parlamenten (siehe Abbildung 5-3). Die Wahrscheinlichkeit für einen mehrheitlichen Beschluss ist damit sowohl für den Regionalverkehr als auch für den Stadtverkehr hoch.

Der organisatorische Aufwand ist wie bei Umsetzungsvariante 2A: Übergeordneter NVP (RVR), kommunale NVP einmalig hoch für die teilweise Übertragung der Aufgabe auf den RVR. Außerdem ist der Aufwand im Vergleich zu Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP) gesteigert, da es ein weiteres Planungsorgan neben den bisherigen und weiter existierenden Planungen durch die Verbandsmitglieder gibt. Danach kommt es wie bei den Varianten 1 aufgrund der unterschiedlichen Akteure, welche am NVP mitwirken, zu organisatorischen Anforderungen.

Die Gesamtkosten sind wahrscheinlich gesteigert im Vergleich zu Variante 4, da ein weiteres Planungsorgan hinzukommt. Die Kostengerechtigkeit ist wie in den vorherigen Varianten abhängig von vorher festgelegten Kriterien für die Aufteilung der Kosten. Diese Kriterien müssten klar festgelegt sein, damit es zu keinen Kostenstreitigkeiten zwischen Kreisen sowie Städten und dem RVR für die jeweils zuständigen Verkehre kommt, die bezuschusst werden müssten.

Damit ein übergeordneter NVP erstellt werden kann und die lokalen NVPs inhaltlich daran anschließen, bedarf es einer Harmonisierung des Aufstellungs- und Gültigkeitszeitraumes zwischen den Kommunen. Für eine Harmonisierung des Angebotes müssen zunächst die Kommunen nach Raumstrukturen kategorisiert werden und Angebotsstandards je Raumstruktur festgelegt werden. Im Vergleich zu Variante 2A hat sich damit nur geringfügig etwas in der fachplanerischen Bewertung verändert.

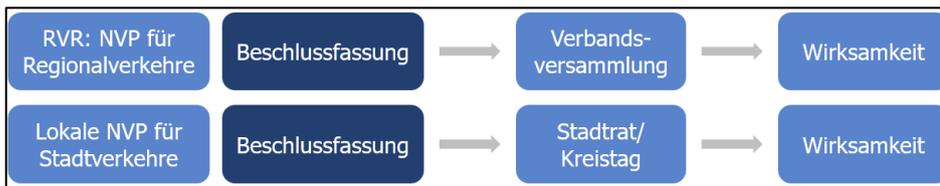


Abbildung 5-3: Beschlussfassungen für Regional- und Stadtverkehre in der Umsetzungsvariante 2B: NVP (RVR) für Regionalverkehre, kommunale NVP für Stadtverkehre

5.1.4 Umsetzungsvariante 3A: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage durch RVR

Bei Umsetzungsvariante 3A wird eine standardisierte Vorlage für den NVP durch den RVR erstellt. Basierend auf dieser Vorlage erstellen die Verbandskommunen eigenverantwortlich ihre NVPs (siehe Abbildung 5-4). Die Einbringung von regionalen Interessen ist daher durch die Vorlage möglich, damit jedoch inhaltlich begrenzt. Des Weiteren gilt es zu beachten, dass die Vorlage für die Verbandskommunen nicht verbindlich ist und die Einflussnahme daher begrenzt. Dies ermöglicht eine starke Vertretung lokaler Interessen in der Nahverkehrsplanung, welche durch die Vorlage möglicherweise eingeschränkt werden. Von einem mehrheitlichen Beschluss der kommunalen NVPs durch den jeweiligen Stadtrat bzw. Kreistag ist auszugehen, da die Berücksichtigung der Vorlage nicht zwingend erforderlich ist und so die NVPs den lokalen Interessen entsprechen können.

Die Erstellung und fortlaufende Anpassung der Vorlage bedeutet sowohl einen erhöhten organisatorischen Aufwand sowie eine Kostensteigerung. Die Kosten sind dabei jedoch geringer im Vergleich zu den vorherigen Varianten, da nur eine Vorlage jedoch kein kompletter NVP durch den RVR erstellt wird. Für die Verbandskommunen kann die Vorlage jedoch den organisatorischen und finanziellen Aufwand langfristig verringern.

Die Kostengerechtigkeit ist abhängig von vorher festgelegten Kriterien für die Aufteilung der gemeinsamen Kosten. Die Vorlage sieht eine Harmonisierung des Verkehrsangebotes sowie der Aufstellungs- und Gültigkeitszeiträume der NVPs vor. Eine Harmonisierung ist jedoch nicht zwingend erforderlich, da die Vorlage unverbindlich ist.



Abbildung 5-4: Beschlussfassung durch den jeweiligen Stadtrat bzw. Kreistag in der Umsetzungsvariante 3A: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage durch RVR

5.1.5 Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR

Auch bei Umsetzungsvariante 3B wird eine unverbindliche standardisierte Vorlage für den NVP durch den RVR erstellt, jedoch übernimmt der RVR zusätzlich eine koordinierende bzw. moderierende Funktion. Unter Koordination der

Aufgaben erstellen die Verbandkommunen, basierend auf der Vorlage ihre NVPs (siehe Abbildung 5-5), weiterhin in eigener Verantwortung. Die Einbringung von regionalen Interessen ist daher durch die Vorlage und Koordination der Aufstellungsprozesse möglich und weitreichender als bei Umsetzungsvariante 3A: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage durch RVR. Eine starke Vertretung lokaler Interessen in der Nahverkehrsplanung ist jedoch stets möglich. Da die Vorlage nur unverbindlich ist und jeder lokale NVP durch den jeweiligen Stadtrat bzw. Kreistag beschlossen wird, sollten die kommunalen NVPs mehrheitlich beschlossen werden.

Die Erstellung und fortlaufende Anpassung der Vorlage bedeutet sowohl einen erhöhten organisatorischen Aufwand sowie eine Kostensteigerung. Die Kosten sind dabei jedoch geringer im Vergleich zu den vorherigen Varianten 1 bis 2, da nur eine Vorlage jedoch kein kompletter NVP durch den RVR erstellt wird. Durch die Koordination und die Vorlage kann sich der organisatorische und finanzielle Aufwand langfristig verringern.

Die Kostengerechtigkeit ist abhängig von vorher festgelegten Kriterien für die Aufteilung der gemeinsamen Kosten. Die Vorlage sieht eine Harmonisierung des Verkehrsangebotes sowie der Aufstellungs- und Gültigkeitszeiträume der NVPs vor. Eine Harmonisierung ist jedoch nicht zwingend erforderlich, da die Vorlage unverbindlich ist.

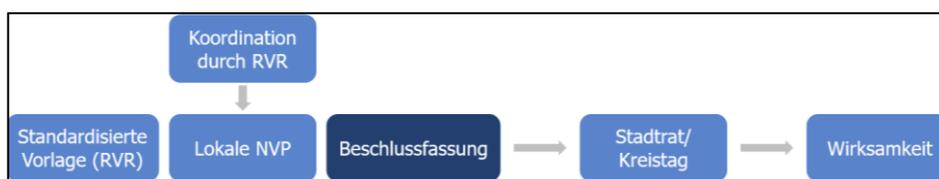


Abbildung 5-5: Beschlussfassung durch den jeweiligen Stadtrat bzw. Kreistag in der Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierter Vorlage und Koordination durch RVR

5.1.6 Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse

Bei Umsetzungsvariante 3C wird ein gemeinsamer, verbandsweiter NVP durch den RVR erstellt. Diese Variante geht dabei einen Schritt weiter als Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR. Der RVR wäre in diesem Fall ein Dienstleister der Kreise und Städte im Ruhrgebiet für die Erstellung eines NVPs. Diese Variante ermöglicht eine starke Vertretung regionaler und interkommunaler Interessen in der Nahverkehrsplanung. Die lokalen Interessen könnten möglicherweise in der Erstellung durch den RVR zurückgestellt werden. Wie bei Umsetzungsvariante 3B wird der NVP von den Verbandkommunen beschlossen. Da der NVP jedoch von jedem Stadtrat bzw. Kreistag beschlossen werden muss, um seine Wirksamkeit zu entfalten (siehe Abbildung 5-6), bedarf es für einen mehrheitlichen Beschluss einer intensiven und engen Abstimmung aller Akteure. Dies kann inhaltliche Auswirkungen auf den NVP haben. Dabei besteht die Möglichkeit, dass lokale Interessen zunehmend berücksichtigt werden und dabei die Intention den ÖPNV interkommunaler zu gestalten, unterbunden wird. Des Weiteren bieten sich für jede Verbandskommune Möglichkeiten, die Umsetzung teilweise nach individuellen Anliegen zu gestalten.

Der organisatorische Aufwand ist einmalig hoch, da zunächst die rechtlichen Anforderungen erfüllt werden müssen, sowie die Strukturen für die Erstellung des NVP innerhalb des RVRs. Danach kommt es aufgrund der unterschiedlichen Akteure, welche am NVP mitwirken, zu diversen organisatorischen Anforderungen, beispielsweise für Terminabstimmungen. Der Aufwand für den NVP selbst ist jedoch geringer im Vergleich zu Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP), da nur ein gemeinsamer, verbandsweiter NVP erstellt wird. Auch die Gesamtkosten sind geringer als in Variante 4, da es zu einer Zusammenlegung von Ressourcen für die Erstellung des NVPs kommt. Die Kostenersparnis wird auf 20 bis 30 % im Vergleich zum „Business as usual“-Szenario geschätzt, da insbesondere Einsparungen im Vergabeverfahren für die Auswahl eines Fachplanungsbüros sowie bei der Bestandsaufnahme, zu erwarten sind.

Die Kostengerechtigkeit ist abhängig von vorher festgelegten Kriterien für die Aufteilung der Kosten. Diese könnte beispielsweise nach Verkehrsleistung, Bevölkerung oder Fläche erfolgen. Eine andere Möglichkeit ist die Verbandsumlage, durch welche der RVR die Erstellung des regionalen NVPs bezahlen könnte.

Damit ein gemeinsamer NVP erstellt werden kann, bedarf es einer Harmonisierung des Aufstellungs- und Gültigkeitszeitraumes zwischen den Kommunen. Für eine Harmonisierung der inhaltlichen Festlegungen zu den Regelungen einer ausreichenden Verkehrsbedienung müssen zunächst die Kommunen nach Raumstrukturen kategorisiert werden und Angebotsstandards je Raumstruktur festgelegt werden, was der RVR mit dem Mobilitätsimpuls.RUHR derzeit schon erarbeitet.

Rechtlich entspricht diese Variante den vorherigen Umsetzungsvarianten 3A und 3B.

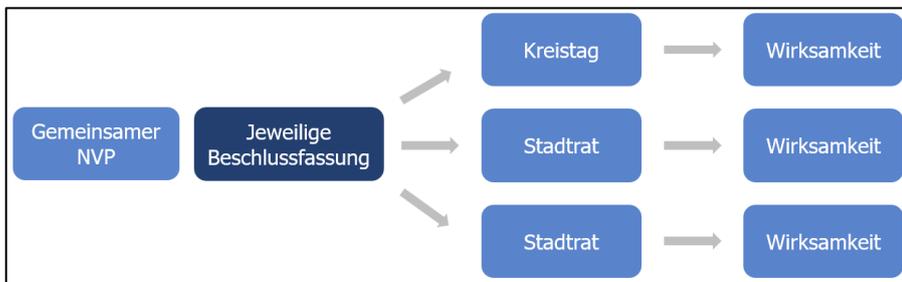


Abbildung 5-6: Beschlussfassung durch die Stadträte bzw. Kreistage in der Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse

5.1.7 Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP)

Bei dieser Umsetzungsvariante erfolgt keine Änderung bei der Erstellung des NVPs im Vergleich zum aktuellen Prozess. Die Verbandskommunen erstellen daher ihre NVPs ohne aktive Beteiligung des RVRs, der nur im Rahmen der Beteiligung eine Stellungnahme zum Entwurf des NVP abgibt. Die Beschlussfassung unterliegt den Stadträten bzw. Kreistagen der Verbandskommunen. Kommunale NVPs werden i.d.R. bei entsprechender Beteiligung im Erstellungsprozess meist mehrheitlich beschlossen.

