



**Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV
der kommunalen Spitzenverbände
(AG „Planung“)**

Leitfaden „Nahverkehrsplan“

Stand Dezember 2020

Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände (AG „Planung“)

Leitfaden „Nahverkehrsplan“

Stand Dezember 2020

Autoren/ Mitwirkende:

Klaus Geschwinder (Region Hannover)

Markus Heeren (Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH)

Tina Herrmann (Stadt Regensburg)

Ralf Lellek (Stadt Hagen)

Kerstin Lull (Stadt Chemnitz)

Lothar Michaelis (Stadt Dortmund)

Nora Pullmann (traffiQ Frankfurt am Main, bis Sommer 2017)

Stephan Rausch (Stadt Leipzig)

Holger Reich (traffiQ Frankfurt am Main, ab Sommer 2017)

Melanie Saraval (Region Hannover)

Christian Schirmer (Rhein-Erft-Kreis)

Roland Schmidt (MTV Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH)

Tim Semmelhaack (ZVBN Zweckverband Verkehrsverbund Niedersachsen/
Bremen, Bremen)

Ulrich Steimer (Landeshauptstadt Stuttgart)

Thomas Strehmel (Landeshauptstadt München)

Helmut Südmersen (ZVM Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Müns-
terland Fachbereich Bus, Münster)

Dieter Wiedermeier (Stadt Hamm)

Inhalt:

1	Grundsätze und Grundlagen	1
1.1	Grundsätzliche Hinweise zur Fortschreibung von Nahverkehrsplänen ...	1
1.1.1	Strategische Ausrichtung und Funktion eines Nahverkehrsplans	1
1.1.2	Nahverkehrsplan und unterschiedliche Aufgabenträgertypen	3
1.1.3	Anlässe für Neuarbeitung oder Fortschreibung eines Nahverkehrsplans	5
1.1.4	Fortschreibung des Nahverkehrsplans als zeitlich begrenztes oder kontinuierliches Projekt	7
1.1.5	Berücksichtigung von Planungsinstrumenten bei der Fortschreibung ...	8
1.1.6	Schnittstellen zu anderen Planwerken	9
1.1.7	Berücksichtigung langfristiger Planungsprozesse	11
1.1.8	Umsetzung von Nahverkehrsplänen	12
1.2	Grundlegende Inhalte eines Nahverkehrsplans	13
1.2.1	Festlegung der ausreichenden Verkehrsbedienung.....	13
1.2.2	Bilanzierung und Wirkungskontrolle	14
1.2.3	Aufnahme eines Kosten- und Finanzierungskonzeptes.....	15
1.2.4	Zielsetzung und Leitbild	18
2	Standards und Grundlagen	19
2.1	Definition der ausreichenden Verkehrsbedienung über Standards.....	19
2.2	Qualitätscontrolling	22
2.3	Qualitätsmanagement	23
2.4	Konkurrenzfähigkeit des ÖPNV gegenüber dem MIV und Beeinflussung des ÖPNV-Anteils	23
2.5	Schülerverkehr	27
2.5.1	Arten der Schülerbeförderung	27
2.5.2	Festlegungen im NVP.....	28
2.5.3	Randbedingungen und förderliche Strukturen	28
2.5.4	Weitere Anforderungen im NVP	29
2.6	Fahrzeugstandards.....	29
2.7	Siedlungsstruktur und ÖPNV-Erschließung	30
3	Angebotsformen - planerische Themen im Nahverkehrsplan	31
4	Beteiligungsverfahren im NVP-Prozess	37
4.1	Überblick über den gesetzlichen Rahmen	37
4.2	„Beteiligungskultur“ – vorhanden und/ oder notwendig.....	37

4.3	Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des NVP.....	38
5	Infrastruktur	41
5.1	Bedeutung der ÖPNV-Infrastruktur.....	41
5.2	Was gehört zur ÖPNV-Infrastruktur?	41
5.3	Ansprüche und Anforderungen an die ÖPNV-Infrastruktur	42
5.4	Mängelanalyse.....	42
5.5	Maßnahmenprogramm.....	43
5.6	Barrierefreiheit	43
5.7	Wer erstellt, betreibt, unterhält und finanziert die ÖPNV- Infrastruktur?.....	47
6	Marketing	47
6.1	Marketing im ÖPNV	47
6.2	Marketing und Nahverkehrsplan.....	48
6.3	Marketingstrategie	49

Tabellen

- 1 Kriterien für Beschreibung des Aufgabenträgertyps
4
- 2 Anlässe für Erstellung oder Fortschreibung eines Nahverkehrsplans
5

Abbildungen

- 1 Beispiel für die Vorgehensweise zur Festlegung der ausreichenden Bedienung 14
- 2 Bestandteile eines Kosten- und Finanzierungskonzeptes
17
- 3 Leitfragen für die Standartentwicklung
21
- 4 Im NVP können die Aufgabenträger auch die Qualitätsmerkmale für Premiumprodukte im Busnetz definieren (Beispiel: SchnellBus im Münsterland
21
- 5 Denkbare Ansatz zur Festlegung der Aufgabendifferenzierung des ÖV-Systems in einem NVP 24
- 6 Intermodale und multimodale Mobilität
25
- 7 Inter- und multimodale Mobilitätsangebote finden in der Zwischenzeit nicht nur in Ballungsräumen Anwendung (Beispiel: Mobilitätsstation in Offenburg)
26
- 8 Beispiel für einen hierarchischen Aufbau des ÖPNV-Systems
32
- 9 Beispiel für die Zuordnung von Angebotsmerkmalen zu den Netzebenen
33
- 10 Beispiel für hierarchischen Aufbau des ÖPNV-Systems
34

-
- 11 Beispiel für die Festlegung von Anforderungen an Park & Ride- und Bike & Ride-Anlagen im NVP 36
 - 12 Ausrichtung und Verbindlichkeiten der Beteiligung 39
 - 13 Beteiligungsformen in NVP-Prozessen (Quelle?) 40
 - 14 Bandbreite der Aspekte eines barrierefreien ÖPNV 43
 - 15 Vorgehensweise zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Aufstellung des Nahverkehrsplanes 45
 - 16 Grundsätze der Barrierefreiheit im ÖPNV 46
-

Hinweise

Der vorliegende Leitfaden wurde ab Frühjahr 2015 von den Mitgliedern der AG "Planung" der BAG ÖPNV in ehrenamtlicher Tätigkeit in sieben Sitzungen in Arbeitsteams erarbeitet. Die Inhalte der einzelnen Bausteine basieren auf den persönlichen Einschätzungen und Erfahrungen der Verfasser in ihrem jeweiligen Arbeitsumfeld.

Unterschiedliche Rahmenbedingungen und spezifische Regelungen in den einzelnen Bundesländern konnten deshalb nicht vollumfänglich berücksichtigt und dargestellt werden. Da die Inhalte des Leitfadens von verschiedenen Mitgliedern der Arbeitsgruppe verfasst wurden, unterscheiden sich einzelne Bausteine im Aufbau und in der Struktur somit stilistisch voneinander.

Der Leitfaden erhebt nicht den Anspruch, umfassend alle Facetten eines Nahverkehrsplans (NVP) zu beleuchten. Er ist von Praktikern geschrieben und soll Praktikern in ihrer Anwendung vor Ort Anregungen für ihre Arbeit geben.

Im Mittelpunkt steht die Aufstellung bzw. Fortschreibung von NVP der Aufgabenträger für den straßengebunden Öffentlichen Personennahverkehr (im Leitfaden kurz „ÖPNV“), wobei die Aussagen und Empfehlungen sich auch auf gemeinsame NVP für SPNV/ ÖPNV beziehen können.

Bei allen planerischen Projekten gilt es die unterschiedlichen Sichtweisen und Lebenssituationen aller Menschen gleichermaßen zu berücksichtigen. Im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes werden im vorliegenden Bericht geschlechtsneutrale Formulierungen bevorzugt, so dass alle Menschen gleichermaßen einzuschließen sind. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z. B. Fahrer/Innen (Fahrer*innen) oder Nutzer/Innen (Nutzer*innen), verzichtet.

Begriffserklärung

Öffentlicher Verkehr (ÖV)	gesamter Verkehr mit öffentlichen Verkehrsmitteln
Schienenpersonennahverkehr (SPNV)	schienengebundener ÖV (nach AEG)
Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	straßengebundener ÖV (nach PBefG), auch kommunaler Schienenverkehr mit U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ADAC	Allgemeine Deutsche Automobil-Club e. V.
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Arbeitsgruppe
BAG ÖPNV	Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger der kommunalen Spitzenverbände
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BoKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BO-Strab	Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
LSA	Lichtsignalanlage (Ampelanlage)
NVP	Nahverkehrsplan oder Nahverkehrspläne
ÖDA	öffentlicher Dienstleistungsauftrag
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr (hier straßengebundener Verkehr mit Bussen, Straßenbahnen, Stadtbahnen oder U-Bahnen)
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr (hier gesamter öffentlicher Verkehr)
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
QM	Qualitätsmanagement
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVO	Straßenverkehrsordnung
TÖB	Träger öffentlicher Belange
VBN	Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
VO	Verordnung
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar
ZOB	Zentraler Omnibus-Bahnhof

1 Grundsätze und Grundlagen

1.1 Grundsätzliche Hinweise zur Fortschreibung von Nahverkehrsplänen

1.1.1 Strategische Ausrichtung und Funktion eines Nahverkehrsplans

Das Instrument Nahverkehrsplan (NVP) stellt die wesentliche planerische Grundlage eines Aufgabenträgers für die Planung, Organisation und Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) dar. Mit dem NVP bzw. der Fortschreibung des NVP sollen die verkehrlichen, ökologischen, wirtschaftlichen und konzeptionellen Ziele für die weitere Ausgestaltung des ÖPNV in den nächsten Jahren überprüft und gegebenenfalls neu festgelegt werden.

In den letzten Jahren werden verstärkt in der Fortschreibung der NVP auch inter- und multimodale Mobilitätsangebote und deren Schnittstellen zum ÖPNV dargestellt und die Wirkungen einer integrierten Betrachtungsweise dieser weiteren Verkehrsmittel des Umweltverbundes betont. Auch Maßnahmen zum Mobilitätsmanagement nehmen einen größeren Raum in verschiedenen NVP ein. Einige Aufgabenträger tragen dieser Entwicklung Rechnung, indem sie ihre NVP als „Mobilitätspläne“ bezeichnen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Bezeichnung „Nahverkehrsplan“ in den aktuellen gesetzlichen Grundlagen des Bundes in § 8 PBefG sowie in länderspezifischen Regelungen näher definiert ist. Gleichwohl ist es sinnvoll, das erweiterte Spektrum der in den vergangenen Jahren eingeführten, teilweise auch in Experimentierfeldern getesteten Mobilitätsangeboten, im Auge zu behalten und je nach spezifischen Zielsetzungen und möglichen Anwendungsfeldern im jeweiligen Zuständigkeitsbereich im NVP mit seinen Wirkungen zu berücksichtigen. Auch wenn in den nachfolgenden Ausführungen häufig der klassische ÖPNV im Fokus der Betrachtung steht, sollten ergänzende Mobilitätsangebote je nach möglichem Einsatzfeld mitberücksichtigt werden.

Ein NVP kann, je nach spezifischer Ausgangssituation und der jeweiligen Rahmenbedingungen, sehr unterschiedliche Funktionen für einen Aufgabenträger und für die weiteren am Planungs- und Umsetzungsprozess beteiligten Akteure übernehmen:

- Als **Planungsinstrument** beschreibt der NVP die vom Aufgabenträger angestrebte Entwicklung der Netze, Angebote, Fahrzeuge und Infrastrukturen (insbesondere Barrierefreiheit) im ÖPNV sowie (wenn der Aufgabenträger die Tarifgestaltung nicht an eine Tarifgemeinschaft bzw. einen Tarifverbund übertragen hat) der Tarife. Der Planungshorizont kann dabei auch auf längerfristige Zeiträume ausgerichtet sein, insbesondere bei Themenfeldern, die zum jeweiligen Zeitpunkt einer Fortschreibung bereits diskutiert und auch vorbereitet werden sollten, eine (sukzessive) Umsetzung jedoch während eines längeren Zeitraumes erfolgen würde. Zielgruppen sind die kommunale Politik, politische Gremien des Aufgabenträgers, Behörden, Planungsträger, Fördermittelgeber und (bei Landkreisen) auch die kreisangehörigen Kommunen sowie vorhandene Verkehrsunternehmen.
-

- Als **Steuerungsinstrument** lenkt und kontrolliert der Aufgabenträger mit dem NVP im „laufenden Geschäft“ die ÖPNV-Qualität und die Verkehrsdurchführung. Der NVP richtet sich in dieser Funktion an die tätigen Verkehrsunternehmen und ggf. an Infrastrukturbetreiber. Er kann dabei in vertraglichen Dokumenten, wie aktuell in einigen Öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (ÖDA) bei Direktvergaben wie auch bei wettbewerblichen Vergaben, eine entsprechende Verbindlichkeit erlangen.
- Als (vorbereitendes) **Vergabeinstrument** definiert der Aufgabenträger im Nahverkehrsplan, im Vorgriff auf die Vorabbekanntmachung im eigentlichen Vergabeverfahren, die von ihm geplante ÖPNV-Angebot/Qualität und den Zuschnitt der Vergabeeinheiten (Linienbündel). Der Nahverkehrsplan ist insoweit auch ein Orientierungspunkt für interessierte Verkehrsunternehmen und zudem eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Genehmigungsbehörde. Zu beachten ist allerdings, dass der Nahverkehrsplan für sich allein bei der Prüfung von eigenwirtschaftlichen Anträgen für die Genehmigungsbehörde keine Verbindlichkeit hat, sondern von dieser nur „zu berücksichtigen“ ist (nach § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG „kann“ die Genehmigungsbehörde vom NVP abweichende Anträge versagen, muss dies aber nicht). Zum verbindlichen Maßstab für die Beurteilung eigenwirtschaftlicher Anträge werden Vorgaben des Nahverkehrsplans erst, soweit sie in die Vorabbekanntmachung als der konkretisierten Vergabeabsicht des Aufgabenträgers Eingang gefunden haben (§ 13 Abs. 2a Satz 2 PBefG) und soweit sie als „wesentlich“ anerkannt werden. Dies gilt nach § 13 Abs. 2a PBefG z.B. grundsätzlich für Linienweg und Haltestellen, Bedienungshäufigkeit und Bedienungszeitraum oder Vorgaben zur Barrierefreiheit. Bei anderen, nicht im Gesetz genannten Vorgaben, wie z.B. Umweltstandards oder soziale Kriterien, muss die Wesentlichkeit im Zweifelsfall gegenüber der Genehmigungsbehörde besonders dargelegt werden. (vgl. „Orientierungshilfe zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung“ der BAG ÖPNV vom 31.01.2018)

Zwischen den Funktionen bestehen auch divergierende Anforderungen:

- Als (vorbereitendes) Vergabeinstrument und als Steuerungsinstrument hat ein NVP die Anforderung zu beachten, die „ausreichende Verkehrsbedienung“ möglichst stringent an den Finanzierungsmöglichkeiten des Aufgabenträgers orientiert, zu beschreiben.
- Als Planungsinstrument besteht dagegen der Anspruch, im Kontext mit kommunalen Zielen der Verkehrsentwicklungsplanung oder des Klimaschutzes, auch weitgehende, aktuell ggf. nicht vollständig finanzierbare Zielsetzungen und Maßnahmen zu verankern.

Das Spannungsfeld zwischen „Fokussierung auf das Machbare“ und „Aufzeigen des Wünschenswerten“ muss jeweils aufgabenträgerspezifisch für den eigenen NVP überlegt und entschieden werden. Oft fällt eine solche Entscheidung zur strategischen Ausrichtung des NVP erst im Laufe des Aufstellungsprozesses.

1.1.2 Nahverkehrsplan und unterschiedliche Aufgabenträgertypen

Die Aufgabenträger sind durch unterschiedliche Rahmenbedingungen gekennzeichnet, die auch unterschiedlich auf den NVP, seine Inhalte und seine Regelungstiefe wirken.

Seite | 3

Solche Rahmenbedingungen können sein:

- bisherige Verkehrserbringung in der Spannbreite von „eigenwirtschaftlich ohne vertragliche Regelung“ im Sinne von § 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG über die Ausschreibung von Verkehren im wettbewerblichen Verfahren bis hin zur „Erbringung durch eigene kommunale Verkehrsunternehmen“ im Rahmen einer Direktvergabe (In-house),
- zukünftig vorgesehene/ angestrebte Vergabeform,
- Entwicklung der strukturellen Randbedingungen,
- Ausprägung des Mobilitätsmarktes (insbesondere Nachfrageanteile außerhalb des Schulverkehrs),
- finanzielle Situation.

Es besteht eine große Bandbreite von Aufgabenträgertypen. Sie reicht von

- Großstädten mit starkem Wachstum der Strukturen und der Bevölkerung sowie Direktvergabe an ein kommunales Unternehmen.

Als Sonderfall: Beauftragung Aufgabenträgerorganisationen von Städten und Landkreisen bzw. durch Verbände, die einen größeren Verkehrsraum – auch übergreifend für den städtischen und ländlichen Raum - abdecken.

bis hin zu

- Landkreisen im peripheren, ländlichen Raum mit dominierendem Schulverkehr, ggf. aber auch ausgeprägter Schrumpfung. Dies möglicherweise unter der Ägide der Finanzierbarkeit und der Notwendigkeit des Erhalts der Eigenwirtschaftlichkeit.

Eine besondere Herausforderung für den Aufgabenträger, und damit für den NVP, entsteht dann, wenn der ÖPNV bisher eigenwirtschaftlich durchgeführt wurde, in Folge des demografischen Wandels und des Schülerrückgangs die Eigenwirtschaftlichkeit mit der anstehenden Vergabe jedoch nicht mehr erreicht werden kann. Ein solcher „Paradigmenwechsel“ – mit der Konsequenz der Übernahme der wirtschaftlichen Verantwortung für die ÖPNV-Erbringung durch den Aufgabenträger – stellt den Aufgabenträger vor große Herausforderungen. Wenn gleichzeitig die Haushaltssituation eines Aufgabenträgers angespannt ist, kommt den Anforderungen an den NVP zur Festlegung eines wirtschaftlich tragfähigen ÖPNV noch größere Bedeutung zu.

Tabelle 1: Kriterien für Beschreibung des Aufgabenträgertyps

Unterkriterien	Oberkriterium „Gebietskörperschaft“ ¹			
	Kreis im ländlichen Raum	Kreis im Verdichtungsraum/ Mittelstadt	kleine Großstadt (ab 100.000 EW)	Großstadt/ Metropole (ab 500.000 EW)
vorhandener Verkehrsbetreiber				
eigenes Unternehmen	(X)	X	X	X
kein eigenes Unternehmen	X	X	(X)	0
zukünftige Vergabeart				
eigenwirtschaftliche Verkehre	X	(X)	(X)	0
Direktvergabe	X	X	X	X
wettbewerbliche Vergabe	X	X	X	0²
Entwicklung der strukturellen Randbedingungen				
Wachstum	0	X	X	X
Stabilität	X	X	X	X
Schrumpfung	X	X	(X)	0
Ausprägung des Mobilitätsmarktes				
hoher Jedermannanteil ³	0	X	X	X
geringer Jedermannanteil ²	X	(X)	0	0
Haushaltssituation				
gesund/ Spielräume vorhanden	(X)	(X)	(X)	(X)
knapp/ ausgeglichen	X	X	X	X
sehr angespannt/ defizitär	X	X	X	X
X trifft häufig zu (X) trifft selten zu 0 trifft i. d. R. nicht zu				

¹ Ohne Sonderfall Gebietskörperschafts übergreifende Verkehrsräume (Verkehrsverbünde)

² Frankfurt am Main mit wettbewerblicher Vergabe von Busverkehrsleistungen als bisher alleinige Ausnahme in Deutschland

³ Fahrgastnachfrage außerhalb des Schülerverkehrs

1.1.3 Anlässe für Neuerarbeitung oder Fortschreibung eines Nahverkehrsplans

Die Kreise, kreisfreien Städte und Zweckverbände als ÖPNV-Aufgabenträger sind in den meisten Bundesländern zur Aufstellung eines NVP ermächtigt oder verpflichtet. Lediglich Hamburg verzichtet auf dieses Instrument.⁴

Bezüglich der Anlässe ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen

- einem NVP als Planungsinstrument mit Binnenwirkung sowie
- einem NVP als vorbereitendes Vergabeinstrument.