Die unter AP 1 – Bestandsaufnahme- ausgemachten Defizite können nicht

behooben werden. Die regionalen Interessen finden daher keinen Einfluss, wobei die lokalen Interessen in den jeweiligen NVPs stark vertreten sind.

Der organisatorische Aufwand ist für die jeweilige Kommune gering, es existieren jedoch Doppelstrukturen, welche durch oben aufgeführte Bündelung langfristig einen geringeren Aufwand sowie geringere Kosten versprechen. Die Kosten für die Erstellung des NVPs sind aktuell möglicherweise nicht abhängig von der erbrachten Verkehrsleistung. Unter den oben genannten Varianten findet eine Kostenumverteilung nach festgelegten Kriterien statt. Dies verspricht mehr Kostengerechtigkeit. Eine Harmonisierung ist nicht erforderlich und bisher nicht erfolgt.

5.1.8 Bewertung

In der Bewertungsmatrix (siehe Tabelle 5-2) sind die acht Umsetzungsvarianten nach den oben aufgeführten Bewertungskriterien mit bis zu 2 (zwei) Punkten bewertet, wobei 0 (null) die schlechteste und 2 (zwei) die beste Punktzahl darstellt. Daraus ergibt sich, dass maximal 14 Punkte erreicht werden können und minimal null Punkte. Das Bewertungsschema funktioniert wie in Tabelle 5-1 dargestellt.

Tabelle 5-1: Bewertungsschema für die Umsetzungsvarianten

Bewertungskriterien für die Umsetzungsvarianten	0 Punkte	1 Punkt	2 Punkte
Berücksichtigung der Interessen	keine explizite Berücksichtigung	schwache Berücksichtigung	starke Berücksichtigung
Organisatorischer Aufwand	Steigerung	gleichbleibend	Verringerung
Harmonisierungserfordernis NVP und Verkehrsangebot	Verhinderung	Ermöglichung	Bestärkung
Gesamtkosten	Steigerung	gleichbleibend	Verringerung
Kostengerechtigkeit (zwischen den Kommunen)	keine festgelegten Kriterien	festgelegte Kriterien	gemeinsam festgelegte Kriterien, Transparenz
Wahrscheinlichkeit für einen mehrheitlichen Beschluss	niedrig	mittel	hoch

Tabelle 5-2: Bewertungsmatrix der Umsetzungsvarianten

Bewertungskriterien für die Umsetzungsvarianten*	1 A+ B	2A	2B	3A	3B	3C	4
Berücksichtigung der Interessen							
Regionale Interessen (interkommunal)	2	2	2	1	2	2	0
Lokale Interessen (intrakommunal)	1	2	2	2	2	1	2
Organisatorischer Aufwand	2	0	1	1	1	2	1
Harmonisierungserfordernis NVP und Verkehrsangebot	2	1	1	1	1	2	0
Gesamtkosten	2	0	0	1	1	2	1
Kostengerechtigkeit (zwischen den Kommunen)	2	2	2	2	2	2	0
Wahrscheinlichkeit für einen mehrheitlichen Beschluss	2	2	2	2	2	1	2
Gesamtpunktzahl	13	9	10	10	11	12	6

* Die Umsetzungsvarianten 1 bis 4 sind die folgenden:

- Umsetzungsvariante 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung
- Umsetzungsvariante 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW)
- Umsetzungsvariante 2A: Übergeordneter NVP (RVR), kommunale NVP
- Umsetzungsvariante 2B: NVP (RVR) für Regionalverkehre, kommunale NVP für Stadtverkehre
- Umsetzungsvariante 3A: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage durch RVR
- Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR
- Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse
- Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP)

Es wird deutlich, dass Umsetzungsvariante 4: Business as usual (kommunale NVP), welche das aktuelle Verfahren darstellt, am schlechtesten bewertet wurde mit nur sechs von 14 möglichen Punkten. Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR mit elf Punkten erzielt zwar eine stärkere Berücksichtigung lokaler Interessen, als die gleich bzw. besser bewerteten Varianten, bedeutet jedoch ebenfalls einen erhöhten

organisatorischen Aufwand, eine Steigerung der Gesamtkosten sowie keine Bestärkung der Harmonisierung. Variante 3B könnte jedoch durch die standardisierte Vorlage und Koordination durch den RVR den Harmonisierungsprozess auf freiwilliger Basis starten und aufgrund der niedrigen rechtlichen Anforderungen einen leichten Zugang zu regional-orientierter Planung ermöglichen.

Im Vergleich zu der nachfolgenden Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse erzielt Variante 3B, mit elf Punkten, bezüglich der Wahrscheinlichkeit für einen mehrheitlichen Beschluss eine bessere Bewertung, bietet jedoch weniger Harmonisierungspotenzial. So stellt Variante 3C eine Möglichkeit dar, die Harmonisierung weiterzuführen durch einen gemeinsamen NVP. Umsetzungsvariante 1A: NVP (RVR) auf Basiskommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW) mit 13 von 14 möglichen Punkten wäre dann die Weiterführung der Variante 3C, da der Beschluss dann nicht mehr bei den Stadträten bzw. Kreistagen liegt, sondern beim RVR. Dies ist durch eine freiwillige Aufgabenübertragung an den RVR oder eine Änderung des ÖPNVG NRW durch den Landesgesetzgeber möglich. Allein die Berücksichtigung der lokalen (intrakommunalen) Interessen wurde mit einem Punkt als „schwach“ bewertet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beschlussfassung durch den RVR erfolgt, lokale Interessen werden jedoch weiterhin auf anderen Wegen berücksichtigt (siehe dazu 5.1.1).

Basierend auf der oben aufgeführten Bewertung ergibt sich daher die Möglichkeit eine schrittweise Umsetzung durchzuführen, welche in Umsetzungsvarianten **1A und 1B** mündet mit einem durch den RVR erstellten und beschlossenen NVP (siehe Abbildung 5-7). Die rechtliche Analyse (siehe Abschnitt 6.3.2) zeigt auf, welche der Untervarianten dabei bevorzugt werden sollte.

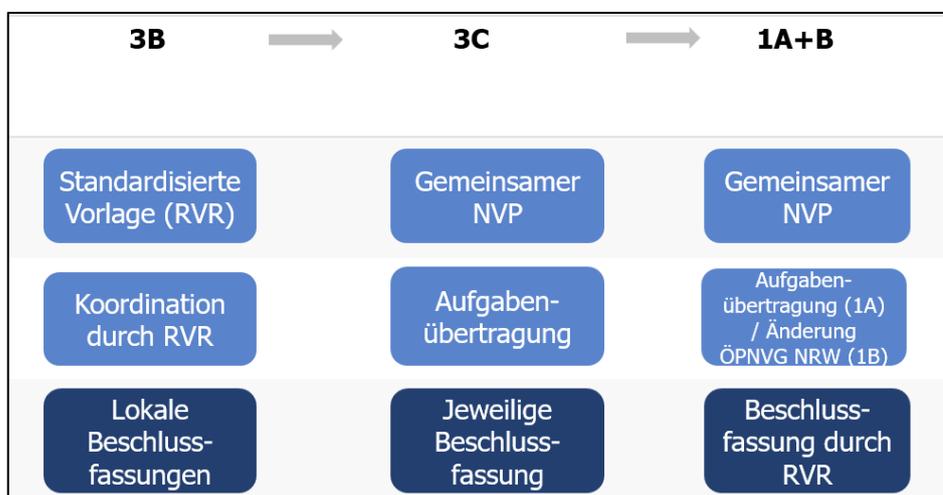


Abbildung 5-7: Transformationsprozess von Umsetzungsvariante 3B: Kommunale NVP – standardisierte Vorlage und Koordination durch RVR über Umsetzungsvariante 3C: NVP (RVR) und kommunale Beschlüsse zu den empfohlenen Umsetzungsvariante 1A: NVP (RVR) auf Basis kommunaler Aufgabenübertragung und 1B: NVP (RVR) auf Basis geändertes ÖPNVG (NRW)

5.2 Szenarien für die Umsetzung eines Nahverkehrsplans

Eine Möglichkeit, trotz unveränderter Strukturen im Erstellungsprozess, die Defizite im interkommunalen Verkehrsangebot zu beheben, ist in einer

abgestimmten Ausführungsplanung der NVPs zu sehen. Denn die Wahrscheinlichkeit, ein abgestimmtes Verkehrsangebot im Gesamttraum vorzufinden, ist bei unkoordinierter Zusammenarbeit vieler unabhängig voneinander agierender Einheiten eher niedrig. Potenziale für Synergien im Betrieb sind jedoch vorhanden. Hieraus erwächst der Gedanke, diese Synergien und erforderlichen Abstimmungen auf operativer/betrieblicher Ebene zu suchen. Dieser zweite gutachterliche Handlungsstrang kann unabhängig von der fachplanerischen Zusammenarbeit oder auch diese ergänzend angegangen werden.

Die Handlungsmöglichkeiten reichen dabei von einer (gemeinsamen) Fahrbetriebsgesellschaft bis hin zu einem regionalen Stadtwerkeverbund. Diese Möglichkeiten werden weiter ausgeführt und als Szenarien 1 bis 3 im vorliegenden Kapitel eingeordnet. Szenario 1 eröffnet dabei Möglichkeiten für ein abgestimmtes Verkehrsangebot der unabhängigen kommunalen Verkehrsunternehmen, während Szenario 2A eine Gesellschafterstruktur für interkommunalen Verkehr vorstellt. Szenario 2B als Untervariante von 2A sieht eine Fahrbetriebsgesellschaft für die gesamte Region, inklusive intrakommunaler Verkehre, vor. Szenario 3 stellt einen regionalen Stadtwerkeverbund vor.

5.2.1 Vergabeverfahren für die Verkehrsleistung

Die Umsetzung von im Nahverkehrsplan definierten Verkehrsleistungen erfolgt in der Regel durch einen Öffentlichen Dienstleistungsauftrag an ein oder mehrere Verkehrsunternehmen. Diese werden entweder durch eine Direktvergabe mit der Verkehrsleistung betraut oder können diese durch Zuschlagserteilung im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens erhalten.

Eine Direktvergabe an ein Verkehrsunternehmen wird insbesondere dann angestrebt, wenn ein kommunales Verkehrsunternehmen im Stadtwerkeverbund geführt wird. Hierdurch können die durch die Verkehrsleistungserbringung entstehende Unterdeckung innerhalb des Stadtwerkeverbundes den Überschüssen aus der Energiesparte gegengerechnet werden und wirken dadurch mindernd auf den zu versteuernden Unternehmensgewinn. Diese interne Gegenrechnung bietet damit einen zusätzlichen Finanzierungsbeitrag.

5.2.2 Finanzierung und Leistungsproduktion

Im Folgenden werden drei Szenarien erläutert, welche die Umsetzung eines abgestimmten Verkehrsangebotes erleichtern können. In allen Szenarien soll der steuerliche Querverbund erhalten bleiben, um den daraus entspringenden Finanzierungsbeitrag bzw. die damit verbundene Entlastung der kommunalen Haushalte zu erhalten; je nach Szenario wird der steuerliche Querverbund jedoch neugestaltet werden. Darüber hinaus werden die Szenarien fachplanerisch analog der bereits eingeführten Bewertungsmatrix für die Umsetzungsvarianten basierend auf folgenden Kriterien bewertet:

- Die Berücksichtigung von lokalen und regionalen Interessen
- der organisatorische Aufwand
- die Beseitigung von Doppelstrukturen im Verkehrsangebot
- das Harmonisierungserfordernis
- die Gesamtkosten
- sowie die Kostengerechtigkeit
- der Erhalt des steuerlichen Querverbunds und zuletzt die

- Wahrscheinlichkeit für die Umsetzung von interkommunalem ÖPNV

In der nachfolgenden Abbildung 5-8 ist der Status Quo der Leistungsproduktion dargestellt. Es wird deutlich, dass die Angebote der verschiedenen Kommunen nicht aufeinander abgestimmt sind und interkommunales Reisen mit dem ÖPNV aufgrund von Lücken unattraktiv bzw. nicht realisierbar ist. Basierend darauf wurden die folgenden Szenarien entwickelt.