Ein Aufgabenträger sollte immer berücksichtigen, dass der Inhalt eines NVP rechtliche Wirkung, z. B. gegenüber der Genehmigungsbehörde (keine Verbindlichkeit, aber zumindest „Berücksichtigungspflicht“) oder Selbstbindungswirkung gegenüber der Verwaltung entfaltet. Deshalb sollte regelmäßig geprüft werden, ob veränderte Verkehrsverhältnisse oder geplante Vergabekonzepte mit den Inhalten eines bestehenden NVP noch im Einklang stehen oder sich daraus Änderungsbedarfe ergeben.

Tabelle 2: Anlässe für Erstellung oder Fortschreibung eines Nahverkehrsplans

Anlass für Erstellung oder Fortschreibung	Begründung/ Erläuterung
Hauptanlässe	
Die gesetzlichen Grundlagen des ÖPNV auf Landes- und Bundesebene wurden nach dem Inkrafttreten des geltenden NVP novelliert.	Die letzte Novellierung des PBefG 2013 nimmt z.B. in § 8 Abs. 3 PBefG explizit Bezug auf den NVP und fordert, dass mit Hilfe des NVP bspw. eine „vollständige Barrierefreiheit bis zum 01.01.2022 erreicht werden soll“. Eine Novellierung des relevanten Landesgesetzes formuliert neue bzw. modifizierte Anforderungen an die Inhalte des NVP (z. B. Nordrhein-Westfalen: Benennung des „mittel- bis langfristig angestrebten Anteils des ÖPNV am Gesamtverkehr (Modal Split)“ und „Entlohnung des eingesetzten Personals bei den Verkehrsunternehmen nach Maßgabe einschlägiger und repräsentativer Tarifverträge“ ⁵)
Anstehendes Vergabeverfahren	Die Regelungen im bisherigen NVP reichen absehbar nicht aus für eine rechtssichere Vergabe oder entsprechen nicht (mehr) der

⁴ § 11 ÖPNVG BW, Art. 13 BayÖPNVG, § 29 Berliner Mobilitätsgesetz, § 8 ÖPNVG Bbg., § 9 BremÖPNVG, § 14 HeÖPNVG, § 7 ÖPNVG M-V, § 6 NNVG, § 8 ÖPNVG NRW, § 8 NVG R-P, § 9 SaarlÖPNVG, § 5 SächsÖPNVG, § 6 ÖPNVG LSA, § 5 ÖPNVG S-H, § 5 ThürÖPNVG

⁵ § 8, Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen, Änderung vom 15.12.2016

Anlass für Erstellung oder Fortschreibung	Begründung/ Erläuterung
(ggf. ist es ausreichend, nur die Teile des NVP fortzuschreiben, die einem neuen Vergabekonzept entgegenstehen)	beabsichtigten Vergabestrategie (z. B. Linienbündelungskonzept und/ oder Qualitätsanforderungen).
Paradigmenwechsel in der Finanzierung, z. B. wenn der ÖPNV nicht mehr eigenwirtschaftlich betreibbar ist und der Aufgabenträger in die Finanzierung einsteigen muss.	Ein Einstieg des Aufgabenträgers in die Finanzierung führt zu einer intensiveren Planungsverantwortung. Der NVP sollte stärker auf die Planungsfunktion ausgerichtet werden.
Das jeweilige Landesgesetz sieht eine Prüfung/ Fortschreibung des NVP, z. B. nach fünf Jahren, vor. (ggf. ist es ausreichend, nur die Teile des NVP fortzuschreiben, bei denen sich relevante Änderungen ergeben haben)	Die Landesgesetze zum ÖPNV sind bundesweit nicht einheitlich; hier müssen vom Aufgabenträger ggf. landesrechtliche Fristen beachtet werden.
Kommunale Politik und/ oder Verwaltung verständigen sich auf eine Neuaufstellung, da z. B. die Siedlungs-, Arbeitsplatz- oder Verkehrsentwicklung in einem Teilraum besonders dynamisch ist.	Die Dynamik der Entwicklungen in einer Stadt oder in einem Landkreis erfordert eine Aktualisierung und Anpassung der Mobilitätsziele und Maßnahmen an die neue Situation.
Übergeordnete regionale Pläne (z. B. SPNV-NVP) oder lokale Master-Planungen (z. B. Verkehrsentwicklungsplan o. ä.) beinhalten Maßnahmen, die eine Anpassung des NVP erfordern.	Der NVP nimmt die neuen bzw. geänderten Zielsetzungen aus übergeordneten Planungen auf und passt die in seinem Regelungsbereich notwendigen Zielformulierungen, Qualitätsanforderungen und/ oder Maßnahmen an.
Veränderung der Vergabestrategie des Aufgabenträgers (z. B. anstelle eigenwirtschaftlichem Genehmigungswettbewerb wettbewerbliches Vergabeverfahren oder eine Direktvergabe)	Eine Modifikation der Vergabestrategie erfordert Anpassungen im NVP, z. B. hinsichtlich der Festlegungen von Qualitätsanforderungen, an die Ausgestaltung des Verkehrs- und Bedienungsangebots oder die Bildung von Linienbündeln.
Der vorliegende NVP ist veraltet; die Datengrundlagen und/ oder die seinerzeit formulierten Maßnahmen sind überholt.	Unabhängig von den o. g. Gründen kann und sollte ein NVP regelmäßig fortgeschrieben und aktualisiert werden.
Weitere Anlässe (die vor allem kombiniert ein Anreiz zur Fortschreibung des NVP sein können)	
Gravierende strukturelle Veränderungen (sowohl Wachstum als auch Schrumpfung) bei den Einwohner- und/ oder Arbeitsplatzzahlen seit der Beschlussfassung zum geltenden NVP.	Derartige Veränderungen haben Einfluss auf die ÖPNV-Nachfrage und werden in absehbarer Zeit eine Anpassung des Angebots nach sich ziehen müssen.

Anlass für Erstellung oder Fortschreibung	Begründung/ Erläuterung
Stadt- oder Regionalentwicklungsprojekte mit stadtweitem/regionalen „Leuchtturmcharakter“ (z. B. Entwicklung/ Ausbau neuer Stadtquartiere und/ oder Gewerbegebiete).	„Leuchtturmprojekte“ verändern i. d. R. die ÖPNV-Nachfrage. Im besten Fall sollten das Angebot und ggf. das Marketingkonzept bereits im Zuge der Entwicklung eine Anpassung erfahren.
Restriktionen der öffentlichen Haushalte bzw. steigende Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV.	Notwendige Einsparungen werden i. d. R. eine Anpassung des Angebots nach sich ziehen. Diese Veränderungen sollten im NVP verankert werden.
Themen wie z. B. Mobilitätsmanagement, Luftreinhaltung und Klimaschutz nehmen in der politischen und/ oder öffentlichen Diskussion einen größeren Raum ein als bisher.	Diese genannten Themen spielten in älteren NVP i. d. R. keine Rolle. Wenn hier ein Umdenken stattgefunden hat, kann dies zum Anlass genommen werden, den NVP um diese Themen zu ergänzen, entsprechende Zielformulierungen zu formulieren und daraus abgeleitet Maßnahmen zu entwickeln.
Neben dem Linien- und Fahrtenangebot spielen Betriebsqualität und Betriebsabwicklung, ÖPNV-Beschleunigung und Marketing eine stärkere Rolle.	Auch diese Themen sind i. d. R. früher nicht im NVP behandelt worden und können nun eine neue Schwerpunktsetzung bedeuten.

1.1.4 Fortschreibung des Nahverkehrsplans als zeitlich begrenztes oder kontinuierliches Projekt

Wenn ein NVP bzw. die (teilweise) Fortschreibung eines NVP von den zuständigen Gremien verabschiedet worden ist, gibt es i. d. R. beim Aufgabenträger keinen Anlass, unmittelbar einen „kontinuierlichen Fortschreibungsprozess“ einzuleiten. Der NVP ist „fertig“ und wird für die politischen Entscheidungsträger, für den Aufgabenträger bzw. für die Gemeinde- oder Kreisverwaltung und/oder die Verkehrsunternehmen als Orientierung und Arbeitshilfe im Alltag eingesetzt.

Trotzdem kann und sollte überlegt werden, ob bspw. die Projekt- oder Arbeitsgruppe, die bei der Erarbeitung des NVP verantwortlich zusammengearbeitet hat, kontinuierlich weiterarbeitet.

Mögliche Aufgaben dieser Arbeitsgruppe könnten dabei sein:

- Alle im NVP verwendeten „Input-Daten“ aktuell halten,
- Angebot und Nachfrage kontinuierlich abgleichen,
- Mängelanalysen fortschreiben,
- neue oder sich ändernde Anforderungen an den ÖPNV frühzeitig erkennen und Strategien oder Maßnahmen vorbereiten,

- Sachstandsberichte an politische Gremien geben,
- Qualitätserfüllung der Verkehrsunternehmen kontrollieren, usw.

Darüber hinaus reißt bei einer kontinuierlichen Zusammenarbeit der Gesprächsfaden zwischen den Beteiligten nicht ab.

Seite | 8

Trotz dieser Vorteile bei der Einrichtung einer kontinuierlichen Arbeitsgruppe NVP ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass für eine kontinuierliche Zusammenarbeit dauerhaft Arbeitszeitressourcen bei den verschiedenen Akteuren verfügbar sein und eingesetzt werden müssen. Hinzu kommt, dass das formale Beteiligungsverfahren und die Beschlussfassung durch die politischen Gremien auch für einen NVP, an dem kontinuierlich weitergearbeitet wurde, nicht entfallen kann, sondern zu einem sinnvollen Zeitpunkt vollständig durchgeführt werden muss.

Zu beachten ist, dass mit diesem „kontinuierlichen Fortschreibungsprozess“ nicht die Arbeit an der konkreten Umsetzung der im NVP beschlossenen Maßnahmen oder die Bearbeitung von formulierten Prüfaufträgen gemeint ist, sondern dessen konzeptionelle Weiterentwicklung mit Blick auf eine zukünftige förmliche Fortschreibung des NVP. Beides kann jedoch ggf. parallel erfolgen; das gilt besonders dann, wenn die an diesen beiden Prozessen beteiligten Akteure identisch sind.

Eine ausgeprägte Kontinuität in den Prozessen (sowohl NVP-Fortschreibung als auch Umsetzung von NVP-Maßnahmen) ist erfahrungsgemäß immer dort vorhanden, wo Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, ggf. kreisangehörige Kommunen sowie andere Beteiligte in institutionalisierten Arbeitsgremien regelmäßig ihre Planungen und Vorhaben miteinander abstimmen.

In jedem Fall gilt: Die Arbeit an einem NVP ist – nicht zuletzt durch den damit verbundenen hohen Abstimmungsaufwand – sehr zeitintensiv. Bei der Projektplanung ist ein dementsprechendes Zeitbudget vorzusehen.

Sollte unabhängig von der Frage nach einem zeitlich begrenzten Projekt oder einer kontinuierlichen Fortschreibung eine Teilfortschreibung in Frage kommen (siehe Kapitel 1.1.3), setzt dies natürlich einen modularen Aufbau eines NVP voraus. Auch auf räumlicher Ebene können später Teilfortschreibungen in Frage kommen.

Für den Aufstellungsprozess ist ein realistischer und ausreichender Zeitbedarf zu veranschlagen.

1.1.5 Berücksichtigung von Planungsinstrumenten bei der Fortschreibung

Die Bearbeitung bzw. Fortschreibung eines NVP erfordert die Berücksichtigung zahlreicher Grundlagendaten u. a. zur Raumstruktur, zum Bedarf und zur aktuellen Nachfrage, zu Potenzialen, zum bestehenden Angebot und Infrastruktur etc...

Für die effiziente Verwendung und Aktualisierung der Daten, die Erstellung passender Analysen und Auswertungen und die Ableitung der relevanten Handlungsempfehlungen für die Belange der Nahverkehrsplanung können Planungsinstrumente hilfreich sein. Zum Einsatz kommen hier z. B. georeferenzierte Verkehrs- oder Netzmodelle

(Liniennetz, Haltestellen, Fahrpläne), mit denen Analyse- und Auswertungsschritte auch für größere Untersuchungsräume durchgeführt werden können.

Hilfreich sind dabei Schnittstellen z. B. zu Fahrplanprogrammen (z. B. mittels der sog. „VDV-Schnittstelle“), um den Netz- und Fahrplanbestand aktuell halten zu können. Mit einem solchen Modell ist der Aufgabenträger selbst in der Lage, Veränderungen im Netz durchzuführen und die Auswirkungen bewerten zu können.

Weitere Planungsinstrumente und Werkzeuge stellen z. B. die tabellenbasierte Gegenüberstellung von Bedienungsstandards und dem tatsächlichen Fahrtenangebot dar (um hier Abweichungen und mögliche Maßnahmen zum Abbau dieser darstellen zu können), aber auch eine vergleichbare Datenbank zur fortlaufenden Analyse der Nutzung oder der Qualität auf der Basis regelmäßiger Fahrgasterhebungen oder Befragungen zur Kundenzufriedenheit.

1.1.6 Schnittstellen zu anderen Planwerken

Formelle Ebene

In den Nahverkehrsgesetzen der Länder wird auf eine notwendige Abstimmung der Aussagen der NVP mit anderen Fachplanungen im Sinne einer integrativen Planung verwiesen. Dieses betrifft Planungen sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Ausrichtung. (Hinweis zu vertikalen Ausrichtungen: In einigen Ländern gibt es einen landesweiten Nahverkehrsplan, z.B. in Brandenburg und Schleswig-Holstein). Ferner werden in diesem Kontext u. a. Raumordnung und Landesplanung, Städtebauplanung, Gesamtverkehrsplanung und Umweltschutz aufgeführt. Dieses macht deutlich, dass der Gesetzgeber nicht von einer isolierten Nahverkehrsplanung ausgeht, sondern dass die Nahverkehrsplanung korrespondieren soll mit anderen Gesamt- und Fachplanungen.

So hat die Nahverkehrsplanung für Umwelt- und Klimaschutz mittlerweile eine große Bedeutung erlangt; bundesgesetzliche und EU-rechtliche Vorschriften, z. B. zur Luftreinhaltung oder Lärminderung, unterstreichen die Bedeutung eines nachfragestarken ÖPNV und sind auf Maßnahmen angewiesen. So haben im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung Eisenbahn und ÖPNV zentrale Bedeutung erlangt. Besonderer Wert für die Nahverkehrsplanung wird in einer starken Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung gesehen. Hier ergeben sich direkte Rückkopplungen zur Raumordnung, städtebaulichen Masterplänen und Bauleitplanung. Für große Neubaugebiete sollten bspw. entsprechende Vorplanungen zur Erschließung mit dem ÖPNV vorliegen.

Eine intensive Abstimmung ist in den Räumen notwendig, in denen sich regionale und lokale NVP überlagern. Hierbei sind Prozesse anzustreben, die im Sinne des Gegenstromverfahrens wechselseitige Abstimmungen ermöglichen.

Bei der Integration verschiedener planerischer Zielsetzungen und Maßnahmen kann immer wieder der Fall eintreten, dass es bei gegenläufigen Interessen auch zu Zielkonflikten mit anderen Planungs- und verkehrlichen Aufgabenstellungen und Anforderungen kommt. Eine Abstimmung mit den anderen Planungsträgern ist in diesen Fällen erforderlich, damit diese Zielkonflikte im Rahmen der Erarbeitung bzw. der

Fortschreibung der jeweiligen Planwerke möglichst behoben werden. Wenn dies nicht erreicht werden kann, sollte neben dem durchgeführten Abstimmungsprozess auch explizit auf die jeweils divergierenden Interessen und Aussagen hingewiesen werden.

Folgen anderer politischer Entscheidungen

Zahlreiche Entscheidungen von Politik und Verwaltung, auch in ÖPNV-fernen Themenbereichen, können unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Attraktivität und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV haben und im Extremfall zu hohen zusätzlichen Kosten im System führen. Oft werden solche Zusammenhänge in den Entscheidungsprozessen nicht unmittelbar gesehen. Deshalb ist es notwendig, dass die Aufgabenträger entsprechende Entscheidungsprozesse verfolgen und ggf. aktiv begleiten.

Um die Auswirkungen von Entscheidungen auf den ÖPNV transparent zu machen, sollte im Bedarfsfall eine Folgekosten-Rechnung vorgelegt werden, die die finanziellen Folge-Belastungen dokumentieren und ggf. Anträge für Ausgleichszahlungen begründen. Typische Entscheidungen mit Auswirkungen sind neben Veränderungen im Straßennetz Standortentscheidungen für Siedlungen bzw. für Großeinrichtungen von Arbeits-, Kultur-, Einzelhandels- und Freizeitstätten sowie die Schulentwicklungsplanung. Diese werden im Folgenden erläutert.

Rückkopplungseffekte zwischen Siedlungsentwicklung und Nahverkehrsplanung

Die Nachfrage bei Bus und Bahn ist abhängig von der Nachfragesituation im direkten Haltestellenumfeld und damit von der Anzahl der Einwohner bzw. der Intensität der Nachfragepotenziale (Arbeitsplätze, Einkaufsstätten, Schul- und Hochschulstandorte, Freizeitstätten). Eine hohe Nutzungsintensität hat positive Auswirkungen auf einen wirtschaftlichen ÖV.

Andererseits unterstützt die Netzstruktur des ÖPNV bei einer integrativen Planung auch die oftmals begünstigten Siedlungsmodelle einer Stadt der kurzen Wege mit dezentraler Konzentration. Im Idealfall gibt somit der Öffentliche Verkehr mit seiner zumeist achsradialen Ausrichtung eine Struktur zwischen Siedlungsflächen und Freiflächen.

Standortentscheidungen für Siedlungserweiterungen oder größere Einrichtungen haben jahrzehntelange Auswirkungen auf die Nachfragechancen des Öffentlichen Verkehrs. Die Wirkungen von koordinierenden Planungen in diesen Bereichen haben daher eine hohe Bedeutung für die Gewinnung weiterer Nachfragepotenziale.

Zu entwickeln sind primär Standorte im Umfeld bestehender Haltepunkte oder Linien. Ist das nicht möglich, sollten aus verkehrlicher Sicht vorrangig Standorte in Verlängerung bestehender Linien gewählt werden. Mit Ausnahme von der Einrichtung neuer Standorte, die selbst ein so hohes Nachfragepotenzial generieren, dass sich ein eigenständiges Angebot wirtschaftlich trägt, sollten neue Ansiedlungen, die nicht von bestehenden Linien erschlossen werden können, vermieden werden. Diese ziehen ggf. kostenintensive Neuerschließungen durch den ÖPNV nach sich oder können dauerhaft eine negative Nachfragesituation für den öffentlichen Verkehr manifestieren.

Nicht immer können neue Strecken/Linien oder zusätzliche Haltepunkte realisiert werden, insbesondere bei Schienenverkehrssystemen braucht es dazu eines erheblichen zeitlichen Vorlaufs. In diesen Fällen ist eine frühzeitige Koppelung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung angeraten, damit die kostenintensiven Investitionen im Verkehrsbereich später bestmöglich genutzt werden können.

Rückkopplungseffekte zwischen Schulentwicklungs- und Nahverkehrsplanung

Seite | 11

In den letzten Jahren ist vielerorts die Schullandschaft stark in Bewegung geraten. Zwei Entwicklungen beeinflussen diese Veränderungsprozesse, die insbesondere Auswirkungen auf den ÖPNV im ländlichen Raum haben, in Gebieten also, in denen über die Schulbedienung hinaus oftmals kein attraktiver ÖPNV angeboten werden kann.

- Der zunehmende Anteil an Ganztagschulen verändert und erweitert den Zeitraum der Schulbedienung z. T. erheblich.
- Die Einwohner- und Schülerzahlen im ländlichen Raum, tlw. auch in Ballungsrandgebieten, stagnieren vielfach oder sind rückläufig. Folge können Aufgabe und Konzentration von Schulstandorten sein.

Diese Prozesse führen im ÖPNV-System zu erheblichen Veränderungsbedarfen. Die Aufgabenträger müssen darauf dringen, frühzeitig in Schulentwicklungsprozesse eingebunden zu werden. Es muss vermieden werden, dass Kosteneinsparungen im Schulsystem zulasten von Kostensteigerungen bei der Schülerbeförderung realisiert werden. Hierbei ist stets eine Gesamtkostenbetrachtung anzustreben und von den Aufgabenträgern einzufordern.

Aber auch im Tagesgeschäft ist eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den Schulbehörden und den Trägern des ÖPNV notwendig. Veränderungen der Schulanfangszeiten oder die Länge der Unterrichtseinheiten haben unmittelbare Auswirkungen auf die Anforderungen des Verkehrsangebotes. Bedeutende finanzielle Potenziale lassen sich dann dauerhaft generieren, wenn eine systematische Abstimmung zwischen Aufgabenträgern und benachbarten Schulen über die jeweiligen Schulanfangs- und -endzeiten erfolgt. Hier können z. B. durch gestaffelte Schulanfangs- und Schullendzeiten erhebliche Einsparpotenziale gehoben werden.

In diversen Bundesländern sind die Kreise als Aufgabenträger gleichzeitig auch der Schulträger der (für den ÖPNV relevanten) weiterführenden Schulen (z. B. Hessen, Niedersachsen und Thüringen), was grundsätzlich die abgestimmte Bearbeitung und die kommunalpolitische Meinungsbildung erleichtern sollte. Wesentlich aufwändiger ist erfahrungsgemäß die Abstimmung und Konsensbildung, wenn die kreisangehörigen Städte und Gemeinden die Schulträger sind (z. B. Nordrhein-Westfalen).

1.1.7 Berücksichtigung langfristiger Planungsprozesse

Der NVP stellt ein Planungsinstrument dar, das in der Regel Maßnahmen für die Entwicklung des ÖPNV für eine Zeitdauer von (mindestens) fünf Jahren aufführt. Um zu vermeiden, dass aufgrund dieses teilweise gesetzlich vorgegebenen, beschränkten

Planungszeitraums für einen NVP langfristige strategische Planungen unterbleiben bzw. keinen Eingang in die Nahverkehrsplanung vor Ort finden, kann der Aufgabenträger für die langfristige Perspektive ein entsprechendes Kapitel für einen Ausblick im NVP ergänzen oder aber diese in zeitlich weitergefassten Planungsinstrumenten wie beispielsweise einem Gesamtverkehrsplan ergänzen. Dieses ist z. B. im Hinblick auf lang- bis mittelfristige Planungsvorläufe bei Infrastrukturprojekten von großer Bedeutung.

In einigen Bundesländern werden deshalb parallel zum NVP sogenannte Nahverkehrsentwicklungspläne aufgestellt, denen diese Aufgabe zukommt. Weitere Beispiele sind Pläne zum barrierefreien Ausbau des Systems oder Ausbaupläne für den Schienenverkehr.

In Großstädten und Metropolen, die aktuell und in der Prognose von starken, tlw. auch sehr starken Bevölkerungszuwächsen geprägt sind, ist es eine entscheidende Herausforderung für die Aufgabenträger, dass diese Nachfragezuwächse infolge der Entwicklungen mit den bestehenden ÖPNV-Systemen überhaupt abgewickelt werden können. Hier sollten die NVP sowohl die kurzfristig umsetzbaren Handlungsmöglichkeiten als auch die langfristig angelegten Strategien zur wirksamen Erhöhung der Leistungsfähigkeiten des ÖPNV vor Ort entwickeln. Da die Realisierung von kommunalen und regionalen Schienenprojekten von der Idee bis zur baulichen Umsetzung mit Planung, Planfeststellung, Bürgerbeteiligung, Fördermittelbeantragung bis hin zur Umsetzung i. d. R. zehn Jahre und länger dauert, müssen im NVP frühzeitig und über die üblichen Planungszeiträume von fünf Jahren hinaus der Handlungsbedarf und die Planungsvorläufe von langfristigen Maßnahmen aufgezeigt werden.

Weiterhin sollten auch Themen, die absehbar eine größere Rolle in der Gestaltung des Mobilitätsangebotes spielen werden, bei der Fortschreibung des NVP aufgenommen werden, um den planerischen Weg zur Zielerreichung bereits aufzeigen zu können. Dies können Themen wie die Umsetzung von Maßnahmen zur Einführung von alternativen Antriebstechnologien (z.B. Elektromobilität), die Digitalisierung in der Mobilitätswelt oder die Einführung ergänzender Mobilitätsformen (z.B. On-Demand-Verkehre) bis hin zu (perspektivischen) autonomen Fahrtangeboten sein. Je nach bereits beabsichtigtem Modellvorhaben oder Umsetzungszeitpunkt, aber auch in Abhängigkeit von der Zuständigkeit und dem Adressaten der planerischen Aussagen zu diesen innovativen Themenfeldern können entweder bereits detailliert beschriebene Maßnahmen formuliert oder zunächst mal strategische oder konzeptionelle Leitbilder entworfen und aufgenommen werden. Letztere sollten im Hinblick auf ihre noch fehlende Verbindlichkeit auch entsprechend so benannt werden und können dann auch außerhalb des NVP weiter im Detail überprüft und bearbeitet werden.

1.1.8 Umsetzung von Nahverkehrsplänen

NVP sollten den Weg für eine erfolgsorientierte Umsetzung aufzeigen. Dabei ist eine transparente Einordnung der NVP-Maßnahmen in Prioritätsstufen und Umsetzungsschritten (möglichst untersetzt mit Jahreszahlen) Voraussetzung für eine strukturierte Umsetzung mit dessen Hilfe eine bessere Steuerung des NVP gelingt. Turnusmäßige Sachstandsberichte an die kommunalpolitischen Gremien im Abgleich mit den

im NVP festgelegten Prioritätsstufen und Umsetzungsschritte können das Umsetzen erleichtern, z. B. frühzeitige Abstimmung über die erforderlichen Finanzmittel zum Erreichen der NVP-Ziele im Kontext von Haushaltsberatungen.

1.2 Grundlegende Inhalte eines Nahverkehrsplans

1.2.1 Festlegung der ausreichenden Verkehrsbedienung

Unter „ausreichender Verkehrsbedienung“ wird die im öffentlichen Verkehrsinteresse angemessene Bedienung durch Verkehrsleistungen im Interesse der Daseinsvorsorge verstanden. Der Begriff bezieht sich dabei weitreichend auf alle Merkmale der Verkehrsbedienung und -erstellung. Damit ist nicht nur die Bedienungshäufigkeit gemeint, sondern auch z. B. die Durchführungsqualität, die Fahrzeug- und Personalanforderungen, die Umweltaspekte, die Verkehrsintegration und die Berichtspflichten der Verkehrsunternehmen.

In der 1. Generation der NVP in den 1990er-Jahren wurde kontrovers über die Bedeutung des Begriffs der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ debattiert⁶. Streitpunkt war dabei, ob „ausreichend“ im Sinne von „angemessen“ im öffentlichen Verkehrsinteresse oder ob als „ausreichend“ im Sinne des Schulnotensystems zu interpretieren sei. Die zweite Meinung, dass im NVP nur eine Bedienung unterhalb des Niveaus der „befriedigenden Bedienung“ (nach damaligen Personenbeförderungsgesetz (PBefG)) festgelegt werden dürfte, stand meist im direkten Argumentationszusammenhang zur Frage der Eigenwirtschaftlichkeit sowie des Verhinderns von Ausschreibungsverfahren und der Finanzierung von „Luxusverkehren“ außerhalb der Eigenwirtschaftlichkeit.⁷

Mit der Novellierung des PBefG zum 01.01.2013 ist in § 8, Abs. 3 Satz 2 ausdrücklich geregelt, dass der Aufgabenträger „Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen“ definiert. Der Aufgabenträger kann somit im NVP sämtliche Kriterien der Verkehrsbedienung festlegen und hat dabei einen großen Ermessensspielraum. Es handelt sich um eine vom jeweiligen Aufgabenträger spezifisch vorzunehmende, planungshoheitliche Festlegung.

Der Novellierung des PBefG trägt die vorliegende Fortschreibung⁶ des BAG ÖPNV-Leitfadens zur Nahverkehrsplanung Rechnung, in dem die unterschiedlichen Themenfelder, die für die Festlegung der ausreichenden Verkehrsbedienung im NVP von Bedeutung sind, behandelt werden.

Vor der Festlegung der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ (Verkehrsmittel, Fahrzeuge, Takt, Anschlüsse etc.) sind mit der (Kommunal-)Politik und Verwaltung (auch

⁶ Barth, Sibylle: Regionalisierungsgesetz des Bundes und ÖPNV-Gesetze der Länder; in: Baumeister, Hubertus (Hrsg.): Recht des ÖPNV, Band 2 Kommentar, Hamburg 2013

⁷ ebenda

⁶ Leitfaden Nahverkehrsplanung- eine Orientierungshilfe für Planungspraktiker und Entscheidungsträger - November 2007

von kreisangehörigen Städten und Gemeinden), ggf. weiteren beteiligten Aufgabenträgern grundsätzliche planerische, finanzielle und organisatorische Fragen zu klären. Dabei sollten auch die Rahmenbedingungen gebietsübergreifender Verkehre Berücksichtigung finden. Im Einzelfall kann auch die Hinzuziehung der derzeit tätigen Verkehrsunternehmen sinnvoll sein.

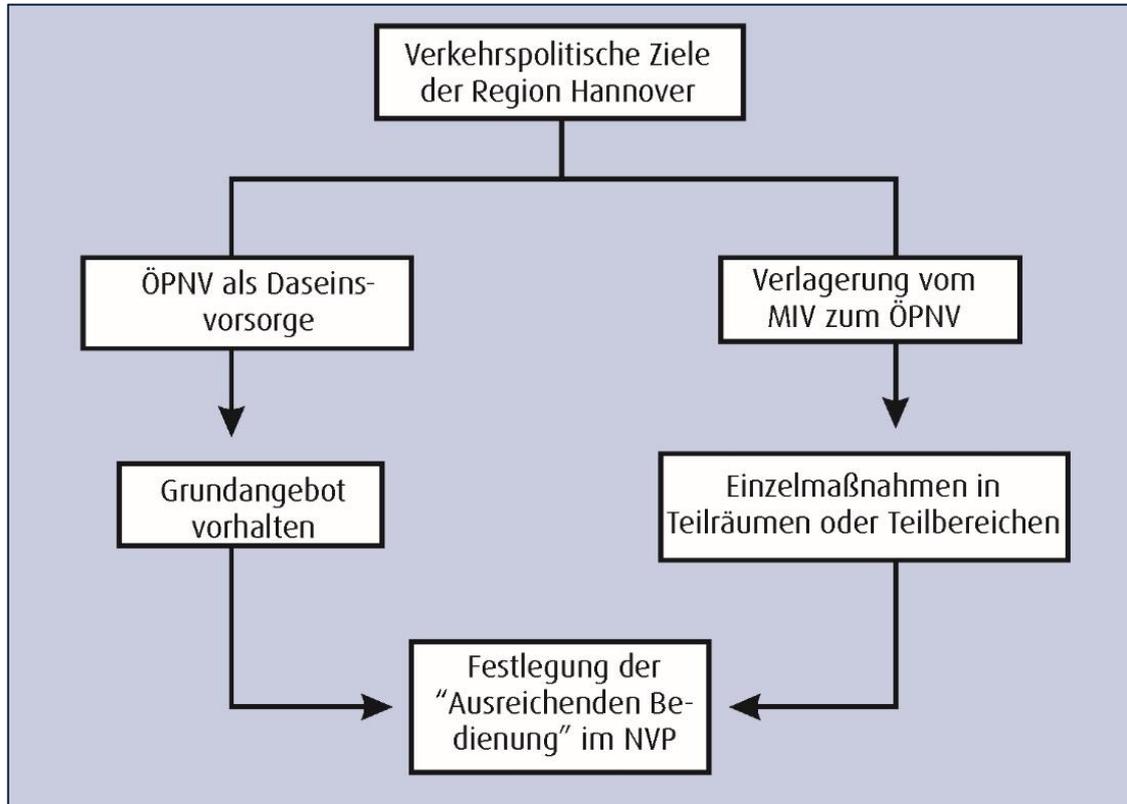


Abbildung 1: Beispiel für die Vorgehensweise zur Festlegung der ausreichenden Bedienung⁸

1.2.2 Bilanzierung und Wirkungskontrolle

Die Prüfung, welche Maßnahme eines geltenden NVP überhaupt umgesetzt wurden, sowie die Evaluierung bzw. Erfolgskontrolle umgesetzter Maßnahmen sind wichtige Bestandteile der Nahverkehrsplanung. Sie sollten daher auch als Qualitätsanforderung in einem NVP enthalten sein.

Die Umsetzungsbilanz eines NVP beinhaltet die Überprüfung der Maßnahmen, die im letzten NVP beschlossen wurden. Dabei wird überprüft, welche Maßnahmen überhaupt in Gänze oder teilweise umgesetzt wurden und welche nicht. Dazu gehört auch die Darstellung, welche internen oder externen Gründe für den Erfolg bzw. Misserfolg maßgebend waren, welche Ziele nicht erreicht und welche Bewertungskriterien dafür angesetzt wurden. Für die Maßnahmen, die bislang nicht umgesetzt wurden, erfolgt

⁸ Region Hannover: Nahverkehrsplan 2015, Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 138; September 2015

im Rahmen der Fortschreibung eine erneute Prüfung, ob die diesen Maßnahmen zugrundeliegenden Defizite nach wie vor aktuell sind und daher die Maßnahmen weiterverfolgt werden sollten.

Voraussetzung für eine wirksame Erfolgskontrolle ist dabei die Formulierung konkreter Ziele im NVP. Diese können bspw.

- eine Erhöhung des ÖV-Anteils am Modal Split,
- die Erreichung von Zielwerten (z. B. Pünktlichkeit, Liniengeschwindigkeiten, Anteil barrierefreier Haltestellen),
- die Erfüllung der festgelegten Bedienungsstandards,
- die Erhöhung der Fahrgastzahlen auf einer bestimmten Linie oder
- die Reduzierung des Aufwanddeckungsfehlbetrags

vorsehen.

Ein Nichterreichen der vorher formulierten Ziele könnte zur Korrektur der Ziele/ Standards oder zur Rücknahme der Änderung führen.

Für eine wirksame Wirkungskontrolle der umgesetzten Maßnahmen ist es wichtig, dass aussagekräftige Bewertungsgrundlagen für die relevanten Zeiträume für eine Vorher-Nachher-Betrachtung zur Verfügung stehen (z. B. Fahrgastzählungen, Befragungen oder Linienerechnungen). Auch Kundenbarometer mit regelmäßigen Kundenbefragungen können ein geeignetes Instrument zur Erfolgskontrolle sein.

Aber auch die in einem NVP formulierten Ziele der Nahverkehrsplanung, die konkreten Qualitätsanforderungen zu den verschiedenen Themen sowie das entwickelte Evaluationsverfahren sollten spätestens bei der nächsten Fortschreibung überprüft werden, inwieweit hier eine Aktualisierung erforderlich ist oder neue Themen aufgenommen werden sollten.

1.2.3 Aufnahme eines Kosten- und Finanzierungskonzeptes

Grundsätzlich sollte jeder NVP für den Rahmen seiner Laufzeit ein Kosten- und Finanzierungskonzept beinhalten. In einigen Landesnahverkehrsgesetzen bzw. ÖPNV-Gesetzen ist dieses auch verbindlich vorgeschrieben. In der Praxis ist aktuell festzustellen, dass immer mehr Aufgabenträger aus unterschiedlichen Gründen beispielsweise auf Grund verschiedener Zuständigkeiten und Finanztöpfen eine ausführliche Darstellung der Finanzierung in ihren NVP nicht (mehr) vornehmen. Für einen ambitionierten NVP, insbesondere ein auf Wachstum des ÖPNV ausgelegter NVP, ist ein Kosten- und Finanzierungskonzept jedoch unverzichtbar.

Es erscheint darüber hinaus sinnvoll, auch die langfristig geplanten Maßnahmen, welche hinreichend konkret sind, aufzunehmen und bereits (grob) finanziell zu bewerten. In Ergänzung hierzu kann es zudem zweckdienlich sein, auch ein Organisationskon-

zept für dessen Umsetzung aufzustellen. Dabei trifft das Organisationskonzept grundsätzliche Festlegungen darüber, wie die Umsetzung des NVP erfolgen soll, wer welche Aufgaben hat und wie die Zusammenarbeit erfolgt.

Um den Gesamtzusammenhang herzustellen, sollte der Aufgabenträger zunächst die Grundlagen der Finanzierung sowie dessen Finanzströme und Volumina in seinem Zuständigkeitsbereich sowie spezifische Finanzierungsregelungen (z. B. Darstellung des Zuschussbedarfs für bereits bestehende Betriebsleistungen) darstellen. Bei der weiteren Bearbeitung des NVP sollte dann ein wesentliches Augenmerk auf die Integration von Maßnahmen- und Finanzierungskonzepten gelegt werden.

Dementsprechend sollten durch den Aufgabenträger je nach lokaler oder regionaler Situation neben der Prognose der (verkehrlichen) Angebots- und der Nachfrageentwicklung auch immer die Auswirkungen auf die (Bestell-) Kosten und – wenn möglich – Erlöse für den ÖPNV betrachtet werden. Dies betrifft sowohl die Fortführung des bislang Erreichten als auch für die aufgezeigten Maßnahmen. Bei einigen Aufgabenträgern ist eine Differenzierung der Finanzierungskonzepte in regionale und lokale Verkehre erforderlich, da unterschiedliche Finanzierungsverantwortlichkeiten bestehen. Zu beachten sind jedoch unterschiedliche Begrifflichkeiten:

- In (großen) Verkehrsverbänden wird unter „regionalem Verkehr“ der verbundbedeutsame und kreisgrenzenüberschreitende Verkehr (mit Finanzierung durch Land oder Verbund) und mit „lokalem Verkehr“ der ÖPNV innerhalb der Gebiete der Aufgabenträger verstanden.
- In einigen Regionen ist der „lokale Verkehr“ dagegen der ÖPNV in der Finanzierungsverantwortung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dabei kann es sich auch um Kommunen handeln, die nach der Landesgesetzgebung eigene (lokale) Aufgabenträger sind.

Als Orientierung kann nachfolgende Darstellung (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) für die Dokumentation von Aufwendungen und Erträgen dienen (Abbildung 2).

Um die finanzielle Entwicklung aufzeigen zu können, sollten Aufwendungen und Erträge für den Aufstellungszeitraum des NVP – soweit dies möglich ist – über entsprechende Indices in ihrer Entwicklung dynamisiert dargestellt werden, um ein möglichst realitätsnahes Ergebnis auch für einen Zeitraum in fünf bis zehn Jahren abbilden zu können. Ferner sollten wesentliche investive Maßnahmen zusätzlich über ein Investitionsprogramm abgebildet werden. Hier sollten zumindest Grobkostenabschätzungen in Form von pauschalen Kostenbeträgen, z. B. für den barrierefreien Ausbau von Haltestellen oder Bevorrechtigungsmaßnahmen an Lichtsignalanlagen, aufgenommen werden.