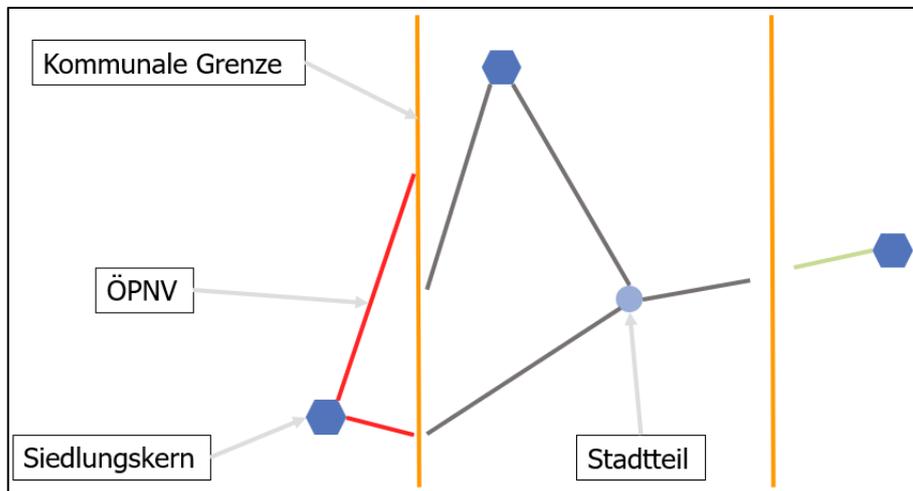


Abbildung 5-8: Leistungserbringung im Status Quo (ohne ausreichende interkommunale Verbindungen)

5.2.2.1 Szenario 1: Abgestimmtes Verkehrsangebot unabhängiger kommunaler Verkehrsunternehmen auf freiwilliger oder ggf. vertraglicher Basis

Das Szenario 1 geht von einer unveränderten Leistungsproduktion gegenüber dem Status Quo aus. Um das interkommunale Verkehrsangebot zu verbessern und zu synchronisieren, wird die jeweils bilaterale Abstimmung zwischen den Kommunen und den die jeweilige Verkehrsleistung erbringenden Verkehrsunternehmen angeregt.

Die Berücksichtigung von regionalen Interessen und damit die Wahrscheinlichkeit für die Umsetzung eines abgestimmten Verkehrsangebotes ist damit stark abhängig von der Bereitschaft der lokalen Akteure, deren vordringliches Augenmerk zunächst selbstverständlich auf der Erfüllung der jeweils lokalen, kommunalen Anforderungen liegt. Das vorgeschlagene Szenario belässt es bei der gegenwärtigen Produktionsweise: Jedes Verkehrsunternehmen fährt weiterhin innerhalb seines Gebietes, wodurch der steuerliche Querverbund der Verkehrsunternehmen mit den Versorgungsbetrieben der Kommunen bestehen bleibt. Das Verkehrsangebot soll jedoch angepasst werden und mit dem des jeweils angrenzenden Verkehrsangebot der benachbarten Kommune abgestimmt werden. Diese Abstimmungen betreffen den Takt und die Bedienzeiten. Ein interkommunaler Konsens über Mindeststandards kann zu einem einheitlicheren Angebot führen, bestehende Lücken im Verkehrsangebot zwischen den Kommunen schließen und damit auch Doppelstrukturen beseitigen. Dadurch kann eine Harmonisierung stattfinden. Der Abstimmungsprozess sowie die Durchführung des Angebotes dürften zu einem erhöhten organisatorischen Aufwand führen.

Das durch die Lückenschließung entstandene zusätzliche Verkehrsangebot verursacht zudem Mehrkosten in der Leistungsproduktion. Die Mehrkosten repräsentieren nicht zwingenderweise den dadurch entstandenen Vorteil für die jeweilige Kommune, was die Kostengerechtigkeit verringert, obwohl sie nach den bisherigen Kriterien erfolgt (in Abhängigkeit des Gebiets, auf welchem die Leistung erbracht wird).

Der Nachteil dieses Szenarios besteht jedoch darin, dass weiterhin ein Verkehrsunternehmen nur in seinem Gebiet zuständig ist, was dazu führt, dass an jeder Gebietsgrenze ein Wechsel zu einem anderen Unternehmen notwendig ist (siehe Abbildung 5-9). Dies würde einen Umstieg beinhalten, verbunden mit Unannehmlichkeiten für den Fahrgast. Hierdurch entsteht intrinsisch ein Nachteil für die regionalen Interessen.

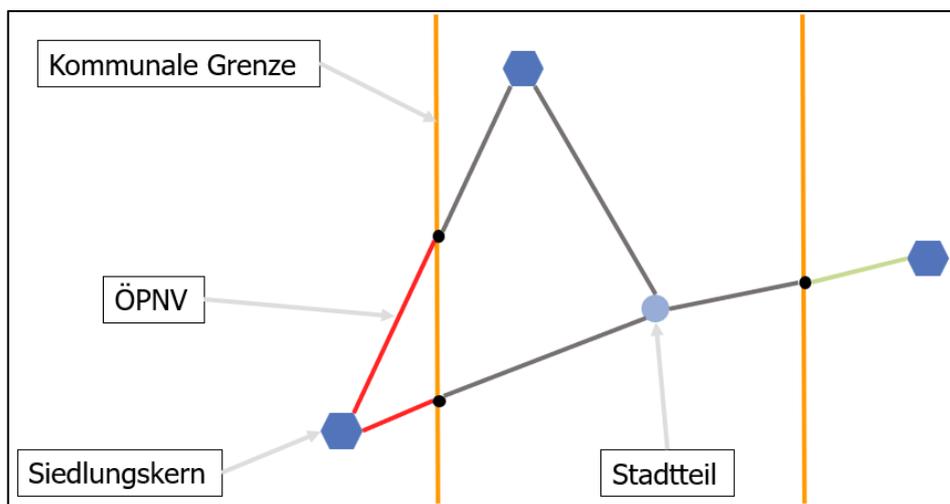


Abbildung 5-9: Erbringung der interkommunalen Verkehrsleistung unter Szenario 1: Abgestimmtes Verkehrsangebot durch verschiedene Verkehrsunternehmen

Anmerkung: rot = Verkehrsunternehmen 1, grau = Verkehrsunternehmen 2, grün = Verkehrsunternehmen 3

5.2.2.2 Szenario 2A: Gesellschafterstruktur für interkommunale Angebote

Szenario 2A sieht die Gründung einer interkommunalen Fahrbetriebsgesellschaft vor. Die Fahrbetriebsgesellschaft ermöglicht es, Leistungen in der Region gemeinsam zu erbringen und zugleich den steuerlichen Querverbund beizubehalten durch die sogenannten „Altgesellschaften“ innerhalb der Gesellschaft (siehe Abbildung 5-10). Bei Szenario 2A würde die Fahrbetriebsgesellschaft nur interkommunale Leistungen für die Verkehrsunternehmen erbringen, die Verkehrsleistungen innerhalb eines Gebietes jedoch weiterhin von den bestehenden Verkehrsunternehmen erbracht (siehe Abbildung 5-11). Dies würde es ermöglichen, Lücken im Angebot zu schließen und dadurch regionale Interessen zu berücksichtigen. Jedoch können teilweise Doppelstrukturen im Verkehrsangebot entstehen durch teilparallele Strecken sowie auf organisatorischer Ebene durch die gleichzeitige Präsenz der Fahrbetriebsgesellschaft mit Altgesellschaft und der bestehenden Verkehrsunternehmen. Zugleich wird das bestehende Angebot von den bekannten Verkehrsunternehmen erbracht und lokale Interessen

vertreten. Damit das Zusammenspiel zwischen den bestehenden Verkehrsunternehmen und der Fahrbetriebsgesellschaft möglich ist, ist sowohl eine Harmonisierung als auch Kooperation nötig, wodurch ein hoher organisatorischer Aufwand verursacht wird. Die von der Fahrbetriebsgesellschaft erbrachte Verkehrsleistung wird von den Aufgabenträgern finanziert, auf deren Bedienungsgebiet sie erbracht wird. Das durch die Lückenschließung entstandene zusätzliche Verkehrsangebot verursacht Mehrkosten. Die Mehrkosten repräsentieren nicht zwingenderweise den dadurch entstandenen Vorteil für die jeweilige Kommune. Des Weiteren setzt diese Variante voraus, dass eine Differenzierung in inter- und intrakommunale Verkehrsleistung stattfindet, welche dann von der Gesellschaft bzw. den Verkehrsunternehmen erbracht wird. Diese Unterscheidung ähnelt der Unterscheidung von Regional- und Stadtverkehr für die oben erläuterte Umsetzungsvariante 2B: NVP (RVR) für Regionalverkehre, kommunale NVP für Stadtverkehre (siehe 5.1.3). Wie im Gutachten von BBG und Partner aufgeführt, ist daher auch hier eine klare Abgrenzung möglicherweise schwierig zu erkennen und umzusetzen.

Die Gesellschaftsstruktur öffnet Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Gesellschafts- und Stimmrechtsanteile, so dass sichergestellt werden kann, dass keine Kommune dominiert. Die Städte verfügen über Stimmrechtsanteile, die Verkehrsunternehmen über Gesellschaftsanteile. Die Anteile können anhand eines abgestimmten Bewertungsverfahrens ermittelt werden. Dies könnte beispielsweise die Verkehrsleistung als Kriterium beinhalten (siehe Abbildung 5-12).

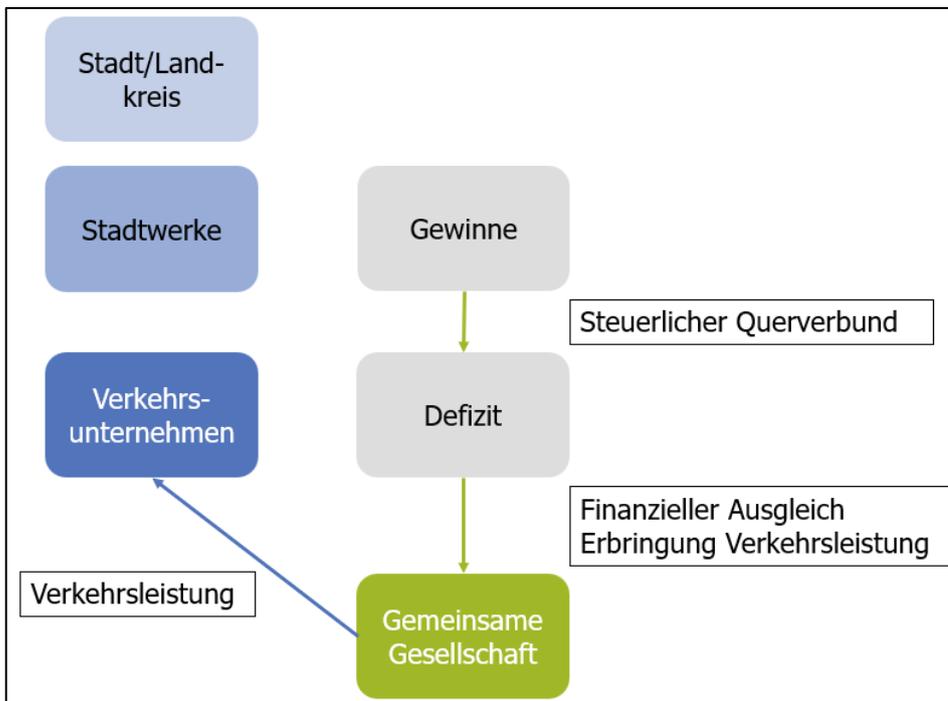


Abbildung 5-10: Gemeinsame Fahrbetriebsgesellschaft-Struktur unter Erhalt des steuerlichen Querverbunds