Finanzierungskonzept**Aufwendungen/ Kosten****Betrieb**

- ❖ Linienverkehr gemäß PBefG/ AEG
- ❖ Finanzierung von Verkehrsleistungen Dritter
- ❖ eigenwirtschaftliche Verkehre
- ❖ Sonderregelungen (bspw. Umlagesysteme)
- ❖ stationärer Vertrieb
- ❖ Bonus-Malus-Regelungen/ Vertragsstrafen

Ortsfeste Infrastruktur

- ❖ Ausbau
- ❖ Erhaltung/ Wartung/ Reinigung
- ❖ Betrieb

Regieleistungen

- ❖ Personal
- ❖ Verwaltung und Betrieb
- ❖ Bestell- und Qualitätsmanagement
- ❖ externe Leistungen (z. B. Planungsleistungen)

Erträge**Verkehrserlöse**

- ❖ Einnahmen (z. B. nach einem Einnahme-Aufteilungsverfahren)
- ❖ Erstattungsleistungen
- ❖ eigenwirtschaftliche Verkehre

Betriebliche Einnahmen

- ❖ erhöhtes Beförderungsentgelt
- ❖ Werbung
- ❖ Betriebsumlagen
- ❖ Vertriebsprovisionen
- ❖ Dienstleistungen
- ❖ sonstige Zuschüsse

Externe Finanzierungsmittel

- ❖ Finanzierung von Verkehrsleistungen Dritter
- ❖ Querverbundausgleich
- ❖ Landeszuschüsse
- ❖ Fördermittel
- ❖ Umlage Kommune/ Gemeinde (sog. „Defizitausgleich“)
- ❖ Sponsoring/ Zuschüsse von Unternehmen/ Institutionen

Sonstiges

Abbildung 2: Bestandteile eines Kosten- und Finanzierungskonzeptes

1.2.4 Zielsetzung und Leitbild

Für die eigene Arbeit an einem (neuen) NVP und darüber hinaus natürlich für alle Beteiligten, an die sich der NVP richtet, ist eine Beschreibung, welche besonderen Zielsetzungen mit dem NVP verfolgt werden sollen, nützlich und hilfreich. Daraus lässt sich ein „roter Faden“ spinnen, der sich durch den gesamten NVP zieht und der einem NVP auch zusätzlich zur formalen inhaltlichen Gliederung ein Gerüst und eine verständliche Struktur geben kann.

Außerdem gibt ein Ziel (oder mehrere Ziele, die in ihrer Summe ein Leitbild für die Entwicklung des ÖPNV in den nächsten Jahren formen) dem Aufgabenträger und/oder den politisch Verantwortlichen die Chance, einen aktuellen eigenen Akzent zu setzen. Damit kann deutlicher herausgearbeitet werden, was sich im ÖPNV vorrangig ändern sollte und was in den nächsten Jahren erreicht werden kann und soll. Bei jedem Aufgabenträger wird es einen oder mehrere Punkte geben, die für die Weiterentwicklung des ÖPNV im jeweiligen Verkehrsgebiet von besonderer Bedeutung sind. Werden diese Punkte nicht herausgearbeitet oder finden sie keine Erwähnung im fortzuschreibenden NVP, fehlt dem neuen Plan eine wichtige Basis.

Mögliche Zielsetzungen im Hinblick auf die im NVP zu definierende „ausreichende Verkehrsbedienung“ sind beispielsweise

- die Steigerung des ÖPNV-Anteils,
- eine Ausweitung des ÖPNV-Angebotes, da die Stadt-, Bevölkerungs-, Arbeitsplatz- und Verkehrsentwicklung dynamisch ist,
- eine vor- oder frühzeitige verkehrliche Erschließung von städtebaulichen „Leuchtturmprojekten“,
- die Steigerung der Wirtschaftlichkeit des ÖPNV bzw. notwendige Einsparungen im ÖPNV, wenn z. B. Restriktionen der öffentlichen Haushalte auch die Finanzierbarkeit des ÖPNV betreffen,
- die Sicherstellung der Daseinsfürsorge,
- (häufig in anderen Planwerken) festgelegte Zielsetzungen zur Luftreinhaltung, zum Umwelt- und Klimaschutz,
- ein geänderter Fokus auf andere/ neue Themenfelder wie z. B. Vernetzung multimodaler Mobilitätsangebote, Mobilitätsmanagement, Betriebsqualität und Betriebsabwicklung, ÖPNV-Beschleunigung und Marketing,
- relevante Veränderungen im Schulverkehr,
- die Umsetzung der Barrierefreiheit im ÖPNV etc.

Im Rahmen der Ziel- und Leitbilddefinition sollten auch aktuelle Entwicklungen aufgenommen werden (wie z. B. die Diskussionen zur Einführung von neuen Tarifangeboten, On-Demand-Verkehren). So können bspw. Ziele zur Durchführung von Pilot- oder Modellprojekten formuliert werden.

2 Standards und Grundlagen

2.1 Definition der ausreichenden Verkehrsbedien- ung über Standards

Die verbindliche Festlegung der „ausreichenden Verkehrsbedien-⁹ung“ ist die Kernaufgabe der Nahverkehrsplanung (siehe auch Kapitel 1.2.1).

Die ÖPNV-Bedienung in einer Stadt bzw. in einem Landkreis oder in einer (Verbund-)Region ist Ergebnis eines Entwicklungsprozesses und abhängig von der allgemeinen Stadt- und Siedlungsentwicklung. In einem funktionierenden Gesamtverkehrssystem kommen dem ÖPNV in verschiedenen Räumen sehr unterschiedliche Aufgaben zu. Die Nahverkehrsplanung ist somit immer Teil einer Gesamtverkehrsplanung und muss mit dieser abgestimmt werden. Deshalb kann es keine allgemeingültige Definition der „ausreichenden Verkehrsbedien-⁹ung“ geben, sondern sie muss im politischen Prozess in Abstimmung mit der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft und den übergeordneten Planungsabsichten der Stadt-, Regional- und Verkehrsplanung festgelegt werden.

Die Definition im NVP erfolgt in den meisten Fällen über Leitlinien und Standards, über die der Rahmen für die Bedienung durch die Verkehrsunternehmen definiert wird. Je nach Vergabeform sind die Vorgaben des Aufgabenträgers und somit die Gestaltungsmöglichkeiten der Verkehrsunternehmen unterschiedlich ausgestaltet.

Die Standards lassen sich am ehesten von dem vorhandenen Niveau ableiten. Das heutige Angebot ist historisch gewachsen und hat, soweit es sich nicht um ausgeprägte Wachstums- oder Schrumpfungregionen handelt, in weiten Teilen seine Berechtigung. Es steht – wenn der ÖPNV nicht eine verpflichtende kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit ist - im Spannungsfeld zwischen der Aufgabe der Daseinsvorsorge und freiwilliger kommunaler Aufgabe. Ob das vorhandene Angebot den Vorstellungen des Aufgabenträgers für eine „ausreichende Bedienung“ entspricht, bleibt ihm vorbehalten. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Auswirkungen von Veränderungen in einem Gesamtzusammenhang von Verkehrs-, Stadt- und Regionalentwicklung gesehen werden müssen. Da Maßnahmen im ÖPNV in vielen Fällen nicht im betriebswirtschaftlichen Sinn „eigenwirtschaftlich“ sind, ist eine Erhöhung der Standards meist mit höheren Kosten verbunden, die letztlich vom Aufgabenträger finanziert werden müssen. Diese Standards können folgenden Gruppen zugeordnet werden:

- Angebot (räumlich, zeitlich),
- Nachfrage (insbesondere im Hinblick auf ein angestrebtes Maß der Wirtschaftlichkeit),

⁹ Wesentliche inhaltliche Aspekte bei der Definition der ausreichenden Verkehrsbedien-
ung (AVB) finden sich auch in der „Orientierungshilfe zur Erstellung einer Vorabbekanntma-
chung“, Arbeitspapier der BAG ÖPNV, 2018, verfügbar unter: [https://www.landkreis-
tag.de/themen/verkehr](https://www.landkreis-
tag.de/themen/verkehr)

- Infrastruktur (z. B. im Hinblick auf eine anzustrebende Barrierefreiheit),
- Qualität (z. B. Mindestwerte für Anschlusssicherheit, Pünktlichkeit, Komfort, Platzangebot),
- Marketing (Vertrieb, Tarif, Kommunikation/ Fahrgastinformation).

Eine detaillierte Definition der ausreichenden Verkehrsbedienung über Standards im NVP hat insbesondere zur Berücksichtigung der Aufgabenträgerinteressen bei der Bewertung von eigenwirtschaftlichen Anträgen durch die Genehmigungsbehörde eine hohe Bedeutung. Die aufgestellten Standards stellen mittelbar die Messlatte für eigenwirtschaftliche Anträge dar.

Aufgabe der Nahverkehrsplanung ist sowohl die Definition und Weiterentwicklung der Standards als auch die Analyse ihrer Einhaltung. Im Rahmen der Analyse können „Ausreißer“ herausgearbeitet und als Änderungsbedarf festgeschrieben werden.

In der „Nahverkehrsplanungslandschaft“ gibt es zahlreiche unterschiedliche Ansätze für die Definition dieser Standards. Als Beispiele seien genannt:

- Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.¹⁰,
- Schriften des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)¹¹,
- Handreichungen von Bundesländern, wie die Leitlinien zur Nahverkehrsplanung in Bayern¹².

Die Definition der konkreten Standards stehen im direkten Kontext mit Leitfragen (siehe Abbildung 3). Tendenziell leiten diese Fragen zur Definition einer Mindestbedienung bzw. Mindestqualität. Diese können ergänzt werden durch Mindeststandards z. B. zu den Themenfeldern Marketing und Infrastruktur.

Leitfragen zur Festlegung der Angebotsstandards

Räumlich:

- Erreiche ich von meinem Startpunkt in zumutbarer Entfernung (barrierefrei) eine Haltestelle?
- Erreiche ich meinen Zielpunkt in zumutbarer Entfernung (barrierefrei) von einer Haltestelle?
- Existiert eine Verbindung zwischen diesen Haltestellen?

Zeitlich:

- Existiert eine Verbindung zu meiner gewünschten Abfahrtszeit?

Qualitativ:

¹⁰ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV): Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs; Köln 2010

¹¹ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV): Verkehrserschließung und Verkehrsangebot im ÖPNV; VDV-Schriften 4; Köln 2001

¹² Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie: Leitlinien zur Nahverkehrsplanung in Bayern; München 1998

- Ist die Reisezeit für mich akzeptabel?
- Bekomme ich einen akzeptablen Platz?
- Erfüllt der Komfort meinen Ansprüchen?
- Ist die Fahrt schnell, pünktlich und zuverlässig?
- Ist die Fahrgastinformation für alle Zielgruppen barrierefrei und aussagekräftig?
- Ist der Tarif transparent und gerecht?
-

Abbildung 3: Leitfragen für die Standardentwicklung

Im Spannungsfeld zwischen einer wünschenswerten und notwendigen Attraktivität der Bedienung und deren Finanzierbarkeit können Nachfragestandards wirken. Der finanzielle Handlungsspielraum der Aufgabenträger wird in vielen Städten, Landkreisen und Regionen für lange Dauer begrenzt bleiben. Das Thema Wirtschaftlichkeit hat in den letzten Jahren einen herausragenden Stellenwert erhalten. Zur Rechtfertigung der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ sollte der Aufgabenträger deshalb Aussagen über die Wirtschaftlichkeit des Angebotes treffen, da dies häufig von den kommunalen Haushalten mitfinanziert wird. Es ist notwendig, dass der Aufgabenträger geeignete Messgrößen herleitet, mit deren Hilfe die Zielerreichung des Aspekts „Wirtschaftlichkeit“ analysiert werden kann.



Abbildung 4: Im NVP können die Aufgabenträger auch die Qualitätsmerkmale für Premiumprodukte im Busnetz definieren (Beispiel: SchnellBus im Münsterland¹³)

¹³ Bildquelle: Mathias Schmechtig

2.2 Qualitätscontrolling

Das Qualitätscontrolling im ÖPNV umfasst alle organisatorischen Maßnahmen, die der Sicherung der Angebots-, Infrastruktur- und Servicequalität dienen. Es umfasst

- die Qualitätsfestlegung,
- die Qualitätskontrolle und -messung,
- das Qualitätsberichtswesen sowie
- die Qualitätssicherung.

Im NVP sollten die bestehenden und/ oder die angestrebten Verfahren des Qualitätscontrollings dargelegt werden. Mit der politischen Beschlussfassung erfolgt somit ein Bekenntnis für die Zuständigkeit, die Intensität und die Stringenz des Qualitätscontrollings. Neben den Verkehrsunternehmen können ggf. auch Infrastrukturbetreiber Adressaten von Qualitätsvorgaben sein.

Bei der Qualitätskontrolle und der Qualitätssicherung ist hinsichtlich der Ausrichtung zwischen eigenwirtschaftlichen Verkehren und öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (ÖDA) zu differenzieren. Bei einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag können entsprechende Instrumente im Verkehrsvertrag verankert werden. Bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren ist dagegen nicht der Aufgabenträger, sondern grundsätzlich die Genehmigungsbehörde zuständig und auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sowie die Umsetzung des Antrages hinsichtlich Fahrplan und Tarife (Betriebs-, Tarif- und Fahrplanpflicht) sowie etwaig zugesicherter Eigenschaften (§ 12 Abs. 2a PBefG) beschränkt. Der Aufgabenträger hat insoweit grundsätzlich nur die Möglichkeit, Hinweise auf Qualitätsmängel an die Genehmigungsbehörde weiterzugeben. Damit solche Hinweise (mangels eigener gesetzlich verankerter Kontrollbefugnisse) nicht dem Zufall überlassen bleiben, sollten die Aufgabenträger ein entsprechendes Qualitätsmanagement und dafür erforderliche Kontrollbefugnisse als Teil der ausreichenden Verkehrsbedienung im Nahverkehrsplan bzw. in der Vorabbeantwortung verankern.¹⁴

Bei einem ÖDA kann die Qualitätskontrolle neben der Erfassung der grundsätzlichen Leistungserfüllung (z. B. max. Anteil der Fahrtausfälle) auch die Erfassung einer minderwertigen bzw. unzureichenden Leistungserbringung (sog. „Schlechtleistung“) bzw. das Erreichen von festgelegten Qualitätszielwerten umfassen. Anstelle eigener Kontrollen bzw. Messungen durch den Aufgabenträger kann die Qualitätskontrolle für den ÖDA vollständig oder teilweise als Qualitätsnachweis durch das Verkehrsunternehmen erfolgen (Dokumentation in turnusmäßigen Qualitätsberichten). Diese Verlagerung der Qualitätskontrolle auf den Betreiber kann jedoch nicht das eigene Qualitätscontrolling des Aufgabenträgers ersetzen.

Bei wettbewerblich vergebenen Verkehrsleistungen können zur Sanktionierung von den Verkehrsunternehmen in dem vergaberechtlich zulässigen Umfang Vertragsstra-

¹⁴ Vgl. dazu auch „Orientierungshilfe zur Erstellung einer Vorabbeantwortung“, Arbeitspapier der BAG ÖPNV, 2018, verfügbar unter: <https://www.landkreistag.de/themen/verkehr>

fen und/oder Maluszahlungen in den jeweiligen Verkehrsverträgen vorgesehen werden. Bonuszahlungen an die Verkehrsunternehmen für besondere Qualitätserfüllungen sind möglich, werden nach Kenntnis der Autoren in der Praxis jedoch nur sehr selten angewendet.

2.3 Qualitätsmanagement

Die Vorgabe von detaillierten Qualitätsstandards bedingt auch deren Überprüfung.

Zur Sicherung der Qualität ist es daher auch erforderlich ein Qualitätssicherungssystem zu definieren. Die Qualitätsanforderungen können in Qualitätskonzepten konkretisiert werden, dies bietet eine flexiblere Handhabung bei der Weiterentwicklung unabhängig von der Fortschreibung des NVP.

Die Angebotsqualitäten werden häufig durch Fahrgastbefragungen im Rahmen eines Kundenbarometers oder durch die Verkehrsunternehmen selbst erfasst und bewertet. Diese Bewertungen beruhen oft auf subjektiven Einschätzungen und nicht auf objektiven Messungen.

Detaillierte Aussagen zu einzelnen Unternehmen oder Linien, bedürfen zwar eines hohen Aufwandes, sind jedoch unverzichtbar. Neben Tests vor Ort können auch weitere Quellen wie Beschwerden- oder Echtzeitauswertungen hinzugezogen werden.

Aufgabenträger, die über ein kommunales Unternehmen verfügen, können das QM-System sowie Regelungen zur Verbesserung der Service- und Vertriebsqualität in die zu vereinbarenden vertraglichen Regelungen zur Direktvergabe gem. Verordnung (EU) Nr. 1370/2007 einbeziehen. Zusammen mit einem Bonus-Malus-System bietet es zudem die Gewähr für ein rechtssicheres und EU-konformes Anreizsystem.

Aufgabenträger, die Verkehrsleistungen im Rahmen von wettbewerblichen Vergaben vergeben, können QM-Systeme sowie verbindliche Regelungen zur Verbesserung der Service- und Vertriebsqualität vorgeben und diese auch in den Verkehrsverträgen dauerhaft festschreiben.

Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren bereitet es mangels Verkehrsvertrag mit dem Aufgabenträger Schwierigkeiten, ein eigenes Qualitätsmanagement zu verankern (s.o. unter 2.2).

2.4 Konkurrenzfähigkeit des ÖPNV gegenüber dem MIV und Beeinflussung des ÖPNV-Anteils

Die Mobilität von Personen resultiert aus den Bedürfnissen und Möglichkeiten von Menschen zur Ortsveränderung und zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Diese Möglichkeiten sind jedoch neben anderen Einschränkungen durch die zur Verfügung stehende Zeit begrenzt. Verschiedene Einflussfaktoren bestimmen das Verkehrsgeschehen gleichzeitig und sind untereinander verknüpft. Im NVP sollten diese unterschiedlichen Mobilitätsvoraussetzungen und Verhaltensweisen sichtbar gemacht werden. Dabei stehen drei Fragen im Mittelpunkt:

- Bei welchen Gruppen bestehen erhöhte Anforderungen (z. B. Erwerbstätige, eingeschränkt Mobile, Schüler/Auszubildende)?
- Wo sind Veränderungen im Sinne des Umwelt- und Klimaschutzes gewollt?
- Welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die Verkehrsplanung?

An dieser Stelle wird im Sinne einer integrativen Planung auf die notwendige Abstimmung der Aussagen des NVP mit anderen Fachplanungen (z. B. VEP, städtebauliche Masterpläne) verwiesen (siehe auch Kapitel 1.1.6).

Die vielschichtigen und miteinander verknüpften Wirkungszusammenhänge zwischen Alter, Geschlecht, Lebensphase, Haushaltskontext, verfügbarem Einkommen und Anbindung an den ÖPNV sind dabei herauszustellen. Für die Förderung nachhaltiger Mobilität sowie die Nutzung des ÖPNV ist eine Erleichterung der Kombination des ÖPNV mit anderen Verkehrsmitteln anzustreben.

Maßgebend für die verkehrliche Wirkung von ÖPNV-Angeboten ist die Konkurrenzfähigkeit zu den übrigen Verkehrsarten, insbesondere zum MIV. Um den MIV auf den ÖPNV zu verlagern, sind entsprechend attraktive ÖPNV-Angebote erforderlich. Die Verkehrsmittelwahl kann sowohl durch Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung im ÖPNV (z. B. Taktverbesserungen, tarifliche Angebote) als auch durch Restriktionen für den MIV zu Gunsten des ÖPNV verändert werden.

Im Sinne einer gesamtwirtschaftlich optimierten Verkehrspolitik lassen sich räumlich drei unterschiedliche Bereiche mit einer entsprechenden Aufgabenteilung zwischen ÖPNV und MIV definieren, die einen Rahmen für sinnvolle Investitionen im Hinblick auf eine größtmögliche Effizienz von Maßnahmen zur Verlagerung der Modal Split Anteile vom MIV zum ÖPNV geben:

❖ **ÖPNV als Vorrangsystem gegenüber dem MIV**

Im radialen Zulauf auf den Ballungskern ist das Angebot des ÖPNV am attraktivsten, gleichzeitig sind die Belastungen durch den MIV am größten, so dass der ÖPNV hier gegenüber dem MIV eindeutig bevorzugt werden sollte.

❖ **ÖPNV als Konkurrenzsystem zum MIV**

In mittelgroßen Städten sowie auf den regionalen Hauptachsen kann ein attraktiver ÖPNV angeboten werden, der konkurrenzfähig zum MIV ist.

❖ **ÖPNV als System der Daseinsvorsorge**

Auf allen weiteren Relationen mit geringer Nachfrage kann lediglich ein Grundangebot vorgehalten werden, das gegenüber dem MIV in seinen derzeitigen Ausprägungen, Nutzungsmöglichkeiten und flexiblen Einsatzfähigkeiten nicht konkurrenzfähig ist. Hier wären auch mit erheblichem Aufwand keine Verlagerungen größerer Verkehrsmengen zu erzielen.

Abbildung 5: Denkbare Ansatz zur Festlegung der Aufgabendifferenzierung des ÖV-Systems in einem NVP

Insbesondere in den Ballungsräumen ist bei jungen Erwachsenen zunehmend eine Abkehr vom MIV-orientierten Mobilitätsverhalten hin zu einer sehr flexiblen, situationsspezifischen Verkehrsmittelwahl im gesamten Umweltverbund zu verzeichnen

(sog. „multimodales Mobilitätsverhalten“). Diese Orientierung könnte sich zukünftig auch vermehrt in den mittleren Altersgruppen und möglicherweise sukzessive auch in größeren Städten außerhalb der Ballungsräume wiederfinden. Der Umweltverbund umfasst ÖPNV, Fuß- und Radverkehr, aber auch Carsharing und Taxi. Jedes Verkehrsmittel weist andere Stärken und Schwächen auf, weshalb in der Regel kein einzelnes Verkehrsmittel allein für alle Wege geeignet ist. Um nachhaltiges Mobilitätsverhalten zu fördern, ist eine verkehrsmittelübergreifende Herangehensweise zu wählen. Das betrifft zum einen die Gestaltung und Verknüpfung der unterschiedlichen Angebote, zum anderen aber auch die Zusammenführung von Information, Beratung und Service. Dabei sind sowohl die Anforderungen multimodaler Mobilität, d. h. der Auswahl verschiedener Verkehrsmittel für verschiedene Wege, als auch der intermodalen Mobilität im Sinne der Kombination mehrerer Verkehrsmittel innerhalb eines Weges zu berücksichtigen.

Die Verlagerung vom MIV auf den ÖPNV ist durch städtebauliche, verkehrliche und ordnungspolitische Maßnahmen zu unterstützen.

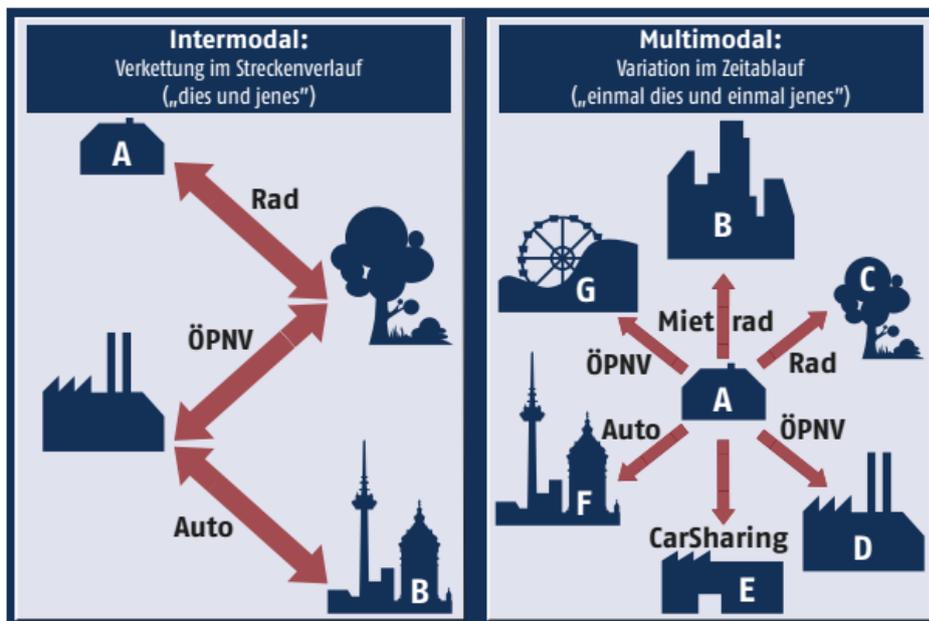


Abbildung 6: Intermodale und multimodale Mobilität¹⁵

¹⁵ Bildquelle: VRN Verkehrsverbund Rhein-Neckar



Abbildung 7: Inter- und multimodale Mobilitätsangebote finden in der Zwischenzeit nicht nur in Ballungsräumen Anwendung (Beispiel: Mobilitätsstation in Offenburg¹⁶)

¹⁶ Bildquelle: Mathias Schmechtig

2.5 Schülerverkehr

Im Schülerverkehr sind in Deutschland unterschiedlichste Trägerschaften, Organisationsmodelle und Angebotsqualitäten zu finden.

- In vielen Bundesländern sind die Aufgabenträger gleichzeitig auch Schulträger (zumindest für die weiterführenden Schulen), nur in einzelnen Ländern liegt die Schulträgerschaft bei den kreisangehörigen Kommunen.
- Die Integration des Schülerverkehrs in den öffentlichen Linienverkehr ist in vielen Kommunen Normalität. Es gibt aber auch Nahverkehrsräume, in denen der Schülerverkehr in nennenswerten Anteilen durch sog. Schülerspezialverkehre abgewickelt wird.
- Die Bandbreite der Schulbedienung reicht von einer Bedienung ausschließlich zur ersten und letzten Schulstunde bis hin zu einer Bedienung zu nahezu allen Schulstunden.
- Auch sind im Einzelfall Beispiele zu finden, bei denen die Schüler grundsätzlich in Bussen (direkt zu den Schulen) befördert werden, obwohl räumlich und zeitlich parallel Angebote im SPNV vorhanden sind.
- Im Hinblick auf den Fahrzeugeinsatz prägen in verschiedenen Regionen modernste Niederflurfahrzeuge das Bild, während andernorts auch ältere Reisebusse unterwegs sind.

Für den Aufgabenträger (und damit für den NVP) besitzt der Schülerverkehr eine hohe Bedeutung. Die Beförderung nicht wahlfreier Menschen ist die Grundaufgabe der Daseinsvorsorge im ÖPNV. Zudem unterstützt die Schülerbeförderung mit Bussen und Bahnen eine selbstbestimmte Mobilität von Kindern und Jugendlichen. Aber auch zur frühen Prägung auf eine selbstverständliche Nutzung des ÖPNV und damit zur Sicherung zukünftig potentieller Fahrgäste kann ein gut ausgestatteter und gelungener ÖPNV beitragen. Dafür muss der ÖPNV einfach, sicher und verlässlich nutzbar sein.

Aus diesen Gründen ist es für den Aufgabenträger notwendig, für den Umgang mit dem Schülerverkehr Richtlinien bzw. Konzepte zu entwickeln und die erforderlichen Maßnahmen und Festlegungen im NVP zu verankern, um mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln einen bestmöglichen Schülerverkehr zu organisieren.

2.5.1 Arten der Schülerbeförderung

In Großstädten und Ballungsräumen sowie in ländlichen Regionen auf Haupttrouten mit einer Nachfrage auch im Jedermannverkehr wird der Schulverkehr im Regelfall als in das ÖPNV-Netz integrierter Verkehr (Genehmigung nach § 42 PBefG) angeboten.

Auf ausgewählten Strecken z. B. in ländlichen Räumen oder Randgebieten von Großstädten oder Ballungsräumen, die keine Bedeutung für den getakteten Linienverkehr haben, kann auch ein besonderer, nur Schülern zugänglicher Linienverkehr (Geneh-

migung nach § 43 PBefG) angeboten werden. Dieser hat den Vorteil, dass das Platzangebot besser kalkulierbar ist, da dieses nur auf die Belange und die Anzahl der zu befördernden Schüler ausgerichtet ist.

Weiterhin erfolgt auch ein Teil der Schülerbeförderung durch die Schulträger selbst im freigestellten Schülerverkehr. Das können ebenfalls Verkehre sein, die nicht einer im Jedermannverkehr nachgefragten Relation folgen, aber z. B. auch eine Fahrt mit einem gesondert bestellten Bus zum Ausweichstandort während Baumaßnahmen am Schulgebäude, die Beförderung abseits wohnender Schüler mit Taxen oder die Beförderung von mobilitätseingeschränkten Kindern mit Spezialfahrzeugen sein.

Eine Verankerung von Schülerverkehren nach § 43 PBefG erfolgt in der Regel im NVP nicht.

Generell sollte es jedoch ein Ziel sein, möglichst viele Schülerverkehre in den allgemeinen ÖPNV zu integrieren.

2.5.2 Festlegungen im NVP

Als erstes ist die Art der Schülerbeförderung festzulegen (integriert im allgemeinen Linienverkehr oder besonderer Schülerverkehr). Da sich der Schülerverkehr in der morgendlichen Spitzenstunde mit dem Berufsverkehr überlagert, sind im NVP geeignete Maßnahmen festzuschreiben, wie im Falle von Überfüllungen umzugehen ist. Hierzu zählt auch die Definition, wann ein Fahrzeug als überfüllt gilt und welche Maßnahmen dann durch das Verkehrsunternehmen zu ergreifen sind.

Im NVP sollte auch eine Differenzierung der Bedienung nach Alter der Schüler getroffen werden. So sollten Grundschüler einen höheren Komfort bekommen, in dem kein Umstieg zwischen festgelegten Schulbezirken und den zugewiesenen Schulen notwendig wird. Schülern aus weiterführenden Schulen (ab Klasse 5) können ein oder mehrere Umstiege und auch eine längere Fahrt zugemutet werden.

2.5.3 Randbedingungen und förderliche Strukturen

Dem Abgleich mit der Schulnetzplanung kommt eine besondere Bedeutung zu, da diese in der Regel einer anderen Verwaltungseinheit unterliegt als die Nahverkehrsplanung. Im NVP kann die Art der Zusammenarbeit (z. B. gemeinsames Beratungsgremium) sowie die Teilnehmer (Schulverwaltungsamt, Schulelternrat, Schülerrat, Schulleiter) festgelegt werden.

Auch vorhandene Beschlüsse, wie Schülerbeförderungssatzung der jeweils zuständigen Gremien der Städte, Landkreise bzw. Verbände müssen Beachtung finden und ggf. angepasst zeitgleich zur Erarbeitung des NVP werden.

2.5.4 Weitere Anforderungen im NVP

Es versteht sich im Sinne des Inklusionsgedankens von selbst, dass die eigenständige Bewältigung des Schulweges mobilitätseingeschränkter Kinder durch den Einsatz entsprechend ausgestatteter Fahrzeuge und Haltestellen gefördert werden muss. Auch hier muss der NVP Vorgaben machen, sofern die Beförderung im allgemeinen Linienverkehr stattfindet.

Auch können Kinder in speziellen Veranstaltungen (u.a. „Busschulen“) das richtige Verhalten in öffentlichen Verkehrsmitteln und die Nutzung des ÖPNV erlernen. Diese Angebote werden in der Regel durch das zuständige Verkehrsunternehmen oder andere Institutionen (Verbünde, Verkehrswacht, ADAC, ...) organisiert.

Im NVP können auch Regularien zu Umleitungsverkehren, Baustellen und Ersatzhaltestellen und deren Kommunikation getroffen werden. Auch kann festgelegt werden, wie Ersatzhaltestellen eingerichtet werden müssen, um die speziellen Anforderungen an diese Haltestelle auch während einer Baumaßnahme gewährleisten zu können.

2.6 Fahrzeugstandards

Fahrzeuge sind die Kernelemente der beweglichen Infrastruktur. Sie müssen in jedem Falle die gesetzlichen Anforderungen erfüllen (BO-Kraft, BO-Strab, EU-Abgasnormen, StVZO, etc.). Darüber hinaus kann der Aufgabenträger weitergehende Anforderungen an die Fahrzeuge formulieren. Dies betrifft zum einen Fahrzeuggröße/ -dimensionierung, Fahrzeugtechnik und gewünschte Qualitätsstandards.

Die Fahrzeuggröße/ -dimensionierung ist in erster Linie abhängig von der Verkehrsnachfrage. Der Aufgabenträger kann Aussagen über die Art der einzusetzenden Fahrzeuge treffen, wie z. B. die Vorgabe des Einsatzes von Gelenk-/ Standardlinienbus oder Mehrfachtraktion bei Straßenbahnen/ Stadtbahnen. Des Weiteren können auch andere Gründe einen besonderen Fahrzeugeinsatz erfordern, wie bspw. der Einsatz von Midi- bzw. Kleinbussen in einer historischen Altstadt oder als Quartiersbus.

Grundsätzlich kann der Aufgabenträger jedes Merkmal der Fahrzeugausstattung vorgeben. Bei der Tiefenschärfe der Festlegung von quantifizierten Standards ist zu beachten, dass im Verhältnis zwischen „verbindlichen Vorgaben“ und „Flexibilität für Realisierung“ ein ausgewogenes Maß gefunden wird. Aufgabenträger, die eine eigenwirtschaftliche Verkehrserbringung anstreben, werden dies anders handhaben als Aufgabenträger mit wettbewerblichen Verfahren. Bei der Antriebstechnik gibt es inzwischen zahlreiche Alternativen zum herkömmlichen Dieselmotor. Die Aufgabenträger können im NVP festlegen, ob und in welchen zeitlichen Perspektiven bspw. Elektro- oder Hybridbusse zum Einsatz kommen sollen.

Weitere fahrzeugtechnische Vorgaben können Aussagen zur Barrierefreiheit, zu Türgrößen/-positionen, zur Bestuhlung, zur digitalen Fahrgastinformation, zu LSA-Beeinflussungssystemen oder ähnliches enthalten. Es können weiterhin z. B. Vorgaben zum Fahrzeugalter festgelegt werden. Des Weiteren müssen die Fahrzeuge während der vorgesehenen Betriebsdauer bestimmten Qualitätsstandards genügen. Hier können Aussagen zu Wartung und Sauberkeit (z. B. Reinigungszyklen) getroffen werden.

Die Aufgabenträger müssen jedoch beachten, dass sehr detaillierte oder seltene Anforderungen die Fahrzeugkosten in die Höhe treiben können oder dass ggf. keine entsprechenden Fahrzeuge am Markt vorhanden sind. Abweichungen von der in der Branche üblichen Norm und dem „Stand der Technik“ sind i. d. R. kostensteigernd.

2.7 Siedlungsstruktur und ÖPNV-Erschließung

Zwischen der Siedlungs-, Bevölkerungs- und Arbeitsstättenverteilung im Raum einerseits, dem Verkehrsaufkommen und der Verkehrsverteilung sowie der Verkehrsinfrastruktur andererseits gibt es enge Wechselbeziehungen. Die Siedlungsstruktur hat Auswirkungen auf die ÖPNV-Erschließung. Umgekehrt kann sich eine gute ÖPNV-Erschließung positiv auf die Siedlungsstruktur auswirken. Im Blickwinkel stehen die Verkehrsvermeidung durch eine integrierte Siedlungsentwicklung und die Verlagerung von Verkehren auf umweltfreundliche Verkehrsträger. Konversionsvorhaben und Nachverdichtungen stehen, im Gegensatz zu städtebaulichen Entwicklungen auf der „Grünen Wiese“, i. d. R. im Einklang mit diesen Anforderungen. Ausgeprägte Nachverdichtungen können aber auch gewachsene ÖPNV-Strukturen an ihre Kapazitätsgrenze bringen und in der Konsequenz einen Wechsel zu einem leistungsfähigeren ÖPNV-System erfordern.

Die aufeinander abgestimmte siedlungsräumliche und verkehrsinfrastrukturelle Planung sollte die Erreichbarkeit der zentralen Versorgungsbereiche sowie der Arbeitsplätze in den Grund-, Mittel- und Oberzentren sowohl innerhalb eines städtischen als auch eines ländlichen Raums von den Wohnstandorten des jeweiligen Einzugsbereiches mit dem ÖPNV in angemessener Zeit gewährleisten.

Grundlage ist eine Analyse des Siedlungsgefüges (sowohl Wohnen, Arbeiten und Versorgung). In der Folge können neue Bedienungssachsen entstehen, die den Siedlungsgebieten zugeordnet werden. Verknüpfungspunkte zwischen verschiedenen Linien sind an Zentren oder Subzentren anzuordnen. Ein Ergebnis kann auch die Feinerschließung durch Quartiersbusse (in Großstädten) bzw. Bürgerbusse oder bedarfsgesteuerte Verkehre (im ländlichen Raum) sein.

Zur besseren Erschließungsmöglichkeit von Neubaugebieten und neuen Gewerbegebieten sollte bei der Erschließung dieser Gebiete der Bedarf nach einer Anbindung an den ÖPNV entsprechend der Einzugsbereiche festgestellt werden. Bei der Straßenplanung sollten bei Bedarf im Gebiet am besten die Durchfahrt oder zumindest Wende- oder Umfahrungsmöglichkeiten sichergestellt werden. Rechts-vor-Links – Regelungen sowie Stichfahrten für den Busverkehr sind möglichst zu vermeiden, letztere aber hinzunehmen, wenn ansonsten eine Erschließung durch den ÖPNV nicht möglich ist.

Die gewollte Angebotsqualität bzgl. Verkehrserschließung, Bedienungshäufigkeit und Verbindungsqualität ist im NVP zu definieren und einzuschätzen.

Wohn- sowie Gewerbegebiete oder weitere Bereiche mit potentiellen Fahrgästen gelten als erschlossen, wenn sie über das bestehende ÖPNV-Netz erreicht werden und eine Grundversorgung durch den ÖPNV gegeben ist. Aus der Erreichbarkeit lokaler

und regionaler Zentren sowie den erzielten Reise- bzw. Fahrzeiten definiert sich die Verbindungsqualität.

Ein regelmäßiger Abgleich von Raumstruktur und Angeboten des ÖPNV ist für die weitergehende Entwicklung von grundlegender Bedeutung.

3 Angebotsformen - planerische Themen im Nahverkehrsplan

Welche Angebotsformen sind außerhalb des eigenen NVP vorhanden?

Welche Angebotsformen/ Produkte sind in übergeordneten Planwerken (z. B. Landesentwicklungspläne) aufgeführt oder werden im Fernverkehr angeboten und können insofern dem eigenen NVP als gegeben zugrunde gelegt werden?

Gibt es grundsätzliche Überlegungen zur Struktur des angestrebten ÖPNV-Systems?

Da ein Landkreis/ eine Stadt nicht nur durch eine ÖPNV-Linie erschlossen wird, ist es sinnvoll, sich über die Netzstruktur Gedanken zu machen. Es bietet sich die Entwicklung eines hierarchisch strukturierten Systems an (siehe Abbildung 8). In der Regel bestehen ÖPNV-Netze aus unterschiedlichen Linientypen, einem Grundnetz und einem ergänzenden Netz. Funktionierende Netzstrukturen verlangen attraktive Umsteigepunkte.