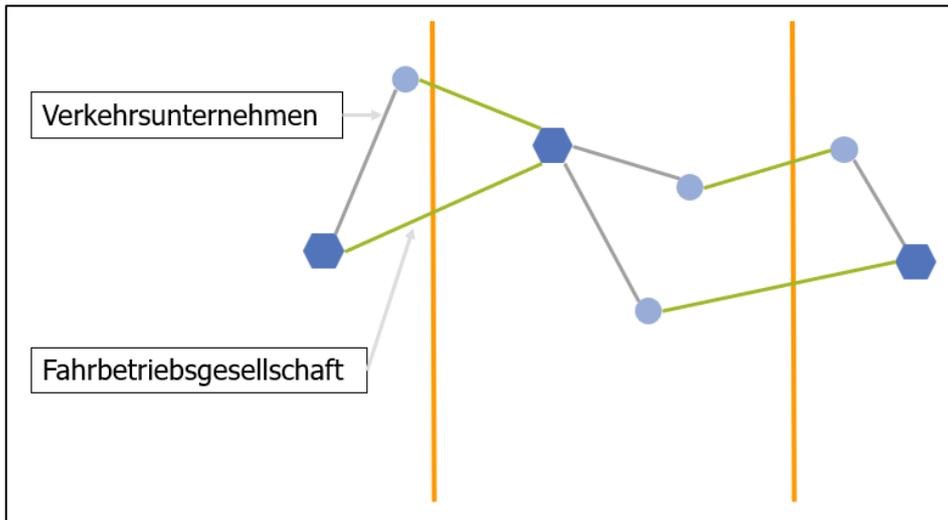


Abbildung 5-11 Erbringung der interkommunalen Verkehrsleistung unter Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal

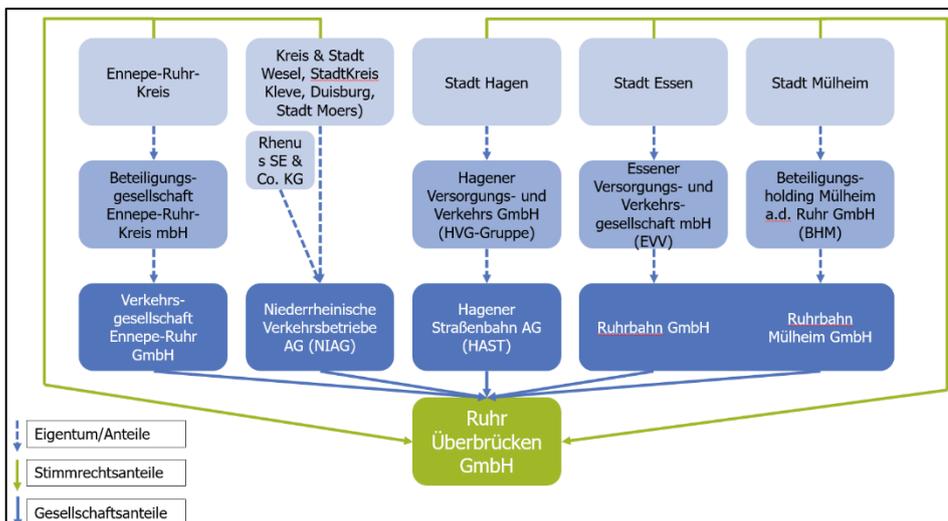


Abbildung 5-12: Beispiel für eine gemeinsame Fahrbetriebsgesellschaft

5.2.2.3 Szenario 2B: Gesellschafterstruktur für die gesamte Region

Bei Szenario 2B würde die Fahrbetriebsgesellschaft die Verkehrsleistung in der gesamten Region, sowohl die intrakommunalen Verkehre als auch die interkommunalen Verkehre, erbringen (siehe Abbildung 5-13), es findet somit eine Harmonisierung statt. Dadurch gibt es eine stärkere Vertretung der regionalen Interessen. Die bestehenden Verkehrsunternehmen würden weiterhin als sogenannte „Altgesellschaften“ bestehen und sind für den steuerlichen Querverbund innerhalb der Gebiete entscheidend, trotzdem werden Doppelstrukturen beseitigt durch die Bündelung in der Gesellschaft. Außerdem sorgen sie dafür, dass lokale Interessen, wenn auch in geringem Ausmaß, berücksichtigt werden. Die Gründung der Fahrbetriebsgesellschaft verursacht einen einmaligen hohen organisatorischen Aufwand, langfristig wird dieser sowie die Kosten jedoch geringer durch die Zusammenlegung von Ressourcen. Die Kosten selbst müssten nach vorher festgelegten Kriterien zwischen den Kommunen gerecht verteilt werden. Im Vergleich zu Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal, ist es hier wahrscheinlicher, dass ein einheitliches Angebot erbracht wird, da

sowohl die intrakommunale als auch die interkommunale Verkehrsleistung nur von der Fahrbetriebsgesellschaft erbracht wird.

Es besteht auch die Möglichkeit, einer Übergangsvariante: so könnte zu Beginn nur das interkommunale Angebot von der Gesellschaft gedeckt werden (Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal) und dann Schritt für Schritt flexibel erweitert werden bis hin zu Szenario 2B: Gesellschafterstruktur mit sowohl interkommunalem als auch intrakommunalem ÖPNV.

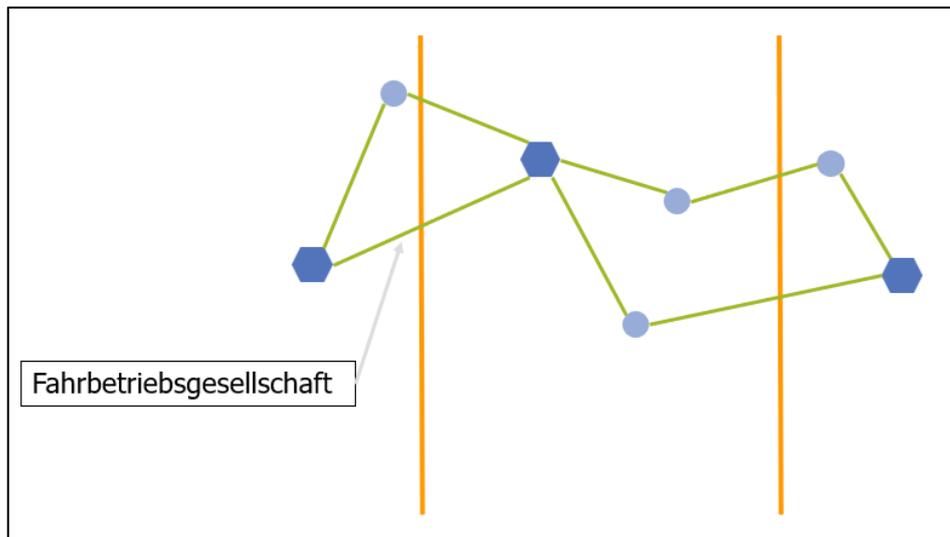


Abbildung 5-13: Erbringung der interkommunalen und intrakommunalen Verkehrsleistung unter Szenario 2B: Gesellschafterstruktur

5.2.2.4 Szenario 3: Regionaler Stadtwerkeverbund

Ein regionaler Stadtwerkeverbund mit einer regionalen ÖPNV-Sparte würde es ermöglichen den steuerlichen Querverbund, welcher zurzeit auf lokaler Ebene stattfindet auf ein regionales Level zu übertragen, da sowohl die Gewinne aus der Energiesparte als auch die Defizite aus dem ÖPNV auf überkommunaler Ebene liegen. (siehe Abbildung 5-14). Durch eine regionale ÖPNV-Sparte wäre es auch möglich das Verkehrsangebot einheitlich zu gestalten und damit durch Harmonisierung regionale Interessen zu berücksichtigen. Die lokalen Interessen hingegen würden nicht mehr stark vertreten. Die Stadt- und Landkreise als politische Ebene würden dann Gesellschaftsanteile am Stadtwerkeverbund innehaben. Dieser fungiert als Managementebene und erbringt zugleich die Versorgungs- und Verkehrsleistung (operativ). Für den regionalen Verbund sind allerdings sowohl eine gemeinsame Verkehrs- als auch eine gemeinsame Versorgungspolitik der Stadt- und Landkreise notwendig. Daher ist ein erhöhter organisatorischer Aufwand zu erwarten für den Aufbau dieser Struktur, langfristig jedoch eine Verringerung des Aufwands sowie der Kosten durch Bündelung von Ressourcen. Durch ein vorher festgelegtes Bewertungsschema, welches sowohl die gerechte Aufteilung des Verkehrsdefizites als auch der Überschüsse aus der Energiesparte berücksichtigt, können die Kosten gerecht zwischen den Kommunen aufgeteilt werden.

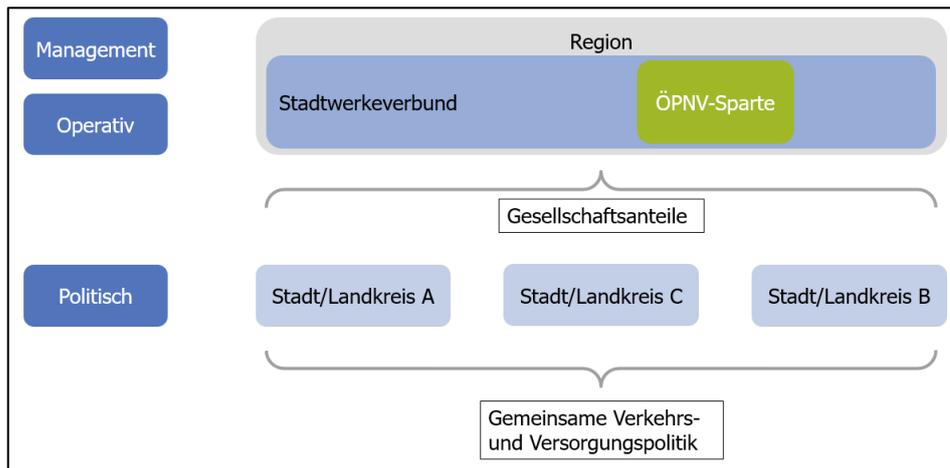


Abbildung 5-14: Aufbau eines gemeinsamen Stadtwerkeverbands mit einem steuerlichen Querverbund auf regionaler Ebene

5.2.2.5 Bewertung

In der Bewertungsmatrix (siehe Tabelle 5-4) sind die vier Szenarien nach den oben aufgeführten Kriterien mit bis zu 2 (zwei) Punkten bewertet, wie in der vorherigen Bewertung auch. Hier ergeben sich maximal 18 Punkte und minimal null Punkte. Das Bewertungsschema ist in Tabelle 5-3 aufgeführt. Je stärker die Interessen berücksichtigt werden, desto positiver wurde die Variante bewertet. Für den organisatorischen Aufwand sowie die Gesamtkosten bedeutet positiv eine Verringerung bzw. einen niedrigen Wert. Weiterhin werden eine mögliche Harmonisierung, Beseitigung von Doppelstrukturen, der Erhalt des steuerlichen Querverbands sowie eine hohe Wahrscheinlichkeit für die Umsetzung von interkommunalem ÖPNV als positiv bewertet.