Die Grundstruktur des Netzes orientiert sich in der Regel am vorliegenden Zentrale-Orte-System (Regionalplanung), so dass primär Ortsteile bzw. Stadtteile an ihre Gemeindezentren und Stadtteilzentren angebunden werden. Je nach Größe der Verflechtungsräume werden diese mittels höherwertiger Angebote (Schnellbus, Schienenangebote) mit Mittel- und Oberzentren verknüpft. Ein solches, hierarchisch aufgebautes System nach dem Zentrale-Orte-System birgt die Vorteile, dass die bevorzugten Bewegungsmuster der Bürger Berücksichtigung finden und gleichzeitig das Verkehrsangebot im Hinblick auf eine notwendige Beschränkung des betrieblichen Aufwandes begrenzt bleibt. Fahrten zwischen Orts- und Stadtteilen unterschiedlicher Kommunen bzw. Stadtbezirke erfolgen in der Regel über die Verknüpfungsstellen in den zentralen Orten.

Dabei könnten beispielsweise folgende Ziele berücksichtigt werden:

- direkte (Schienen-)Verbindungen der Mittelzentren zum Oberzentrum.
- Anschlussverbindungen Schiene-/ Bus-Wegekette zwischen Teilorten und Mittelzentrum.
- direkte Verbindung aller Orte zum Mittelzentrum.
- direkte Verbindung aller Teilorte mit dem Hauptort.

In einem Nahverkehrsraum ist eine (direkte) Verbindung von jedem Ort zu jedem Ort heute schon aus finanziellen und logistischen Gründen nicht realisierbar. Inwieweit sich dies in Zukunft, z.B. infolge autonomer Shuttleverkehre, ändern könnte,

kann derzeit nicht beurteilt werden. Außerdem kann es gerade bei überregionalen Linien sinnvoll sein, nur an ausgewählten Stationen (z. B. Bahnhof, Stadtmitte) einer Stadt zu halten, um dort Anschlüsse an das untergeordnete Netz herzustellen. Dadurch können attraktivere Fahrzeiten in bzw. zwischen den Stadt- bzw. Ortszentren angeboten werden. Weiter ist eine parallele Bedienung mit dem SPNV i. d. R. nicht sinnvoll.

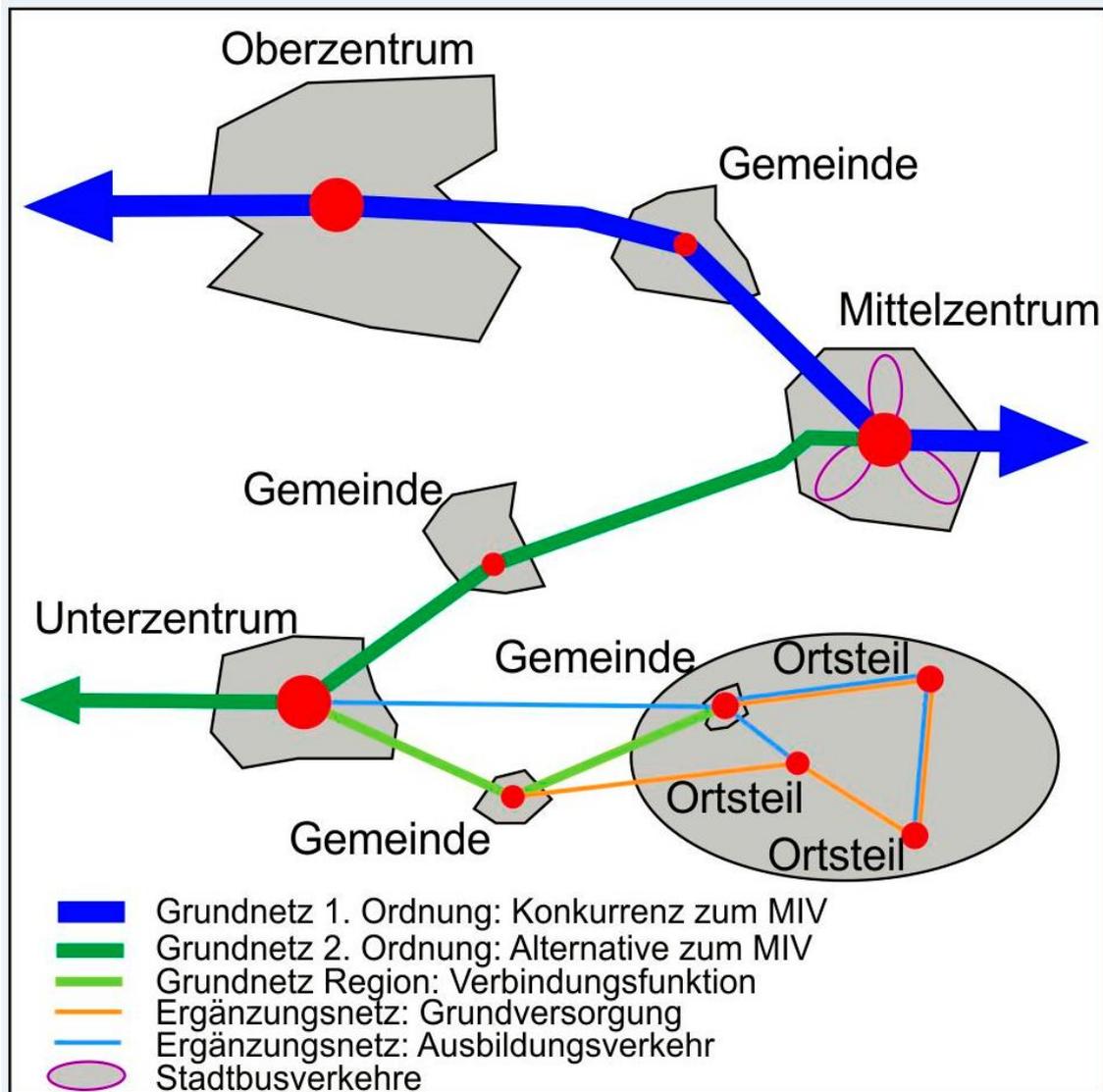


Abbildung 8: Beispiel für einen hierarchischen Aufbau des ÖPNV-Systems¹⁷

¹⁷ Bildquelle: Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH (VRN)

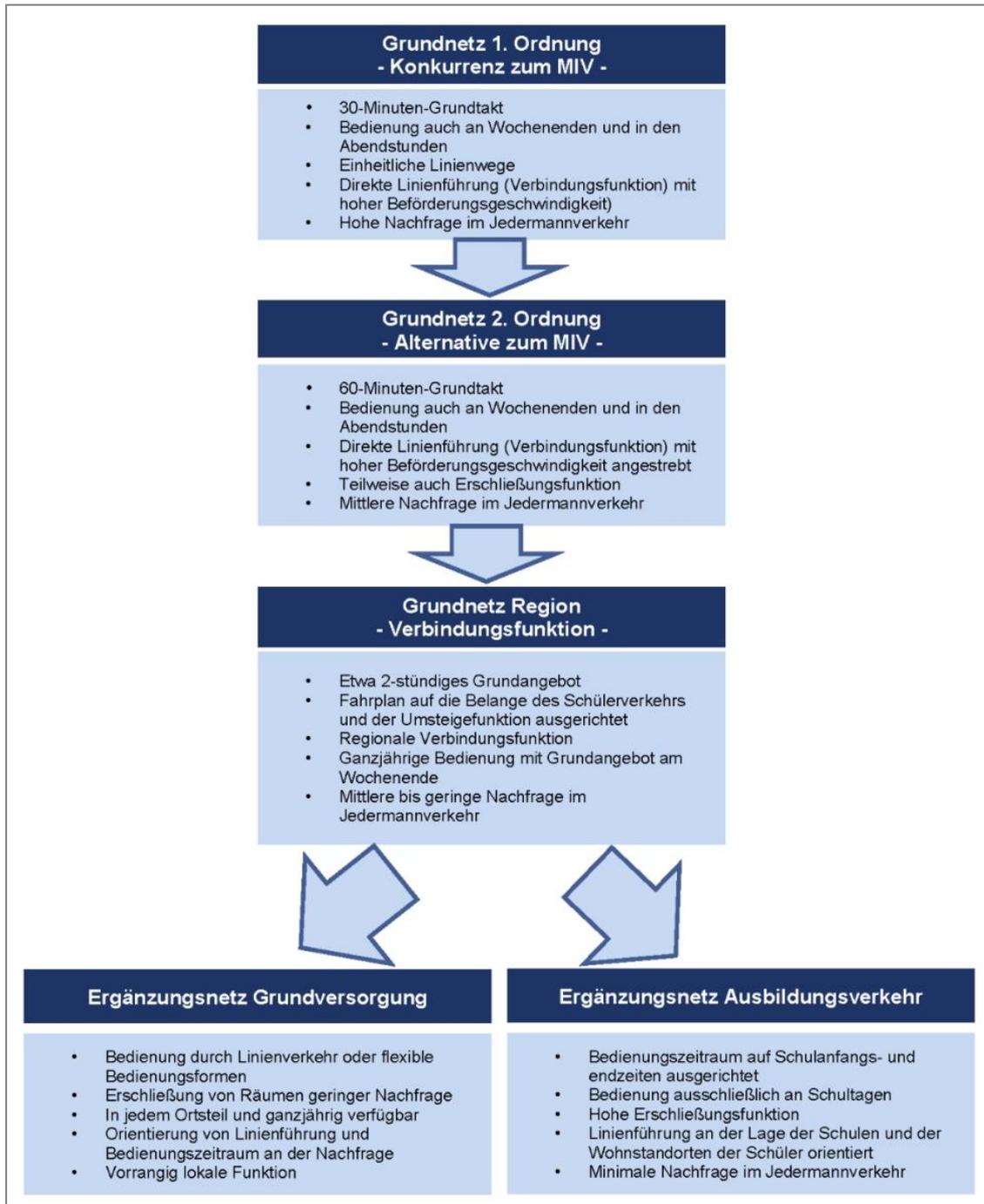


Abbildung 9: Beispiel für die Zuordnung von Angebotsmerkmalen zu den Netzebenen¹⁸

Analog verhält sich die Struktur in einer größeren Stadt (siehe Abbildung 10). Auch hier ist ein hierarchisch strukturiertes System mit einigen (Haupt-) Linien zur Bündelung der Verkehrsströme sinnvoll, da Direktverbindungen weder zwischen allen

¹⁸ ebenda

Stadtteilen untereinander noch aus allen Stadtteilen in die Innenstadt bzw. zu aufkommensstarken Orten (z. B. Hauptbahnhof/ Fernbusterminal) wirtschaftlich darstellbar sind.

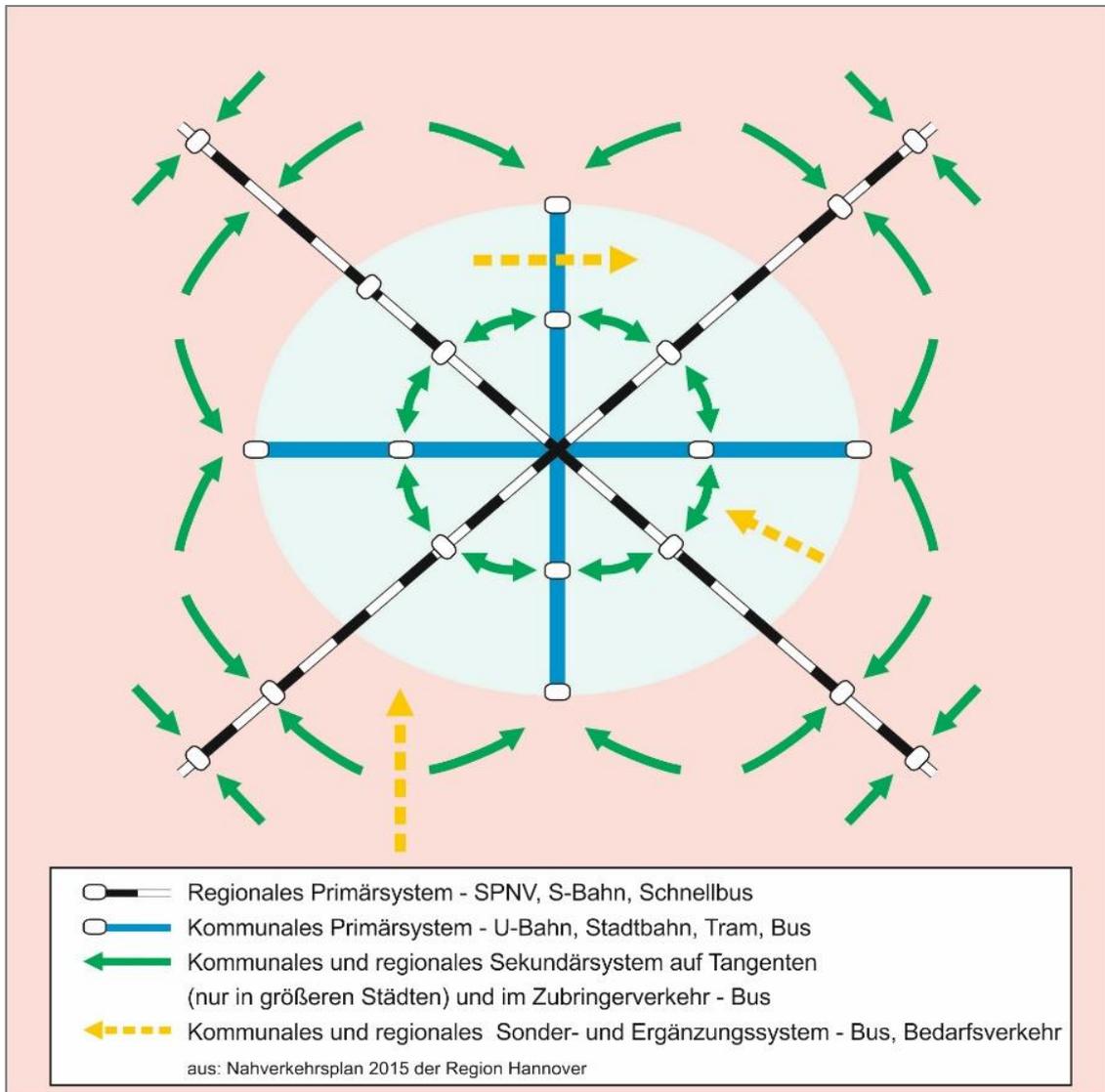


Abbildung 10: Beispiel für hierarchischen Aufbau des ÖPNV-Systems¹⁹

Dabei ist es nicht zwingend notwendig, die bestehenden Netzstrukturen zu ändern; vielmehr ist es sinnvoll zu prüfen, welche Elemente sich bewährt haben und wo ggf. noch Optimierungsbedarf gesehen wird.

Im NVP ist festzulegen, welche Angebotsformen/ Produkte fortgeführt, ggf. neu aufgenommen und entsprechend verknüpft werden. Vorzugsweise sollten diese Angebote hierarchisiert werden bis hinunter zum Bedarfsverkehr.

¹⁹ Bildquelle: Region Hannover

In größeren Städten oder verdichteten Räumen kann bei hohen Auslastungen einzelner Buslinien im Rahmen der Fortschreibung des NVP geprüft werden, ob sich der Bau einer Schienenverbindung langfristig „lohnen“ kann.

Wird ein angebots- oder nachfrageorientierter Fahrplan angestrebt?

Im Falle von Angebotsorientierung bestimmen in der Regel Taktfahrpläne das Angebot, bei einer Nachfrageorientierung richtet sich das Angebot eher nach der zeitlich gestaffelten Nachfrage. Im Ergebnis wechselt der Takt häufiger.

Vor allem in eher weniger verdichteten Räumen mit geringer Fahrgastnachfrage stellt sich die Frage, ob ein Taktverkehr mit Standardlinienbussen über den ganzen Tag aus wirtschaftlichen Erwägungen aufrechterhalten werden kann.

Im ländlichen Raum könnte es beispielsweise das Ziel der Fahrplangestaltung sein, einen Taktfahrplan nach dem morgendlichen Schülerverkehr bis abends nach der Hauptverkehrszeit bzw. bis Ladenschluss anzubieten. Am frühen Morgen und abends kann der Fahrplan bedarfsgerecht die Bedürfnisse von Arbeitspendlern, Schülern und anderen Fahrgastgruppen abbilden.

Werden Ziele für ein klimafreundliches und ein stadt-/ regionalverträgliches Mobilitätsverhalten gefördert?

Gibt es ggf. Interessenslagen und Regelungen, die einem attraktiven ÖPNV zuwiderlaufen, wie z. B. Tempo 30-Zonen, Rechts-vor-Links Regelungen oder Lärmminde-rungspläne?

Wie sollen intermodale Mobilitätsangebote optimiert und verknüpft werden?

Viele Fahrgäste nutzen Wegeketten mit verschiedenen Verkehrsmitteln. Aussagen zu Park & Ride und Bike & Ride gehören seit vielen Jahren zum Bestandteil von NVP. Mit der Verbreitung der Elektromobilität wäre zu prüfen, ob die Installation von Ladeinfrastruktur die Attraktivität dieses Angebotes weiter erhöhen kann.

Mit der Nachfragesteigerung beim Radverkehr gewinnt die Fahrradmitnahme sowohl für Pendler als auch für den Freizeitverkehr stark an Bedeutung. Vor allem in der Hauptverkehrszeit kann es dabei zu Kapazitätsproblemen kommen. In einem Nahverkehrsraum sind einheitliche Mitnahmeregelungen anzustreben. Insofern sollten Konzepte oder Überlegungen zur Mitnahme von Fahrrädern und anderen Fortbewegungsmitteln/ -hilfen im NVP aufgeführt werden bzw. wegen mangelnder Mitnahmekapazitäten auch ein Ausbau geeigneter (Fahrrad-)Abstellanlagen mitbedacht werden.

Neben diesem klassischen Ansatz der Kombination von ÖPNV und Rad nimmt die Nutzung anderer inter- und multimodaler Angebote wie Sharing-Angebote oder private Mitnahmebörsen in den letzten Jahren deutlich zu. Strategisch erscheint es sinnvoll zu sein, dass möglichst viele dieser Angebote nicht Dritten überlassen werden, sondern dass man stattdessen versucht diese in den ÖPNV zu integrieren oder zumindest mit diesem zu verknüpfen. Insbesondere ein Verkehrsverbund ist prädestiniert dazu, sich zu einem integrierten Verkehrsanbieter weiterzuentwickeln. Hieraus

ergibt sich immer mehr die Notwendigkeit, nicht nur die Netze der einzelnen Verkehrsträger, sondern das Verkehrsnetz einer Stadt unter dem Blickwinkel der nachhaltigen Mobilität zu optimieren. Da der ÖPNV in der Regel das Bindeglied derartiger Konzepte ist, bietet es sich an, auch ein solches Konzept in Grundzügen im NVP zu verankern.

P+R-Anlagen	B+R-Anlagen
bedarfsgerechte Kapazitäten	
möglichst kurze Fußwege zum Gleis (<100 m)	
ausreichende Beleuchtung	
gut sichtbare Wegweisung aus dem öffentlichen Straßenraum	
regelmäßige Wartung und Reinigung	
Berücksichtigung der Anforderungen der Barrierefreiheit	Überdachung sowie rahmenabschließbare Fahrradständer als Standard
markierte Stellplätze	gute Einsehbarkeit der Anlagen
übersichtliche Verkehrsführung der Anlagen	möglichst direkte Lage an den Bahnsteigen
möglichst geringe Behinderung des Verkehrsflusses in den Zufahrtsstraßen	Fahrradboxen/ Sammelschließanlagen (zwingend erforderlich bei mehr als 50 Stellplätzen)
	ausreichende Dimensionierung der Stellplätze (Eignung auch für Räder mit Einkaufskörben/ Kindersitz etc.)

Abbildung 11: Beispiel für die Festlegung von Anforderungen an Park & Ride- und Bike & Ride-Anlagen im NVP²⁰

²⁰ nach Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH (VRN)

4 Beteiligungsverfahren im NVP-Prozess

4.1 Überblick über den gesetzlichen Rahmen

Anforderungen zur Beteiligung (externer) Dritter bei der Aufstellung des NVP ergeben sich aus folgenden Rechtsnormen:

- Personenbeförderungsgesetz (PBefG) des Bundes,
- Behindertengleichstellungsgesetz (BGg) des Bundes und die entsprechenden Gleichstellungsgesetze der Länder,
- ÖPNV-Gesetze der Länder,
- weiterführende (Verwaltungs-) Vorschriften zum länderspezifischen ÖPNVG.

In § 8 PBefG werden im Zusammenhang mit der Liniengenehmigung die Beteiligungspflichten festgelegt. Dem NVP kommt seit der Novelle des PBefG darüber hinaus eine wichtige Funktion als Umsetzungsinstrument für die Schaffung der Barrierefreiheit im ÖPNV zu. Im PBefG ist darüber hinaus die Beteiligung der Behindertenvertreter und -beiräte am NVP festgelegt. Ebenfalls bundesweit wirkt das Behindertengleichstellungsgesetz (BGg); Schwerpunkt ist auch hier die Thematik Barrierefreiheit. Auch die BAG ÖPNV hat sich der Thematik angenommen, indem sie in 2014 eine Orientierungshilfe erstellt hat.¹⁸ (vgl. hierzu 5.6 Barrierefreiheit)

Die Beteiligungspflicht ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Wie weitreichend eine Beteiligung gefordert wird, ist konkret in den ÖPNV-Gesetzen der Bundesländer (und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften) beschrieben.

In jedem Fall besteht für den NVP die Notwendigkeit,

- die benachbarten Aufgabenträger
- die Verkehrsunternehmen, die im Aufgabenträgergebiet eine Genehmigung besitzen, bzw. Betriebsführer und
- die im Aufgabenträgergebiet vorhandenen Behindertenbeauftragten und -beiräte

zu beteiligen.

4.2 „Beteiligungskultur“ – vorhanden und/ oder notwendig

Das Beteiligungsverfahren besitzt eine hohe Bedeutung zur Spiegelung der Planungsergebnisse mit der Wahrnehmung der Bevölkerung und weiterer Beteiligter. Offensichtliche gute Planungsergebnisse sind so lange Theorie, bis sie von den Fahrgästen angenommen werden oder sich in der Praxis bewährt haben. Der Dialog mit den unterschiedlichsten Interessenvertretern hat somit den Effekt eines vorgezogenen Praxistestes. Dieser Prozess sollte unbedingt umfassend dokumentiert werden.

Die Erarbeitung des NVP sollte unter Federführung der zuständigen Stelle bei Kommune oder Landkreis in der Hand einer breit aufgestellten Arbeitsgruppe liegen, in

der Vertreter des/ der Aufgabenträger/s und Vertreter des Verkehrsverbundes sowie ggf. Vertreter der Verkehrsunternehmen beteiligt sind. Eine besondere Rolle kommt der Beteiligung bzw. Mitwirkung eines eventuell vorhandenen eigenen kommunalen Verkehrsunternehmens zu, besonders, wenn dieses auch die Funktion eines Infrastrukturdienstleistungsunternehmens inne hat.

Zwingend sind allerdings die Entscheidungsbefugnis innerhalb der Arbeitsgruppe bei den Aufgabenträgervertretern zu belassen und allen anderen Beteiligten lediglich eine Beraterfunktion zuzuweisen (Grund: Ausschluss von Ungleichbehandlungen gemäß § 8 Abs. 3 PBefG sowie Vermeidung von Dominanz unternehmerischer Interessen).

Des Weiteren kann es sinnvoll sein, andere Fachämter bzw. Fachvertreter kreisangehöriger Gemeinden/ Städte in die Arbeitsgruppe einzubeziehen.

Die Arbeit in einer derartigen Arbeitsgruppe setzt ein „williges Miteinander“ und das „Wollen“ zur Umsetzung eines gemeinsamen Zieles voraus. Gegebenenfalls wird es erforderlich sein, diese „Beteiligungskultur“ im Zuge der Erarbeitung eines NVP erst zu schaffen. Je nachdem, ob und in welchem Umfang dies erst noch aufgebaut werden muss, ist der Zeitbedarf für das Projekt „NVP“ anzupassen.

4.3 Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des NVP

Eine Beteiligung von Bürgern an der Aufstellung des NVP kann verschiedene Ziele verfolgen:

- Möglichkeiten für die Bürger sich über Planungsprozesse zu informieren und sich einzubringen,
- mehr Transparenz und Vertrauen zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik schaffen,
- eine größere Akzeptanz bei der Planung von ÖPNV-Vorhaben,
- Qualitäten des ÖPNV können gezielt gestärkt und ausgebaut sowie Mängel beseitigt werden,
- die Erweiterung der Planungen um vorher nicht bedachte Ideen und Handlungsempfehlungen.

Schon im Vorfeld einer Bürgerbeteiligung müssen Reichweite und Verbindlichkeit der Beteiligung festgelegt werden. Damit bei den Bürgern keine falschen Erwartungen entstehen, müssen alle Beteiligten frühzeitig und umfassend über diese Festlegung in Kenntnis gesetzt werden. Die Einflussmöglichkeiten, die die Bürger erhalten, müssen kommuniziert werden (siehe Abbildung 12).

Information

- Bürger werden über Planungen und Entscheidungen informiert, können diese zur Kenntnis nehmen, haben aber keinen Einfluss darauf.

Konsultation

- Hier steht die beratende Funktion im Mittelpunkt. Die beteiligten Bürger formulieren Empfehlungen, die Integration der Empfehlungen in den NVP ist aber nicht garantiert.

Mitentscheidung/ Mitgestaltung

- Die Empfehlungen werden in den Entscheidungsprozess einfließen, so dass mitunter ein langwieriger Planungsprozess gemeinsam mit den Bürgern entsteht.

Abbildung 12: Ausrichtung und Verbindlichkeiten der Beteiligung

Es ist zu beachten, dass eine Beteiligung ausreichend Zeit im Entscheidungsprozess der Verwaltung sowie genügend personelle und finanzielle Ressourcen voraussetzt. Der „Abbruch“ einer Bürgerbeteiligung, weil beispielsweise mehr Einwände kommen als gedacht und nun im Planungsprozess „die Zeit davonläuft“, sollte unbedingt vermieden werden. Nicht zu vernachlässigen ist auch der finanzielle und organisatorische Aufwand zum Beispiel für Bürgerabende (Anmietung von Räumlichkeiten, Präsentationsmaterialien, Fahrkosten, usw.), für die Pressearbeit und/ oder für die Herstellung und den Vertrieb von Informationsmaterialien usw.

Bei der Auswahl der Beteiligten ist es nicht alleine ausschlaggebend, dass besonders viele Bürger mitwirken, sondern vor allem, dass die Interessen unterschiedlicher Zielgruppen erfasst werden. Es ist immer zu überlegen, über welche Medien (Flyer, Plakate, Fahrgastfernsehen, Internet, usw.) einzelne Zielgruppen am besten erreicht werden.

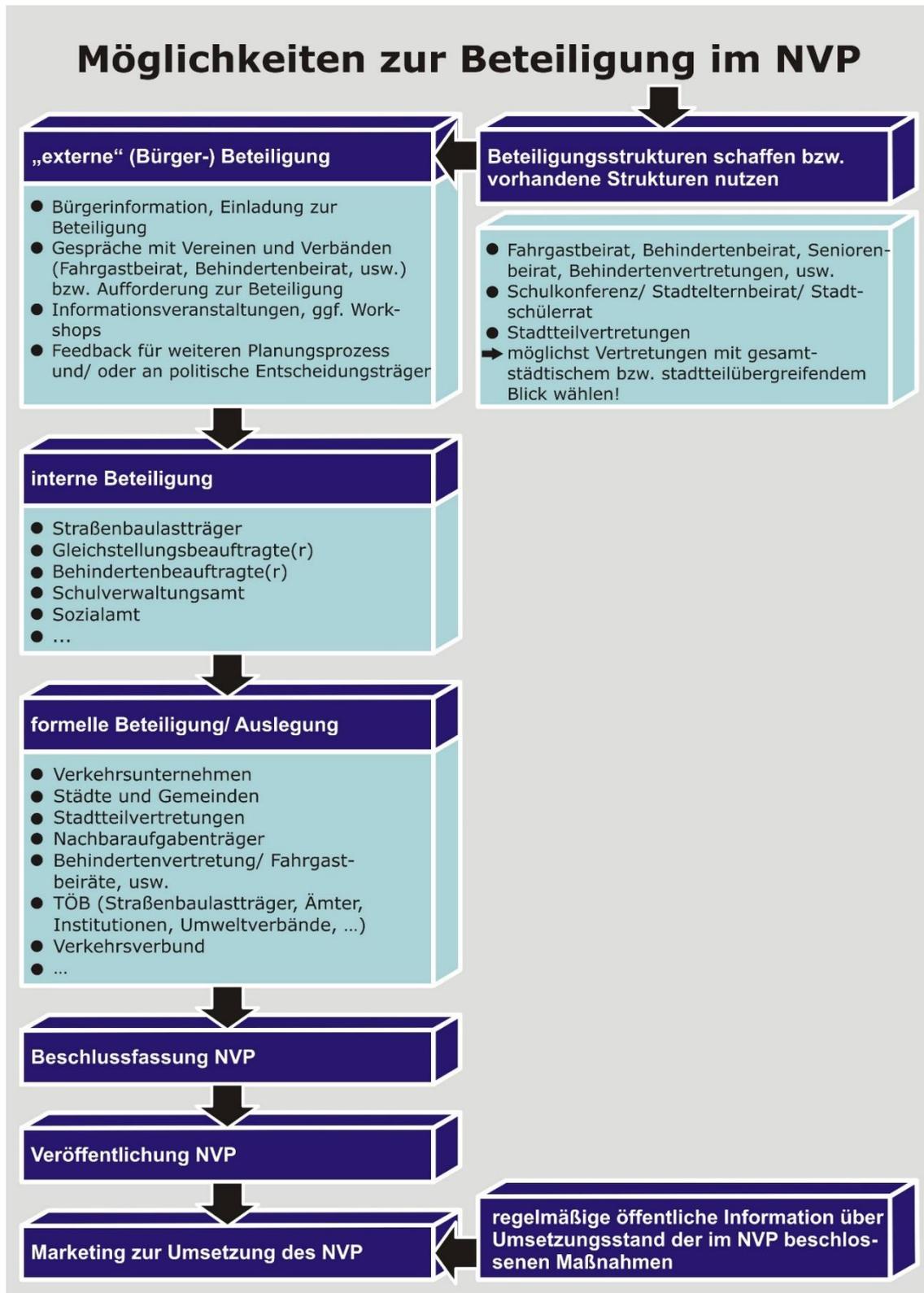


Abbildung 13: Beteiligungsformen in NVP-Prozessen

5 Infrastruktur

5.1 Bedeutung der ÖPNV-Infrastruktur

Ortsgebundene Einrichtungen sind ein mitentscheidender Faktor für die betriebliche Durchführung des geplanten ÖPNV-Angebots. Eine dem ÖPNV-Angebot und dem Betrieb gut angepasste Infrastruktur wirkt sich im Interesse von Aufgabenträgern, Betreibern und Fahrgästen kostenmindernd aus. Es bestehen unmittelbare Wechselwirkungen zwischen der Infrastruktur und der Angebots- bzw. Leistungsplanung sowie der ÖPNV-Qualität.

In der Regel sind ortsgebundene Einrichtungen des ÖPNV langlebig und überdauern die Laufzeit eines NVP. Die Notwendigkeit zur Errichtung und Änderungen der Infrastruktur kann sich einerseits durch langfristige Entwicklungen der Raum- und Siedlungsstruktur, der Änderung von Schul- oder Behördenstandorten oder anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, durch Erfordernisse der Barrierefreiheit, aber auch durch kurzfristigere Angebotsoptimierungen im Rahmen von Fahrplanwechseln ergeben. In beiden Fällen haben die jeweiligen baulichen Maßnahmen häufig einen längeren planerischen Vorlauf. Somit ist bereits im NVP eine genaue zeitliche Abstimmung zwischen der Angebotsplanung und der Infrastrukturplanung festzulegen. Hier ist nochmals explizit darauf hinzuweisen, dass die NVP einen Abwägungsbelang bei der Bauleitplanung darstellen.

Die ÖPNV-Infrastruktur muss allen Verkehrsunternehmen diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen. Zudem definieren gesetzliche Vorgaben und technische Regelwerke die Anforderungen an die Qualität der Infrastruktur.

Neue Fahrzeuge, neue Techniken wie Echtzeitinformation oder die Einrichtung eines neuen Taktknotens können Änderungen an der Infrastruktur zur Folge haben. Gleiches gilt z. B. für Änderungen bei Schulstandorten oder auch bei der Erschließung neuer Siedlungsflächen.

5.2 Was gehört zur ÖPNV-Infrastruktur?

Mit ÖPNV-Infrastruktur werden ortsfeste Einrichtungen baulicher und technischer Art bezeichnet, soweit sie ausschließlich oder überwiegend im Dienste des ÖPNV stehen. Die meisten infrastrukturellen Anlagen sind in ihrer baulichen Ausprägung spezifisch für das jeweilige Verkehrssystem. Kernelemente der ortsfesten Infrastruktur sind – unabhängig vom Verkehrssystem – die Haltestellen und Fahrwege. Eine Behandlung der fahrzeugseitigen Belange ist nicht Bestandteil dieses Teilkapitels.

Die Liste der im NVP zu berücksichtigenden Infrastrukturelemente kann lang sein. Diese steht allerdings auch in engem Zusammenhang mit der Frage der Eigentümerschaft und der Zuständigkeit seitens des Aufgabenträgers (siehe Kapitel 5.7)

Zum Teil ist die eindeutige Zuordnung von Infrastruktureinrichtungen schwierig, da sie sowohl dem ÖPNV als auch allgemein verkehrlichen oder städtebaulichen Belangen gerecht werden müssen. Dies gilt z. B. für lichtsignalgeregelte Kreuzungen mit einer ÖPNV-Steuerung (-Bevorrechtigung) oder für Zentrale Omnibusbahnhöfe

(ZOB) innerhalb städtischer Kernbereiche. Zudem sind auch die Straßen (Fahrbahnen) der gemischten Infrastruktur zuzuordnen. Die Frage, welche Einrichtungen, dem ÖPNV zuzuordnen sind, bedarf nicht selten besonderer Regelungen, auf die im NVP hinzuweisen ist.

Eine gute ÖPNV-Infrastruktur wirkt sich nicht nur auf die Betriebsabläufe und damit Kosten, sondern auch auf die Qualität des Angebotes aus und damit auch auf die Kundenzufriedenheit und Nachfrage. Folgende Beispiele machen die Wechselwirkung deutlich und sollten bzw. müssen bei der Aufstellung eines NVP u. a. geprüft werden:

- Leistungsfähigkeit und Beschleunigung des ÖPNV,
- Haltestellenausbau und Herstellung von Barrierefreiheit,
- Haltestellenausstattung (in Bezug auf die Qualität für Fahrgäste),
- Vernetzung der Verkehrsmittel durch verkehrsmittelübergreifende Einrichtungen,
- Vertriebsstellen (Qualität und gesetzlicher Auftrag).

5.3 Ansprüche und Anforderungen an die ÖPNV-Infrastruktur

Die Beschreibung der Ansprüche und Anforderungen an die ÖPNV-Infrastruktur sollte in Abhängigkeit von der jeweiligen Art der Infrastruktur-Elemente erfolgen. Die jeweiligen Ansprüche und Anforderungen beziehen sich dabei auf den Betrieb des ÖPNV oder die Qualität und den Komfort für den Fahrgast, die durch eine entsprechende Gestaltung der Infrastrukturelemente zu gewährleisten ist.

Für die Infrastrukturelemente (wie z. B. Haltestellen) sollten nach Möglichkeit einheitliche Anforderungen gelten – bis hin zu genauen Vorgaben an die Gestaltung. Besonders bei Verkehrsangeboten, die das Gebiet mehrerer Aufgabenträger berühren, ist zu prüfen, ob eine Abstimmung zur Harmonisierung der Infrastrukturanlagen (z. B. LSA-Beeinflussung) notwendig ist.

Insofern ist auch von einer Wechselwirkung zwischen der Infrastruktur und der Qualität des ÖPNV-Angebots auszugehen.

5.4 Mängelanalyse

Aus der Formulierung der Ansprüche und Anforderungen und einem Abgleich der damit in Verbindung stehenden Kenngrößen mit den Vorgaben eines entsprechenden Standards lässt sich auf der Grundlage einer Mängelanalyse für den Einzelfall eine Ausbauplanung für die betreffenden Infrastrukturelemente erarbeiten. Ein Abgleich des Kostenvoranschlags mit dem zur Verfügung stehenden Finanzierungsrahmen ergibt dann das Maßnahmenvolumen für die Laufzeit des NVP.

5.5 Maßnahmenprogramm

Sollte der Finanzierungsrahmen für das gesamte Maßnahmenvolumen nicht ausreichen bzw. sollte der planerische Vorlauf aus Kapazitätsgründen die Laufzeit des NVP überschreiten, ist die Erstellung einer Prioritätenliste zu empfehlen. Hierfür sind Kriterien zu entwickeln, die die Dringlichkeit einer Maßnahme veranschaulichen. Dies kann anhand eines Punktesystems erfolgen, in das eine Vielzahl von Kriterien einfließen können. Z. B. die bereits erfolgte Berücksichtigung der Maßnahme in übergeordneten Planungen oder die Maßnahme ist bereits Bestandteil laufender Programme und somit ggf. bereits finanziell gesichert. In der Regel ist die Aufnahme der Maßnahme in den NVP auch Voraussetzung für eine Förderfähigkeit.

5.6 Barrierefreiheit

Die Novelle des PBefG zum 1. Januar 2013 enthält neue Regelungen zur Barrierefreiheit. So hat nach § 8 Abs. 3 PBefG der NVP die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des ÖPNV bis zum 01. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Evtl. Ausnahmen müssen konkret benannt und einzeln begründet werden. Behindertenbeauftragte oder -beiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände sind anzuhören und deren Interessen angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen.



Abbildung 14: Bandbreite der Aspekte eines barrierefreien ÖPNV²¹

²¹ „Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV“ – Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG; Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände: erarbeitet durch eine ad-hoc-Arbeitsgruppe, September 2014

Eine Verpflichtung zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen aus dem NVP für die Aufgabenträger kann aus der Formulierung der PBefG nicht abgeleitet werden und ist insoweit nach Ansicht der Verfasser nicht einklagbar. Die Vorgaben des PBefG beschränken sich insoweit auf die Erstellung des NVP. Sie begründen keine einklagbaren individuellen (Umsetzungs-)Ansprüche von einzelnen Nutzern (Privatpersonen) des ÖPNV. Das Erreichen der vollständigen Barrierefreiheit ist als politische Zielbestimmung des Gesetzgebers zu verstehen.