Tabelle 5-3: Bewertungsschema für die Szenarien

Bewertungskriterien für die Szenarien	0 Punkte	1 Punkt	2 Punkte
Berücksichtigung der Interessen	keine explizite Berücksichtigung	schwache Berücksichtigung	starke Berücksichtigung
Organisatorischer Aufwand	Steigerung	gleichbleibend	Verringerung
Beseitigung von Doppelstrukturen im Verkehrsangebot	Schaffung von neuen Doppelstrukturen	gleichbleibend	Beseitigung von Doppelstrukturen
Harmonisierungserfordernis NVP und Verkehrsangebot	Verhinderung	Ermöglichung	Bestärkung
Gesamtkosten	Steigerung	gleichbleibend	Verringerung
Kostengerechtigkeit (zwischen den Kommunen)	keine festgelegten Kriterien	festgelegte Kriterien	gemeinsam festgelegte Kriterien, Transparenz
Erhalt des steuerlichen Querverbands	kein Erhalt	in bisheriger Form	neue regional orientierte Form
Wahrscheinlichkeit für die Umsetzung von interkommunalem ÖPNV	niedrig	mittel	hoch

Tabelle 5-4: Bewertungsmatrix der Szenarien

Bewertungskriterien für die Szenarien*	1	2A	2B	3
Berücksichtigung der Interessen				
Regionale Interessen (interkommunal)	0	2	2	2
Lokale Interessen (intrakommunal)	2	2	1	0
Organisatorischer Aufwand	0	0	2	2
Beseitigung von Doppelstrukturen im Verkehrsangebot	2	0	2	2
Harmonisierungserfordernis NVP und Verkehrsangebot	1	2	2	2
Gesamtkosten	0	0	2	2
Kostengerechtigkeit (zwischen den Kommunen)	1	2	2	2
Erhalt des steuerlichen Querverbunds	1	2	2	2
Wahrscheinlichkeit für die Umsetzung von interkommunalem ÖPNV	0	1	2	2
Gesamtpunktzahl	7	11	17	16

* Die Szenarien entsprechen:

- *Szenario 1: Abgestimmtes Verkehrsangebot*
- *Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal*
- *Szenario 2B: Gesellschafterstruktur*
- *Szenario 3: Regionaler Stadtwerkeverbund*

Am schlechtesten bewertet wurde Szenario 1: Abgestimmtes Verkehrsangebot, welches nur auf freiwillige bzw. vertragliche Vereinbarungen setzt, um ein abgestimmtes Verkehrsangebot zu erreichen, jedoch keine strukturellen Veränderungen vornimmt. Szenario 3: Regionaler Stadtwerkeverbund stellt einen regionalen Stadtwerkeverbund dar mit der umfassendsten Form der institutionalisierten Zusammenarbeit; allein werden die lokalen Interessen nicht explizit berücksichtigt, sondern auf die regionale Ebene verlagert, so dass dieses Szenario lediglich 16 von 18 möglichen Punkten erreicht.

Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal mit 11 Punkten schneidet zwar deutlich schlechter als Szenario 3 ab, wäre aber als Übergang zu Szenario 2B: Gesellschafterstruktur, mit 17 von 18 möglichen Punkten, denkbar (siehe Abbildung 5-15). So könnte die Fahrbetriebsgesellschaft zunächst nur interkommunalen Verkehr übernehmen und nach und nach intrakommunalen Verkehr bis sämtliche ÖPNV-Verkehrsleistungen im Gebiet durch die

Fahrbetriebsgesellschaft erbracht werden (für weitere Informationen siehe Kapitel 5.2.2.3).

Aufbauend auf der oben aufgeführten Bewertung ergibt sich eine gutachterliche **Empfehlung für Szenario 2B: Gesellschafterstruktur**, welches die Verkehrsleistungserbringung durch eine gemeinsame Fahrbetriebsgesellschaft beschreibt. Die Kosten der Leistungsproduktion werden dabei den jeweiligen Altgesellschaften für ihr Verkehrsgebiet in Rechnung gestellt, so dass die dort auflaufenden Defizite aus der Verkehrsleistung im jeweiligen kommunalen Stadtwerkeverbund steuermindernd verbleiben.

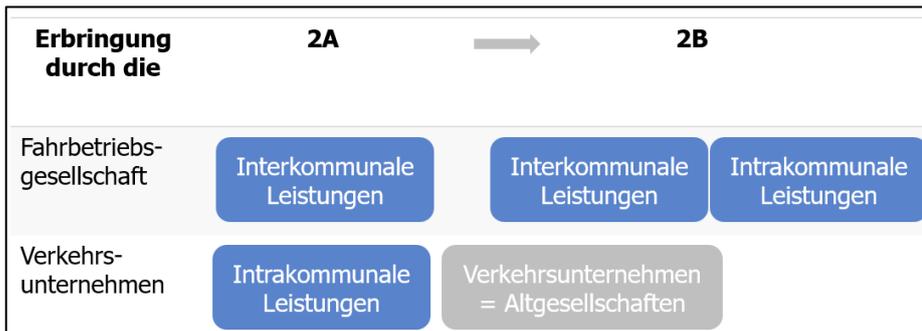


Abbildung 5-15: Transformation von Szenario 2A: Gesellschafterstruktur – interkommunal zu Szenario 2B: Gesellschafterstruktur

5.2.2.6 Erweiterung der Finanzierungsbasis

Die gegenwärtige Situation des ÖPNV lässt steigende Kosten für die Leistungsproduktion erwarten, selbst bei einem unveränderten Fahrplanangebot. Die Beibehaltung des steuerlichen Querverbundes, Synergien aus einer gemeinsamen Leistungsproduktion oder einer abgestimmten Verkehrsplanung können allenfalls die verschiedenen kostensteigernden Effekte mildern, die sich aus Rahmenbedingungen ergeben, die an dieser Stelle nur beispielhaft und unvollständig aufgezählt werden können

- Abkehr von der Nutzerfinanzierung (z.B. durch Einführung des Deutschlandtickets) mit sinkenden durchschnittlichen Tarifergiebigkeiten
- Steigende Personalkosten (z.B. durch Fachkräftemangel)
- Steigende Investitionskosten (z.B. durch technische Anforderungen aus der Digitalisierung)
- Steigende Betriebskosten (z.B. durch Umsetzung der Dekarbonisierungsstrategie)

Trotz des Erhalts des steuerlichen Querverbunds kann es in den oben aufgeführten Szenarien zu Mehrkosten im Vergleich zum Status Quo kommen. Um dies zu finanzieren, könnten die Einnahmequellen der Verkehrsunternehmen erweitert werden. Dafür gibt es diverse Möglichkeiten.

Soweit noch nicht vorhanden oder vollständig umgesetzt, können Sonderfahrten angeboten werden, weiter Werbe- und Mieteinnahmen verwirklicht werden und Kooperationen mit lokalen Attraktionen zu Kombi-Tickets führen. Abhängig von der Gesetzgebung des Landes und der jeweiligen Kommune wäre eine Finanzierung durch Steuereinnahmen aus einer City-Maut, flächendeckenden

Parkgebühren, Nutznießer-Finanzierung, allgemeinem ÖPNV-Beitrag, Übernachtungssteuer oder ähnlichem denkbar.

Des Weiteren könnten Zusatzangebote außerhalb des klassischen ÖPNV-Angebotes durch die Verkehrsunternehmen erbracht werden. Durch Sharing-Angebote, wie Leihfahrräder, Leihautos, Taxis, autonome Shuttles, etc. könnte der Fahrgast vom Verkehrsunternehmen von Tür-zu-Tür transportiert werden. Die Gesamteinnahmen durch den Mobilitätsservice könnten dann den ÖPNV mitfinanzieren.

6 AP 5 – Rechtliche Analyse (BBG und Partner)

6.1 Sachverhalt und Fragestellung

Der Regionalverband Ruhr (RVR) gliedert sich in 11 kreisfreie Städte und 4 Kreise, die für die Planung, Ausgestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die Aufstellung von Nahverkehrsplänen verantwortlich sind. Die Verkehrsleistungen werden derzeit von 23 Verkehrsunternehmen erbracht, wovon 15 ihren Sitz im Ruhrgebiet haben. Um ein möglichst attraktives ÖPNV-Angebot zu bieten, ist eine durchdachte Nahverkehrsplanung notwendig. Dies beinhaltet einheitliche Tarifstrukturen und Fahrpläne sowie Anschlusssicherheit auch die Stadtgrenzen überschreitend. Derzeit haben alle 15 Kommunen ihren eigenen Nahverkehrsplan.

Das Gutachten skizziert und analysiert die Verwaltungs- und Beteiligungsstruktur bei der Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplans durch den RVR. Das Arbeitspaket 5 umfasst eine Analyse der sich im Hinblick auf die Verwaltungs- und Beteiligungsstruktur bei Erstellung eines regionalen Nahverkehrsplans beim RVR stellenden Rechtsfragen.

Im Rahmen der rechtlichen Analyse **wird im ersten Schritt** eine rechtliche Darstellung und Bewertung der Verwaltungs- und Beteiligungsstruktur im Status quo vorgenommen. Hierbei sind die aktuell nach dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) an den RVR übertragenen Aufgaben im Hinblick auf die Verkehrsplanung (Möglichkeit der Aufstellung eines Verkehrsentwicklungsplan für das Verbandsgebiet) den entsprechenden Aufgaben der Verbandskommunen (Verkehrsentwicklungsplanung und Nahverkehrsplanung) gegenübergestellt. Die verschiedenen Planungsinstrumente bzw. -ebenen werden sodann zueinander in Bezug gesetzt, d. h. es werden die unterschiedlichen Zwecke dieser Instrumente und ihre rechtlichen Wirkungen sowie etwaig damit einhergehende Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse dargestellt und bewertet. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Finanzierungslast im bisherigen System eingegangen.

In einem zweiten Schritt werden sodann die rechtlichen Möglichkeiten einer Neustrukturierung für eine übergreifende regionale Nahverkehrsplanung untersucht. Hierbei sind die Anforderungen an die kommunale Zusammenarbeit sowie auch die fachplanerischen Vorgaben und Verfahren (hier insbesondere des PBefG und des ÖPNVG) zu beachten. Hinsichtlich Art und Umfang einer möglichen neuen „Aufgabenverteilung“ zwischen dem RVR und den Verbandskommunen in Bezug auf die Nahverkehrsplanung werden zudem die Vorstellungen der Beteiligten in den Blick genommen. Für die in Betracht kommenden Umsetzungsvarianten werden schließlich die rechtlichen Wirkungen sowie auch die finanziellen Verantwortlichkeiten dargestellt. Die Analyse der rechtlichen Machbarkeit einer regionalen Nahverkehrsplanung beinhaltet auch eine zusammenfassende Gegenüberstellung der ggf. möglichen Umsetzungsvarianten, in deren Rahmen die Vor- und Nachteile der Varianten dargestellt und im Hinblick auf die die konkrete Ausgangssituation beim RVR bewertet werden.

6.2 Darstellung und Bewertung der Verwaltungs- und Beteiligungsstruktur im Status quo

6.2.1 Aufgaben des RVR

§ 4 RVRG benennt die Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben des RVR. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 6 RVRG zählt zu den freiwilligen Aufgaben des RVR u. a.:

„Verkehrsentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet sowie Unterstützung der Verbandskommunen bei der Verkehrsentwicklungsplanung und der Nahverkehrsplanung; die Nahverkehrsplanungen der Zweckverbände, insbesondere für den SPNV, sind dabei zu beachten“ (Hervorhebungen d. Verf.)

Die Begriffe Verkehrsentwicklungsplanung und Nahverkehrsplanung sind dabei nicht als gleichbedeutend zu verstehen: Während die Verkehrsentwicklungsplanung eine Gesamtbetrachtung der Verkehrsträger vornimmt, bezieht sich die Nahverkehrsplanung allein auf die Entwicklung des ÖPNV.¹ Verkehrsentwicklungs- und Nahverkehrsplanung stehen somit nebeneinander.² In § 4 Abs. 2 Nr. 6 RVRG ist vorgesehen, dass der RVR die Verkehrsentwicklungsplanung für das gesamte Verbandsgebiet übernehmen kann. Mit Blick auf die Nahverkehrsplanung ist dagegen lediglich die Unterstützung der Verbandskommunen durch den RVR vorgesehen. Die Aufstellung eines verbandsweiten Nahverkehrsplans durch den RVR selbst demnach zählt – derzeit – nicht zu den Aufgaben des RVR. Nach § 4 Abs. 3 RVRG können zudem kommunale Aufgaben auf den RVR übertragen werden, wenn eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften dies so beschließen (und das Land dem zustimmt).

6.2.2 Aufgaben der verbandsangehörigen Kommunen

Für die Aufstellung von Verkehrsentwicklungsplänen gibt es keine ausdrückliche Rechtsgrundlage. Es handelt sich um ein informelles Instrument und eine freiwillige Aufgabe der Kommunen. Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Anforderungen an den Inhalt von Verkehrsentwicklungsplänen und mit Blick auf das Aufstellungsverfahren. Die Aufstellung von Nahverkehrsplänen ist dagegen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW eine Pflichtaufgabe der Kreise, kreisfreien Städte und Zweckverbände:

„Die Kreise, kreisfreien Städte und Zweckverbände stellen zur Sicherung und zur Verbesserung des ÖPNV jeweils einen Nahverkehrsplan auf.“

¹ Barth, in: Baumeister, Recht des ÖPNV, Bd. 2, Hamburg 2013, A 2 Rn. 201.

² Barth, in: Baumeister, Recht des ÖPNV, Bd. 2, A 2 Rn. 201.

6.2.3 Inhaltliche Anforderungen an den Nahverkehrsplan

§ 8 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW stellt die Rechtsgrundlage für die Aufstellung der Nahverkehrspläne dar. **§ 8 ÖPNVG NRW** stellt im Weiteren bestimmte inhaltliche Anforderungen an Nahverkehrspläne auf. Daneben finden sich Anforderungen auch in **§ 8 Abs. 3 PBefG**. § 8 Abs. 3 PBefG schreibt jedoch nur diejenigen Anforderungen fest, die ein Nahverkehrsplan erfüllen muss, um die im PBefG festgelegten genehmigungsrechtlichen Wirkungen zu entfalten, denn die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 22 GG umfasst nur die genehmigungsrechtlichen Wirkungen des Nahverkehrsplans.³ Die Gesetzgebungskompetenz für das Verfahren und die inhaltlichen Anforderungen an die Nahverkehrsplanung liegt bei den Ländern (Art. 72 Abs. 1 GG, Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG).⁴

Der Nahverkehrsplan soll gemäß § 8 Abs. 3 Satz 8 PBefG den **Rahmen** für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs bilden. Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG hat der Aufgabenträger im Nahverkehrsplan Anforderungen an **Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes**, dessen **Umweltqualität** sowie Vorgaben für die **verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen** zu definieren. Ziel ist die ausreichende, den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr (§ 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG). Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 01.01.2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen (§ 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG).

§ 8 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW benennt als Ziel der Aufstellung eines Nahverkehrsplans die „Sicherung“ und „Verbesserung“ des ÖPNV. Der Nahverkehrsplan soll die öffentlichen Verkehrsinteressen des Nahverkehrs konkretisieren und den mittel- bis langfristig angestrebten Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr (modal split) benennen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 ÖPNVG NRW). Dabei sind zum einen vorhandene Verkehrsstrukturen, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie das SPNV-Netz zu beachten; zum anderen sind die Belange des Klima- und Umweltschutzes, des Rad- und Fußverkehrs, der Barrierefreiheit, des Städtebaus und der Quartiersentwicklung sowie die Vorgaben des ÖPNV-Bedarfsplans und des ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplans zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 1 Satz 3 ÖPNVG NRW). Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG NRW sind die

³ Barth, in: Baumeister, Recht des ÖPNV, Bd. 2, A 2 Rn. 191.

⁴ Barth, in: Baumeister, Recht des ÖPNV, Bd. 2, A 2 Rn. 191.

Nahverkehrsplanungen der Zweckverbände, insbesondere für den SPNV, bei der sonstigen Nahverkehrsplanung zu beachten.

§ 8 Abs. 3 ÖPNVG NRW konkretisiert diese Anforderungen an den Inhalt der Nahverkehrspläne. So sind gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 ÖPNVG auf der Grundlage der vorhandenen und geplanten Siedlungs- und Verkehrsstrukturen sowie einer Prognose der zu erwartenden Verkehrsentwicklung **Ziele und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot und seine Finanzierung sowie die Investitionsplanung** festzulegen. Dieser Rahmen für das betriebliche Leistungsangebot muss zum einen die für die Abstimmung der Verkehrsleistung des ÖPNV notwendigen Mindestanforderungen für Betriebszeiten, Zugfolgen und Anschlussbeziehungen an wichtigen Verknüpfungspunkten, für die angemessene Verkehrsbedienung und den Qualifikationsstandard des eingesetzten Personals darstellen, zum anderen die Ausrüstungsstandards der im ÖPNV eingesetzten Fahrzeuge und die Entlohnung des eingesetzten Personals bei den Verkehrsunternehmen nach Maßgabe einschlägiger und repräsentativer Tarifverträge vorgeben (§ 8 Abs. 3 Satz 2 ÖPNVG NRW). Mit Blick auf die erforderlichen Aussagen zur Investitionsplanung ist der voraussichtliche **Finanzbedarf** anzugeben (§ 8 Abs. 3 Satz 3 ÖPNVG NRW). Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 4 ÖPNVG NRW müssen die Nahverkehrspläne darüber hinaus die Struktur und Fortentwicklung der gemeinschaftlichen **Beförderungsentgelte und -bedingungen** zu enthalten.

6.2.4 Aufstellung des Nahverkehrsplans

Das Aufstellungsverfahren für den Nahverkehrsplan ist in § 9 ÖPNVG NRW und § 8 Abs. 3 PBefG geregelt. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW ist der Nahverkehrsplan „im Benehmen“ mit den betroffenen Gebietskörperschaften aufzustellen, d. h. den jeweiligen Gebietskörperschaften ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, ohne dass ihr Einverständnis erforderlich ist. Soweit kreisangehörige Städte und Gemeinden Aufgabenträger gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW sind oder nach § 4 ÖPNVG NRW Aufgaben wahrnehmen, ist jedoch auch ihr **Einvernehmen** zu den ihr Aufgabengebiet betreffenden Inhalten des Plans erforderlich (§ 9 Abs. 1 Satz 2 ÖPNVG NRW). Die Bezirksplanungsbehörde ist über die Einleitung des Aufstellungsverfahrens zu unterrichten (§ 9 Abs. 1 Satz 3 ÖPNVG NRW).

Zu **beteiligen** sind auch die vorhandenen Unternehmen (§ 8 Abs. 3 Satz 6 Hs. 1 PBefG, § 9 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG NRW). Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 6 Hs. 2, Satz 7 PBefG, § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 ÖPNVG NRW sind ferner Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände, soweit vorhanden, **anzuhören** und ihre Interessen sind angemessen sowie diskriminierungsfrei zu berücksichtigen.

Zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten hat bei der Aufstellung ihrer Nahverkehrspläne eine **Abstimmung** zu erfolgen (§ 9 Abs. 3 Satz 1 ÖPNVG NRW). Diese Vorgabe gilt für Zweckverbände entsprechend (§ 9 Abs. 3 Satz 2 ÖPNVG NRW).

Die **Entscheidung** über den Nahverkehrsplan trifft die Vertretungskörperschaft der in § 8 Abs. 1 ÖPNVG NRW genannten Aufgabenträger (§ 9 Abs. 4 Satz 1 ÖPNVG NRW). Der **Beschluss** ist gemäß § 9 Abs. 4 Satz 2 ÖPNVG NRW) der nach § 16 Abs. 3 zuständigen Aufsichtsbehörde, d. h. der Bezirksregierung, anzuzeigen. Der Nahverkehrsplan ist sodann in geeigneter Weise bekannt zu machen und zur Einsichtnahme bereitzuhalten (§ 9 Abs. 4 Satz 3 ÖPNVG NRW).

Gemäß § 9 Abs. 5 Satz 1 ÖPNVG besteht eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung des Nahverkehrsplans; „bei Bedarf“ ist der Nahverkehrsplan **fortzuschreiben**. Eine konkrete zeitliche Vorgabe für die Fortschreibung wird nicht festgelegt. Die Entscheidung, wann und in welchem Umfang eine Fortschreibung erfolgt, obliegt also dem Aufgabenträger⁵. Mit Blick auf die Fortschreibung sind die oben genannten Anforderungen an das Aufstellungsverfahren entsprechend anzuwenden (§ 9 Abs. 5 Satz 2 ÖPNVG NRW).

6.2.5 Wirkung des Nahverkehrsplans

Bei einem Nahverkehrsplan handelt es sich weder um eine Rechtsnorm noch um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG. Der Nahverkehrsplan ist eine ausschließlich **verwaltungsinterne** Maßnahme ohne verbindliche Außenwirkung.⁶ Ob und inwieweit der Nahverkehrsplan eine Selbstbindung des Aufgabenträgers hinsichtlich der im Nahverkehrsplan getroffenen Festlegungen begründet, ist in der Literatur umstritten.⁷

Es entstehen jedoch sowohl genehmigungs- als auch vergabe- und beihilfenrechtliche Wirkungen.

6.2.5.1 Genehmigungrechtliche Wirkungen

Das PBefG zieht den Nahverkehrsplan mehrfach als Maßstab heran. Die Genehmigungsbehörde hat nach § 8 Abs. 3a Satz 2 PBefG im Rahmen ihrer Tätigkeit „einen Nahverkehrsplan zu berücksichtigen, der unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 6 zustande gekommen ist und vorhandene Verkehrsstrukturen

⁵ Werner/Patout/Bayer/Telenta/Kemler/Karl in: Praxis der Kommunalverwaltung, Band D 2 NW, § 9 ÖPNVG NRW S. 56.

⁶ BVerwG, Urt. v. 28.07.2021 – 8 C 33.20, GewArch 2022, 22 (Rn. 25).

⁷ Bejahend Fehling/Bahmer: Emissionsfreier Öffentlicher Personennahverkehr, ZUR 2023, 15 (19); Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, § 8 Rn. 45; ablehnend Barth, in: Baumeister, Recht des ÖPNV, Bd. 2, A 2 Rn. 70; differenzierend Knauff: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, Berlin 2004, S. 421.

beachtet.“ Auch der Genehmigungsantrag soll gem. § 12 Abs. 1 lit. c PBefG „eine Darstellung der Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der vollständigen Barrierefreiheit des beantragten Verkehrs entsprechend den Aussagen im Nahverkehrsplan (§ 8 Absatz 3 Satz 3)“ enthalten.⁸

Gemäß § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG kann ein Abweichen des Genehmigungsantrags von den Festlegungen des Nahverkehrsplans zur **Versagung der Genehmigung** führen.⁹ Die Genehmigungsbehörde muss den Nahverkehrsplan damit nicht zwingend beachten, hat ihn bei ihrer Prüfung aber zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan ist somit ein innerbehördlicher Mitwirkungsakt und ähnelt einer Verwaltungsvorschrift.¹⁰ Die Planungen des Aufgabenträgers im Rahmen der Nahverkehrsplanung sollten somit zwar maßgeblich sein und ein Abweichen von diesen Festlegungen dürfte nur bei überwiegenden Gründen des öffentlichen Verkehrsinteresses angezeigt sein.¹¹

Allerdings ist im Verhältnis zur Vorabbekanntmachung diese als vorrangig zu bewerten.¹² Denn während der Genehmigungsbehörde bei der Durchsetzung des vom Aufgabenträger aufgestellten Nahverkehrsplans ein Ermessen zukommt, ist eine Genehmigung nach § 13 Abs. 2a Satz 2 PBefG zu versagen, wenn die in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Anforderungen nicht erfüllt werden.

Aufgrund der fehlenden Außenwirkung und der bilateral mittels vertraglicher Regelungen getroffenen Festlegungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen kommt dem Nahverkehrsplan bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren jedenfalls nach Abschluss des öffentlichen Dienstleistungsauftrags keine genehmigungsrechtliche Bedeutung (mehr) zu. Hier ist jedoch die oben angesprochene mögliche verwaltungsinterne Selbstbindung des Aufgabenträgers zu beachten.

6.2.5.2 Vergabe- und beihilfenrechtliche Wirkungen

Der Nahverkehrsplan in der beschriebenen Ausprägung ist ein deutsches Instrument. Vor diesem Hintergrund wird in den vorwiegend europarechtlichen Festlegungen des Vergabe- und Beihilfenrechts nicht direkt auf den Nahverkehrsplan Bezug genommen. Allerdings ergeben sich **mittelbare** Wirkungen. Das ÖPNV-spezifische Vergabe- und Beihilfenrecht ist in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 geregelt. Durch die Änderungsverordnung 2016/2338 ist der Art. 2a

⁸ *Knauff*, Gemeinwohl und Wettbewerb im straßengebundenen ÖPNV, NVwZ 2020, 1171 (1173).

⁹ *Oebbecke*, Ein rechtlicher Blick auf das Deutschlandticket – Eine Revolution im Nahverkehr?, NVwZ 2023, 895 (895).

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 28.07.2021 – 8 C 33.20, GewArch 2022, 22 (Rn. 25); *Heinze*, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 8 Rn. 43.