Bereits im September 2014 hat die BAG ÖPNV eine Orientierungshilfe mit dem Titel „Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV“ - Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG herausgegeben. Die Pflicht zur Berücksichtigung des Ziels einer Barrierefreiheit bis 01. Januar 2022 hat zum damaligen Zeitpunkt bei den ÖPNV-Aufgabenträgern diverse Fragen aufgeworfen, zumal eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe der Interpretation bedurften. Die Orientierungshilfe gibt mit ihren Hinweisen eine entsprechende Hilfestellung.¹⁸

Gleichwohl muss sich der NVP intensiv mit dem Thema Barrierefreiheit beschäftigen. Dabei sind insbesondere folgende Themenbereiche relevant:

- Schaffung erforderlicher Planungsgrundlagen und Beurteilungskriterien,
- Definition von Standards,
- Bestandsaufnahme und Prioritätenbildung,
- Festlegung und Begründung von zeitlichen oder grundsätzlichen Ausnahmen z. B. bei alternativen Bedienungsformen, Haltestellen ohne gesicherten Bestand, Bestandsfahrzeuge,
- Aufstellung eines Maßnahmenplanes „Barrierefreiheit“ und Integration in das Gesamtmaßnahmenprogramm Infrastruktur,
- Zusammenspiel von Fahrzeug, Fahrgastinformationen und ortsfester Infrastruktur (Betrachtung der Barrierefreiheit am Gesamtsystem ÖPNV),
- Berücksichtigung unterschiedlicher Zuständigkeiten bei der Aufstellung und Umsetzung des Maßnahmenprogrammes zur Barrierefreiheit d. h. Zusammenspiel von Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und Baulastträgern.

Eine barrierefreie Gestaltung ist erforderlich und in jedem Fall für alle Fahrgäste wünschenswert. Sie bietet mehr Komfort, eine bessere Zugänglichkeit für alle Fahrgäste und somit schnellere Fahrgastwechsel. Ältere Menschen profitieren davon ebenso wie behinderte oder auch anderweitig mobilitätseingeschränkte Personen. Letztendlich ist das Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und steht unter dem Vorbehalt des seitens aller Beteiligten möglichen und vernünftigerweise (finanziell, personell, organisatorisch) Leistbaren.

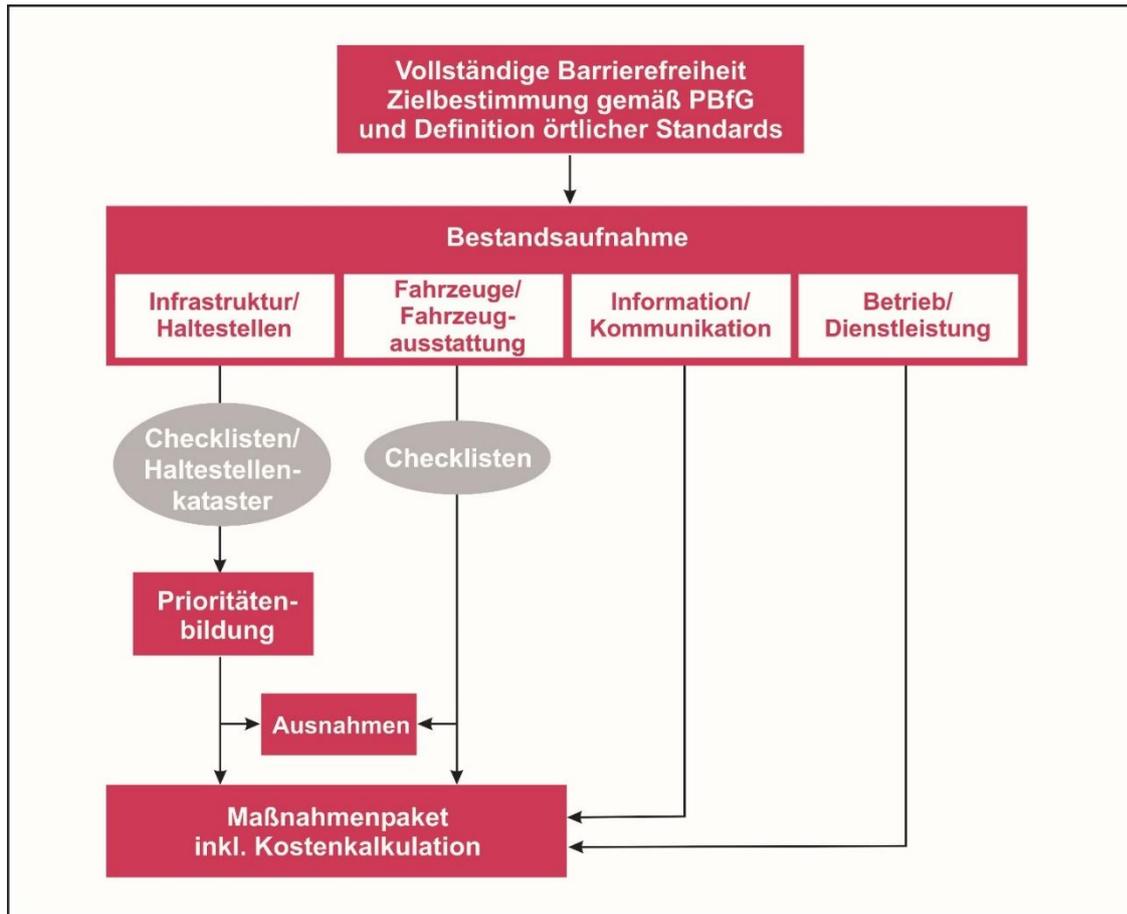


Abbildung 15: Vorgehensweise zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Aufstellung des Nahverkehrsplanes²²

²² ebenda

Kernaussagen zum Umgang mit der Zielbestimmung des PBefG

Den kommunalen Aufgabenträgern wird empfohlen, sich an folgenden Kernaussagen zum Umgang mit den Vorgaben der zum 01.01.2013 in Kraft getretenen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zur Barrierefreiheit zu orientieren:

1. „Vollständige Barrierefreiheit zum 01.01.2022“ ist eine politische Zielbestimmung: In Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention soll die Barrierefreiheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland bis zum 01.01.2022 vollständig erreicht sein.
2. Dieses Ziel ist inhaltlich zu begrüßen: Barrierefreier ÖPNV bietet mehr Komfort und Zugänglichkeit für alle Fahrgäste, unabhängig von besonderen Bedürfnissen, temporären oder dauerhaften Behinderungen; ältere Menschen profitieren ebenso wie Personen mit Gehhilfen oder Kinderwagen.
3. Die Aufgabenträger haben die Pflicht, sich mit der gesetzlichen Zielbestimmung zu befassen, die Belange der Barrierefreiheit bei der Aufstellung eines Nahverkehrsplanes (NVP) angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen und dabei die Verbände, Beauftragten und Beiräte der Betroffenen anzuhören. Kommen sie dieser Pflicht nach, sind sie keinem erhöhten Klagerisiko ausgesetzt. NVP haben keinen verbindlichen Rechtscharakter, und es gibt keinen subjektiven Anspruch auf die Umsetzung einzelner Maßnahmen.
4. Barrierefreiheit in der NVP-Aufstellung sollte sich – wie schon vor 2013 – am Leitbild einer vollständigen Teilhabe und eines „Designs für alle“ orientieren und keine Personengruppe bewusst ausgrenzen. Auch wenn dies möglicherweise über den Gesetzestext hinausgeht, ist den Aufgabenträgern zu empfehlen, die Belange von Menschen mit körperlichen, sensorischen, sprachlichen, kognitiven Behinderungen sowie Menschen mit sonstigen Mobilitätseinschränkungen zu berücksichtigen.
5. Bei der Betrachtung von Barrierefreiheit sollte das „Gesamtsystem ÖPNV“ im Blick behalten werden. Dazu gehören die klassischen Handlungsfelder wie Infrastruktur und Fahrzeuge sowie die Information der Fahrgäste. Durch regelmäßige Reinigung und ausreichenden Winterdienst ist aber auch eine tatsächlich barrierefreie Nutzbarkeit der Anlagen und Fahrzeuge sicher zu stellen.
6. Der Gesetzgeber hat mit der Zielbestimmung eines barrierefreien ÖPNV bis 2022 keine neuen technischen Anforderungen definiert: „Barrierefreiheit“ bleibt auch weiter ein Prozess der Annäherung an ein Ideal und ein Kompromiss zwischen den Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen von Menschen. Eine Freiheit von Hemmnissen für alle Formen von Behinderungen ist realistischlicherweise nicht zu erreichen.
7. Die Definition örtlicher Standards zur Barrierefreiheit auf Basis der allgemein anerkannten Regeln der Technik obliegt den Aufgabenträgern in Abstimmung mit den Verkehrsunternehmen, Baulastträgern und den Verbänden, Beauftragten und Beiräten der Betroffenen.
8. Die Umsetzung der bei Aufstellung eines NVP erarbeiteten Maßnahmenprogramme zur Barrierefreiheit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie kann nur im Zusammenspiel von Aufgabenträgern, Baulastträgern und Verkehrsunternehmen erreicht werden und steht unter dem Vorbehalt des seitens aller Beteiligten Möglichen und vernünftigerweise (finanziell, personell, organisatorisch) Leistbaren.
9. Der Bund hat mit Zustimmung der Länder eine politische Zielbestimmung eingeführt. Für deren Umsetzung, vor allem für eine Realisierung von Barrierefreiheit durch Umrüstung bestehender Anlagen und Fahrzeuge schon vor den üblicherweise gängigen Modernisierungs- und Investitionszyklen, brauchen die Aufgabenträger und die Baulastträger vom Bund und den Ländern eine sachgerechtere personelle und finanzielle Ausstattung.

Abbildung 16: Grundsätze der Barrierefreiheit im ÖPNV²³

5.7 Wer erstellt, betreibt, unterhält und finanziert die ÖPNV-Infrastruktur?

Im NVP ist nicht nur die Erstellung der Infrastruktur zu regeln, sondern auch die Zuständigkeit für deren Fortbestand.

Der ÖPNV nutzt öffentliche Verkehrsflächen im Eigentum und in der Verkehrssicherungspflicht des jeweiligen Baulastträgers. Die Baulastträger sind daher im Grundsatz für alle Aspekte (Herstellung, Instandhaltung) der ÖPNV-Infrastruktur zuständig. Teilweise werden Infrastrukturelemente in nicht geringem Umfang (z. B. Haltestelleneinrichtungen) vom Betreiber erstellt und instandgehalten. Einzelheiten dazu können in einem gesonderten Vertrag (Sondernutzung, Konzession) außerhalb des NVP geregelt werden.

Bei Anlagen des Straßenbahnverkehrs ist es erforderlich, dass die im Netzbetrieb anfallenden Kosten dem jeweiligen Betreiber eindeutig zugeordnet werden können. Insofern ist insbesondere bei straßenbündigen Gleiskörpern die Trennung der Kosten für Straße und Gleisanlage (inkl. Zubehör) wichtig. Sind mehrere Beteiligte verantwortlich, was überwiegend der Fall sein wird, ist eine enge Abstimmung erforderlich.

6 Marketing

6.1 Marketing im ÖPNV

Der ÖPNV bietet seinen Fahrgästen eine Dienstleistung, deren Qualität über eine Vielzahl von Produktmerkmalen definiert wird.

Die Marketinginstrumente

- Tarifgestaltung (soweit hier der Aufgabenträger eine Regelungszuständigkeit besitzt),
- Fahrgastinformation
- und Vertrieb

zielen als Kernelemente des Marketings direkt auf den Verkehrsmarkt. Sie dienen dem Ziel, im Wettbewerb mit dem PKW neue Fahrgäste zu gewinnen und den Absatz zu erhöhen.

Aber auch die Produkt- und Angebotsgestaltung mit Netzgestaltung, Bedienungstakt und -zeitraum sowie die Ausstattung der Fahrzeuge können Bestandteile des ÖPNV-Marketings sein.

Grundsätzlich setzt es der Betrieb eines Verkehrsunternehmens bereits voraus, ein Mindestmaß an Marketinginstrumenten, z. B. in den Bereichen Tarif (Ticketsortiment) und Vertrieb (Ticketverkauf), einzusetzen.

²³ ebenda

Die einzelnen Instrumente werden jedoch durch die Aufgabenträger und die Verkehrsunternehmen unterschiedlich stark eingesetzt, wobei deren Ausgestaltung von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängt. In diesem Zusammenhang sind auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Verkehrsunternehmen bzw. die Chancen neue Kunden zu gewinnen zu beachten.

Seite | 48

Im Regelfall nehmen jedoch die Marktbearbeitung und die Aktivitäten mit der Größe und Einwohnerzahl des jeweiligen Verkehrsgebietes und einer damit einhergehenden Produktdifferenzierung zu. Dennoch erarbeiten Aufgabenträger und Unternehmen nur in seltenen Fällen gemeinsam eine auf den jeweiligen Verkehrsraum abgestimmte Marketingstrategie.

Vor allem die fortschreitende Digitalisierung im ÖPNV bietet Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger große Chancen, ihre Marketingangebote in den Bereichen Fahrgastinformation, Service und Vertrieb zu verbessern. Der mögliche Direktkundenkontakt, die zielgruppenspezifische Information zu einzelnen Angeboten, die Fahrplaninfos in Echtzeit über eine App oder der Ticketkauf mit dem Smartphone bieten vollkommen neue Möglichkeiten für ein intensives Marketing, das die Kundenwünsche in den Mittelpunkt stellt.

6.2 Marketing und Nahverkehrsplan

Zu den Kernelementen des Marketings gehören die direkt auf den Markt zielende Tarifgestaltung, die Fahrgastinformation und der Vertrieb.

Auch die Produkt- und Angebots Elemente können Bestandteile des Marketings sein. Hierzu gehören die

- Erschließungs- und Bedienungsqualität,
- Fahrzeugausstattung und Produktpolitik,
- Personal- und Kundenkontakt,
- Haltestellenanlagen.

Für jedes dieser Elemente sind im NVP Detailregelungen zu treffen und Mindest-Qualitätsstandards festzulegen.

Im Folgenden wird anhand der absatzorientierten Elemente beispielhaft über die Regelungsinhalte im NVP informiert.

Tarif

- Barverkauf (z. B. alle Tickets können in allen Vertriebswegen erworben werden)
 - Anwendung und Weiterentwicklung der Beförderungs- und Tarifbestimmungen
 - Weiterentwicklung der Tarife in Abstimmung zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger
 - Abschluss eines Kooperationsvertrages mit der Verkehrsgemeinschaft/ dem Verkehrsverbund
-

- Anerkennung von Nicht-Verbundtickets (Ländertickets, City-Tickets)
- Tickets für bestimmte Fahrgastgruppen

Service/ Vertrieb

- Kunden- und Informationscenter (wieviel, wo, mit welchen Öffnungszeiten)
- telefonische Serviceauskunft
- Festlegung der Vertriebswege (mit Detailregelungen zu Öffnungszeiten, Auflagestärken, Mindestanforderungen für Verkauf im Fahrzeug und an Automaten)
- Beförderungsbedingungen, wie Regelungen zur Fahrradmitnahme
- Mobilitätsgarantien (Pünktlichkeit und Anschluss)
- Beschwerdemanagement
- Schulung für Fahrgastgruppen (Schüler/ Senioren)
- Fundsachen

Information/ Kommunikation

- Festlegung der Informationswege (Fahrpersonal, Fahrzeug, Flyer, Internet, Social Media usw.)
- Information über Störungen
- Bereitstellung von Echtzeitinformationen für die elektronische Fahrplanauskunft und Anforderungen für die Weitergabe der Daten (Open Data), Informationen zur Anschlusssicherung mit Qualitätsanforderungen
- Austausch zwischen den Verkehrsunternehmen für einen reibungslosen Betriebsablauf
- Veröffentlichung der Fahrplantabellen im Internet
- zentrale Fahrplan- und Tarifinformationsstelle
- Herausgabe und Verteilung von Fahrplaninformationen und Informationsmaterialien
- Ausgestaltung der Fahrgastinfo (Printmedien, Hotline, Internet, Handy; elektronische Fahrgastinformation an Haltestellen und in Fahrzeugen,
- Marktforschung durch Fahrgastzählungen und -befragungen

6.3 Marketingstrategie

Für den Aufgabenträger und für die Verkehrsunternehmen besteht, unabhängig von der Größe des Verkehrsraums und des Unternehmens, generell die Aufgabe jeweils unter Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen strategisch und im Einzelfall über die Ausgestaltung und Intensität der Marketinginstrumente unter Kosten- und Nutzungsgesichtspunkten zu entscheiden.

Der NVP ist die strategische Grundlage für den Einsatz der Marketinginstrumente. Die politische Beschlussfassung legitimiert den Einsatz der entsprechenden Finanzmittel. Der NVP bildet die Basis für die Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen und für die daraus abgeleitete Marketingstrategie. Mit der Dokumentation im NVP definiert der Aufgabenträger den Rahmen für das Mindestangebot in diesem Bereich und damit ggf. auch die Grundlage für eine Vorabbekanntmachung. Daher liegt die lückenlose Erfassung und Dokumentation der Qualitätsanforderungen in den Bereichen Tarif, Vertrieb und Fahrgastinformation im Interesse von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger.

Die einzelnen Instrumente werden jedoch durch die ÖPNV-Aufgabenträger und die Unternehmen unterschiedlich stark eingesetzt. Im Regelfall nehmen die Marktbearbeitung mit der Größe und Einwohnerzahl des jeweiligen Verkehrsgebietes und einem damit einhergehenden differenzierteren Einsatz der Marketinginstrumente zu.

Größere Unternehmen oder Unternehmensverbände in Agglomerationsräumen sind im Vergleich zu kleineren im ländlichen Raum operierenden Unternehmen leichter in der Lage über den Barverkauf im Bus hinaus, ein differenziertes und unterschiedlich stark rabattiertes Ticketsortiment an Automaten, im Internet oder mit dem Smartphone anzubieten.

Eine intensive Marktbearbeitung, wie sie häufig mit dem Einsatz digital basierter Angebote verbunden ist, ist kapitalintensiv und setzt neben dem spezifischen Personal-Know-How auch ein zum IV wettbewerbsfähiges ÖPNV-Angebot voraus, wie es oft von Unternehmen in verdichteten Räumen eingesetzt wird. Hier stehen den Kosten, die mit intensiverem Marketingeinsatz verbunden sind, jedoch Zuwächse bei den Fahrgeldeinnahmen gegenüber.

Angebotsorientierte ÖPNV-Unternehmen, die auch aufgrund ihres Beitrags zum Umweltschutz, in großstädtischen Räumen gute Marktchancen haben, müssen sich jedoch mit dem Aufgabenträger grundsätzlich strategisch über ihre Rollen und Arbeitsteilung verständigen. So übernehmen kommunale Verkehrsunternehmen in Großstädten immer häufiger Aufgaben eines Mobilitätsdienstleisters. Sie bieten multimodale Angebote (Car- und Bikesharing an Mobilitätsstationen) an, die in Apps gebündelt, über den ÖPNV-Bereich hinausgehend informieren.

Unternehmen in eher ländlich geprägten Räumen, in denen den Haushalten häufig mehrere PKW zur Verfügung stehen, setzen im Gegensatz hierzu in der Regel nur einige wenige Marketingmaßnahmen ein. Dennoch hat auch der ÖPNV-Aufgabenträger im ländlichen Raum die Möglichkeit Einfluss auf die Marketingaktivitäten der Unternehmen und deren Verkehrsleistungen zu nehmen. So bieten die auf den Tourismus zugeschnittenen Ticketangebote die Möglichkeit zusätzliche Fahrgäste zu gewinnen. Die erfolgreichen Ortsbussysteme, die beispielsweise in ostwestfälischen Städten betrieben werden, zeigen die Möglichkeiten, die eine von Kommune und Unternehmen auf die besonderen Bedingungen von Mittelstädten abgestimmte Strategie mit entsprechendem Instrumenteneinsatz (Marketingmix) bietet.

Ähnliche Größenvorteile und Mindestgrößen, wie sie teilweise für den kostenintensiven Einsatz von Marketinginstrumenten erforderlich sind, können Aufgabenträger

auch durch die Zusammenarbeit im Rahmen von Zweckverbänden, Managementgesellschaften und Verkehrsverbänden realisieren. Einheitliche Tickets und innovative Angebote zur Fahrgastinformation senken wesentlich die Zugangsbarrieren für den Fahrgast.