¹¹ *Heinze*, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, § 8 Rn. 44.

¹² Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 10.07.2018 – 9 S 2424/17, KommJur 2018, 337 (340).

in die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eingefügt worden. Die Regelung bezieht sich auf die „Strategiepapiere für den öffentlichen Verkehr“ in den Mitgliedstaaten. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gegenüber einem Verkehrsunternehmen verbindlich geregelt werden (und für die im Gegenzug ein Ausgleich nach Maßgabe der Verordnung erfolgt), müssen „im Einklang“ mit diesen Strategiepapieren stehen.

Aus **Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1370/2007** ergibt sich damit das Erfordernis der Aufstellung von Strategiepapieren für den öffentlichen Verkehr und deren Relevanz. Im Einzelnen bleibt aber unklar, was die im Übrigen im Europarecht nicht definierten Strategiepapiere bedeuten und welche Rechtsfolgen ggf. damit verbunden sind.¹³ Keine Klarstellung wird insoweit durch die neuen Auslegungsleitlinien der EU-Kommission bewirkt, die sehr ausführlich auf die Festlegung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nach Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eingeht und hierfür sehr strenge Analyse- und Bewertungskriterien anlegt.¹⁴

Aufgrund der in Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 beschriebenen Funktion und Inhalte der Strategiepapiere liegt nahe, dass diese in Deutschland den Nahverkehrsplänen entsprechen. Legt man dies so zugrunde, so müssen die im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, der der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unterfällt, festgelegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sich zumindest aus dem Nahverkehrsplan ableiten lassen. Dies dürfte vor allem die quantitative und qualitative Ausgestaltung der Verkehrsdienste umfassen wie etwa Strecken/Linienführung, Taktung, Anschlüsse, Fahrzeugausstattung, anzuwendender Tarif etc.

Unklar bleibt allerdings, ob bzw. welche Rechtsfolgen eintreten, wenn die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstleistungsauftrags nicht mit dem Nahverkehrsplan als „Strategiepapier für den öffentlichen Verkehr“ übereinstimmen. Im Grundsatz hätte das Verkehrsunternehmen dann mit den entsprechenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht betraut werden dürfen; der auf dieser Basis an das Verkehrsunternehmen gewährte Ausgleich dürfte als nicht von der Notifizierungsfreistellung des Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gedeckt und somit als **beihilfenrechtswidrig**

¹³ Vgl. *Linke*, VO (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste, 2. Aufl. 2019, Art. 2a Rn. 17 ff.

¹⁴ Europäische Kommission, Bekanntmachung über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straßen v. 22.06.2023, ABl. 2023 C 222. Dazu auch *Linke*, Neue Auslegungsleitlinien zur VO (EG) 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste, NZBau 2023, 699.

gewährt anzusehen sein.¹⁵ In diesem Fall könnte das Verkehrsunternehmen zur Rückzahlung des entsprechenden Ausgleichs zuzüglich Zinsen verpflichtet sein.

6.2.6 Finanzierungslast

Die Ausgabenverantwortung folgt der Aufgabenverantwortung (Konnexitätsprinzip). Demnach tragen die Aufgabenträger die Ausgabenverantwortung für den ÖPNV.¹⁶ Aufgabenträger für Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV sind gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW die Kreise und kreisfreien Städte sowie mittlere und große kreisangehörige Städte, die ein eigenes ÖPNV-Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind. Die Aufgabenträgerschaft für den SPNV wurde im Sinne des § 5 ÖPNVG NRW auf den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) und bezüglich der Stadt Hamm und des Kreises Unna auf den Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL) übertragen.

6.3 Rechtliche Möglichkeiten einer Neustrukturierung

6.3.1 Übernahme von Aufgaben durch den RVR nach § 4 Abs. 3 RVRG

Die Aufstellung eines verbandsweiten Nahverkehrsplans durch den RVR ist derzeit nicht von den gesetzlich normierten Aufgaben des RVR umfasst. Aktuell darf der RVR die Verbandskommunen lediglich bei der Nahverkehrsplanung „unterstützen“.

Im RVRG ist jedoch vorgesehen, dass der RVR auf Antrag Aufgaben der Verbandskommunen übernehmen kann. So heißt es in § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 RVRG:

*„Der Verband kann **auf Antrag einer oder mehrerer Mitgliedskörperschaften** kommunale Aufgaben seiner Mitgliedskörperschaften **für das gesamte Verbandsgebiet übernehmen** oder übernommene Aufgaben auf seine Mitgliedskörperschaften rückübertragen, insbesondere die Bewerbung um für Kommunen ausgelobte Projekte und deren Trägerschaft (Aufgaben auf Antrag). Dies gilt nicht für bundesgesetzlich normierte Zuständigkeiten der Kreise und kreisfreien Städte.“ (Hervorhebungen d. Verf.)*

Hiernach ist auch eine Übernahme der Aufgabe der Erstellung eines Nahverkehrsplans durch den RVR grundsätzlich möglich. Die Aufgabe der Nahverkehrsplanung ist gerade keine bundesgesetzlich normierte Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte. Vielmehr ist die Aufstellung eines Nahverkehrsplans

¹⁵ Vgl. auch Linke, VO (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste, Art. 2a Rn. 21.

¹⁶ Barth, in: Baumeister, Recht des ÖPNV, Bd. 2, A 2 Rn. 201.

landesgesetzlich als Pflichtaufgabe der Kreise, kreisfreien Städte und Zweckverbände normiert (§ 8 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG NRW). In § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG heißt es lediglich, dass der Aufgabenträger die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen „in der Regel“ in einem Nahverkehrsplan definiert. Schließlich verfügen die Länder über die Gesetzgebungskompetenz für die Nahverkehrsplanung, s. o.

Die Übernahme von Aufgaben durch den RVR nach § 4 Abs. 3 Satz 1 und 2 RVRG erfolgt durch **Änderung der Verbandsordnung** (§ 4 Abs. 3 Satz 3 RVRG). Die Änderung bezüglich der Aufgabenübernahme bedarf der **Mehrheit von zwei Dritteln** der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung und der vorherigen **Zustimmung aller Mitgliedskörperschaften** (§ 4 Abs. 3 Satz 4 RVRG).

Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 6 RVRG können pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nur mit **Genehmigung** der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde im Einvernehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium übernommen werden. Dabei gibt die oberste Landesbehörde die Genehmigung im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt (§ 4 Abs. 3 Satz 7 RVRG). Bei der Aufstellung von Nahverkehrsplänen handelt es sich um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (s. o.), sodass die Übernahme dieser Aufgabe durch den RVR der Genehmigung der obersten Landesbehörde bzw. dem Einverständnis des zuständigen Ministeriums bedarf.

Wurde die Aufgabe der Erstellung eines Nahverkehrsplans auf den RVR übertragen, gelten mit Blick auf **inhaltliche Anforderungen** an den Nahverkehrsplan, **das Aufstellungsverfahren** und die **Wirkungen** des Nahverkehrsplan wiederum die oben dargestellten Erwägungen (entsprechend).

Mit Blick auf die **Finanzierungslast** verbleibt bei einer Übertragung der Aufgabe der Nahverkehrsplanung auf den RVR die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV im Übrigen bei den Verbandskommunen, sodass diese auch weiterhin die Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV tragen. Tatsächlich birgt die Nahverkehrsplanung durch den RVR finanzielle Konsequenzen für die Aufgabenträger, welche die planerischen Vorgaben des RVR umsetzen müssen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass im Zuge des Aufstellungsverfahrens das Einvernehmen der Aufgabenträger zu den ihr Aufgabengebiet betreffenden Inhalten des Plans erforderlich ist (§ 9 Abs. 1 Satz 2 ÖPNVG NRW). Auf diese Weise kann den finanziellen Interessen der Aufgabenträger Rechnung getragen werden.

6.3.2 Bewertung der Umsetzungsvarianten

Bei einer Neustrukturierung der Nahverkehrsplanung sind verschiedene Szenarien denkbar:

1. Der RVR stellt einen gemeinsamen, verbandsweiten Nahverkehrsplan auf (Umsetzungsvariante 1A).

In einer Untervariante normiert der Landesgesetzgeber hierzu im ÖPNVG NRW, dass dem RVR die Aufgabe der Nahverkehrsplanung übertragen wird (Umsetzungsvariante 1B).

2. Der RVR stellt einen übergeordneten Nahverkehrsplan auf; daneben existieren weiterhin die Nahverkehrspläne der Verbandsgemeinden (Umsetzungsvariante 2A).

Denkbar ist alternativ auch, dass der RVR einen übergeordneten Nahverkehrsplan nur für Regionalverkehre aufstellt. Für die Stadtverkehre existieren in dieser Untervariante lokale Nahverkehrspläne der Verbandsgemeinden (Umsetzungsvariante 2B).

3. Der RVR erstellt eine standardisierte Vorlage für einen Nahverkehrsplan; die Aufstellung der Nahverkehrspläne erfolgt eigenverantwortlich durch die Verbandsgemeinden (Umsetzungsvariante 3A).

In einer Untervariante übernimmt der RVR zusätzlich die Koordinierung der Aufgaben in Zusammenhang mit der Planaufstellung, etwa die Koordinierung der Beteiligungsverfahren. Die Beschlussfassung erfolgt wie in Umsetzungsvariante 3A aber durch die Verbandsgemeinden selbst (Umsetzungsvariante 3B).

In einer weiteren Untervariante erstellt der RVR nicht lediglich eine standardisierte Vorlage, sondern einen gemeinsamen, verbandsweiten Nahverkehrsplan in Gänze. Die Beschlussfassung erfolgt wie in den Umsetzungsvarianten 3A und 3B und anders als in den Umsetzungsvarianten 1A und 1B durch die Verbandsgemeinden selbst (Umsetzungsvariante 3C).

4. Die Verbandsgemeinden stellen weiterhin eigene Nahverkehrspläne ohne Beteiligung des RVR auf („business as usual“) (Umsetzungsvariante 4).

6.3.2.1 Umsetzungsvarianten 1A und 1B

Die Umsetzungsvariante 1A ist grundsätzlich realisierbar, erfordert jedoch eine **Aufgabenübertragung nach § 4 Abs. 3 RVRG**. Dies kann nur auf Antrag einer oder mehrerer Verbandskommunen erfolgen. Die zur Aufgabenübernahme erforderliche Änderung der Verbandsordnung bedarf einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der Verbandsversammlung. Zuvor müssen alle Verbandskommunen der Aufgabenübernahme zugestimmt haben. Schließlich kann die Aufgabenübernahme nur mit Genehmigung der zuständigen obersten Landesbehörde und im Einverständnis mit dem zuständigen Ministerium erfolgen. Die Realisierbarkeit der Umsetzungsvariante 1A ist demnach an **hohe Anforderungen** geknüpft.

Umsetzungsvariante 1B setzt ein **Tätigwerden des Landesgesetzgebers** voraus. Diese Umsetzungsvariante ist anders als Variante 1A nicht durch den RVR und seine Verbandskommunen selbst realisierbar, sondern von landespolitischen Gegebenheiten abhängig. Vorteilhaft erscheint, dass die Verfahrenserfordernisse einer Aufgabenübertragung nach § 4 Abs. 3 RVRG entfallen und für die Aufgabenübertragung insbesondere **keine Mitwirkung der Verbandskommunen** erforderlich ist.

In rechtlicher Hinsicht ist bei Umsetzungsvariante 1B fraglich, ob eine solche „**Hochzoning**“ einer Aufgabe zulässig ist: Bei der Übertragung der Aufgabe der Nahverkehrsplanung auf den RVR durch den Landesgesetzgeber könnte sich um einen **Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, 2 GG** handeln. Diesbezüglich dürfte zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten (Gemeinden) im RVR zu unterscheiden sein. Mit Blick auf die kreisfreien Städte als Gemeinden beinhaltet die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht zur Regelung sämtlicher Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Grundsatz der Universalität bzw. Allzuständigkeit der Gemeinde).¹⁷ Zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören die Pflichtaufgaben – wie vorliegend die Aufgabe der Aufstellung von Nahverkehrsplänen. Der Entzug von Aufgaben begründet einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht.

Den Kreisen als Gemeindeverbänden wird durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG das Recht der Selbstverwaltung nur „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs“ zugestanden. Nach dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) soll es sich daher bei einer Änderung der Aufgabenzuweisung durch den Gesetzgeber regelmäßig nicht um einen Eingriff in einen verfassungsrechtlich garantierten Aufgabenbestand der Gemeindeverbände handeln,¹⁸ sodass Kreise im Falle eines

¹⁷ *Hellermann* in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 59. Edition (Stand: 15.09.2024), Art. 28 GG Rn. 41

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 - 2 BvR 2433/04 u.a., NVwZ 2008, 183, 184.

Aufgabenzuges grundsätzlich keine Verletzung des Art. 28 Abs. 2 GG geltend machen können.

Bei den kreisfreien Städten wäre dagegen zu prüfen, ob der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt, d. h. insbesondere **verhältnismäßig**, ist. Soll eine örtliche Aufgabe einer Gemeinde entzogen werden (hier: „Hochzonung“ auf den RVR), müssen Gründe des Gemeinwohls dies erfordern und eine Güterabwägung muss ergeben, dass die Gründe für den Aufgabenzug das Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen. Überwiegende Gründe für einen Aufgabenzug können etwa Umweltschutz oder Gefahrenabwehr sein; Verwaltungsvereinfachung oder Zuständigkeitskonzentration stellen keine überwiegenden Gründe dar.¹⁹ Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit rechtfertigen einen Aufgabenzug nur dann, wenn die Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinde zu einem „unverhältnismäßigen Kostenanstieg“ führen würde.²⁰ **Interkommunale Zusammenarbeit** – etwa im Wege des Verfahrens nach § 4 Abs. 3 RVRG – kann Vorrang vor einer „Hochzonung“ haben.²¹ Für eine gesetzliche Aufgabenübertragung auf den RVR sprechen u. E. vorliegend neben Gründen der Effektivität und Verwaltungsvereinfachung auch sachliche Gründe (einheitliche, übergreifende Planung zum Wohle der Fahrgäste). Ob dies in der Gesamtschau eine „Hochzonung“ der Nahverkehrsplanung auf den RVR rechtfertigen könnte, ist auf den ersten Blick nicht eindeutig. Die Frage der Verhältnismäßigkeit bedürfte daher vorliegend im Bedarfsfall einer vertieften rechtlichen Prüfung.

Mit Blick auf die Inhalte des Nahverkehrsplans, die Voraussetzungen für das Aufstellungsverfahren sowie die Wirkungen des Nahverkehrsplans finden sowohl in Bezug auf die Umsetzungsvariante 1A als auch hinsichtlich der Umsetzungsvariante 1B die im Status quo anwendbaren Regelungen (entsprechende) Anwendung. Die Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV verbleibt auch in den Umsetzungsvarianten 1A/1B bei den Aufgabenträgern, deren Einverständnis mit den Inhalten des Nahverkehrsplans im Zuge der Aufstellung durch den RVR erforderlich ist.

6.3.2.2 Umsetzungsvarianten 2A und 2B

In der **Umsetzungsvariante 2A** bestünde eine „geteilte“ Zuständigkeit für die Aufgabe der Aufstellung eines Nahverkehrsplans. Denn es soll einerseits einen übergeordneten Nahverkehrsplan des RVR geben; daneben sollen aber weiter die (konkretisierenden?) Nahverkehrspläne der Verbandskommunen bestehen bleiben. § 4 Abs. 3 RVRG sieht jedoch nur vor, dass eine Aufgabe durch den RVR

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347, 350 f.

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347, 350.

²¹ BVerfG, Ur. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, NVwZ 2018, 140, 147.

„übernommen“ wird. Dies dürfte nach unserem Verständnis im Sinne einer vollständigen Übernahme zu verstehen sein, d. h. den Verbandskommunen würde die Aufgabe gänzlich entzogen. Auch im Übrigen erscheint fraglich, ob es nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zulässig ist, die Zuständigkeit für eine Aufgabe und damit auch die Entscheidungsmacht zu teilen. Damit begegnet diese Variante rechtlichen Bedenken.

Eine „geteilte“ Zuständigkeit wäre allenfalls dann rechtlich möglich, wenn eine klare Abgrenzung (territorial oder sachlich) für die Aufgaben, die auf den RVR übertragen werden einerseits, und die Aufgaben, die bei den Verbandskommunen verbleiben andererseits, vorgenommen werden könnte. Die vorstehend aufgeführten rechtlichen Bedenken werden in Umsetzungsvariante 2B an sich durch eine **Abgrenzung der Zuständigkeiten** entschärft; die o. g. Bedenken der geteilten Zuständigkeit bestehen daher – theoretisch – nicht. In tatsächlicher Hinsicht erscheint jedoch zweifelhaft, ob eine Unterscheidung zwischen Regional- und Stadtverkehren im dicht besiedelten Ruhrgebiet überhaupt eindeutig möglich ist. Im Ergebnis dürften Schwierigkeiten bestehen, die Zuständigkeiten für Regional- und Stadtverkehre klar voneinander abzugrenzen. Daher ergeben sich auch bei dieser Variante rechtliche Risiken.

6.3.2.3 Umsetzungsvarianten 3A, 3B und 3C

Die Umsetzungsvariante 3A dürfte bereits von der bestehenden freiwilligen Aufgabe der Unterstützung der Verbandskommunen bei der Nahverkehrsplanung (§ 4 Abs. 2 Nr. 6 RVRG) gedeckt sein, sofern der RVR in seiner Vorlage für den Nahverkehrsplan den Verbandskommunen **keine verbindlichen Vorgaben** macht und die Verbandskommunen ihre Nahverkehrspläne weiterhin eigenverantwortlich selbst aufstellen. Anders als in Variante 1A sind in diesem Fall keine Zustimmungs- und Verfahrenserfordernisse zu beachten. Es gelten die für den Status quo dargelegten Anforderungen an Inhalt und Aufstellung sowie die beschriebenen Wirkungen des Nahverkehrsplans.

Umsetzungsvariante 3B unterscheidet sich von Variante 3A nur dadurch, dass der RVR zusätzlich Koordinierungsaufgaben übernimmt. Solange die gesetzlichen Anforderungen an das Planaufstellungsverfahren gewahrt werden, dürfte dies keinen rechtlichen Bedenken begegnen.

Auch Umsetzungsvariante 3C unterscheidet sich in rechtlicher Hinsicht nicht von den Umsetzungsvarianten 3A und 3B, sofern die Erstellung des verbandsweiten, gemeinsamen Nahverkehrsplans durch den RVR für die Verbandskommunen nicht verbindlich ist und die Beschlussfassung bei den Verbandskommunen verbleibt.

6.3.2.4 *Umsetzungsvariante 4*

In Umsetzungsvariante 4 wird auch von der bereits im RVRG vorgesehenen Möglichkeit der Unterstützung der Verbandskommunen bei der Nahverkehrsplanung – die zudem keinen speziellen Verfahrensanforderungen unterliegt – kein Gebrauch gemacht. Das Potenzial einer verbandsübergreifenden Nahverkehrsplanung wird nicht genutzt. Es gelten die für den Status quo dargelegten Anforderungen an Inhalt und Aufstellung sowie die beschriebenen Wirkungen des Nahverkehrsplans.

6.4 Fazit

Zur Erreichung des Ziels einer verbandsübergreifenden Nahverkehrsplanung kommen verschiedene Umsetzungsvarianten in Betracht. In der weitreichendsten Variante stellt der RVR selbst einen verbandsweiten Nahverkehrsplan auf. Dies kann realisiert werden, indem entweder die Verbandskommunen dem RVR die Aufgabe der Nahverkehrsplanung in dem Verfahren nach § 4 Abs. 3 RVRG übertragen (Umsetzungsvariante 1A) oder der Landesgesetzgeber im ÖPNVG NRW festlegt, dass dem RVR die Aufgabe der Nahverkehrsplanung übertragen wird (Umsetzungsvariante 1B). Während Umsetzungsvariante 1A u. a. die Zustimmung aller Verbandskommunen voraussetzt, ist die Mitwirkung der Verbandskommunen bei Umsetzungsvariante 1B gerade nicht erforderlich. Allerdings bedarf es für Umsetzungsvariante 1B eines entsprechenden Willens des Landesgesetzgebers und es könnten rechtliche Bedenken gegen diese Variante bestehen, die bei Bedarf noch konkreter zu prüfen wären. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Realisierbarkeit beider Umsetzungsvarianten an hohe rechtliche und praktische Anforderungen geknüpft ist.

Daher wurden vorliegend auch weitere Umsetzungsszenarien in den Blick genommen. Eine denkbare Umsetzungsvariante besteht darin, dass der RVR einen übergeordneten Nahverkehrsplan aufstellt, während weiterhin auch die Nahverkehrspläne der Verbandskommunen existieren (Umsetzungsvariante 2A). In einer Abwandlung dessen stellt der RVR einen übergeordneten Nahverkehrsplan nur für Regionalverkehre auf, während für die Stadtverkehre lokale Nahverkehrspläne der Verbandskommunen existieren (Umsetzungsvariante 2B). Es erscheint bereits fraglich, ob diese Varianten überhaupt mit dem Verfahren nach § 4 Abs. 3 RVRG umsetzbar sind. Beide Varianten erfordern aus Rechtsgründen jedenfalls eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten des RVR einerseits und der Verbandskommunen andererseits. Im Ergebnis könnten abhängig von der konkreten Ausgestaltung bei den Umsetzungsvarianten 2A und 2B rechtliche Risiken bestehen.

Anders verhält es sich mit Blick auf die Umsetzungsvarianten 3A, 3B und 3C. In Umsetzungsvariante 3A erstellt der RVR eine standardisierte Vorlage für einen

Nahverkehrsplan. Unter Verwendung dieser Vorlage erfolgt die Aufstellung der Nahverkehrspläne jedoch eigenverantwortlich durch die Verbandsgemeinden jeweils für ihr Gebiet. Zusätzlich könnte der RVR die Koordinierung der Aufgaben in Zusammenhang mit der Planaufstellung, etwa die Koordinierung der Beteiligungsverfahren, übernehmen (Umsetzungsvariante 3B). Denkbar ist auch, dass der RVR nicht lediglich eine standardisierte Vorlage für einen Nahverkehrsplan, sondern einen gemeinsamen, verbandsweiten Nahverkehrsplan in Gänze erarbeitet (Umsetzungsvariante 3C). Die Beschlussfassung erfolgt in allen drei Varianten durch die Verbandsgemeinden selbst. Sofern der RVR den Verbandsgemeinden keine verbindlichen Vorgaben macht und die gesetzlichen Anforderungen an das Planaufstellungsverfahren gewahrt werden, begegnet ein solches Vorgehen keinen rechtlichen Bedenken. Vorteilhaft erscheint insbesondere, dass für die Umsetzung dieser Umsetzungsvarianten anders als bei den Szenarien 1A und 1B keine besonderen Zustimmungs- und Verfahrenserfordernisse zu beachten sind. Die Erstellung einer standardisierten Vorlage für den Nahverkehrsplan bzw. die Erarbeitung eines gesamten Nahverkehrsplans und ggf. die Übernahme von Koordinierungstätigkeiten durch den RVR erweist sich damit als unkompliziert umsetzbare Alternative zu einer umfassenden Übertragung der Aufgabe der Nahverkehrsplanung auf den RVR. Die beabsichtigte umfassende und übergreifende Nahverkehrsplanung wird bei diesen Varianten indes nicht maßgeblich bewirkt.

Mit Blick auf die Inhalte des Nahverkehrsplans, die Voraussetzungen für das Aufstellungsverfahren sowie die Wirkungen des Nahverkehrsplans finden in allen Umsetzungsvarianten die für den Status quo beschriebenen Regelungen (entsprechende) Anwendung. Die Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV verbleibt in allen Umsetzungsvarianten bei den Verbandsgemeinden als Aufgabenträgern.



***Die Grünen im Ruhrparlament
Kronprinzenstraße 35
45128 Essen***

www.gruenefraktion.ruhr